University of Guanajuato

From the SelectedWorks of Fernando Barrientos Del Monte

March 26, 2008

Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina. Un esquema de análisis

Fernando Barrientos del Monte, *Istituto Italiano di Scienze Umane*

Available at: https://works.bepress.com/fernando_barrientos/10/

ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE
fbarrienmx@yahoo.it
Istituto Italiano di Scienze Umane
Palazzo Strozzi, Firenze, Italia.

Paper preparado para en el
Workshop del European Network on Latin American Politics
"The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development"
Nuffield College, Oxford 26-28 March, 2008.

"Con el apoyo del Programa ALβAN Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina
Beca nº E07D401469MX"

Resumen.

El diseño, funcionamiento y rendimiento institucional de los organismos estatales son indicadores de la calidad de una democracia en términos de resultados, pero también son el reflejo de la cultura política de una sociedad. Dentro de los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, el diseño y funcionamiento de los Organismos Electorales (OE) han tenido una importancia esencial. Para superar la desconfianza hacia las elecciones producto de los autoritarismos, en varios países de la región se promovió el modelo de OE permanente, autónomo en sus funciones e independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el refuerzo de Tribunales Electorales para la resolución de disputas post-electorales. ¿Cómo explicar esta elección? ¿Cómo ha influenciado, o que impactos ha tenido la independencia y amplios poderes de los OE en América Latina sobre la confianza sociopolítica y hacia las elecciones? Centrando la atención en los casos de México, Brasil y Perú, en éste trabajo se trata de desarrollar un esquema de análisis comparativo para el estudio de los OE en América Latina, sobre la base de: a) Niveles de independencia; b) Capacidad de poder sobre los procesos electorales, como variables independientes; el objetivo es analizar su impacto sobre c) la confianza social y la credibilidad política hacia los procesos electorales en lo particular y la democracia en lo general, como variable de resultado. El objetivo central es ilustrar cómo el tipo de transición influenció el diseño de los OE en éstos países, dónde el alto grado de desconfianza, llevó a configurarlos casi como un cuarto poder institucional.

Palabras Clave: Calidad de la Democracia, Organismos Electorales, Transición a la Democracia, Diseño Institucional

---

Abstract.

ELECTORAL MANAGEMENT BODIES AND THE QUALITY OF DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: DEVELOPING AN ANALYTICAL FRAMEWORK

The institutional design and the operation of state institutions are expressions of political culture in a society. As such, they are also indicators of the quality of democracy in terms of results. Within the transition and consolidation processes of democracy in Latin America, the design and operation of Electoral Management Bodies (EMB's) have been of exceptional importance. In order to overcome lack of credibility towards elections -a result of authoritarianisms in many Latin-American countries- the independent EMB model reinforced by Electoral Courts to solve electoral quarrels has been widely promoted in Latin America. How can this choice be explained? Have independence and wide powers of EMBs in LA positively influenced sociopolitical trust towards elections? Focusing on the cases of Mexico, Brazil and Peru, this paper proposes a framework to comparative analysis of EMBs in LA, considering: *a)* levels of independence and; *b)* power capacity on electoral processes, as independent variables, and their impact on *c)* social trust and political credibility as result variable. It is the purpose to illustrate how EMBs design in these countries was influenced by the kind of transition taking place where lack of credibility turned them into a forth institutional power.

Keywords: Quality of Democracy, Electoral Management Bodies, Transitions to Democracy, Institutional Design

INTRODUCCIÓN

La perspectiva de análisis de la 'calidad de la democracia' se orienta a puntualizar aspectos sustantivos de la democracia como forma de gobierno, dónde la legitimidad y el eficiente funcionamiento de sus instituciones garantizan, a través de la libertad e igualdad ciudadana, la satisfacción del conjunto de una sociedad. Trata de dar cuenta del estado de la democracia en el mundo, sobre todo a partir de los procesos de democratización que se presentaron en las tres últimas décadas del Siglo XX, y considera prioritario señalar cuál es el camino que han seguido los países que hoy se consideran *nuevas* democracias[1]. Los objetivos centrales de éste enfoque son, entre otros, el análisis del desarrollo de las instituciones democráticas y de los mecanismos que las componen, así como ofrecer ejes de orientación para estudiar que tan cerca o no están estos países de ser verdadera y suficientemente democráticos, y por lo tanto que tan lejos se pueden encontrar de un posible regreso al pasado autoritario que caracterizó a gran parte de ellos.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de calidad de la democracia? Una democracia de calidad es una 'buena democracia', como señala L. Morlino de forma extensa:

> "…es sobre todo, un régimen ampliamente legitimado y por lo tanto, estable, y en la cual los ciudadanos están plenamente satisfechos. Solo cuando un conjunto de instituciones goza del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia, es posible hipotizar un sucesivo avance en el desarrollo de los valores del régimen en cuestión. Si por el contrario, las instituciones no son confiables, deberes, energías y objetivos serán absorbidos por las necesidades de la consolidación o del mantenimiento, y sólo una vez superada esta barrera mínima se puede ver resultado" (Morlino, 2003:228)

Una 'buena democracia' tiene por lo menos seis dimensiones que, en tanto que varían, deben colocarse en el centro del análisis empírico y tales variaciones pueden ser consideradas como *calidades* en términos más específicos. Las primeras tres son de carácter *procedimental* y se refieren a las reglas de la democracia, una cuarta es de *resultado* y, las dos últimas son *sustantivas* porque se refieren al contenido. De forma resumida[2] estas son:

[1] Sobre la discusión sobre que tipo de democracias se han instaurado, sobre todo en América Latina, véase: Weffort, 1993; O'Donnell, 1995; Karl, 1995; Diamond, 2002; Levitsky y Way, 2002.
[2] Aquí se siguen las aportaciones de Morlino, 2007, y O'Donnell, Cullell, y M. Iazzetta, 2004

a) *Rule of law*, o 'gobierno de la ley' que implica la garantía real de la vigencia de un sistema legal con características tales como: no retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad, aplicación de las leyes por autoridades legítimas e independencia del poder judicial. Debe ser caracterizado también por la aplicación *erga omnes* del sistema legal que garantice que garantice derechos e igualdad de los ciudadanos; así también la ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales, ausencia de corrupción y competencia de las autoridades en la aplicación universal de las leyes.

b) *Accountability electoral* es la responsabilidad de los líderes políticos ante los ciudadanos-electores por las decisiones tomadas por aquellos. Tiene tres aspectos centrales: información, justificación, sanción o recompensa. La *accountability electoral* es la que puede hacer valer el gobernado frente al gobernante a propósito de los actos cumplidos por él. Se caracteriza por ser periódico y dependiente de los diferentes plazos electorales, en los cuales los electores juzgan y ejercitan un poder de recompensa al volver a dar el mismo voto al candidato o al mismo partido, o bien de sanción, que consiste en votar por un candidato diferente, o también abstenerse o anular el voto.

c) *Accountability inter-institucional*, o responsabilidad que tienen los gobernantes frente a otras instituciones o actores colectivos que tienen el poder y los instrumentos para evaluar el desempeño de los gobernantes. Es la actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, los tribunales constitucionales, los bancos centrales u otros organismos existentes para tal fin. Se caracteriza por su continuidad, por su formalidad y porque genera una relación entre iguales.

d) *Responsiveness*, es la dimensión que tiene que ver con el resultado como capacidad de respuesta del gobierno y que satisface a los ciudadanos y la sociedad civil. Puede ser vista en cuatro componentes: en relación a las políticas públicas, a los servicios, a la distribución de los bienes materiales a través de la administración pública, o a la distribución de bienes simbólicos que crean, reproducen o refuerzan un sentido de confianza y apoyo de los representados hacia los representantes.

e) *Libertad* es la primera de las dimensiones sustantivas y refiere al respeto de un conjunto de derechos políticos y civiles que pueden ampliarse con la profundización de los mismos al realizar las diversas libertades.

f) *Igualdad* o *Solidaridad*, como la segunda dimensión sustantiva, implica la realización de una mayor igualdad política, social y económica, así como la garantía de los derechos sociales, ampliables y susceptibles de profundización.

La noción de calidad, concierne principalmente a las instituciones y los mecanismos representativos. Si bien el control empírico de la calidad de la democracia no es cuestión simple, más allá de las dificultades en la selección de los indicadores (*véase* Mcclintock y Lebovic, 2006), es posible analizar algunos aspectos político-institucionales, tales como el diseño y el desempeño institucional, a los cuales se les pueden agregar indicadores de impacto o de resultados –junto a encuestas amplias de opinión pública- que pueden mostrar aspectos amplios de la calidad democrática.

Al menos dos cuestiones se presentan para el caso Latinoamericano. Primero, la perspectiva de calidad de la democracia es un esquema que predispone la existencia de buenas y malas democracias, por lo tanto, el análisis de la calidad de la democracia implica observar dónde se ubican los elementos –instituciones y mecanismos- de los países que son democracias en el *continuum* de las dimensiones señaladas. ¿Es factible analizar las democracias latinoamericanas desde esta perspectiva? La pregunta salta porque en la literatura aún persiste una tendencia a adjetivar las democracias de ésta región. Sólo recordemos: democracias *delegativas* (O'Donnell, 1995), regímenes *híbridos* (Karl, 1995), democracias *defectuosas* (Merkel y Croissant, 2000), entre otras. Éstas definiciones o categorías de análisis se acuñaron para el estudio sobre el estado de la democracia en el mundo y en algunos casos de forma específica para América Latina, sobre todo en la década de los años noventa cuando habían terminado varios procesos de transición a la democracia.

Sin entrar por ahora en detalles, podemos decir que sí es factible analizar las democracias en América Latina desde la enfoque de la noción de *calidad* sobre todo si agregamos la perspectiva del tiempo: no hay duda que antes de la década de los años noventa del siglo XX, sólo se podía hablar de democracia en pocos casos como Uruguay de 1940 a 1973, y Venezuela de 1936 a 1952, sólo por mencionar. En el estudio sobre las diversas fases del *state-building* en América Latina, se ha aceptado la periodización (1) *Caudillismo*, que va de los primeros procesos de independencia hasta

la aparición, a finales del siglo XIX, de los (2) regímenes *liberal-oligarquico*, los cuales entran en crisis en las primeras décadas del siglo XX para dar paso a los primeros (3) *militarismos* y posteriormente la aparición del (4) *populismo*, el cual al entrar en crisis el modelo de política económica implementado, permite la aparición de los denominados (5) *estados burocrático autoritarios*. Sólo hasta la década de los años noventa del siglo XX, es decir, en la última parte de esta periodización, que se puede hablar de (6) *democracia*, y por lo tanto, no obstante las diversas adjetivaciones que se le puedan agregar, es posible y necesario analizarla, ya desde la perspectiva que tipo de democracias son, sino que tan 'buenas' o eficientes en los términos anteriormente señalados.

2. ¿PORQUÉ ANALIZAR LOS ORGANISMOS ELECTORALES?

En el contexto de la democracia en América Latina, desde los procesos de transición hasta la fecha, la construcción de instituciones democráticas (o *para* la democracia) ha sido una parte esencial, ya que son el resultado de las reformas que miran hacia la consolidación de ésta forma de gobierno. En tanto que en éste *paper* no es objetivo central analizar el tránsito de los regímenes autoritarios a la democracia, por lo demás un tema extensamente estudiado, nos interesa puntualizar dos cuestiones relativas para la comprensión de las instituciones analizadas en este trabajo: 1) En la fase de *transición* los actores de este proceso se volcaron a la creación y/o reestructuración de las (nuevas) reglas para el acceso al poder, es decir, reglas para la competencia política, y que se referían sobre todo al sistema de partidos y al sistema electoral. Al mismo tiempo, el diseño institucional cobró importancia ya que se requería alejarse de las herencias autoritarias, y una de las formas más efectivas fue diseñar, o en algunos casos rediseñar, instituciones para la democracia. La variedad de estas instituciones va desde las mismas reglas de acceso al poder, hasta la creación de organismos garantes de los derechos de los ciudadanos en el más amplio sentido del término.

2) En la mayoría de los países latinoamericanos la cuestión de la *consolidación* de la democracia ha sido un proceso de avances y retrocesos. En algunos casos, después de la transición se presentaron condiciones no democráticas que han llevado a denominar ciertos periodos como *autoritarismos competitivos* (Levistsky y Way, 2002:54) tales como Perú bajo el gobierno de Fujimori (1990-2000), Venezuela bajo el gobierno de

Hugo Chávez o México antes del año 2000[3]. Sin embargo, estos periodos, dentro del contexto de toda la región, no invalidan la hipótesis de que la democracia como forma de gobierno es un proceso en consolidación. Es en esta fase que es necesario ya no sólo hablar del diseño institucional, sino también de su desempeño.

Dentro del conjunto de estudios sobre los procesos de consolidación sobre la democracia en América Latina, la atención se ha centrado sobre los partidos, los sistemas electorales y el funcionamiento del sistema presidencial, y en general sobre los problemas entre las "promesas" de la democracia y la persistente desigualdad social en la región. No obstante aún existe poca atención sobre el desempeño de las instituciones en la construcción y anclaje de la democracia. El diseño y desempeño de las instituciones políticas[4] son en cierta medida el espejo de la cultura política de una sociedad[5], y se convierten, por tanto, en indicadores de la calidad de la democracia en términos de resultados. También, así como las reglas electorales, dependiendo del sistema político, tienen impacto sobre la gobernabilidad de los sistemas políticos (Weaver, 2002:121), así la confianza social en general, hacia la política y sus instituciones en lo particular, tanto de los ciudadanos como de los actores de la sistema político (los hombres políticos en el más amplio sentido del término, y las organizaciones partidistas) hacia la política y sobre los procesos electorales –de los cuales deriva la legitimidad de origen – se basa no sólo en la libre competencia, sino también en la eficiente y eficaz gestión electoral.

Puntualizando, uno de los criterios para poder considerar a un régimen como democrático, es que los cuerpos ejecutivo y legislativo sean elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas.[6] Es en este aspecto que los Organismos Electorales (OE)[7] han desempeñado un papel central en asegurar que los procesos electorales sean

[3] En el caso de México, más que transición, fue un largo proceso de democratización, que culmina con la derrota del partido hegemónico en el año 2000, dando lugar a la alternancia.
[4] Nos referimos a instituciones políticas *formales*, como organismos públicos, instituciones de gobierno, etc., y no a instituciones *informales*, es decir, pautas no sancionadas por la ley pero que son importantes para un sistema político, llamadas en algunos casos 'reglas políticas no escritas'.
[5] Tomamos la definición de *Cultura Política* de Giorgio Alberti, quien señala: "political culture defines the predominant way in wich politics is played by different actors", Alberti, 1997:253-254.
[6] Los otros criterios son *2)* el derecho al voto de los adultos, *3)* la existencia de derechos políticos y civiles, que implica libertad de prensa, de asociación y de crítica; así como *4)* que las autoridades elegidas no estén sujetas al control militar o religioso.
[7] *Electoral Management Bodies*, EMB's por sus siglas en inglés

considerados lo suficientemente válidos para afirmar que se ha logrado afirmar uno de los criterios base de la democracia moderna. Cómo ha señalado Philippe Schmitter, 'transición es el intervalo entre dos regímenes', y en América Latina, fue precisamente en el intervalo entre el fin de los autoritarismos y el inicio de la democracia dónde la conducción de las elecciones adquirió relevancia, y en la etapa de consolidación la eficiente gestión de las elecciones es la que mínimamente sirve de dique para la involución hacia el autoritarismo u otra forma no democrática de gobierno. Desde esta perspectiva, dentro del conjunto de reformas que han llevado a la construcción de la democracia en América Latina, los OE se convirtieron elementos necesarios, pero obviamente no suficientes.

3. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

¿Qué son los Organismos Electorales? En términos generales, los OE son estructuras institucionales dedicadas a la gestión de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos). Una definición más específica es la que ofrece *IDEA* y la cual sirve como punto de partida para profundizar en nuestro análisis:

> "Un Organismo Electoral es una organización o cuerpo el cual ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, para gestionar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa –como referendums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos- si éstos forman parte del esquema legal" (Wall, *et. al.*, 2006:5)

Las *funciones esenciales* a las que refiere esta definición son: *a)* vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; *b)* recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; *c)* gestionar las operaciones para el ejercicio del voto; *d)* gestionar el escrutinio, y *e)* conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección. Existen otros elementos que pueden gestionar los OE, dependiendo su estructura y el marco legal que los norman, que llamaremos -sólo para distinguir- *funciones secundarias*, tales como: *e)* registro de electores, *f)* delimitación de las circunscripciones electorales (es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello

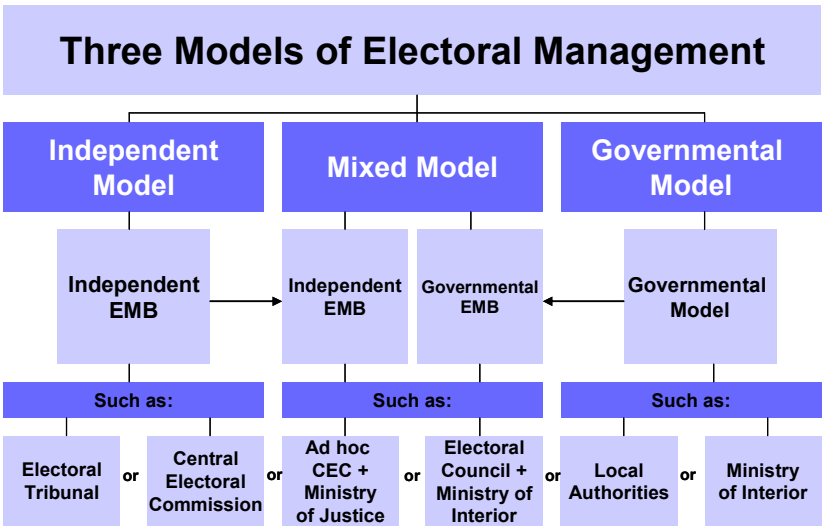
conlleva); *g)* elaboración de los materiales necesarios para las elecciones; *h)* generar y sistematizar la información electoral así como proporcionar elementos de formación cívica a los electores; *i)* supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; *j)* monitoreo de los medios de comunicación; y *k*) resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral.

Ahora bien, como señaló en su momento Keith Klein en su informe a la Asamblea Constitucional de Sudáfrica en 1995, "los tipos de estructura electoral son tan variados como los propios países", de tal forma que toda clasificación siempre será discutible y en cierta forma incompleta. Si bien la advertencia podría válida, los esfuerzos para clasificar y estudiar los OE se han llevado a cabo de manera bastante satisfactoria, no obstante todavía los estudios no son muy difundidos. En éste sentido, sobresale uno de los estudios más amplios sobre los OE, el *Handbook on Electoral Management Design* (HEMD) de IDEA (Wall, *et. al.*, 2006), que clasifica los OE a partir de criterios de independencia y desarrollo de sus *funciones esenciales*. Sin embargo, dicho estudio, al no considerar determinantes las *funciones secundarias* como parte integral de las funciones totales de los OE, deja fuera varios aspectos necesarios para el análisis de estas instituciones. Como más adelante mostramos, es necesario considerarlas porque en la diversidad de modelos de OE es posible encontrar algunos que llevan a cabo tanto funciones *esenciales* como *secundarias*, y en otros, ésta distinción es la que funda algunos modelos de gestión electoral. Los OE no son instituciones homogéneas, y su heterogeneidad deriva de varios aspectos sustanciales, en el ya mencionado HEMD se propone una distinción inicial a partir de la diferenciación de si es la administración ordinaria la que lleva a cabo las funciones esenciales de la gestión electoral o es un cuerpo independiente.

De ésta diferenciación se desprenden tres modelos de Organismos Electorales (Cuadro 1): *1)* Modelo Independiente: el cual existe en aquellos países dónde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE el cual es institucionalmente independiente y autónomo del poder ejecutivo y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin; *2)* Modelo Gubernamental: existe en aquellos países dónde las elecciones son organizadas y gestionadas por la rama del Poder Ejecutivo a través de un Ministerio o Secretaría (generalmente del Interior) y/o a través de autoridades locales; *3)* El Modelo

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

Cuadro 1. Modelos de Organismos Electorales: IDEA



Una de las virtudes de la tipología de IDEA es que abarca prácticamente todos los modelos de gestión electoral en el mundo: Comisiones Electorales (CE), Nacionales y Locales, así como Tribunales Electorales (TE), Cortes Especializadas (CE), y las variantes que de éstas formas de OE derivan. Pero la amplitud va en detrimento de la profundidad de consideraciones importantes tales como la permanencia o no del OE, su grado de autonomía y la nominación y composición de sus miembros; también, si bien los menciona, no considera -paradójicamente- las funciones de resolución de disputas en el Modelo Independiente, porque como hemos señalado, el estudio se centra en los OE y sus *funciones esenciales*. No obstante, como se puede observar en varios casos de América Latina (Brasil y Uruguay, por ejemplo), existen OE que llevan a cabo tanto las *funciones esenciales* de gestión electoral, como *funciones secundarias* entre las que destacan la resolución de disputas o contencioso electoral.

Otro de los estudios más elaborados y que precede al desarrollado por IDEA, es el trabajo del profesor Rafael López-Pintor publicado por el UNDP, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (2000), que es el estudio pionero en observar dos características a gran escala: *a)* que la tendencia mundial en los últimos años es la creación de OE independientes y permanentes, y *b)* que los OE permanentes

al conservar un *staff* profesional, son más eficiente en términos de costo-efectividad que los OE con personal temporal. López-Pintor propone una taxonomía de los OE de acuerdo a la variación de los 'grados de independencia' respecto al gobierno, enlistando cinco tipos de OE: *1)* El gobierno organiza las elecciones; *2)* Órganos de gobierno altamente descentralizados; *3)* Órgano del gobierno bajo la supervisión de una autoridad colegiada (generalmente judicial); *4)* Comisión independiente es la responsable de organizar las elecciones, y 5) Dos o más organismos separados, ambos independientes del gobierno (López-Pintor, 2000:27-30).

Cuadro 2. Modelos de Organismos Electorales: INDP[8]

Type of Institution	North America and Western Europe	Latin America and the Caribbean
The Government runs the elections	Belgium, Finland Denmark, Luxemburg	Antigua and Barbuda Aruba, Saint Vincent
Government bodies in highly decentralized system	Ireland, Sweden USA, United Kingdom	
Government under a supervisory collective authority (largely judiciary)	Austria, France, Greece Germany, Italy, Spain, Netherlands, Portugal	Argentina, Bahamas, Dominica, Guyana, Virgin Islands, Jamaica
Independent commission fully responsible for the elections	Canada, Iceland, Malta	Belize, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Panama Uruguay, Venezuela
Two o more separate bodies, all independent from the government		Chile, Colombia, Peru

En dicho estudio (Cuadro 2) se pueden observar algunos elementos que interesan para el estudio de América Latina. Comparando los casos de Norteamérica y Europa Occidental *versus* América Latina resalta que existe una concentración inversa: mientras en los primeros casos, son en su mayoría los órganos de gobierno los que gestionan las elecciones (Modelo Gubernamental), en el caso de AL se presenta el contrario, en esta región la organización electoral se ha confiado a órganos independientes (Modelo Independiente). No obstante, siendo igualmente un estudio amplio como el de IDEA, la clasificación de López-Pintor no ubica convincentemente los Modelos de gestión mixtos, y distingue someramente la cuestión del contencioso electoral. Resalta que se considere el caso de Argentina como Modelo Gubernamental, cuando en realidad, la organización electoral está confiada al Poder Judicial con la concurrencia de una oficina

[8] Tomado de López-Pintor, 2000: 27-30

del Ministerio del Interior, por lo que el modelo se debe considerar mixto. Estas y otras características son subsanadas en la tipología de IDEA.

Tanto el esquema del UNDP como el del IDEA son el punto de partida en nuestra propuesta de criterios de análisis, que reordena los postulados propuestos por estos dos estudios, pero introduciendo algunos aspectos tales como la *duración* y 'grados' de *independencia* y poder de influencia sobre el proceso electoral, con el fin de poder introducir la variable *tiempo* en la comparación. Ambos estudios mencionados, son del tipo *cross-sectional* sincrónico; en los casos seleccionados y que son objeto de estudio de éste trabajo, nos interesa compararlos en el contexto de la variación temporal, y el objetivo es delimitar algunos elementos para comprenderlos en forma diacrónica[9].

Esta perspectiva es necesaria para evaluar los cambios en el tiempo, y determinar el *efecto* de la transición a la democracia en el diseño institucional de los OE en América Latina. El modelo de análisis que proponemos se resume en el Cuadro 3, dónde se parte de varios criterios de clasificación, el central es el 1) *Criterio Funcional*, el cual implica que el OE puede ser de dos tipos, sólo de *Gestión Electoral*, es decir, que lleve a cabo *funciones esenciales* pero no *secundarias*, sean de resolución de disputas o de lo contencioso electoral, las cuales corresponderían en sentido estricto a OE un segundo tipo, esto es, de *Justicia Electoral*.

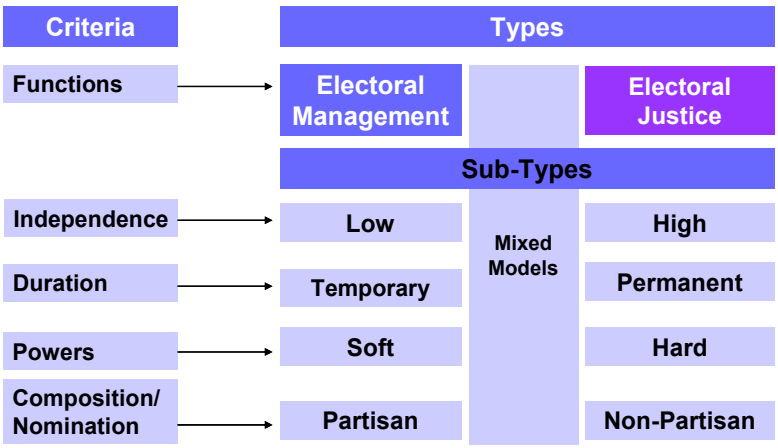
2) *Criterio de Independencia*: se refiere a la tanto a la (2.1) 'autonomía interna' del OE, es decir a la capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos en el desarrollo de sus funciones, e (2.2) 'independencia' en la forma más amplia del término, en un continuum que va de *alta independencia* que corresponde al Modelo Independiente de OE, caracterizado por funcionar sin interferencia de cualquier órgano de cualquiera de las dos principales ramas del poder (legislativo y ejecutivo), una autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso electoral y al cual las leyes le reconocen como la máxima autoridad en la materia, a *baja independencia* que corresponde al Modelo Gubernamental. Existen varios grados de independencia que deben ser explicitados dependiendo el caso a analizar.

3) *Criterio de Duración*: se refiere a si el OE es de carácter (3.1) *temporal* en tanto que desarrolla sus funciones sólo durante la duración del proceso electoral; o si es

[9] Ya Stefano Bartolini (1991: 165-210) ha señalado precisamente que en el método comparado, los problemas de la observación a lo largo de la dimensión temporal no reciben generalmente tanta atención.

(3.2) *permanente*, y desarrolla funciones que van más allá de la gestión electoral y son sobre todo *funciones secundarias*. Dependiendo la alternativa, se deriva la profesionalización del OE. Un OE permanente tendrá un nivel de profesionalización más elevado en el desarrollo de sus funciones respecto a uno no permanente.

Cuadro 3. Criterios de análisis de los OE



4) *Criterio de Poderes sobre el Proceso Electoral*: ¿Hasta que punto los OE tienen autonomía absoluta en gestionar los procesos electorales? ¿Sus decisiones pueden ser cuestionadas legalmente por los electores o los partidos? Éste criterio está estrechamente relacionado con el 'criterio de independencia, ya que se refieren a la relación entre el OE y el contexto institucional y político. En éste sentido 'poder' se refiere al contenido e amplitud que las leyes le otorgan a los OE en relación a las *funciones* que desempeña, sean *esenciales* o *secundarias*, lo que significa conferir facultades exclusivas que no pertenecen a ninguno de los otros poderes (Giraudi y Righetini, 2001:30). Existen, en general dos tipos de poderes en relación a los OE que varían en un continuum de intensidad, limitados (*soft*) y amplios (*hard*). Los poderes limitados refieren a funciones estrictamente administrativas que se circunscriben al buen desarrollo de las funciones *esenciales*, mientras que los poder amplios refieren que además de las funciones *esenciales*, un OE puede controlar diversos aspectos de las contiendas electorales, tales como el financiamiento de los partidos, controversias al interior de éstos hasta –en caso extremo- su permanencia o no en el sistema de partidos.

Poderes e *Independencia* son criterios que pueden ser considerados como variables homogéneas en el sentido metodológico del término, en tanto que producen

efectos constantes sobre los resultados (*cfr.* King, *et. al.*, 1994:91-93). Como se señala más adelante, un OE independiente con poderes amplios tendrá más poder de control sobre los procesos electorales, no sólo en cuanto a *funciones esenciales* sino sobre todo en cuanto a *funciones secundarias*, respecto a un OE temporal y dependiente del ejecutivo.

5) *Criterio de Nombramiento-Composición de los miembros que conforman el OE*: refiere a la composición de los miembros que dirigen el OE. La independencia o no de un OE no sólo reside en la autonomía para tomar decisiones respecto a los eventos que suceden durante un proceso electoral, sino también en la nominación y composición de sus miembros, ya que de ello deriva, en parte, considerar al modelo de OE como gubernamental o independiente. El *nombramiento* de los miembros del OE puede provenir (5.1) desde los partidos (y nos referimos a los partidos en el Parlamento), o por (5.2) los componentes de los otros poderes del Estado, que pueden ser el poder ejecutivo o judicial. De ésta distinción inicial se derivan varias tipos de nombramiento, que pueden ser de acuerdo entre los actores o por un procedimiento previa y legalmente acordado. Puntualizando, el nombramiento de los miembros de un OE puede ser puramente partidista (es decir, desde el parlamento), o puede ser a través del Ejecutivo o del Poder Judicial sin la intervención de los partidos, o través de un mecanismo mixto.

Por otro lado, la composición puede ser de carácter partidista, no partidista o mixta. En el caso que la composición fuese sólo partidista (1EC), entonces son los propios partidos los que ejercen, a través de sus representantes en el OE, un poder de decisión y de control sobre el proceso electoral que sólo a ellos afecta. En los hechos, éste modelo sólo se ha presentado en Venezuela de 1964 a 1993, cuando el Consejo Supremo Electoral (CSE) de acuerdo con la ley, debían ser formado por representantes de los partidos políticos con mayor votación en la Cámara de Diputados del Congreso. También se consideraba que los partidos tradicionales "enraiza-dos en la conciencia nacional" deberían tener preferencia en la composición del CSE (Lucena, 2003:245). De la misma forma, en Brasil hasta 1930, eran las Cámaras del Congreso las que podían definir quienes entraban a la contienda electoral. Gran parte de los OE son nombrados por acuerdo entre partidos y con la participación de uno o más poderes, ya sea el Ejecutivo o el Judicial, y su composición es mixta o no partidista, dependiendo si es un OE sólo de Gestión Electoral o de Justicia Electoral.

Cuadros 4 y 5. Composición de los OE: Tipología y Casos

Nomination	Composition-membership: Partisan	Mixed	Non-Partisan
From Parties	1 EC	2 EC	3 EC
From Powers	4 EC	5 EC	Electoral Tribunal
	Governmental Model (1)	Governmental Model (2)	Specialized Court

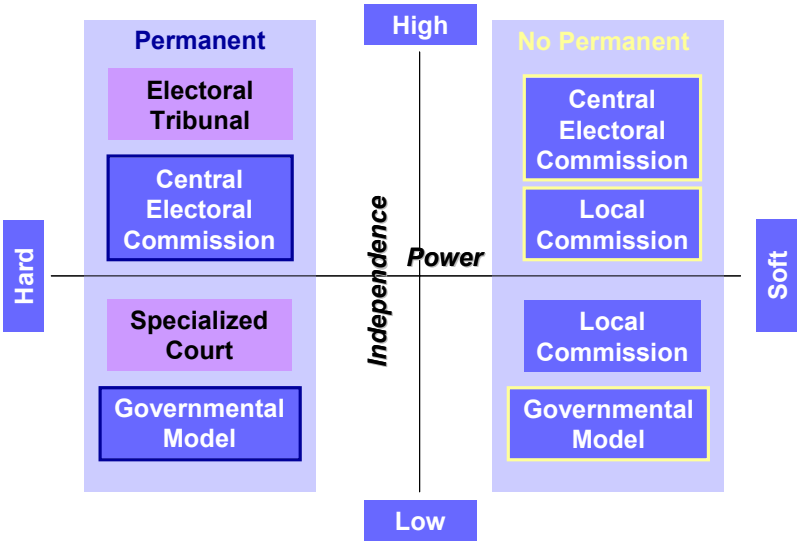
Nomination	Composition-membership: Partisan	Mixed	Non-Partisan
From Parties	Venezuela CSE 1964-1993 Brazil 1930	Mexico: IFE 1994	Mexico: IFE 1996 Peru: JNE
From Powers	Mexico IFE 1989	Chile TCE 1925-1980	Brazil: TSE Mexico: TRIFE Uruguay: CE Chile: TCE
	Mexico CFE 1958-1988	Chile: SNE	Mexico TCE 1986

Casos en los que el nombramiento proviene de los partidos en el parlamento y su composición es Mixta, es decir, con miembros tanto de partidos como miembros que no pertenecen a éstos, encontramos al Instituto Federal Electoral (IFE) en México de 1989 a 1994; OE dónde sus miembros son nombrados por Ejecutivo y tiene una composición mixta, es el actual Servicio Nacional Electoral de Chile.

Pero los casos dónde intervienen los poderes, ya sea sólo el Ejecutivo, sólo el Judicial, o ambos, se presentan por obvias razones en los OE que llevan a cabo funciones de Justicia Electoral, como son los casos del Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) –el cuál lleva al mismo tiempo funciones de Gestión Electoral-, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) en México, el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) en Chile, o la Corte Electoral (CE) en Uruguay. El caso dónde existe un Tribunal con poca independencia del poder Judicial y poca influencia sobre el proceso es el caso del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) en México que existió desde 1986 hasta 1996.

Una vez que hemos delimitado los diversos aspectos que comporta el diseño institucional de los OE, podemos clasificarlos, no sólo desde la dimensión relativa a la *independencia* (o no) de los OE, la cual, desde la perspectiva de IDEA (2007) propone tres modelos de OE (Gubernamental, Mixto e Independiente) y sus derivaciones; sino también integrar la dimensión relativa a sus funciones *esenciales* y/o *secundarias* en tanto que comportan poder de influencia sobre los procesos electorales. De ésta forma podemos ubicar los diversos modelos de OE en un espacio bidimensional (Poderes e Independencia) que considera los puntos máximos y mínimos de éstas características.

Grafica 1. Modelos de OE en AL



De esta forma, en el primer cuadrante[10] ubicamos a los OE con poderes limitados (*Soft*) e independiente (*High*): a esta dimensión corresponden las Comisiones Electorales, centrales o locales, pero que no son permanentes; es decir, que sus funciones terminan o disminuyen sensiblemente una vez que el proceso electoral ha concluido. Casos de ésta naturaleza podemos encontrarlos en el de Reino Unido o Estados Unidos de América (EUA). En el segundo cuadrante encontramos el Modelo Gubernamental, con prácticamente baja independencia *(low*) y poder limitado (*soft*), ya que éste tipo de OE en general sólo se ocupan de llevar a cabo las *funciones esenciales* de los procesos electorales, casos de ésta naturaleza se presentan en Bélgica y Luxemburgo. En el tercer cuadrante podemos ubicar a aquellos OE que teniendo poca independencia, sus poderes sobre los procesos electorales van más allá de llevar a cabo *funciones esenciales*, sino que además se especializan en varias *funciones secundarias*. Aquí se ubican tanto Modelos Gubernamentales como Cortes Electorales que llevan a cabo tareas de contencioso electoral. Modelos Gubernamentales de éste tipo son las juntas electorales en España que bajo la supervisión del Ministro del Interior lleva a cabo los procesos electorales. En América Latina encontramos la Comisión Federal Electoral en México hasta 1988, o el actual Servicio Nacional Electoral (SNE) de Chile y la Dirección General Electoral (DGE) en Argentina. En el cuarto cuadrante encontramos los OE con mayor poder decisional sobre los procesos electorales, independiente y permanentes, en éstos se encuentran modelos de Comisiones Electorales permanentes,

[10] En sentido al movimiento de las manecillas de un reloj.

pero también los Tribunales Electorales. Ambos modelos existen en América Latina, en algunos casos la gestión electoral es mixta, y en otros sólo está bajo el cargo de los Tribunales Electorales, es en éstos modelos que centraremos la atención en los siguientes apartados.

4. ORGANISMOS ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: ALGUNAS HIPÓTESIS

En la literatura sobre la gestión de los procesos electorales en sistemas democráticos, con especial atención en América Latina, está ampliamente aceptado que, para asegurar procesos electorales, libres e imparciales, los Organismos Electorales (OE) deben ser independientes del gobierno en turno y de cualquier relación partidista que ponga en duda su imparcialidad. Orr, Mercurio y Williams han mostrado cómo con el pasar de los años, sobre todo después de la denominada tercera ola de democratización, el modelo de OE independiente, del tipo Comisión y/o Tribunal Electoral, se ha convertido en uno de los factores más importantes para asegurar elecciones libres (Orr, *et. al*, 2003: 339), aunque también se ha demostrado en otros contextos, que no siempre es imperioso que sea así si el contexto político es estable a lo largo del tiempo(Boda, 2006). La importancia de los OE, cabe repetirlo, es un elemento cardinal en los procesos de democratización, y siguiendo a López-Pintor, son instituciones que aseguran aspectos sustantivos de la gobernabilidad, en tanto que ésta se basa en gran parte en la legitimidad de origen o electoral. Una eficiente gestión electoral, que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una elección, es un principio necesario de la legitimidad de origen que obtienen los gobernantes en las urnas.

¿Porqué los EMB's deben ser independientes? ¿Este modelo se presenta de la misma forma en todos los países? Según la hipótesis –atractiva pero aún poco analizada sobre todo empíricamente- de Keith Klein[11], los EMB's nacen en varios países por al menos razones:

> *(a).* Por deficiencias o carencias organizativas en la separación de los dos poderes que regularmente se encargan de la gestión electoral: el Ejecutivo y el Judicial.
>
> *(b).* Para afrontar una operación compleja y políticamente relevante como es la organización de los procesos electorales.

[11] Citado por Manrique, 2005: 27 (las preguntas también son tomadas de este texto)

Siguiendo a Klein, las preguntas que todo sistema político debe responder a la hora de organizar sus mecanismos electorales son las siguientes: *1)* ¿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 notas se van a mantener cuando está en juego una posible alternancia en el poder?; *2)* ¿La opinión pública del país y los propios partidos políticos están dispuestos a creer firmemente en la neutralidad de su administración para organizarlas?; *3.* ¿Es la administración pública, supuesta su neutralidad, suficientemente eficaz y está dotada de los medios necesarios para una operación tan compleja?; *4.* ¿Son suficientes los controles judiciales ordinarios para garantizar la actuación adecuada de la administración?; *5.*Suponiendo que lo sean ¿puede confiarse el control de las elecciones al Poder judicial? o, por el contrario ¿carece éste a su vez de la neutralidad o de los medios necesarios para desarrollar su función en las condiciones que requiere un proceso electoral?

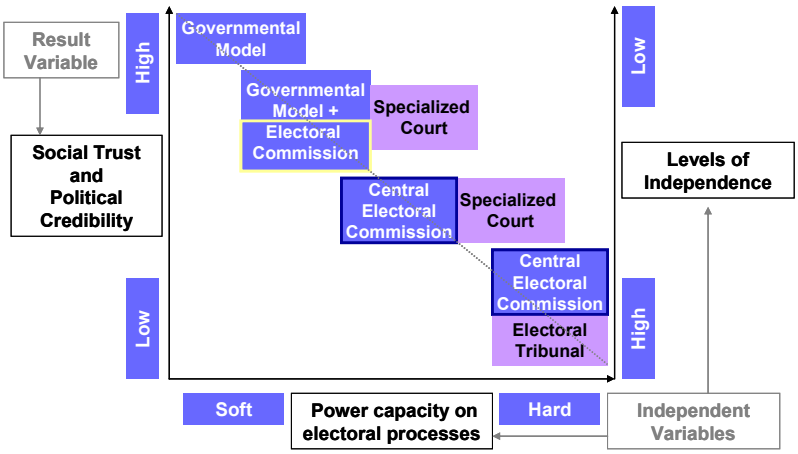
Si respondemos a éstas preguntas de forma positiva, entonces supondríamos, de forma ideal-típica, que en un estado democrático, una sociedad que tenga suficiente confianza hacia sus instituciones *regulares* (sea por su tendencia a la neutralidad en el ejercicio de sus funciones, ya sea por su eficacia administrativa, o por la existencia de medios institucionales que garantizan efectivamente la posibilidad de la alternancia en el poder y por lo tanto el *accountability* electoral, etc.) no es necesaria la existencia de un OE permanente y en cierta forma, tampoco independiente de la estructura regular del gobierno, y por lo tanto se privilegiaría el Modelo Gubernamental de OE. Esta forma ideal-tipica en realidad no existe en todo el mundo, pero se puede decir, que en los países considerados como democracias avanzadas o consolidadas –por ejemplo, EUA, Inglaterra, Bélgica e Italia, por ejemplificar – los organismos encargados de la gestión electoral no son permanentes y en varios casos son parte de la administración ordinaria (López Pintor, 2000:27-34). Incluso, en algunos casos, los partidos políticos interactúan con la sociedad civil en la organización de la jornada electoral, desde la recepción de votos hasta el conteo general de los mismos, y por lo general, no se pone en duda la imparcialidad del proceso y los mecanismos electorales funcionan sin generar desconfianza hacia la sociedad.

Lo anterior es parte de lo que podemos llamar *"la hipótesis de clasificación de OE a partir de grados de confianza"* (*HGD*)[12]. Esta hipótesis, es factible de ser 'comprobada' empíricamente, y ya la clasificación de López-Pintor, señalada anteriormente, permite vislumbrar algunos resultados. La confianza puede ser definida como «una expectativa de experiencia con valor positivo por el actor, madurada bajo condiciones de incertidumbre, pero con presencia de una carga cognitiva y/o emotiva que permita superar la barrera de la mera esperanza» (Mutti, 1998:42). La confianza ayuda mayormente a reducir la incertidumbre. El problema es que la confianza es un término muy amplio que puede llevar generar equivocaciones. ¿Cómo entenderla respecto a los OE? Los OE son instituciones, y por tanto lo que generan es confianza institucional. Como ha señalado Zucker (1986) la confianza institucional no depende de la familiaridad entre los individuos o de una historia común, sino del soporte y seguridad que proporcionan estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente, que garantizan la confianza. Es esta definición la que nos sirve para analizar los EO, y habría que agregarla si tomamos como válida la *HGD*; pero también es preciso hablar de credibilidad política, que no sólo hace referencia a los individuos, en este caso como ciudadanos-electores, sino también a todos aquellos actores que se involucran en el la política y en específico en los procesos electorales. Formulando la pregunta ¿Sobre que actores los OE generan confianza y/o credibilidad política? la respuesta tentativa serían los sujetos que interactúan en los procesos electorales, que son: *a)* Los ciudadanos como electores; *b)* Los partidos políticos como sujetos centrales de los procesos electorales; c) Los parlamentarios como sujetos electos y susceptibles de participar continuamente en elecciones; y *c)* Los propios funcionarios electorales.

Dado lo anterior, podemos decir entonces que los OE, como instituciones, al desempeñar eficientemente sus funciones *esenciales*, y *secundarias* si es el caso, generan confianza hacia los actores que interactúan en los procesos electorales. Ahora bien, la *HGD* para clasificar los OE, es sugestiva, pero necesariamente debe tomar en cuenta los criterios que hemos señalado anteriormente para ubicar los Modelos de OE en América Latina, sobre todo la *independencia* y el *poder* o influencia de los OE sobre los procesos electorales. La integración supone una graduación de OE como se muestra en la Grafica 2.

[12] Esta hipótesis es mencionada solo como tal, tanto por K. Klein –ya citado- y por Pablo Santolaya (2006 y 2008).

Grafica 2. Organismos Electorales y Credibilidad Política: hipótesis



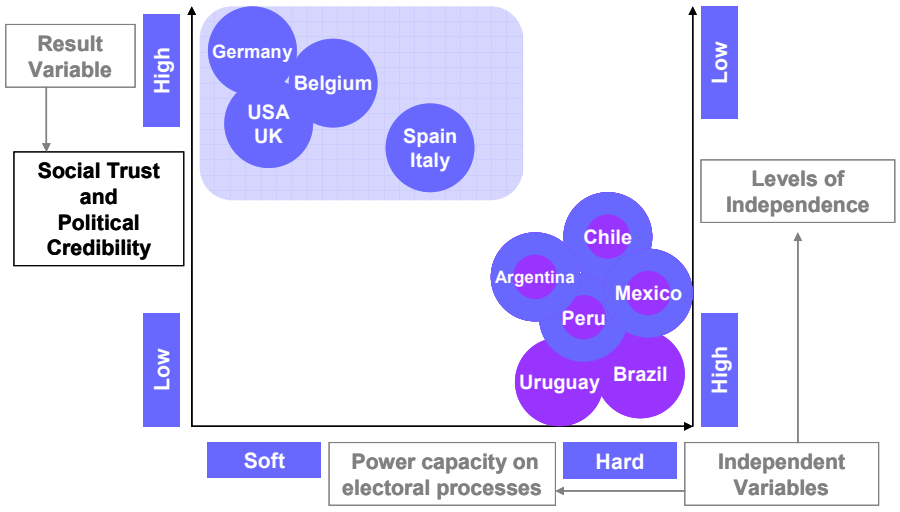
En este modelo, los criterios para clasificar los OE de (1) *poder* o influencia sobre los procesos electorales, y (2) niveles de *independencia*, se configuran como «variables independientes», que dentro de sus *continuums* (*poderes* limitados –*soft*- a amplios -*hard*-, e independencia –de alta a baja-) ordenan y clasifican los OE en relación a la *Confianza Social y la Credibilidad Política* como «variable de resultado».

Reconsiderando: los criterios funcionales sobre los cuales tanto el Modelo de Clasificación de IDEA y el Modelo UNDP permiten catalogar los OE, pero no dicen mucho de sus efectos (o resultados); mientras que la *HGD* pretende clasificarlos en función de las condiciones (en el *continuum* confianza-desconfianza) que les dieron origen pero no considera tampoco sus resultados, porque supone que éstos pueden ser constantes en el tiempo, como si las condiciones que les dieron origen no pudieran variar en el tiempo. Al considerar la '*Confianza*' como un resultado, podemos introducir elementos que pueden ser analizados con mayor detenimiento, y con instrumentos de cuantitativos dependiendo los sujetos a identificar sobre los que los OE genere confianza, sean los ciudadanos como electores, los partidos como instituciones o parlamentarios como representantes de los partidos en el poder.

Ahora bien, la Grafica 2 sitúa los diversos Modelos de OE en relación a sus niveles de independencia y poder. Así, el (1) modelo gubernamental se ubica como el modelo con menor poder sobre el proceso electoral e independencia nula, pero que genera confianza en la sociedad y ésta a su vez confía en dicho modelo de gestión; un segundo modelo

(2) mixto, sería aquel dónde son dos órganos los que gestionan los procesos electorales, y puede ser un órgano gubernamental o una comisión electoral no permanente y una corte especializada encargada del contencioso electoral; un tercer modelo de gestión sería aquel (3) conformado por una comisión electoral permanente con el apoyo de una corte electoral; el último modelo de gestión electoral (4) sería aquel con mayor poder e independencia sobre los procesos electorales, una comisión de carácter permanente junto con un tribunal electoral encargado del contencioso electoral. Este modelo, basado en la *Hipótesis de Grados de Desconfianza* ubica a los modelos de gestión electoral en un esquema de análisis más amplio. Inicialmente este modelo es sugestivo, al comparar los casos, por ejemplo los mencionados en el estudio de López-Pintor (2000) y que mencionamos en el Cuadro 2, entonces se pueden entender las grandes diferencias en los modelos de gestión electoral en América Latina en comparación con algunos países de Europa Occidental y América del Norte.

Grafica 3. Modelos de Gestión Electoral y Confianza Social:
Democracias consolidadas y AL en comparación



Desde la perspectiva de la *HGD*, en el extremo de máxima confianza se encuentran los casos de Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Reino Unido; y un poco mas abajo, los casos de España e Italia. Como señala Santolaya (2008), en estos países es la administración ordinaria la que lleva a cabo las *funciones esenciales* de los procesos electorales, y es el poder judicial el que resuelve los conflictos post-electorales en caso de que los hubiera. En el otro extremo, están en su mayoría los casos latinoamericanos; modelos mixtos de gestión electoral, cómo Argentina, Chile y Perú, dónde la

administración ordinaria coadyuva en la organización electoral, pero el poder decisorio permanece o en Comisiones Electorales permanentes, o en Tribunales de Justicia Electoral. En los casos de Uruguay y Brasil, es un Tribunal Electoral el que lleva a cabo todas las funciones, *esenciales* y *secundarias* de gestión electoral. El caso extremo es México, dónde un Tribunal Electoral y una Comisión Independiente gestionan los procesos electorales y dónde el Poder Ejecutivo sólo tiene una participación marginal a y través de una fiscalía especializada en delitos electorales.

No obstante que la clasificación de la *HGD* sea muy sugerente para comprender los OE en América Latina de forma comparada, ignora la cuestión del tiempo. Hasta ahora tanto la tipología del IDEA, del UNDP y la que considera la escala de confianza son solo clasificaciones y comparaciones de carácter sincrónico. No se cuestionan los *porqués* de la adopción de dichos modelos ó, como en el último modelo, presuponen un determinismo: sociedades desconfiadas de la administración ordinaria tienden a adoptar modelos de gestión electoral con órganos independientes y permanentes, y viceversa. En el siguiente apartado tratamos de explicar *grosso modo* el proceso de adopción de los modelos de OE mixtos en América Latina, con el objetivo, por un lado de contextualizar el proceso de creación de los OE en la región tomando algunos casos representativos, y por otro lado, de introducir la cuestión de la transición a la democracia. Fue este proceso histórico lo que explica en gran parte la adopción de los modelos de gestión ya señalados; indica un antes y un después que permite hacer una comparación diacrónica y enfoca de forma diversa el diseño institucional de los OE en América Latina.

5. La creación de Organismos Electorales antes y después de la Democracia: La Transición como Variable Interveniente

Como ya hemos señalado, las comparaciones sincrónicas de los modelos anteriores permiten definir y clasificar, pero su límite es que no explican más allá de una situación dada. Si partimos de la ubicación de los casos de OE en América Latina en el Grafico 3, conviene preguntarse ¿Porqué gran parte de los países latinoamericanos han adoptado ese modelo? ¿Cuál es su origen? Tomamos los casos representativos de Brasil, México, Perú, Argentina, Chile y Uruguay. En estos seis casos resaltan algunos aspectos tales como: *1)* Se parte de una característica homogénea común: hasta antes de la década de los años ochenta del siglo XX, en los seis existía un sistema autoritario, y si bien se

llevan a cabo procesos electorales, estos se consideran como 'elecciones autoritarias', dónde el objetivo no era una elegir un gobierno o representantes a partir de una competencia democrática, sino excluir a través de las elecciones a los que desafiaban quienes ocupaban en poder (Schedler, 2002: 39-46); *2)* En los seis casos la transición a la democracia se presentó de forma diferente, lo que permite evaluar a partir de una segunda característica homogénea común (la transición), aspectos heterogéneos (las diferencias en el proceso) que pudieron influenciar el diseño institucional posterior; y *3)* Como se señala enseguida, la creación de OE en la región aparece en un intervalo de tiempo que, visto desde una perspectiva de tiempo de *larga duración*, se ubica en un lapso que va de la década de los años treinta a los años cincuenta del siglo XX, un periodo donde se presentan los regímenes populistas y el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que implicó la profundización de relaciones de carácter clientelar entre la masa, no ciudadanos, y el poder (*véase* Mackinnon y Petrone, 1999). Una nota, Uruguay constituye un caso singular, ya que su vida democrática tiene ya una larga historia, no obstante, también se presentan periodos significativos que son compartidos con el resto de los países de la región. Y aún si se tratase de señalar su *unicidad* en el contexto latinoamericano, entonces habría que señalarlo como un caso de control comparativo con el resto de los países mencionados en este trabajo.

5.1 Los Órganos Electorales en América Latina en la primera mitad del siglo XX

En Brasil, hasta 1930 el Poder legislativo a través de las Cámaras de Diputados y Senadores tenían la facultad de decidir si se declaraban o no electos a los candidatos que ganaban en las urnas. En ese año, la gestión electoral se separó de los poderes políticos representados en el Congreso creando el Tribunal Superior Electoral. En 1937, al imponerse el llamado *Estado Novo* y una nueva constitución, se suspenden las funciones del Tribunal, hasta que en 1945 se vuelve a instaurar. La Constitución de 1947, consideró la calificación electoral, como facultad exclusiva del Poder Judicial, la cual permanece a la fecha invariable[13]. Durante el régimen militar de 1964 a 1985, el

[13] En la actualidad "los órganos de la Justicia Electoral de primera instancia actúan en todos los municipios y en todo el territorio nacional. En las elecciones estatales actúan los Tribunales Regionales Electorales, que tienen la función de coordinar y centralizar el registro de candidatos y se encargan de la proclamación e investidura de los elegidos. Estos tribunales están compuestos por dos magistrados y dos jueces de la Justicia Estatal, elegidos por un periodo de dos años por los respectivos tribunales de Justicia, dos juristas y un juez federal. En las elecciones nacionales el proceso es coordinado por el Tribunal Superior Electoral, formado por tres ministros del Supremo Tribunal Federal (STF), dos ministros del Superior Tribunal de Justicia y dos juristas escogidos por el presidente de la República, a partir de listas

TSE tuvo una función reducida en la gestión de los procesos electorales que se desarrollaban a nivel local, ya que se creó el *Colegio Electoral*, creado específicamente para seleccionar al Presidente. Compuesto por miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores, más que elegir, legitimaban al candidato seleccionado por el Alto Mando de las Fuerzas Armadas.

En México, la gestión electoral estuvo conferida a la Comisión Federal Electoral (1958-1989), encabezada por el Secretario de Gobernación (figura que corresponde a un Ministro del Interior) y por lo tanto era un modelo de OE gubernamental.La forma de calificación de elecciones de carácter político se presentó en México hasta 1989, cuando se crea el Instituto Federal Electoral que lo facultaba para calificar las elecciones. Hasta antes de ese año, la calificación de las elecciones se llevaba a cabo en el Congreso, órgano que decía la validez o no de los procesos electorales (Hernández, 2004).

En el caso de Perú, en 1930 una Junta de Gobierno Militar toma el poder, pero fracasa y se instala una Junta Nacional de Gobierno, la cual convoca a elecciones generales y crea el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como máximo órgano rector de los procesos electorales, otorgándole una vida institucional autónoma, independiente y de naturaleza colegiada. El JNE permanece invariable como órgano de gestión y de calificación electoral hasta 1993.

En el caso de Argentina, desde 1911 la gestión electoral así como lo contencioso electoral estuvo confiado al Poder Judicial con algunas variaciones a lo largo de los años. En 1962 se crea la Cámara Nacional Electoral (CNE) como una rama independiente dentro de las funciones judiciales, pero en 1966, bajo la Dictadura Militar denominada "*Revolución Argentina*", el gobierno la suprime junto con la proscripción de los partidos. En 1971, todavía bajo tal Dictadura, se reestructura la CNE la cual mantiene, en términos generales, las mismas funciones en la actualidad, pero sólo pudo actuar en pocos procesos electorales, como las de 1973 que llevaron al poder a Juan Perón.

---

triples elaboradas por el STF" *Tomado de* Zadek (2008), *"Justicia Electoral"*, *Brasil em foco*, on line [http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/espanhol/index.htm]

En el caso de Chile en 1925 se crea el Conservador del Registro Electoral (CRE) y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), éste último era el encargado no sólo de lo contencioso electoral sino también de la gestión electoral. A pesar de ser un órgano judicial, estaba compuesto por dos miembros del poder judicial y dos del Congreso (el presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la de Senadores). En 1962 se crea la Dirección de Registro Electoral (DRE) la cual sustituye al CRE, permaneciendo invariable el TRICEL. En 1980, el gobierno militar aprueba una nueva Constitución dónde reconoce los OE, pero no entran en funciones. La Constitución de 1980 modificó tres aspectos del TRICEL: los Ministros serían nombrados por la Corte de Justicia y no por el Ejecutivo, por lo que su composición pasó a ser estrictamente judicial, y le otorgó autonomía en sus funciones.

Por último, en el caso de Uruguay es, como sabemos, un caso excepcional en comparación con los demás países de la región, ya que desde su independencia en 1825, y con ciertas influencias del modelo republicano suizo, una combinación de cuasi-presidencialismo y un sistema de multipartidista formado en el siglo XX, mantuvo una estabilidad democrática continua con dos *interregnum* significativos, las Dictaduras de 1933-34, y la más larga de su historia de 1973 a 1984. En éste país, fue en 1924 que se crea la Corte Electoral (CE), como OE autónomo e independiente, y a la cual se le confieren funciones de gestión y justicia electoral (Staino, 2006:218). La CE fue reformada en 1952 pero sus funciones siguen vigentes a la fecha.

Como se puede observar, en cinco casos, exceptuando México, en la creación de los primeros OE se privilegió el modelo de Tribunal Electoral, confiriéndole tareas tanto de gestión como de contencioso electoral. Es preciso resaltar que el cambio significativo fue el paso de la calificación de las elecciones de carácter político a la calificación judicial. No obstante, con excepción de Uruguay, el desempeño de los OE no tenía la relevancia que hoy han adquirido, porque las elecciones simplemente no eran, la mayoría de las veces, democráticas en el sentido amplio de la expresión.

5.2 Órganos Electorales y formas de transición a la democracia

Los procesos de transición a la democracia en América Latina, como el mismo término lo indica, fijan un antes y un después. Como ya hemos señalado, no es objetivo de este

trabajo discutir los términos de dicho proceso en la región, un tema por demás extensamente estudiado (O'Donnell y Schmitter, 1986; Karl y Schmitter, 1991), lo que nos interesa es señalar las variaciones –si las hay- de los OE en dicho contexto y la etapa de la democracia en la región. Ahora bien, uno de los problemas al utilizar la palabra *transición* en AL es la ambigüedad con la que se ha utilizado el término. Hay quienes quisieran ver realizado en la región una democracia casi similar a la que se presenta por ejemplo en los países de Europa Occidental, y por lo tanto ven la transición como un proceso continuo e inacabado. Aquí consideramos lo ya señalado por Schmitter, y que hemos mencionado anteriormente, 'transición es el intervalo entre dos regímenes', y por o tanto analizamos los cambios que trajo ese intervalo en relación a los OE en América Latina. Fue preciosamente en ese lapso de tiempo que los OE adquirieron relevancia y se han convertido en instituciones centrales del proceso de consolidación de la democracia.

De forma sintética señalamos cómo se presentó tal 'intervalo' en los casos que estamos analizando y que cambios trajo en el diseño de los OE ¿La forma de transición implicó un cambio importante en su diseño? ¿Si fue así, en que manera impactó? En el Cuadro 6 hemos especificado la forma de transición y los cambios que esto trajo para los OE. En el caso de Brasil, la transición a la democracia se presenta como una *negociación*, ya que no hubo una ruptura entre las fuerzas militares en el poder y la oposición. Fue un proceso iniciado por el mismos régimen militar debido a la crisis en la coalición dominante que se empieza a vislumbrar en 1979 que lo lleva a formular una reforma al sistema de partidos, y que abre un periodo de reacomodo de fuerzas políticas y el re-emerger de los partidos políticos, los cuales fueron ganando posiciones a nivel local hasta lograr ganar la presidencia dentro de las reglas de selección del Colegio Electoral en 1985 (Vasconi, 1986:34). La transición entra a su fase final con la promulgación de una nueva constitución en 1988, que nuevamente afirma las funciones de gestión pero sobre todo de Justicia Electoral del TSE; en con las elecciones democráticas de 1990, ya no es el Colegio Electoral el que seleccionó al candidato, sino un proceso electoral abierto y competido dónde la ciudadanía a través del voto directo eligió al primer presidente elegido democráticamente después de veinticuatro años de Dictadura Militar.

El caso de México es complejo porque el término transición implica un periodo de tiempo bien definido, y por lo general corto en la línea de tiempo. Algunos han señalado

que la transición a la democracia comenzó en 1977 cuando se crea la figura de diputados de partido, lo que permite expresarse a la oposición en el parlamento, hasta la derrota del partido hegemónico en el año 2000 (Eisenstadt, 2004). Pero esta periodización es en cierta forma equivocada. Si el sistema de partido hegemónico empezó en 1929 y termina en el año 2000, desde la perspectiva antes señalada esto significa que el sistema tuvo una duración de 71 años, de los cuales 30 estuvo en transición, es decir, casi la mitad de su existencia, lo cual muestra que el paradigma 'transición' en el caso de México es equivocado. Para el caso hablaremos entonces de *proceso de democratización* y para definir tiempos, señalamos dos fechas importantes: 1988, año en el cual la oposición se organiza para rechazar lo que se considera un fraude en las elecciones de ese año, y que da pauta a una serie de reformas de las que precisamente nacen los OE actuales; y el año 200, cuando se presenta la alternancia en la presidencia. Hasta 1988, la calificación de las elecciones estaba en manos de la Cámara de Diputados, y la gestión de las elecciones en una Comisión Electoral (Modelo Gubernamental). En 1989 se lleva a cabo una reforma electoral de la cual nace el Instituto Federal Electoral (IFE) pero como Modelo Gubernamental, dicha reforma redujo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, de 500 (número de diputados) a 100. Años atrás, se había dado un paso en la construcción de OE al crear en 1986 el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), dedicado exclusivamente a dirimir controversias electorales pero no a calificar los procesos. En 1994 se lleva a cabo una reforma que otorgó al IFE mayor autonomía, pero bajo la dirección de un representante del gobierno, por lo que podemos decir que se creó un Modelo de OE Mixto (Prud'homme, 1996). En 1996 se lleva a cabo otra reforma, la cual definió el diseño de los OE actuales. Se otorga autonomía total al IFE, y se convierte en un organismo autónomo del poder ejecutivo, y la calificación de las elecciones, además de las funciones de contencioso electoral que ya tenía como TCE, quedan en manos de un Tribunal Electoral (TRIFE). De tal manera, que a través de estas reformas podemos ver, cómo el proceso de democratización afectó el diseño de los OE, pasando de tener un Modelo Gubernamental, a uno Mixto e independiente, compuesto por una Comisión Electoral y un Tribunal Electoral.

Cuadro 6. Organismos Electorales antes y después de la Transición

Cases	EMB (Before)	Type of Transition to Democracy	EMB (After)
Brazil	TSE Electoral Code 1932, 1935 Constitution 1946	Negotiation, 1985-1988	TSE 1988
Mexico	Federal Electoral Commission 1958-1988	Democratization Process (1988-2000)	IFE 1989 TRIFE 1996
Peru	JNE 1930	1º Transition (1980) 2º Transition (2000)	ONPE, 1993 RENIEC 1993 JNE, 1993
Argentina	National Electoral Chamber CNE 1971	Transition Breakdown 1983	CNE DGE 1983
Chile	TRICEL 1925-62 DRE 1962	Transition 1990	TRICEL, 1987 SNE, 1986
Uruguay	Electoral Court 1924 → 1952	Transition Opening up 1984-1985	Electoral Court

Perú tuvo una Dictadura militar que dura de 1968 a 1980; durante ese periodo, la JNE creada en 1930 tuvo funciones, como en otros casos, muy limitadas. La transición fue producto de una crisis económica que el gobierno militar no pudo controlar y por lo tanto lo deslegitimó en términos de funcionales para seguir en el poder, ello lleva a que en 1979 un Congreso Constituyente elegido democráticamente, redacte una nueva Constitución, la cual prácticamente dejó intactas las funciones de la JNE, misma que gestionó el proceso electoral que permitió al año siguiente la toma de posesión de un Presidente democráticamente electo después de doce años de gobierno militar. Esta es considerada la *primera transición* en Perú, pues la década de los noventa trajo una crisis económica que llevó al desprestigio a los partidos político, permitiendo que un *out-sider* del sistema, Alberto Fujimori, ganara la presidencia en 1990. Fujimori encabeza en 1992 el denominado 'auto-golpe de Estado' disolviendo el Congreso e interviniendo el Poder Judicial. Posterior a éste evento, se convoca a un Congreso Constituyente que redacta una nueva Constitución en 1993. Esta última tuvo un impacto muy importante en la gestión electoral, ya que fragmenta el sistema de gestión electoral peruano en tres órganos: separa las funciones de registro de electores en el Registro Nacional Electoral (RENIEC); de gestión electoral y por lo tanto para llevar a cabo las *funciones esenciales* y *secundarias*, con excepción de lo contencioso electoral, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la cual obtiene autonomía en 1995 a partir de la promulgación de su Ley Orgánica; y, deja a la Junta Nacional Electoral (JNE) las funciones de Tribunal Electoral para conocer de controversias electorales y la calificación de las elecciones. La denominada *segunda transición* del año 2000, signada

por el abandono de la Presidencia de Fujimori quien estaba ya en su tercer mandato, no comportó posteriormente ningún cambio en la estructura mixta de gestión electoral en Perú.

Durante la última Dictadura militar argentina de 1976 a 1983, en la cual se sucedieron cuatro juntas militares sucesivas, a diferencia de los casos hasta ahora mencionados, la transición fue producto de la crisis que trajo consigo la derrota del ejército argentino en la Guerra de las Malvinas de 1982 a la cual se le sumó la profundización de una crisis económica, eventos que presionaron a la cúpula militar por la opción de una salida electoral. Desde las elecciones de 1983 hasta la actualidad, la Cámara Nacional Electoral es la que ha gestionado los procesos electorales, concentrando funciones *esenciales* de organización de las elecciones, y *secundarias* sobre todo de calificación y contencioso electoral. En ese mismo año, dentro del Ministerio del Interior se crea la Dirección Nacional Electoral (Modelo Gubernamental), la cual coadyuva en la gestión electoral, algunas de sus funciones son *secundarias* de carácter administrativo, sobre todo para la formación del padrón de electores. Pero es la CNE la que concentra todas las funciones tanto *esenciales* como *secundarias* en la gestión electoral.

Chile tuvo una Dictadura que duró de 1973 a 1990, y una transición a la democracia que va de 1987, cuando se promulga la Ley que reconoce a los partidos políticos a las primeras elecciones democráticas de diciembre de 1989. Destaca la creación de la Ley Orgánica Constitucional en 1987 sobre sistema de inscripciones electorales y Servicio Electoral, es con esta Ley que nuevamente entra en funcionamiento el TRICEL. Un año antes, en 1986 se creó el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Nacional Electoral (SNE). Éstos OE, uno Modelo Gubernamental y otro Judicial, gestionan, primero el plebiscito de 1988, que de acuerdo con los artículos transitorios de la Constitución de 1980, la Junta Militar debía someter al voto de la ciudadanía un candidato de la misma junta para ocupar la presidencia por ocho años más. Al vencer la opción opuesta a la continuidad del gobierno militar, en 1989 se llevan a cabo las elecciones que signan el fin de la dictadura en ese país. ´

El caso de la transición a la democracia en Uruguay es, en ciertos aspectos, similar al Chileno, pero a diferencia de éste, pocos fueron los cambios en relación a los

Organismos Electorales. La Dictadura Militar que tomó el poder en 1973, convoca a un plebiscito en 1980 para refrendar un proyecto constitucional que propone la junta militar en el gobierno. Al ser rechazada por la ciudadanía inicia un proceso de apertura que lleva a que en 1984 se llame a elecciones para renovar la presidencia, y al año siguiente, después de que la Suprema Corte de Justicia tuvo el poder por un tiempo limitado, toma posesión el presidente electo democráticamente. Durante este proceso, la Corte Electoral, no sufrió ningún cambio, de hecho, sus funciones han permanecido casi invariables desde 1924. Su rol en el proceso de transición fue de gestión electoral y calificar los procesos que dieron paso a la democracia en el país.

Cuadro 7. Efectos de la Transición en los OE

Cases	EMB (Before)	Transition to Democracy	EMB (After)
Brazil	Electoral Tribunal	=	Electoral Tribunal
Mexico	Governmental Model	⟶MIXED	Electoral Tribunal C. Electoral Commission
Peru	Electoral Tribunal	⟶MIXED	Electoral Tribunal C. Electoral Commission
Argentina	Electoral Tribunal	⟶MIXED	Electoral Tribunal Governmental Model
Chile	Electoral Tribunal Governmental Model	⟶MIXED	Electoral Tribunal Governmental Model
Uruguay	Electoral Tribunal	=	Electoral Tribunal

Si observamos los cambios que sucedieron en el contexto de los procesos de transición a la democracia (Cuadro 7), podemos entonces observar que los OE variaron, lo que significa que éste proceso influyó en algunos casos de manera significativa (México, Argentina, Chile y Perú) y en otros no tanto (Brasil, Uruguay).

Si bien en Brasil el Modelo de OE continuó siendo de Tribunal Electoral, los cambios significativos están en que la calificación de las Elecciones deja de ser política y pasa a manos del Poder Judicial. El caso que más varió es el mexicano, ya que comportó pasar del Modelo Gubernamental, dependiente del Ejecutivo, a un Modelo Independiente, formado por una Comisión Electoral Permanente y un Tribunal Electoral. Mientras que en Argentina, habiendo heredado un Modelo de Tribunal Electoral, al primero sólo se le agrega una instancia de Modelo Gubernamental con poco poder sobre los procesos electorales, pero haciendo eficiente la tareas del Tribunal, convirtiendo la gestión

electoral en un Modelo Mixto. En Perú la fragmentación es más alta, similar al caso mexicano, la gestión queda en manos de un Modelo Mixto, conformado por un Tribunal y una Comisión Electoral, ambos independientes y permanentes.

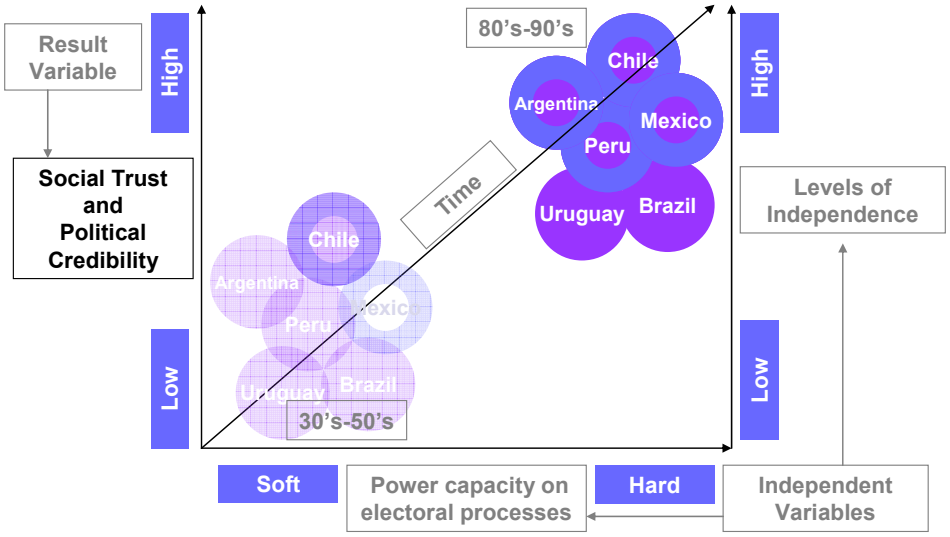
Pero todavía resta ver si la *Hipótesis de Grados de Desconfianza* (*HGD*) se sostiene a partir de los cambios históricos cualitativos observados. La perspectiva diacrónica indica que tal hipótesis se puede mantener pero con reservas, pues todavía varios aspectos deben ser comprobados empíricamente. Recapitulando (Gráfica 2), la *HGD* supone cuatro niveles de desconfianza: (1) Allí donde existe máxima confianza, existen OE sólo del tipo Modelo Gubernamental, mientras que (4) allí dónde existe máximos niveles de desconfianza, existen OE Mixtos, del Tipo Tribunales Electorales y Comisiones Electorales Permanentes. Allí donde existen niveles intermedios de confianza hacia la administración ordinaria (2), es ésta la que gestiona las elecciones con el apoyo de un OE Independiente, mientras que dónde existe cierta desconfianza (3), existen modelos de OE independiente pero con poco poder sobre el poder electoral. En otras palabras, los OE que se ubican en el nivel (4) 'gestionan' en cierta forma la desconfianza.

Pero el análisis diacrónico nos muestra que no del todo acertado decir que los modelos de OE en América Latina se crearon porque existían niveles o grados de desconfianza: se crearon meramente porque se consideró que eran los modelos más eficientes respecto a otros. En el caso de México, por ejemplo, el Modelo Gubernamental se adoptó en contraste al Independiente tipo Tribunal Electoral porque se consideraba que dar las tareas de gestión electoral a tal poder del estado, lo contaminaría políticamente. Casos como Perú, Argentina Uruguay y Brasil se adoptó el Modelo de Tribunal Electoral en un contexto dónde las elecciones no tenían el significado que hoy representan. De hecho, la democracia en la región era una excepción y la creación de los OE eran parte de los primeros intentos de democratización, como el caso de Uruguay dónde tuvo éxito hasta 1973.

Si vamos atrás en el tiempo (Grafica 4), la mayoría de los países analizados en este trabajo, con excepción de México, adoptaron el modelo de OE más *poderoso* en funciones, el de Tribunal Electoral en un periodo de consolidación de los estados liberales. Por supuesto que hay grandes diferencias entre aquellos de la segunda mitad

del siglo XX y aquellos de las décadas de los ochenta y noventa. Habrá que señalar que los primeros gestionaban sólo los procesos electorales como un procedimiento necesario, pero no con las características de las democracias actuales, porque la legitimidad de los gobiernos hasta antes de la transición a la democracia se basaba, más que en la legitimidad de origen o electoral, en la legitimidad funcional, aquella que se obtiene en el ejercicio del gobierno. Antes de que la democracia se difundiera en la forma en que se presentó en la última década del Siglo XX, las elecciones eran una especie de ritual plebiscitario, de aprobación o desaprobación de los gobiernos en turno.

Grafica 4. Modelos de OE en comparación diacrónica.



Desde que se presentaron los primeros procesos electorales en el contexto de la transición y la consolidación de la democracia en la región, la adopción de modelos de OE, mixtos en la mayoría de los casos como Comisiones y/o Tribunales con altos niveles de independencia y poder sobre los procesos electorales, se adoptaron, no sólo porque se desconfiara *per se* de la administración ordinaria, sino porque se identificaba a ésta con los regímenes autoritarios. La creación de nuevas instituciones como los OE, eran ineludibles, por un lado para romper con el pasado autoritario; pero por otro, para asegurar que la legitimidad de origen de los nuevos gobernantes elegidos democráticamente fuese emanada de procesos electorales lo mejor gestionado posibles para que fuesen claros los resultados.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS CONSECUENCIAS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURA

Como señalamos al inicio de éste trabajo, una de las dimensiones de la perspectiva de análisis basada en la 'calidad de la democracia', es la *Responsiveness* como resultado o capacidad, no solo del gobierno, sino de las instituciones de un sistema democrático en satisfacer las demandas de la sociedad. ¿Qué tipo de 'resultado' generan los Organismos Electorales? En el esquema de análisis que hemos esbozado en los apartados anteriores, se ha señalado que la confianza que generan los OE durante la gestión electoral, ya sea que desarrollen funciones *esenciales* y/o *secundarias*, es la variable de resultado que puede mostrar aspectos importantes de la democracia en América Latina. Una buena gestión electoral, genera confianza social no sólo sobre el OE, sino credibilidad política hacia los resultados de los procesos electorales que emanan de la competencia democrática. Hemos tratado de señalar criterios de análisis de los OE no sólo en concordancia a (1) sus funciones en correspondencia a las tareas de gestión electoral y su (2) ubicación en el contexto institucional (estudios de IDEA, 2006 y López Pintor, 2000), observando también (3) grados de influencia sobre el proceso electoral en relación a su independencia o no, y si el OE permanente o no, profundizando al mismo tiempo en la nominación y composición de sus miembros.

En éste trabajo también hemos desarrollado una comparación diacrónica, mostrando las variaciones de los OE, partiendo de su origen y utilizando la forma de transición a la democracia como variable interveniente para entender el diseño presente de la gestión electoral en algunos de los países más representativos de América Latina. Lo que hemos podido mostrar, es que el diseño de los OE y la forma de gestión de las elecciones en la región tiene una fuerte relación con la necesidad que las nuevas democracias tenían de crear instituciones que *generaran* confianza. Es decir, la creación de OE del tipo Comisiones Independientes con amplios poderes y Tribunales Electorales, no sólo fue porque la sociedad fuera desconfiada como sugiere la *HGD*, sino porque era –y aún es- necesario crear confianza en la democracia como la forma de gobierno deseable por sobre las otras formas; confianza en que la legitimidad democrática de origen es importante y que esta es mas profunda cuando existe claridad en el conteo y asignación de los votos que emiten los ciudadanos.

No obstante, lo que hemos presentado es sólo un esquema de análisis, de hecho incompleto todavía, que puede o no sugerir líneas de investigación empírica, que es una de las características que diferencia la ciencia política de otras formas de comprensión de la política. A partir de lo presentando, cabe preguntarse ¿En que es obligado seguir profundizando? Si bien la hipótesis de clasificación de los OE por grados de desconfianza es atractiva, tales grados no son indicadores que realmente permitan profundizar en tal hipótesis, empero, a primera vista es factible desarrollarlos. Pero más que observar los porqués de los grados de desconfianza, es todavía más relevante identificar con mayor rigor hacia que elementos específicos de los procesos electorales los OE generan confianza, además de los resultados electorales, y en este sentido es preciso desarrollar correlaciones con la presencia o no de conflictos post-electorales, y la capacidad de los OE para resolverlos eficientemente. Esta es la dimensión sobre la cual todavía no existen estudios comparados porque, no sólo es un trabajo que requiere tiempo y meticulosidad en definir indicadores que señalen que entendemos por 'conflictos' y sus 'resoluciones', sino porque, dadas las tradiciones político-culturales de América Latina, muchas veces los conflictos se resuelven en arenas políticas no formales. Así también, falta profundizar en la relación costo-efectividad de los OE independientes y con amplios poderes sobre los procesos electorales. ¿En que medida son eficientes? Si sólo fuese en organizar elecciones como lo ha señalado López-Pintor (2000), la relación no tendría sentido, porque eficientes procesos electorales son organizados y gestionados también por Modelos Gubernamentales en muchos otros países. Efectivamente, es mejor un cuerpo profesionalizado que uno temporal al cual hay que capacitar cada proceso electoral aumentando los costos de gestión, pero ello no indica más que una diferencia que no dice mucho. Para el caso de América Latina dónde existen en su mayoría modelos de OE mixtos es preciso generar otro tipo de indicadores, que muestren porqué tal efectividad va más allá de la organización y gestión procesos electorales, analizando sobre todo que tipo de *funciones secundarias* desarrollan y que impacto o resultados sobre la sociedad generan.

Algunos trabajos como los de Molina (1997), Hernández (1997), y Molina y Hernández (1998) han desarrollado estudios del desempeño de los OE en América Latina tomando como variable dependiente la 'credibilidad en las elecciones' y utilizando como variables independientes la integración, la institucionalización del sistema de partidos y el –ineficiente, pero muy difundido- '*número efectivo de partidos*'. Si bien la primera

correlación con la 'forma de integración' ya ilumina que el diseño de OE en América Latina efectivamente han generado confianza y credibilidad política, las correlaciones con los sistemas de partidos no dicen nada, porque estadísticamente se pueden hacer muchas correlaciones, pero no existe lógica relacional entre la existencia de partidos y el OE, es decir, es una relación *espuria,* en el sentido metodológico del término.

Uno de los proyectos mas difundidos entre los estudiosos de la política latinoamericana contemporánea es la base de datos del Proyecto "Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina" de la Universidad de Salamanca[14]. Entre los muchos datos que se han recogido, están las opiniones de los parlamentarios de algunos países de América Latina sobre que tanto confían en los Organismos Electorales. Con los datos que hasta ahora se han presentado, sólo se puede mostrar que la media de la opinión de las élites parlamentarias, en dos tiempos diversos (1998-2002) y (2003-2006), sobre su confianza hacia los OE ha variado negativamente[15]. Por ahora, sin entrar en más detalles, la sola opinión de los parlamentarios no dice nada en estricto sentido. Porque son percepciones que forzosamente deben ubicarse en el contexto temporal, no señalando sólo los tiempos, sino sobre todo ubicando la situación política del momento que los llevó a opinar positiva o negativamente respecto de los OE en sus respectivos países. Esto por supuesto no es un error de los datos que ofrece el proyecto mencionado, pero si es una línea de trabajo que debe todavía elaborarse si se desea explicar más allá de las correlaciones y las variaciones de las opiniones en el tiempo. Con esto queremos señalar, que futuras investigaciones sobre la dimensión 'responsiveness' en relación a los Organismos Electorales en América Latina, debe ir más allá de las clasificaciones, y sobre todo, demostrar empíricamente, hasta que punto han impactado estos organismos la Calidad de la Democracia en la región.

[14] "Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina", *on line*, [http://americo.usal.es/oir/elites/]
[15] Analizando la información de los boletines del Observatorio, encontramos que mientras entre 1998 y 2002, la media era de 3,18%, para el periodo 2003-2006, la media fue de 2.83%.

BIBLIOGRAFÍA

Alberti, Giorgio (1997), *"Movimentismo" and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study"*, en Eli Deniz (comp.), *O desafio da Democracia na America Latina*, Rio de Janeiro, IUPERJ:253-289.

Bartolini, Stefano (1991), *"Tempo e Ricerca Comparata"*, in G. Sartori e L. Morlino, *La Comparazione nelle Scienze Sociali*, Bologna, Il Mulino: 165-210

Boda, Michael D. (2006), *"Independence is not a Panacea. An evaluation of Election Administration in the United Kingdom"*, Paper presented, *Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, York University, Toronto.

Diamond, Larry (2002), "Elections without Democracy: Thinking about hybrid regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2:21-35

_____ y Leonardo Morlino (2004), *The quality of democracy*, Stanford Institute on International Studies (Working paper of CDDRL), on line: www.//cddrl.stanford.edu

Eisenstadt, Todd (2004), *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, New York: Cambridge University Press.

Giraudi, G. e M.S. Righettini (2001), *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentaza alla democrazia dell'efficienza*, Bari, Laterza.

Hernández Martínez, Ma. del Pilar (2004),*"Reestructuración de los organismos electorales en México"*, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, No.4:41-76

Hernández, Janeth (1997), "La credibilidad de los resultados electorales en América Latina", Mimeografiado. Maracaibo: Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público- Universidad del Zulia.

Karl, Terry y Philippe Schmitter (1991), *"Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe"*, *International Social Science Journa*l, Vol. 43, No. 128: 269-84

_____, (1995), "The hybrid regimes of Central America", Journal of Democracy, No. 6:72-86

King, G., R. Keohane y S. Verba (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princenton, Princenton University Press.

Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2002), "Elections Without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2:51-65

López-Pintor, Rafael (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme.

Lucena, Tibisay (2003), "Las reformas al sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998", *ALCEU*, Vol. 3, No. 6: 245-265.

Mackinnon, María Moira y Mario Alberto Petrone (1999), *"Los complejos de la Cenicienta"*, en *Populismo y neopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba.

Manrique Reyes, Alfredo (2005), *"La organización electoral colombiana hoy"*, en *Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano,* Tomo I, Bogotá, PNUD: 27-64

McClintock, Cynthia y Lebovic, James H. (2006), *"Correlates of Levels of Democracy in Latin America During the 1990s"*, *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, Num. 2: 29-59

Molina, José (1997), *"Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática"*, *Cuestiones Políticas*, No.19:11-22.

Molina, José y Janeth Hernández (1998), *"La credibilidad de las elecciones*

latinoamericanas y sus factores", Ponencia, XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois.

Morlino, Leonardo (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

_____(2007), "Explicar la calidad democrática: ¿que tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 2: 3-22

Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

_____;(1995), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, No. 5: 55-69

_____;Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzetta (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications,* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Prud'homme, Jean-François (1996), *"La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)"*, *Política y gobierno*, Vol. 3, No.1:93-126

Santolaya, Pablo (2006); Participación en la Mesa 3. Casos europeos: España y Alemania, *Seminario Internacional sobre Institucional Democrática. Experiencias Electorales Comparada*, IFE, México.

_____ (2008), *"El modelo Español de Administración Electoral"*, paper presentado en el Seminario *"Las garantías jurídicas de la regularidad de los procesos electorales en Iberoamérica"*, Instituto de Derecho Público Comparado, Madrid.

Schedler, Andreas (2002), *"Elections without Democracy: the menú of manipulation"*, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No.2: 36-50

Vasconi, Tomás Amadeo (1986), *"Argentina y Brasil: perspectivas de dos procesos de transición democrática"*, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, No. 3:31-43.

Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub *et. al.* (2006), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Weffort F. (1993), "Nuevas democracias. ¿Que democracias?", *Revista Sociedad*, No. 2.

Weaver, R. Kent (2002), *Electoral Rules and Governability*, in «Journal of Democracy», 13 (2):111-125

Zucker, L.G.(1986), *"Production of trust: Institutional sources and economic strcture"*, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 8

Web sites

Argentina, Cámara Nacional Electoral: www.pjn.gov.ar/cne/index.php
Argentina, Dirección Nacional Electoral: www.mininterior.gov.ar/elecciones/
Brasil em foco: www.mre.gov.br
Brasil, Tribunal Superior Electoral: www.tse.gov.br/
Chile, Tribunal Calificador de Elecciones: www.tribunalcalificador.cl
Corte Electoral de Uruguay: www.corteelectoral.gub.uy/
International IDEA: www.idea.int/
México, Instituto Federal Electoral: www.ife.org.mx/
México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: www.trife.gob.mx/
OEPAL: http://americo.usal.es/oir/elites/
Perú, Jurado Nacional de Elecciones: www.jne.gob.pe/
Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales: www.onpe.gob.pe/