

## Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina\*

Fernando Barrientos del Monte\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 28 de diciembre de 2009.

**Revisión, corrección y aprobación:** 27 de abril de 2010.

**Resumen:** Para llevar a cabo procesos electorales eficaces en América Latina se ha privilegiado el modelo de gestión electoral encomendado a órganos especializados e independientes. ¿En que medida éstos organismos generan confianza de los partidos –representados por sus élites parlamentarias– hacia las elecciones? En este artículo se analizan los organismos electorales (OE) en once países de la región, se propone una tipología de los OE en base a la nominación y composición de sus miembros, así como un índice de independencia respecto del Parlamento y se explora en que medida generan la indicada confianza de las élites parlamentarias hacia las elecciones..

**Palabras claves:** Organismos electorales / Tribunales electorales / Independencia / Deslinde de competencias / Conflicto de competencia / Parlamento / Confianza / Transparencia.

**Abstract:** In order to perform effective electoral processes in Latin America the model of electoral management entrusted to independent specialized bodies has been privileged. To what extent these organisms generate confidence among parties -represented by their parliamentary elites- towards elections? This article analyzes the electoral management bodies (OE, for its Spanish Acronym) in eleven countries in the region, proposes a typology of the OE based on the nomination and composition of its members, as well as an independence index respect Parliament and explores to what extent they generate the aforementioned confidence within the parliamentary elites towards elections.

**Key words:** Electoral bodies / Electoral Tribunals / Independence / Delimitation of powers/ Conflict of competences / Parliament / Confidence / Transparency

---

\* Este texto es parte de los resultados de una estancia de investigación en la Universidad de Salamanca presentados en el mes de Noviembre de 2008 en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma universidad. Una versión anterior se presentó en el II Congreso Internacional de Estudios Electorales en Octubre de 2009 en Salamanca, España. El autor agradece el apoyo de los profesores Manuel Alcántara y Araceli Mateos para la realización de ésta investigación, y las observaciones de Diego Brenes Villalobos.

\*\* Candidato a Doctor en Ciencia Política por el *Istituto Italiano di Scienze Umane* de Florencia.

## I. Introducción

Una de las condiciones de la democracia moderna es que los procesos electorales para elegir representantes sean “libres y justos”. Como señala R. Pastor (1999), incluso en los países avanzados, la democracia es un *work in progress*, no es perfecta, y la efectiva administración de sus reglas es a menudo tan importante como las reglas mismas. Por ello, la confianza hacia los procesos electorales es muchas veces una condición necesaria para la confianza hacia otras instituciones de la democracia. Varios estudios han mostrado que allí donde los ciudadanos están convencidos de que las elecciones en sus respectivos países no son limpias, tiende a disminuir la participación electoral (Zovatto y Payne, 2003) y en los casos más extremos se pueden presentar protestas populares de diversa índole (Thompson y Kuntz, 2004). Cómo ha señalado O'Donnell (2002), la importancia de las elecciones radica en que hacen la diferencia entre los gobiernos arbitrarios y los gobiernos democráticos. Pero ¿qué, quién o quiénes aseguran que las elecciones cumplan con tales requisitos?; en específico ¿qué lleva a que los partidos *confíen o no* en las elecciones?

En las nuevas democracias, especialmente en América Latina (AL), una de las soluciones para asegurar procesos electorales abiertos, limpios y justos, y generar y aumentar la confianza en las elecciones, ha sido la creación de Organismos Electorales(OE)<sup>1</sup> independientes como árbitros de las contiendas electorales. ¿En qué medida los partidos políticos -representados por los parlamentarios- confían en estos árbitros? ¿Confiar en el árbitro electoral significa confiar también en los procesos electorales? Los OE han desempeñado un rol esencial en los procesos de democratización sobre todo en la fase de transición, y en tanto que las elecciones son el prerequisite de la democracia, “el carácter,

---

<sup>1</sup> O *Electoral Management Bodies*, EMB's por sus siglas en inglés

competencia y composición de los OE puede determinar si una elección es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad” (Pastor, 1999:5). Hartlyn, McCoy y Mustillo (2007) han demostrado que en el caso del desarrollo de las elecciones presidenciales en AL, el tipo de OE impacta significativamente en la calidad de tales procesos en el amplio contexto de las instituciones de la *governance* electoral. Particularmente, estos autores han evidenciado que la independencia del OE aumenta las probabilidades de que los procesos electorales sean libres y justos, así como disminuyen las probabilidades de conflictos post-electorales o crisis de legitimidad de las autoridades electas. Pero también es cierto que el éxito del desempeño de un OE independiente depende, no de dicha característica en sí, sino del contexto histórico institucional, ya que tal independencia no necesariamente genera mejores resultados respecto de un OE gubernamental (Boda, 2006).

Si bien el estudio del desempeño e importancia de los OE ha sido un tema ampliamente analizado en la región (*p.e.* Lehoucq, 2002; Mozzafar e Schedler, 2002), todavía se sabe poco acerca de los factores que explican la confianza (*political support*) tanto de los partidos como de los ciudadanos hacia tales organismos y hacia la legitimidad de las elecciones. Molina y Hernández (1998) y más recientemente Birch (2008), han tratado de explicar qué factores están asociados a la credibilidad social hacia las elecciones. Molina y Hernández centraron su análisis en ocho países de AL<sup>2</sup> agregando como variables explicativas el número efectivo de partidos (NEP) y el grado de institucionalización del sistema de partidos, encontrando que estas últimas dos variables se asocian positivamente con la confiabilidad y la credibilidad de las elecciones si existe un OE independiente, un sistema de partidos institucionalizado y un número de partidos reducido. Birch por su parte, en un análisis que incluye 28 países de diferentes

---

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

continentes, además de la independencia del OE, agrega como variables explicativas, el financiamiento público de las campañas electorales como principio de la gobernanza y el diseño del sistema electoral. Birch concluye que allí donde existe financiamiento público hacia las campañas y donde el sistema electoral asegura una mejor representación, se exhiben mayores índices de confianza hacia las elecciones. Paradójicamente, en su análisis encuentra que el rol del OE independiente está asociado negativamente con las percepciones acerca de las elecciones libres (Birch, 2008:313). Ello se debe a problemas de imparcialidad del OE y/o que los ciudadanos especulan sobre la verdadera independencia de los OE en cuestión. Si bien estos análisis ya explican varios aspectos sobre la confianza social hacia los procesos electorales, prácticamente no existen análisis comparados<sup>3</sup> sobre la confianza que los parlamentarios, como representantes de los partidos en el poder, expresan hacia los OE en particular y hacia los procesos electorales en general. Es decir, los estudios existentes se han centrado en la *confianza social* o de los ciudadanos hacia las elecciones y muy poco o nada en los partidos como actores centrales de dichos procesos. Este artículo tiene como objetivo analizar las variaciones del soporte político<sup>4</sup> de los partidos políticos en once países de AL, representados por las Elites Parlamentarias<sup>5</sup>, hacia los Procesos Electorales en general y hacia los Organismos Electorales en particular. La cuestión central es ¿En qué medida el modelo de OE existente en un país es una variable que influye en la confianza de los partidos hacia los procesos electorales?

<sup>3</sup> Lo que existen son varios estudios de caso –es decir, centrados en un solo país–, muchos de ellos enfocados al caso de México. *vid.* Eisenstadt, 2004; y Estévez, Magar y Rosas, 2008. De hecho, de los artículos publicados en *Electoral Studies* desde 1982 (27 volúmenes en total) a la fecha, sólo dos están dedicados a la temática que aquí se trata.

<sup>4</sup> Se recurre al término *soporte político* de David Easton como sinónimo de confianza.

<sup>5</sup> Se utilizan datos del Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca 1994-2005 (*vid.* Anexo)

## II. Soporte Político y Desempeño Institucional

Desempeño y soporte político son dos dimensiones institucionales que con regularidad se estudian contemporáneamente, pero pocas veces se cuestiona si empíricamente su relación es simétrica o asimétrica. Es normal que una institución con un alto desempeño tenga un alto soporte político, pero ¿cómo explicar aquellas instituciones que tienen un desempeño eficiente y un bajo soporte político?, o viceversa ¿cómo explicar que existan instituciones que tienen un alto soporte pero un desempeño exiguo? El desempeño de una institución puede ser evaluado seleccionando, entre todas las dimensiones posibles, aquellas que puedan explicar exhaustivamente las principales características valorativas de los resultados (*outputs*) institucionales.<sup>6</sup> Eckstein, en su estudio sobre el *Political Performance* (1971), desarrolla un esquema analítico con una perspectiva global sobre la *politi*, es decir, sobre la totalidad del sistema político. Para Eckstein el desempeño político tiene al menos cuatro dimensiones: *Duración*, que refiere la persistencia de una *politi* en el tiempo; *Orden civil* o la ausencia de violencia política que pueda subvertir el orden de manera drástica; *Legitimación*, que es precisamente el soporte político hacia la misma *politi*, y finalmente la *Eficacia decisional*. Estas dimensiones valen lo mismo para toda una *politi*, como para cada uno de sus componentes. Por lo tanto, el desempeño de las instituciones puede ser evaluado a través de su *Legitimidad*. Esta última depende del grado con el cual una institución cumple sus funciones y en la forma en cómo es valorada, es decir, el soporte político o confianza. Si bien esta propiedad por sí misma no basta para observar resultados satisfactorios, permite, empero, identificar un subconjunto de resultados admisibles y suficientes para valorar su desempeño.

---

<sup>6</sup> Putnam (1993), por ejemplo, se movió en esta línea al analizar las regiones administrativas en Italia: entre todas las dimensiones explicativas, el autor identificó el civismo como la variable que explica el rendimiento de las instituciones políticas.

Para analizar ciertos *inputs* del sistema político Easton (1975:436) introdujo el término soporte político (*political support*) como sinónimo de confianza (*trust*), definiéndolo como un comportamiento a través del cual las personas se orientan hacia objetos y procesos políticos en particular como los partidos u otras instituciones, o hacia todo el sistema político en su conjunto. Tal orientación puede ser favorable o desfavorable, positiva o negativa. Es a la vez un elemento de identificación con los valores culturales y un componente esencial de la relación entre el sistema político y los ciudadanos. El *soporte político* “positivo” puede ser entendido como ‘confianza’, mientras que el “negativo” como ‘desconfianza’, hacia el sistema en general o hacia determinadas instituciones. Easton afirma que existen al menos dos formas de soporte político: *específico* y *difuso*; así como tres objetos de este apoyo: las autoridades y/o instituciones, el régimen y la comunidad política. El soporte específico es el más importante, porque corresponde a la forma a través de la cual los individuos perciben los resultados y el desempeño de las autoridades y las instituciones (Easton, 1975:437). Las autoridades políticas son los jefes de gobierno, los parlamentarios, los jueces y en general todas aquellas autoridades que tienen que ver con el sistema político formal. Pippa Norris *et. al.* (2005: 10-13) amplían el esquema propuesto por Easton elaborando un esquema de cinco conceptos claves hacia los que se orienta el soporte político, en un continuo que inicialmente ubica al soporte político *difuso* y finalmente el *específico*: 1) La comunidad política, es decir, sobre el *acuerdo* en torno a los elementos esenciales del Estado; 2) Los principios del régimen político; 3) El desempeño del mismo régimen; 4) Las instituciones políticas, de gobierno y la administración del Estado; y 5) Los actores políticos en específico.

Los OE son una autoridad en el desenvolvimiento de un específico pero fundamental proceso en un régimen político democrático. Las opiniones que se vierten hacia este tipo de institución pueden considerarse como “soporte



específico”, mientras que las opiniones hacia los procesos electorales pueden ser interpretadas como “soporte difuso”. El soporte político hacia las elecciones en general, y las instituciones electorales en particular, puede ser causa y consecuencia de diversas actitudes, tanto de los electores (votar, no votar, activismo, protesta, etc.), así como de los partidos y sus integrantes (coordinación estratégica en la búsqueda del voto, generar nuevos movimientos, actuar en torno a una o varias *issues* relevantes, etc.). Mientras el soporte político está relacionado a la confiabilidad, el desempeño político se relaciona con la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad. Es posible analizar las divergencias o convergencias que existen entre soporte político y desempeño institucional, pero es una tarea que por ahora supera los objetivos de esta investigación. Por ello partimos de algunas premisas a partir de lo anteriormente expuesto: *a)* Soporte político y desempeño institucional están estrechamente relacionados; *b)* Las opiniones sobre el soporte político hacia los OE son una evaluación que reflejan también, al menos en parte, su desempeño y eficacia; *c)* Puede existir o no relación entre el soporte político que se expresa hacia los OE y hacia las elecciones; y *d)* Si existe tal relación, entonces el tipo de OE de un país es una variable que influye significativamente en el soporte político de los partidos hacia las elecciones.

CUADRO. 1 *Relación Confianza en las Elecciones y en el OE*

|                    |          | Confianza en las Elecciones       |                                    |
|--------------------|----------|-----------------------------------|------------------------------------|
|                    |          | Positiva                          | Negativa                           |
| Confianza en el OE | Positiva | (A) <i>Democracia Consolidada</i> | (B)                                |
|                    | Negativa | (C)                               | (D) <i>Autoritarismo Electoral</i> |

Observando el CUADRO. 1, cuando existe confianza hacia las elecciones como hacia los OE estamos ante una Democracia Consolidada, pero ¿pueden existir situaciones dónde la confianza hacia el OE presente tendencias negativas pero hacia las Elecciones sea positiva? Lo más probable es que la confianza hacia ambos objetos de estudio presente una correlación positiva (A) y en casos dónde la confianza hacia el OE sea negativa, la confianza hacia las elecciones se explicaría por otros factores, que pueden ser coyunturales (conflictos específicos en el OE) o institucionales (sistema de partidos poco fragmentado y consolidado, etc.). En caso de presentarse valoraciones que ubiquen confianza negativa ya sea en el OE como en las Elecciones (D), es muy probable que el sistema presente características de lo que A. Schedler (2006) ha denominado *Autoritarismo Electoral*: allí donde los gobernantes, aún en sistemas multipartidistas e inclusivos, manipulan las elecciones para mantenerse de forma ilegítima en el poder.

### **III. Los Organismos Electorales en América Latina**

Los OE son instituciones dedicadas a la gestión de los procesos electorales y resuelven –si es el caso- las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos). Tres funciones llevan a cabo los OE, de forma unificada –en un solo órgano- o compartida –con otros órganos, independientes o de otros poderes-, éstas son: *i)* Funciones de Gestión Electoral: relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos; *ii)* Funciones de Control: relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones; y *iii)* Funciones de Justicia Electoral (o contencioso electoral). ¿Bajo qué criterios se pueden analizar los OE en AL? En un estudio pionero en términos



de análisis comparado López Pintor (2000:27-30) propone una taxonomía de los OE de acuerdo con los “grados de independencia” respecto del gobierno, en específico del Poder Ejecutivo, enlistando cinco tipos de OE. Pero en un trabajo más amplio sobre los OE que abarca prácticamente todos los países del mundo, el *Handbook on Electoral Management Design* (HEMD) de IDEA (Wall, et. al., 2006) se ofrece una clasificación más parsimoniosa con base en criterios de independencia y *funciones esenciales* tales como el registro de candidaturas, la recepción y conteo de votos entre otras, y *funciones secundarias*, que pueden incluir el registro de electores, el diseño de la geografía electoral y en su caso, la justicia electoral o contencioso electoral. De acuerdo con dicho estudio existen tres modelos de OE:

- 1) *Modelo Independiente*: existe en aquellos países donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE institucionalmente independiente y autónomo del Poder Ejecutivo y que tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin;
- 2) *Modelo Gubernamental*: existe en aquellos países donde 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. Es necesario agregar que los modelos pueden variar dependiendo de si las elecciones están en manos de un sólo organismo o intervienen otros, puede existir una administración electoral *Mixta o Semi-independiente*: formada por un órgano de la administración ordinaria y un organismo independiente; *Mixta*

*Independiente*: formada por dos o más organismos independientes; o *Mixta gubernamental*: formada por dos organismos de gobierno, etc.

Orr, Mercurio y Williams (2003: 339) han mostrado cómo, con el pasar de los años y 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 en diversas regiones del mundo, aunque también se ha demostrado en otros contextos, que no siempre es necesario si el contexto político es estable a lo largo del tiempo (Boda, 2006). ¿Los OE *deben* ser -necesariamente- independientes? ¿Este modelo se presenta de la misma forma en todos los países? Según la hipótesis –aún poco analizada empíricamente- de Keith Klein<sup>7</sup>, los OE nacen en varios países por al menos dos 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.

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, supuestamente neutral, suficientemente eficaz y está dotada de los medios

---

<sup>7</sup> Citado por Manrique, 2005: 27

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 estas preguntas de forma positiva, entonces supondríamos de forma ideal-típica que, en una democracia donde la sociedad tiene suficiente confianza hacia sus instituciones *regulares*<sup>8</sup> se privilegiaría el Modelo Gubernamental de OE. Esta forma ideal-típica en realidad no existe en todo el mundo, pero en los países considerados como democracias consolidadas – p.e. EUA, Inglaterra, Bélgica e Italia– los organismos encargados de la gestión electoral son parte de la administración ordinaria (López Pintor, 2000:27-34). Lo anterior es parte de lo que podemos llamar "*la Hipótesis de Clasificación de OE a partir de Grados de Confianza*" (HGC)<sup>9</sup>: allí donde existe confianza en las instituciones ordinarias de gobierno, porque son profesionales y tienden a la imparcialidad en su desempeño, entonces se privilegia el Modelo Gubernamental de gestión electoral; viceversa, allí donde la confianza hacia las instituciones ordinarias no es amplia porque son poco profesionales y tienden a la parcialidad en su desempeño, se privilegiará el Modelo Independiente.

Respecto a la independencia de los OE en este artículo, se expone una clasificación que se basa en dos criterios: *a)* quién o quiénes nominan a los miembros del OE, y *b)* quiénes componen el OE. Con base en tales criterios existen OE de carácter *i.* partidista, *ii.* mixto y *iii.* de composición no partidista,

<sup>8</sup> 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* vertical, etc.

<sup>9</sup> Esta hipótesis es mencionada solo como tal, tanto por K. Klein y por Pablo Santolaya (2006).

que podemos llamar de 'expertos', que pueden ser de carrera judicial o no. Así, esta tipología presenta al menos nueve modelos de OE (CUADRO 2).

*CUADRO 2. Tipología de los Organismos Electorales con ejemplos históricos y actuales*

| Nominación  | Composición   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | <i>Partidista</i>                                       | <i>Mixta</i>                                     | <i>Expertos</i>  |
| <i>De los Partidos en el Parlamento</i>                           | Comisión Electoral I<br>VEN: CSE 1964-1993<br>BRA: 1930 | Comisión Electoral II<br>MEX: IFE 1994           | Comisión Electoral III<br>MEX: IFE 1996<br>PE: JNE<br>COL: CNE 2003            |
| <i>Mixta o de los Poderes: Parlamento, Ejecutivo y/o Judicial</i> | Comisión Electoral IV<br>MEX: IFE 1989                  | Comisión Electoral V<br>URU: CE<br>COL: CNE 1991 | Tribunal Electoral Independiente<br>BRA: TSE<br>MEX: TRIFE<br>CHI: TCE         |
|   | Modelo Gubernamental I<br>MEX: CFE 1958-1988            | Modelo Gubernamental II<br>CHI: SNE              | Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial<br>MEX: TCE 1986<br>ARG: CNE |

Casos del tipo *Comisión Electoral I*, se han presentado en Venezuela de 1964 a 1993, cuando el Consejo Supremo Electoral (CSE) se formaba por representantes de los partidos con mayor votación en la Cámara de Diputados. También en Brasil, hasta 1930 –año en que se creó el antecedente del actual Tribunal Superior Electoral–, eran las Cámaras del Congreso las que definían directamente a las autoridades electorales y cuáles partidos podían ingresar a la contienda electoral. Casos en los que el nombramiento proviene de los partidos en el parlamento y su composición es mixta (*Comisión Electoral II*) encontramos al Instituto Federal Electoral (IFE) en México de 1989 a 1994; el caso de OE en el cual sus miembros son nombrados por el ejecutivo y tiene una composición mixta (*Modelo Gubernamental II*) el actual Servicio Nacional Electoral (SNE) en Chile.

Casos donde intervienen los poderes en la nominación del OE, sea sólo el Ejecutivo o sólo el Judicial, o ambos según el caso, se presenta en aquellos OE que generalmente son de carácter judicial del tipo *Tribunal Electoral Independiente* como en Brasil actual con el Tribunal Superior Electoral (TSE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México (TRIFE) en México, el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) en Chile. Si bien la Corte Electoral (CE) en Uruguay podría clasificarse en esta última categoría, su nominación y composición la coloca como una *Comisión Electoral V*. Casos donde existe un *Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial*, son el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) que existió en México de 1986 a 1996, y la Cámara Nacional Electoral (CNE) en Argentina que depende directamente del Poder Judicial.

El CUADRO 3 muestra, bajo la clasificación que hemos propuesto, los tipos de

| CUADRO 3. Los OE bajo análisis |                          |        |  |                         |
|--------------------------------|--------------------------|--------|--|-------------------------|
| Región                         | País                     | Siglas | Nombre                                   | Tipo de OE              |
| Cono Sur                       | Argentina                | CNE    | Cámara Nacional Electoral                | TE dependiente del PJ   |
|                                |                          | DNE    | Dirección Nacional Electoral             | Modelo Gubernamental II |
|                                | Chile                    | TCE    | Tribunal Calificador de Elecciones       | TE Independiente        |
|                                |                          | SNE    | Servicio Nacional Electoral              | Modelo Gubernamental II |
|                                | Paraguay                 | TSJE   | Tribunal Superior de Justicia Electoral  | TE dependiente del PJ   |
| Andina                         | Uruguay                  | CE     | Corte Electoral                          | Comisión Electoral V    |
|                                | Bolivia                  | CNE    | Corte Nacional Electoral                 | TE Independiente        |
|                                | Colombia I (1991 y 1994) | CNE    | Consejo Nacional Electoral               | Comisión Electoral V    |
|                                |                          | RNEC   | Registraduría Nacional del Estado Civil  | Modelo Gubernamental I  |
|                                | Colombia II (2003)       | CNE    | Consejo Nacional Electoral               | Comisión Electoral III  |
|                                |                          | RNEC   | Registraduría Nacional del Estado Civil  | Modelo Gubernamental I  |
|                                | Ecuador                  | TSE    | Tribunal Supremo Electoral               | Comisión Electoral II   |
|                                | Perú                     | ONPE   | Oficina Nacional de Procesos Electorales | Comisión Electoral III  |
|                                |                          | JNE    | Jurado Nacional de Elecciones            | TE Independiente        |
|                                | Venezuela I              | CNE    | Consejo Nacional Electoral               | Comisión Electoral III  |
| 'Grandes'                      | Venezuela II (1999)      | CNE    | Consejo Nacional Electoral               | Poder Electoral         |
|                                | México I                 | IFE    | Instituto Federal Electoral              | Comisión Electoral II   |
|                                |                          | TRIFE  | Tribunal Federal Electoral               | TE dependiente del PJ   |
|                                | México II                | IFE    | Instituto Federal Electoral              | Comisión Electoral III  |
|                                |                          | TRIFE  | Tribunal Electoral del Poder Judicial    | TE Independiente        |
|                                | Brasil                   | TSE    | Tribunal Superior Electoral              | TE Independiente        |

<sup>10</sup> Colombia, México y Venezuela están divididos en I y II para distinguirlos dentro de las *oleadas* del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) ya que hubo reformas legales que cambiaron aspectos en la conformación del OE.

tienen respecto sobre todo del Poder Ejecutivo y del Parlamento. Pero el control que este último ejerce sobre el OE va más allá de su nominación y conformación, además estos elementos no son suficientes todavía para corroborar "la hipótesis HGC" que señalamos anteriormente. Entonces ¿Cómo es la relación entre los OE y el Parlamento?

#### **IV. Organismos Electorales y su relación con los Parlamentos**

Los OE gestionan los procesos electorales, pero no siempre han *calificado* a los ganadores y perdedores de las elecciones. En varios países existió, y en algunos todavía existe, la denominada Auto-calificación de las elecciones o "Contencioso Político", donde los parlamentarios electos deciden si las elecciones cumplieron con los requisitos de justicia y libertad, y por lo tanto, si su propia elección es legal y legítima. La Auto-calificación se basa en el principio de la separación de poderes, en virtud de que cada poder es independiente, por tanto no deben interferirse en su integración y funcionamiento. Es una forma de protección de los intereses del propio poder, pero ha sido sustituida paulatinamente por el sistema de "Contencioso Jurisdiccional". De esta forma se confiere a un tribunal especializado, generalmente independiente del Poder Judicial, no sólo la calificación de las elecciones, sino las tareas de garantizar la pureza del proceso electoral y resolver las controversias que sucedan, antes, en el transcurso y después de las elecciones. En casi todos los países bajo análisis, la Auto-calificación de las elecciones fue desapareciendo a lo largo de la primera mitad del siglo XX (CUADRO 4). Ya en el contexto de los procesos de democratización de los años ochentas y noventas, las reformas constitucionales o las leyes secundarias reafirmaron el sistema de "Contencioso Jurisdiccional".



Cuadro 4. *La Calificación de las Elecciones al Parlamento*

| País      | Antes                          | Democracia 1980's-2000's        | Constitución |
|-----------|--------------------------------|---------------------------------|--------------|
| Argentina | -                              | Auto calificación 1994          | Art. 64      |
| Bolivia   | -                              | Auto calificación 1991          | Art. 67      |
| Brasil    | Auto calificación hasta 1930   | Contencioso Jurisdiccional 1988 | Art. 118     |
| Chile     | Auto calificación hasta 1925   | Contencioso Jurisdiccional 1980 | Art. 84 y 85 |
| Colombia  | Auto calificación hasta 1948   | Contencioso Jurisdiccional 1991 | Art. 265     |
| Ecuador   | Auto calificación hasta 1945   | Contencioso Jurisdiccional 1998 | Art. 209     |
| México    | Auto calificación hasta 1987   | Contencioso Jurisdiccional 1996 | Art. 41      |
| Paraguay  | Auto calificación con ley 1927 | Contencioso Jurisdiccional 1992 | Art. 273     |
| Perú      | Auto calificación hasta 1933   | Contencioso Jurisdiccional 1995 | Art. 178     |
| Uruguay   | Auto calificación hasta 1952   | Contencioso Jurisdiccional 1989 | Art. 322     |
| Venezuela | Auto calificación 1983         | Auto calificación (1999)        | Art. 187     |

Fuente: Elaboración propia con información de las Constituciones de los respectivos países.  
La fecha señala que en ese año surgió o se reformó la norma en cuestión

En Brasil el régimen militar de 1964 a 1985 creó el Colegio Electoral, conformado por miembros de las cámaras de Diputados y Senadores, los cuales “elegían” al Presidente -en realidad *legitimaban* al candidato elegido por la cúpula militar- En 1988 retomaron el contencioso Jurisdiccional tanto para Presidente como para legisladores. México fue uno de los últimos países en cambiar el sistema de calificación, aunque en 1987 se creó una instancia de contencioso electoral encargada sólo de resolver controversias electorales, no fue sino hasta 1996 que la facultad de calificar las elecciones al parlamento pasó a manos de un tribunal independiente.

En Argentina, Bolivia y Venezuela existe la Auto-calificación. La reforma política de 1994 en Argentina eliminó el Colegio Electoral encargado de calificar la

elección presidencial pero mantuvo la auto-calificación de las elecciones al congreso, siendo la CNE la encargada sólo del contencioso electoral. En Bolivia la Ley Electoral contempla que la Corte Electoral emitirá las “credenciales” a los diputados y senadores electos de acuerdo con los resultados electorales, pero es el Congreso Nacional quien aprueba el cómputo oficial de los resultados y califica dichas credenciales. En Venezuela, la Constitución de 1999 creó el Poder Electoral, encargado de la gestión y el contencioso electoral, pero dejó en manos de la Asamblea la calificación de sus integrantes (Art. 187, 20). El traspaso de la calificación de las elecciones del parlamento a un órgano no electo no supone una total independencia del OE. Como se ha señalado en la nominación y la composición del OE, los poderes del Estado influyen en diversas formas. La influencia del parlamento sobre el OE se presenta a través del uso de varios instrumentos de control tales como el presupuesto, la nominación del presidente del OE y la posible remoción de sus integrantes. Más aún, si la calificación de las elecciones está en manos del OE, entonces los legisladores en el parlamento tratarían de controlar con mayor razón el OE. ¿Esto es así? ¿Hasta qué grado es independiente el OE del parlamento?

| CUADRO 5. <i>Medición de la Independencia del OE respecto del Parlamento</i>   |   |           |
|--|---|-----------|
| Criterio (C)   | Descripción   | Valor (v) |
| Nominación de los miembros:<br><i>¿El Parlamento nombra a los miembros del OE?</i>   | Sí, solo el Parlamento y los miembros representan a los partidos o reflejan la composición del mismo Parlamento | 1         |
|  | Sí, solo el Parlamento y los miembros son independientes de los partidos  | 0.7       |
|  | La nominación es compartida con los otros poderes (Ejecutivo y/o Judicial)                                      | 0.4       |
|  | No  | 0         |
| Nominación del presidente<br><i>¿El Parlamento nombra al Presidente del OE?</i>  | Sí, solo el Parlamento  | 1         |
|  | La nominación es compartida con los otros poderes (Ejecutivo y/o Judicial)                                      | 0.5       |
|  | No, los miembros del OE eligen a su presidente  | 0         |
| Remoción de los miembros<br><i>¿El Parlamento puede remover a los miembros del OE?</i>   | Sí, solo el Parlamento  | 1         |
|  | Sí, pero en concurrencia con otro de los poderes  | 0.5       |
|  | No  | 0         |
| Decisión sobre el presupuesto<br><i>¿El Parlamento decide el presupuesto del OE?</i>   | Sí, solo Parlamento   | 1         |
|  | Sí, pero en acuerdo con el mismo OE   | 0.7       |
|  | Sí, pero junto con otro de los poderes  | .04       |
|  | No  | 0         |
| Calificación de las elecciones<br><i>¿Quién califica las elecciones?</i>   | El OE (o los OE's) califica las elecciones  | 1         |
|  | Autocalificación  | 0         |
| <i>Nota:</i> La agregación es la suma de todos los puntos o valores (v) entre el número de variables o criterios considerados (C):<br>$\sum v/C = x$ |   |           |

En el CUADRO 5, se expone un índice con una escala de 0 a 1, que trata de medir el grado de dependencia/independencia del OE respecto del Parlamento. Para lograr la medición se propone la agregación a partir de la suma de todos los puntos y posteriormente la división entre el número de variables ( $\sum v/C = x$ ). Cuanto mayor es el índice ( $x$  tendría como valor máximo 1), mayor influencia tiene el parlamento en el OE. En el CUADRO 6 se exponen los resultados de los casos bajo análisis en esta investigación. Si bien un valor máximo (como los casos de México I y II) muestra que el Parlamento tiene mayor influencia sobre el OE, no significa sinónimo de pérdida de autonomía. El índice muestra qué tanto influye el Parlamento en el OE en aspectos centrales para su desempeño. Allí donde existe nominación del presidente del OE por parte del parlamento puede entenderse como una especie de otorgamiento de confianza al titular, pero también allí donde

no se presenta esta condición y dónde la posible remoción de los miembros no se desarrolla por la vía política, supone un mayor grado de autonomía de éste OE. El CUADRO 6 permite también reescribir algunos aspectos de la HGC (*Hipótesis de clasificación de OE a partir de grados de confianza*) antes mencionada: allí dónde se presente mayor desconfianza hacia las instituciones ordinarias, existirá o se privilegiará el Modelo de OE independiente del gobierno «pero con mayor control por parte del Parlamento».

| CUADRO 6. <i>Independencia del OE respecto del Parlamento</i> |       |                              |                                |                            |                   |                    |        |
|---|-------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|--------|
| País  | OE    | a)<br>Nominación<br>Miembros | b) Nominación<br>Presidente OE | c)<br>Remoción<br>Miembros | d)<br>Presupuesto | e)<br>Calific<br>a | Índice |
| Argentina   | CNE   | 0                            | 0                              | 0                          | 0.4               | 0                  | 0.08   |
|   | DNE   | 0.7                          | 0                              | 0                          | 0.4               | 0                  | 0.22   |
| Bolivia   | CNE   | 0.4                          | 0                              | 0                          | 1                 | 0                  | 0.28   |
| Brasil  | TSE   | 0                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.34   |
| Chile   | TCE   | 0.4                          | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.42   |
|   | SNE   | 0                            | 0                              | 0                          | 0.4               | 1                  | 0.28   |
| Colombia I  | CNE   | 1                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.54   |
|   | RNEC  | 0                            | 0                              | 0                          | 0                 | 1                  | 0.20   |
| Colombia II   | CNE   | 0.7                          | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.48   |
|   | RNEC  | 0                            | 0                              | 0                          | 0.4               | 1                  | 0.28   |
| Ecuador   | TSE   | 1                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.54   |
| México I  | IFE   | 0.7                          | 1                              | 1                          | 1                 | 1                  | 0.94   |
|   | TRIFE | 0                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.34   |
| México II   | IFE   | 0.7                          | 1                              | 1                          | 1                 | 1                  | 0.94   |
|   | TRIFE | 0                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.34   |
| Paraguay  | TSJE  | 0                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.34   |
| Perú  | ONPE  | 0                            | 0                              | 0                          | 1                 | 1                  | 0.40   |
|   | JNE   | 0                            | 0                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.34   |
| Uruguay   | CE    | 0.7                          | 1                              | 0                          | 0.7               | 1                  | 0.48   |
| Venezuela I   | CNE   | 0.7                          | 1                              | 0.5                        | 1                 | 0                  | 0.64   |
| Venezuela II  | CNE   | 0.4                          | 0                              | 0.5                        | 0.7               | 0                  | 0.32   |
|   | TSJ   | 0                            | 0                              | 0.5                        | 0.7               | 0                  | 0.24   |

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y legislaciones electorales de los respectivos países.

La cuestión relativa al presupuesto se apoya también con información de San Martín, 2006:51

El sombreado corresponde al OE sobre el cual fueron cuestionados los parlamentarios en el proyecto PELA

El sombreado a rayas señala los OE donde el parlamento tiene mayor incidencia en el OE

En la mayoría de los casos los OE gozan de mayor independencia respecto del Parlamento (valores de 0 a 0.5) como sucede en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia II, Paraguay, Perú y Venezuela II. Los casos restantes (valores de 0.5 a

1), quizá más que dependencia, tienen una mayor interrelación con el Parlamento, porque este último nombra a su presidente y tiene la capacidad de remover a sus miembros, como es el caso del IFE en México I y II, y en menor medida en Uruguay y Venezuela II. Allí donde existe la autocalificación (Argentina y Bolivia) el OE es más independiente, pero no se puede hacer una generalización, ya que en Venezuela, por ejemplo la autocalificación persiste y hasta antes de las reformas de 1999, el OE tenía un alto grado de dependencia al Parlamento. En el caso de México el IFE es el más independiente del Poder Ejecutivo pero más *dependiente* del Parlamento, y la explicación se encontraría en que fueron precisamente las reformas electorales las que impulsaron el proceso de democratización y no una transición bien identificable como sucedió en otros países.

La clasificación nos ofrece algunos elementos de análisis sobre la gestión electoral en América Latina: *i)* Se ha privilegiado la existencia del Modelo de OE independiente, sea unificado o compuesto por dos organismos, uno de gestión electoral y otro de justicia electoral; *ii)* Con excepción de tres casos (Argentina, Bolivia y Venezuela) la calificación de las elecciones se ha sustraído del parlamento y se ha encomendado al OE; *iii)* Casi todos los OE gozan de una autonomía amplia respecto de los Parlamentos, los cuales inciden sólo en la nominación de los miembros y en el presupuesto del OE; y *iv)* Los OE en el Cono Sur y Brasil son los que tienen mayor autonomía respecto del Parlamento en comparación con aquellos de la Región Andina y México. Ahora bien ¿En qué medida el tipo de Organismo Electoral influye en la confianza de los partidos hacia las elecciones?

## V. La confianza en las elecciones y el rol de los OE

Una eficiente gestión electoral que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una elección, es necesaria para la legitimidad de origen que obtienen los gobernantes en las urnas. ¿Qué tanto confían los parlamentarios latinoamericanos en los OE? Siguiendo la información (CUADRO 7) de la base PELA<sup>11</sup> dónde en la 3ª oleada (4ª en el caso de México) se agregó precisamente tal cuestión, podemos observar, que en los 10 casos donde se ha aplicado hasta ahora –de Venezuela y Perú no existen datos cuando se redacta esta investigación-, sólo en Bolivia, Colombia y Ecuador se presentan los valores bajos de confianza hacia el OE. Esta información refuta parte de la clasificación de los OE con base en los grados de confianza (HGC) tratada más arriba, ya que en Argentina y Paraguay, donde el OE es del tipo gubernamental o dependiente de uno de los poderes, ambos tienen baja dependencia hacia el parlamento y muestran altos porcentajes de confianza. Es posible que sólo el caso de México sea representativo de tal hipótesis y ello porque el proceso de democratización se centró precisamente en las reformas electorales. Sin embargo, la confianza hacia el OE poco indica todavía sobre la confianza de los parlamentarios en las elecciones.

---

<sup>11</sup> La pregunta aplicada en la Tercera Oleada PELA, 7.12, señala: *Y en relación a las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber ¿Qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna le merece su actuación en la vida pública de (país en cuestión)?*. En el caso de México, respecto a la autoridad electoral se dividieron las opciones entre el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral



| CUADRO 7. Confianza en el OE, tipo y características |       |             |      |               |                           |                   |
|--|-------|-------------|------|---------------|---------------------------|-------------------|
| País   | OE    | Confianza % |      | Tipo OE       | Dependencia al Parlamento | Calificación      |
|  |       | Alta        | Baja |               |                           |                   |
| Argentina  | CNE   | 63,1        | 33   | Gubernamental | Baja                      | Auto calificación |
| Bolivia  | TCE   | 53,8        | 46,3 | Independiente | Baja                      | Auto calificación |
| Brasil   | TSE   | 79,1        | 19,4 | Independiente | Baja                      | Jurisdiccional    |
| Chile  | TCE   | 77,2        | 20,7 | Mixto         | Baja                      | Jurisdiccional    |
| Colombia   | CNE   | 33,9        | 66   | Mixto         | Media                     | Jurisdiccional    |
| Ecuador  | TSE   | 33,7        | 66,3 | Independiente | Media                     | Jurisdiccional    |
| México   | TRIFE | 85,9        | 14,1 | Independiente | Alta                      | Jurisdiccional    |
| México   | IFE   | 87,8        | 12,2 | Independiente | Alta                      | -                 |
| Paraguay   | TSJE  | 87,4        | 12,6 | Gubernamental | Baja                      | Jurisdiccional    |
| Uruguay  | CE    | 78,7        | 12,4 | Independiente | Media                     | Jurisdiccional    |

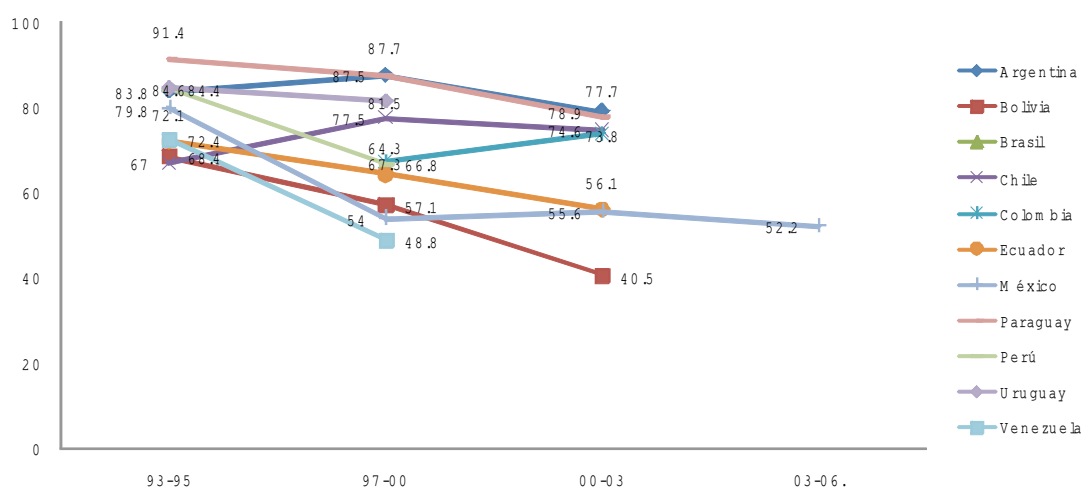
Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, 3ª Oleada, P. 712. Se presentan valores en conjunto: Confianza Alta, incluye los valores de las respuestas Mucha y Bastante; Confianza Baja, incluye los valores de las respuestas Poca o Ninguna.

Para responder a la cuestión de si el rol del OE genera confianza hacia las elecciones, antes es necesario analizar en que medida los parlamentarios confían precisamente en éstas. Para ello se analizan los datos de tres preguntas del PELA, sobre qué tan relevantes son para los parlamentarios: *i)* las elecciones para expresar preferencias políticas, *ii)* la limpieza de las elecciones para la consolidación de la democracia; y finalmente *iii)* cuánto confían en los procesos electorales. Los datos muestran una tendencia negativa para considerar a las elecciones como el mejor medio para expresar las preferencias políticas (GRÁFICO 1)<sup>12</sup>. En algunos casos esta tendencia es más significativa que en otros. Por ello ofrecen al menos dos interpretaciones, una de carácter general del conjunto de países y otra particular de los casos más significativos. A nivel de conjunto la tendencia negativa es quizá muestra del llamado *desencanto con la democracia* en la región (*cfr.* Lowenthal, 2000) ya que durante los primeros años de gobiernos

<sup>12</sup> La pregunta PELA 8 aplicada a los parlamentarios: "En un contexto de pluralismo y amplia competencia partidista ¿hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada está Ud. de acuerdo con la afirmación de que las elecciones son siempre el mejor medio para expresar unas determinadas preferencias políticas?". En el GRÁFICO 1 se utilizan los porcentajes más altos de quienes respondieron: *muy de acuerdo*. Los años corresponden a la fecha de inicio de las legislaturas a las que se les aplicó la encuesta.

democráticos entre los años ochentas y los primeros de los noventas existía un optimismo quizá demasiado elevado sobre esta forma de gobierno.

Grafico 1. *Las elecciones como medio para expresar preferencias políticas*



Pero también la tendencia negativa supone que los parlamentarios consideran que, ante las promesas no cumplidas de la democracia, pueden existir *otros medios* para expresar determinadas preferencias políticas más allá de las elecciones, lo que no significa que aprueben *cualquier* medio para ello.

CUADRO 8. *Variaciones: elecciones como medio para expresar preferencias políticas*

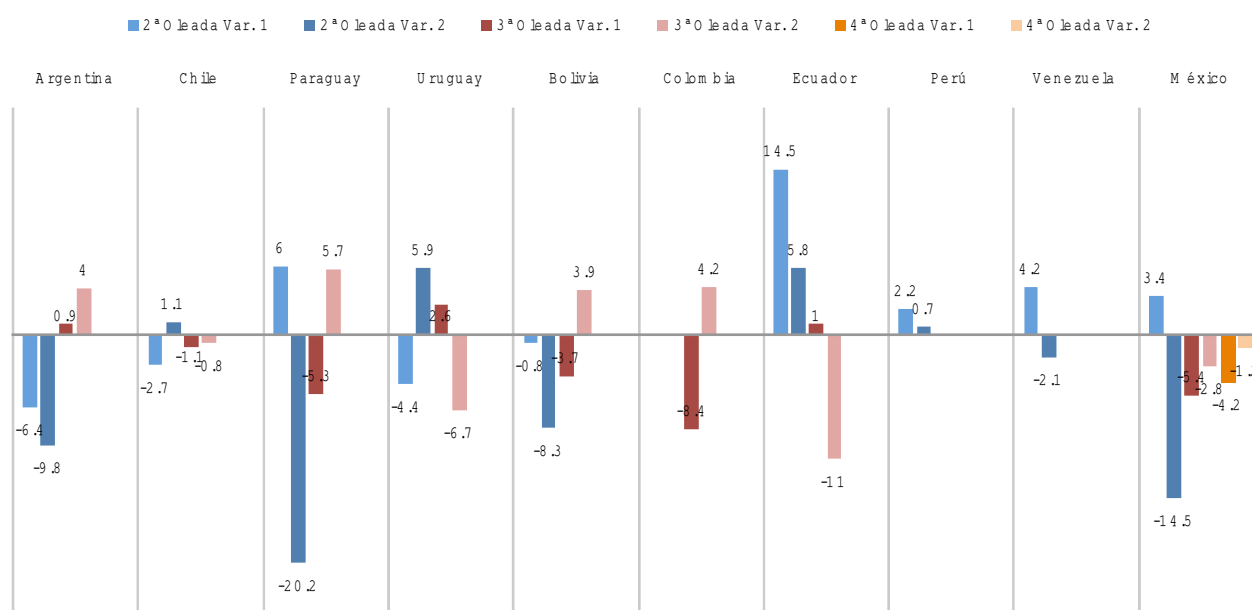
|           | 1ª Oleada | 2ª Oleada |       | 3ª Oleada |       | 4ª Oleada |      |
|-----------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------|
| Valor     | Max.      | Max.      | Var.  | Max.      | Var.  | Max.      | Var. |
| Argentina | 83,8      | 87,5      | +3,7  | 78,9      | - 8,6 |           |      |
| Chile     | 67,0      | 77,5      | +10,5 | 74,6      | -2,9  |           |      |
| Paraguay  | 91,4      | 87,7      | -3,7  | 77,7      | -10   |           |      |
| Uruguay   | 84,6      | 81,5      | -3,5  |           |       |           |      |
| Bolivia   | 68,4      | 57,1      | -11,3 | 40,5      | -16,6 |           |      |
| Colombia  |           | 67,3      |       | 73,8      | +6,5  |           |      |
| Ecuador   | 72,1      | 64,3      | -7,8  | 56,1      | -8,2  |           |      |
| Perú      | 84,4      | 66,8      | -17,6 |           |       |           |      |
| Venezuela | 72,4      | 48,8      | -23,6 |           |       |           |      |
| Brasil    |           |           |       | 75,4      |       |           |      |
| México    | 79,8      | 54,0      | -25,8 | 55,6      | +1,6  | 52,2      | -3,4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA 1994-2005 (P8). La variación está en relación al valor anterior. En los espacios en blanco significa que no hay información al respecto

Las variaciones positivas señalan que los parlamentarios están convencidos, una vez que se han desarrollado procesos electorales, que éstos son el mejor medio para expresar las preferencias políticas. En el CUADRO 8 podemos observar con más detalle las variaciones de las opiniones de los parlamentarios. Los países que presentan variaciones positivas son Argentina 95-97, Chile 93-97, Colombia 02-06 y con menor variación México 00-03. ¿Podemos interpretar que las variaciones negativas significan lo contrario? No necesariamente. De acuerdo con Hirschman (1970), la voz es un recurso que tiene como objetivo provocar el cambio cuando el estado de cosas no es satisfactorio o está deteriorado, y puede ser solicitado de forma individual o colectiva, con el objetivo de movilizar a la opinión pública. La voz casi siempre se expresa en forma de descontento hacia el estado de cosas, pero no significa que se esté *totalmente* en desacuerdo con ello. La voz tiene la función de advertencia dentro de un sistema u organización; es *siempre* la opción de los actores cuando la *salida* es imposible o tiene costos muy altos. Hirschman agrega que la voz funciona como complemento, pero no como sustituto de la *salida*, ya que su efecto es alimentado propiamente por la

difícil posibilidad de hacer uso de la *salida* (Hirschman, 1970. trad. it. 1982:31-41). Las variaciones negativas más significativas son Paraguay 03-08, Perú 01-06, Venezuela 00-05, Bolivia 97-02 y 02-07, y México 97-00. Lo que representa una señal de descontento de una parte de los parlamentarios con los procesos electorales precedentes, pero como hemos señalado, no necesariamente que consideren que las elecciones no sean *el mejor medio* para expresar las preferencias políticas.

Gráfico 2. *Variación:* relevancia de la limpieza de las elecciones

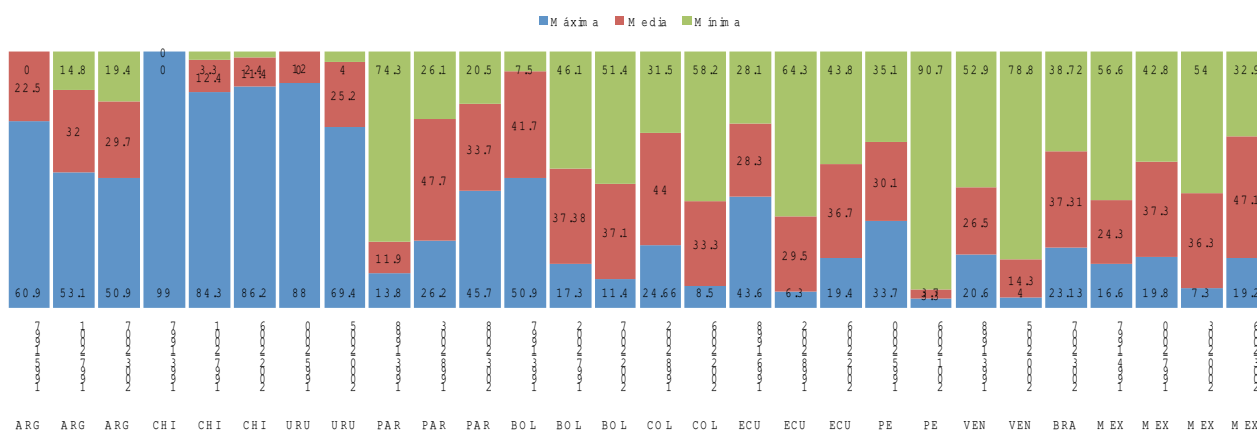


Los parlamentarios de los países bajo análisis, consideran la relevancia de la *limpieza de las elecciones*<sup>13</sup> para la consolidación de la democracia como un aspecto central. Si tomamos en cuenta que es la cuestión que presenta los valores más altos sólo después del *consenso sobre la constitución*. Pero es también la

<sup>13</sup> La pregunta PELA 4,4 aplicada a los parlamentarios: "De las siguientes características ¿Cuál es, en su opinión la más relevante para la consolidación de la democracia en (país)? ¿Y en segundo lugar?". Las respuestas que presentan los porcentajes más altos son, 1º, el *Consenso sobre la Constitución y las instituciones*, y 2º *Procesos Electorales limpios y libres*.

opinión que presenta en algunos países más variaciones negativas desde la primera oleada a las subsecuentes (GRAFICO 2): Argentina 95-97 y Bolivia 93-97, México presentan variaciones negativas en las 4 oleadas. Mientras que Chile, Perú y Venezuela mantienen variaciones reducidas. La disminución puede tener tres significados: a) algunos temas tienen mayor importancia que la limpieza de elecciones, b) que, no obstante que la relevancia de las elecciones limpias sea necesaria, hay temas como la descentralización, la justicia o el control de los civiles sobre las fuerzas armadas que tienen mayor importancia; o que c) los parlamentarios consideran que las elecciones ya cumplen con los requisitos de limpieza y libertad, y por lo tanto ubican el tema en segundo lugar o con porcentajes bajos de importancia. Por ello, a pesar de las variaciones negativas, en términos absolutos, la cuestión de la importancia de la limpieza de las elecciones tiene una frecuencia relativamente alta respecto de otros temas de la agenda.

Gráfico 3. *Confianza de los parlamentarios en las elecciones*



¿En qué medida confían los parlamentarios en los procesos electorales? Los resultados del PELA<sup>14</sup> (GRAFICO 3) muestran que los valores más altos se presentan

<sup>14</sup> La pregunta PELA no. 9 aplicada en todas a las oleadas señala: *¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos en (país)? Para ello utilice la siguiente escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el 1 significa una "mínima confianza" y el 5 una "máxima confianza".* En este trabajo, los valores de 1 a 3 se toman como "Mínima confianza", 4 significa "Confianza media" y 5 "Máxima confianza".

en los países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay, exceptuando a Paraguay sólo en 1998-2003, donde cabe resaltar que fue aumentando la confianza en los dos periodos siguientes hasta alcanzar niveles del 50%. Del resto, países de la Zona Andina y México –exceptuando Brasil del cual sólo se cuenta con datos de un solo periodo- en todos existe una tendencia a confiar cada vez menos en los procesos electorales.

¿En qué medida están correlacionadas estas dos variables? Como se observa en el CUADRO 8, existen tres grupos: 1) En tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Paraguay) donde como se ha señalado, los valores de Confianza hacia los procesos electorales son altos, no existe correlación con la Confianza hacia el OE. Lo que explicaría que la confianza de los parlamentarios hacia las elecciones se explica por otros factores, y allí el OE desempeña un rol importante pero discreto; 2) Uruguay, Ecuador, Brasil y México, si bien existe una correlación entre confiar en las elecciones y el OE, no es fuerte (valores de *Ktau-b*, muy bajos). Ello significaría que el rol de los OE es central, pero no es necesariamente el factor más importante que lleva a los parlamentarios a confiar en las elecciones. Ésta puede estar condicionada por factores exógenos a la lógica de la organización de las elecciones. Y 3) Por último, en Bolivia 02-07 y Colombia 02-06, la correlación tiende a ser significativa. Paradójicamente son los periodos en los cuales también se presentan los índices más bajos de confianza hacia las elecciones. En Bolivia, fue precisamente en tal periodo cuando se presentaron conflictos que llevaron a la renuncia en el año 2003 del entonces presidente Sánchez de Lozada, quien apenas había sido elegido en el 2002, pero su posición era minoritaria y la coalición que lo llevó al poder se desintegró casi inmediatamente. Su renuncia se produjo en un contexto de protestas civiles y muertes (*vid.* Valenzuela: 2008). En el caso de Colombia, las elecciones al parlamento estuvieron marcadas por varias denuncias de fraude electoral, entre otros problemas relativos al proceso, que llevaron al



Consejo Nacional Electoral a anular más de 1000 mesas de votación, y la RNEC tuvo que hacer un nuevo conteo de los votos al Senado.

CUADRO 8. *Correlación Confianza hacia las Elecciones y hacia OE, 3ª Oleada PELA*

| País         | Pearson |       | Kendall's |       |
|--------------|---------|-------|-----------|-------|
|              | chi2    | Pr    | tau-b     | ASE   |
| Argentina    | 18.5470 | 0.293 | 0.1460    | 0.086 |
| Chile        | 3.1651  | 0.924 | 0.0773    | 0.096 |
| Paraguay     | 12.6202 | 0.181 | 0.1938    | 0.127 |
| Uruguay      | 29.1314 | 0.000 | 0.2407    | 0.089 |
| Bolivia      | 49.5054 | 0.000 | 0.5759    | 0.061 |
| Colombia     | 29.2662 | 0.004 | 0.3954    | 0.074 |
| Ecuador      | 20.9257 | 0.051 | 0.3265    | 0.080 |
| Brasil       | 44.7217 | 0.001 | 0.2506    | 0.073 |
| México TRIFE | 34.8293 | 0.003 | 0.1818    | 0.083 |
| México IFE   | 49.7832 | 0.000 | 0.1714    | 0.085 |

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA, P. 9, P. 712, y P. 713 para Brasil.  
Pr = significativo al 0.05, Tau-b = -1: perfecta correlación negativa; 0: no existe correlación; 1: perfecta correlación positiva

## VI. A manera de conclusión

¿Es el tipo de OE una variable que influye en la confianza de los partidos hacia los procesos electorales? Tomando en cuenta los elementos que se han analizado -tipos de OE, nominación y composición de sus miembros, dependencia e independencia del gobierno y del parlamento, entre otros-, la existencia de OE del tipo independiente –incluidas las variaciones que este modelo pueda presentar- u OE gubernamentales, parece no tener una correlación *fuerte* con la confianza que los parlamentarios expresan hacia las elecciones, pero ello no significa una regla ya que, como se ha observado, en algunos casos sí se presenta. Ahora bien, ello no quiere decir que los OE no generen confianza hacia los procesos electorales, quizá conviene aplicar una pregunta contra-fáctica ¿Cuáles serían los índices de confianza de los parlamentarios –y de los ciudadanos- en las elecciones si no existieran OE con independencia<sup>15</sup> e imparcialidad en su actuar? Seguramente, si la pregunta a los parlamentarios fuese “¿Usted confiaría en las elecciones *sin* un OE imparcial?” los porcentajes de una respuesta negativa serían

<sup>15</sup> Obviamente no aplica a los OE gubernamentales, de los cuales se espera un actuar imparcial aunque dependa del Ejecutivo.

todos altos. El rol de los OE tiene una relevancia allí donde se llevan a cabo elecciones por primera vez con los requisitos mínimos de la democracia –como es el caso de las primeras elecciones en los procesos de transición a la democracia-, pero una vez que los procesos electorales se institucionalizan, la confianza hacia las elecciones estará influida por otros factores no menos importantes, pero que están fuera de la mera gestión electoral. La función del OE se puede rutinizar y por ello parecer poco importante, pero no es así. Y ello se demuestra con los valores que ofrecen las respuestas de los parlamentarios sobre la “relevancia de la limpieza de las elecciones”, los cuales muestran variaciones negativas de un periodo a otro: la lectura es que hay otros temas los cuales toman el lugar de la importancia de las elecciones una vez que éstas se rutinizan, a pesar de las dificultades que en casos particulares puedan presentarse. Por otro lado, la denominada *Hipótesis de Clasificación de OE por Grados de Confianza*, que supone que a mayor desconfianza en las instituciones ordinarias existirá un OE independiente, se ha reelaborado, porque la tendencia que se ha observado es que allí donde hay más desconfianza entonces el OE tiene mayor interrelación con el parlamento. Ello significa que la independencia no es lo más importante, sino la imparcialidad con la que el OE tienda a actuar. En el caso de Argentina, por ejemplo, dónde existe un OE del tipo gubernamental, todo indica que este actúa con imparcialidad ya que presentan índices de confianza altos. Por otro lado, las tendencias de porcentajes negativos sobre considerar “las elecciones como el mejor medio para expresar preferencias políticas”, deben ser interpretadas como *llamadas de atención* o uso de la voz en términos de Hirschman, ante el desencanto con los resultados de los procesos democráticos, pero no como una tendencia a que los parlamentarios puedan preferir otras vías, quizá radicales y anti-sistémicas, para expresarse. Muchas de estas asociaciones necesitan ser vistas del lado de los ciudadanos ¿En qué medida coinciden las percepciones de los ciudadanos de los parlamentarios sobre los OE y la confianza hacia los procesos

electorales? ¿Cómo perciben las dinámicas de la competencia electoral cuando los márgenes de victoria son cerrados? Finalmente, para ampliar la visión del rol que tienen los OE, habría que evaluar su desempeño con indicadores que muestren su capacidad para prevenir y castigar irregularidades; su capacidad para prevenir y gestionar conflictos post-electorales, y evaluar a profundidad si un OE independiente es efectivamente, en lo esencial, más eficiente que un OE del tipo gubernamental. Estos indicadores pueden mostrar muchos más elementos que permitan evaluar su papel en generar confianza hacia los procesos electorales, tanto de los partidos y sus representantes, como de los ciudadanos principalmente.

## VII. Literatura consultada

- Birch, Sarah. "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis". En: *Electoral Studies*, vol. 27, no. 2, 1998, pp. 305-320.
- Boda, Michael D. "Independence is not a Panacea. An evaluation of Election Administration in the United Kingdom". En: Paper presented, *Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, York University, Toronto, 2006.
- Easton, David. "A Re-assessment of the Concept of Political Support". En: *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, pp. 435-457.
- Easton, David. "Theoretical Approaches to Political Support". En: *Canadian Journal of Political Science*, vol. 9, no. 3, 1976, p p. 431-448.
- Eisenstadt, Todd A. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge and New York. Cambridge University Press, 2004.
- Eckstein, Harry. *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*. Beverly Hills, Sage, 1971.
- Estévez, F., E.Magar, G. Rosas, "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute". En: *Electoral Studies*, vol. 27, no. 2, 2008, pp. 257-271.

- García Díez, Fátima y Araceli Mateos Díaz . "El proyecto «Elites Parlamentarias Latinoamericanas»: continuidades y cambios (1994-2005)". En: Alcántara, Manuel (ed.) *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, 2006, pp. 3-25.
- Hartlyn, J., J. McCoy y T.M. Mustillo. "Electoral Governance Matters. Explaining the quality of elections in contemporary Latin America". En: *Comparative Political Studies*, Vol. XX, no. 10, 2007, pp. 1-25.
- Hirschman, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*, 1970 (Trad. It. 1982. Milano: Bompiani)
- Lehoucq, Fabrice E. "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". En: *International Political Science Review*, vol. 23, no.1, 2002, pp. 29-46.
- López-Pintor, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York, United Nations Development Programme, 2000.
- Lowenthal, Abraham F. "Latin America at the Century's Turn". En: *Journal of Democracy*, vol. 11 no. 2, 2000, pp. 41-55.
- Manrique Reyes, Alfredo. "La organización electoral colombiana hoy". En: *Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano*, Bogotá, PNUD, 2005, pp. 27-64.
- McDonald, Ronald H. "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America". En: *The Western Political Quarterly*, vol. 25, no. 1, 1972, pp. 81-93.
- Mozaffar, Shaeen y Andreas Schedler. "The Comparative Study of Electoral Governance Introduction". En: *International Political Science Review*, vol. 23, no.1, 2002, pp. 5-27.
- Molina, José y Janeth Hernández. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales , el sistema de partidos y las actitudes políticas*. Conference Paper, XXI Congress of Latin American Studies Association, Illinois, 1988.
- Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales". . En: D. Nohlen, S. Picado y D.Zovatto (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, F.C.E., 1988.
- Norris, Pippa (ed.). "Introduction: The Growth of Critical Citizens?". En: *Critical*

*citizens. Global support for democratic governance.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

O'Donnell, Guillermo. "In partial defense of an evanescent 'paradigm'". En: *Journal of Democracy*, vol. 13, no.3, 2002, pp. 6-12.

Orr, G., B. Mercurio, y G. Williams. "Australian Electoral Law: A Stocktake". En: *Election Law Journal*, vol. 2, no. 3, 2003, pp. 383-402.

Pastor, Robert. "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research", *Democratization*, vol. 6, no. 4, 1999, pp.1-27.

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

Putnam, R.D, con R. Leonardi y R. Nanetti. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

San Martín Arzabe, Hugo. *Atribuciones de los organismos electorales en América Latina*. La Paz, Corte Nacional Electoral, 2006.

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

Schedler, Andreas. Elections without democracy. The menu of manipulation. En: *Journal of Democracy* 13.2 (2002) 36-50

Schedler, Andreas (ed.). "The Logic of Electoral Authoritarianism". En: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner, 2005.

Thompson, M.R. y P. Kuntz. "Stolen Elections: The case of the Serbian October". En: *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 4, 2004, pp. 159-172.

Valenzuela, Arturo. 2008. "Presidencias latinoamericanas interrumpidas". En: *América Latina Hoy*, vol. 29, 2008, pp.15-30.

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

Zovatto, Daniel, y M. Payne. "Trends in electoral participation in Latin America". En: Paper preparado para el *CSES Plenary Session*, Sctockolm, 3-4 octubre, 2003



### *Organismos Electorales en Internet*

|           |  |
|-----------|--|
| Argentina | Cámara Nacional Electoral [ <a href="http://www.pjn.gov.ar/">http://www.pjn.gov.ar/</a> ] 18. Sep. 2008<br>Dirección Nacional Electoral<br>[ <a href="http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/electores/voto_ce.asp">http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/electores/voto_ce.asp</a> ] 22. Sep. 2008 |
| Bolivia   | Corte Nacional Electoral [ <a href="http://www.cne.org.bo/">http://www.cne.org.bo/</a> ] 6. Nov. 2008  |
| Brasil    | Tribunal Superior Eleitoral [ <a href="http://www.tse.gov.br/internet/index.html">http://www.tse.gov.br/internet/index.html</a> ] 6. Nov. 2008   |
| Chile     | Tribunal Calificador de Elecciones [ <a href="http://www.tribunalcalificador.cl/">http://www.tribunalcalificador.cl/</a> ] 6. Sep. 2008<br>Servicio Nacional Electoral [ <a href="http://www.servei.cl/">http://www.servei.cl/</a> ] 10. Sep. 2008   |
| Colombia  | Consejo Nacional Electoral [ <a href="http://www.cne.gov.co/">http://www.cne.gov.co/</a> ] 10. Sep. 2008<br>Registraduría Nacional del Estado Civil [ <a href="http://www.registraduria.gov.co/">http://www.registraduria.gov.co/</a> ] 12. Sep. 2008  |
| Ecuador   | Tribunal Supremo Electoral/ Consejo Nacional Electoral<br>[ <a href="http://www.tse.gov.ec/">http://www.tse.gov.ec/</a> ] 12. Sep. 2008  |
| México    | Instituto Federal Electoral [ <a href="http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2">http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2</a> ] 9. Nov. 2008<br>Tribunal Electoral del Poder Judicial [ <a href="http://www.trife.gob.mx/">http://www.trife.gob.mx/</a> ] 9. Nov. 2008                                     |
| Paraguay  | Tribunal Superior de Justicia Electoral [ <a href="http://www.tsje.gov.py/">http://www.tsje.gov.py/</a> ] 16. Sep. 2008  |
| Perú      | Oficina Nacional de Procesos Electorales [ <a href="http://www.onpe.gob.pe/">http://www.onpe.gob.pe/</a> ] 16. Sep. 2008<br>Jurado Nacional de Elecciones [ <a href="http://www.jne.gob.pe/">http://www.jne.gob.pe/</a> ] 16. Sep. 2008  |
| Uruguay   | Corte Electoral<br>[ <a href="http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx">http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx</a> ] 16. Sep. 2008   |
| Venezuela | Consejo Nacional Electoral [ <a href="http://www.cne.gov.ve/">http://www.cne.gov.ve/</a> ] 16. Sep. 2008.  |

### **Anexo I: Los casos de análisis**

Los países bajo análisis son 11, agrupados en dos regiones, *Cono Sur*: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; y *Región Andina*: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Un tercer grupo denominado 'Grandes': México y Brasil. Esta agrupación no es del todo arbitraria, ya que estos países comparten en gran medida ciertas regularidades de carácter político. Sobre todo los países del Cono Sur, que tuvieron entre los años 70's y 80's dictaduras militares del tipo *autoritario burocrático*. México y Brasil son grandes en cuanto a dimensiones, no sólo de carácter demográfico y territorial, sino también en cuanto a que son las dos economías más importantes en términos del PIB en América Latina. Utilizando los resultados de la base de datos del *Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas 1994-1995* (PELA)<sup>16</sup> se analizan un total de 28 periodos legislativos (TABLA. A) en dichos países, que corresponden a igual número de procesos electorales, y que en conjunto suman las opiniones de 2567 parlamentarios de poco más de 42 partidos. La primera oleada<sup>17</sup> está conformada por las opiniones de 706 parlamentarios de 9 periodos legislativos, la segunda por las expresadas por 957 parlamentarios en 10 periodos, mientras que la tercera y cuarta oleada –que en éste caso sólo se cuentan con los datos de México– se conforma por las expresiones expresadas por 904 parlamentarios en 9 periodos.

| TABLA A. Oleadas PELA |               |              |               |            |               |               |           |             |
|-----------------------|---------------|--------------|---------------|------------|---------------|---------------|-----------|-------------|
|                       | 1ª Oleada     |              | 2ª Oleada     |            | 3ª Oleada     |               | 4ª Oleada |             |
|                       | Periodo       | N<br>(100%)  | Periodo       | N (100%)   | Periodo       | N<br>(100%)   | Periodo   | N<br>(100%) |
| Argentina             | 1995-<br>1997 | 68<br>(26.5) | 1997-<br>2001 | 128 (49.8) | 2003-<br>2007 | 105<br>(40.8) | -         | -           |
| Bolivia               | 1993-         | 74           | 1997-         | 98 (75.38) | 2002-         | 80 (61.5)     | -         | -           |

<sup>16</sup> Para una visión general de dicho proyecto véase García Díez y Mateos Díaz (2006: 3-25). Datos ofrecidos por el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca [<http://americo.usal.es/oir/Elites/>]

<sup>17</sup> Dentro del PELA, han denominado *oleada* a cada una de las series de entrevistas realizadas a los países en conjunto.