

# El cambio en el diseño institucional de los organismos electorales

*The change in the institutional design of electoral organisms*

JOSÉ RENÉ FIESCO MARTÍNEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La pregunta inicial que guía este trabajo es: ¿qué es el cambio del diseño institucional de los organismos electorales y qué factores influyen para que dichos organismos cambien? En este trabajo se expone qué es el cambio de los diseños institucionales de los organismos electorales desde una perspectiva teórico-conceptual. Se define qué es el cambio del diseño de los organismos electorales, así como las diferentes clases de cambio institucional que pueden darse en los diseños de los organismos electorales.

Se establece una clasificación de los tipos de diseños institucionales de los organismos electorales resaltando sus principales características. Esta clasificación se refiere a: el modelo independiente de organismo electoral; el modelo gubernamental de organismo electoral; el modelo mixto de organismo electoral; organismos electorales permanentes y/o temporales; organismos electorales centralizados y/o descentralizados; organismos electorales en países federales y organismos electorales nacionales.

## LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Una institución es un “conjunto de normas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y relaciones” (March y Olsen, 1997). Y el cambio institucional es el resultado de la interacción entre la institución y el

---

<sup>1</sup> Maestro en Estudios Sociales bajo la línea de conocimiento en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Actualmente cursa estudios de Doctorado en la misma Institución. Correo electrónico: jrenefiesco@gmail.com y renefiesco@xanum.uam.mx

medio ambiente en el cual realiza sus funciones generando un continuo proceso de adaptación. (Vergara, 1997:28)

Las instituciones son las reglas mediante las cuales el hombre impone límites a su actuación dando forma a la interacción humana mediante la generación de incentivos. El cambio de esas reglas refleja la forma a través de la cual las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y por medio de este es posible entender el cambio histórico de las mismas (North, 2012; Goodin, 2003; Petit, 2003; Tena, 2009)

El concepto de diseño institucional expresa la modificación y/o creación de reglas que modulan el comportamiento social de los individuos. Estas modificaciones o creación de reglas contienen una intencionalidad para adecuar el comportamiento de los sujetos que actúan e interactúan en las mismas. Diseñar es crear, modificar o transformar algo con una intención.

Cuando se habla de diseño institucional, no se refiere únicamente a la creación de acuerdos sociales totalmente nuevos (Petit, 2003:76), es decir, si bien sí incluye la creación de acuerdos institucionales totalmente nuevos también se refiere a la reelaboración de los ya existentes. Petit establece que el concepto de diseño no se refiere únicamente a la creación o modificación de estructuras formales, sino que incluye todos los acuerdos que coordinan y modulan la conducta de los individuos dentro de una sociedad, es decir, tanto los acuerdos constitucionales o legales así como aquellas normas y convenciones fijadas únicamente por presiones y perspectivas tácitas registradas ocasionalmente, reglas formales e informales.

Ante el cambio de los diseños institucionales de los organismos electorales es importante analizar si estas instituciones han emergido accidentalmente o si su evolución ha sido automática, incluso, identificar el grado en el que las instituciones están sujetas al diseño o rediseño deliberado por parte de los actores que deciden los cambios (Goodin, 2003:14). Las instituciones introducen y refuerzan tendencias que favorecen a determinados agentes en detrimento de otros.

Goodin afirma que las instituciones son, en esencia, prácticas del pasado que preservan los desequilibrios de poder y las asimetrías en la negociación que fueron incorporadas originalmente (Goodin, 2003:20-25). El pasado deja una impresión residual en el presente y en estas huellas se encuentran las instituciones, creadas por la conducta y

las elecciones del pasado, es decir, existe una influencia del pasado sobre el presente que se encuentran en las instituciones.

Uno de los aspectos de mayor relevancia sobre el cambio del diseño de los organismos electorales radica en analizar “la función y la práctica; la conducta real y no el mito rector” (Goodin, 2003:27) que los guía, es decir, lo que verdaderamente hacen y no lo que deberían hacer, aunque ambos aspectos son de suma relevancia, ya que al intentar establecer una concepción sobre lo que son las instituciones y la importancia del cambio en estas, su conducta es un aspecto fundamental.

Otro aspecto fundamental sobre la importancia del cambio del diseño institucional de los organismos electorales radica en el análisis de la estabilidad, recurrente, repetitiva y pautada de las conductas que se desarrollan dentro de una institución y que son causadas por ella misma. El papel de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre de los procesos a los que son sujetos a lo largo del tiempo, destacando que gran parte de la negociación y de los intercambios respecto al cambio de diseño o rediseño de los organismos electorales resulta posible sólo dentro de contextos de estabilidad que aportan las normas profundamente institucionalizadas, “que abarcan desde las reglas informales de conducta en los parlamentos y las estructuras de comité hasta la propia Constitución” (Goodin; 2003: 39).

#### ¿QUÉ ES EL CAMBIO DEL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES?

El cambio en el diseño de los organismos electorales significa una transformación de la manera en cómo venía operando u organizándose las pautas de comportamiento de una institución para generar nuevos patrones de conducta. Esto significa que se transita de un estado de cosas a uno distinto, al menos en los objetivos que entrañan la transformación en una primera instancia. El cambio es un proceso complicado ya que estos pueden deberse o ser consecuencia “de los cambios en cuanto a las normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva” (North, 2012:17). Las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo.

Es posible que las reglas cambien pero no así los comportamientos, o incluso, algunas veces pueden cambiar los comportamientos sin que estos sean recogidos dentro de

las reglas que dictan las pautas de conducta a seguir en una institución, es decir, las normas formales pueden cambiar de un momento a otro, ya sea por decisiones políticas o judiciales, sin embargo aquellas limitaciones o comportamientos asentados en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes y por lo tanto difíciles de modificar mediante políticas o decisiones deliberadas. Estas conductas arraigadas en la cultura conectan el pasado con el presente y el futuro, y proporcionan los elementos para comprender el rumbo del cambio histórico (North, 2012:17).

Cabe destacar que el cambio en las reglas y las prácticas que se desarrollan desde los organismos electorales (y de manera general en las instituciones) no se presenta de una manera discontinua, sino más bien de manera incremental, es decir, los cambios observados a lo largo del tiempo en las reglas y en las prácticas internas de los organismos electorales contienen mucho del pasado del mismo organismo o del anterior modelo. Así, es posible identificar aspectos del pasado que se encuentran presentes en la reformulación, rehechura o cambio de los organismos electorales, tal como lo propone el institucionalismo sociológico (Peters, 2003) mediante el concepto de “sedimentación”<sup>2</sup> y el institucionalismo histórico (Peters, 2003) bajo el concepto de “path dependency”<sup>3</sup>.

#### DEFINIENDO EL CAMBIO DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Una de las primeras características de las instituciones de manera general (que también aplica para los modelos de organización electoral) es que tienden a ser conservadoras y que, por tanto, buscan mantener su estabilidad. Sin embargo, la estabilidad no significa que sean eternas e inmutables (Goodin, 2003:40), o que no se enfrenten a un cambio permanente. Los cambios en el diseño institucional pueden ser lentos o marginales, sin embargo “vivimos en un mundo en el que la rapidez del cambio institucional es innegable” (Goodin,

---

<sup>2</sup> Este término describe una característica de la vida humana: que las prácticas se asientan sobre el pasado. Se puede deducir que en una organización pueden existir capas de concepciones y valores que han logrado subsistir desde épocas pasadas. La sedimentación refleja la índole histórica y acumulativa de las instituciones.

<sup>3</sup> La idea básica sobre la “path dependency” o “dependencia del rumbo” es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante.

2003:17). En otras palabras, las instituciones se encuentran constantemente evolucionando y modificando sus patrones de comportamiento (North, 2012:16-17).

Lo mismo ocurre con los diseños institucionales de los distintos modelos de organización electoral.<sup>4</sup> El cambio de diseño institucional de los modelos de organización electoral “consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular [el de la organización electoral en este caso] que sirva de base para la acción” (Goodin, 2003:49).

Goodin se refiere a la “justa correspondencia” del objeto diseñado con su entorno para definir qué es un “buen diseño”. Es decir, un objeto (o en este caso, un modelo de organización electoral) bien diseñado es aquel que se corresponde adecuadamente con su entorno o con el contexto en el cual opera. “Una institución bien diseñada, en particular, sería aquella que resulte tanto coherente en lo interno como, externamente, en armonía con el resto del orden social en el cual se inserta” (Goodin, 2003:56). Sin embargo, el criterio interno del buen diseño debe evaluarse frente a criterios externos más generales tales como el sistema político, el sistema electoral, el sistema de partidos o el mismo contexto en el que funciona y realiza sus actividades.

Para poder establecer la justa correspondencia del diseño institucional de los modelos de organización electoral, éste debe responder al menos en relación a tres principios mediante los cuales esa correspondencia pueda ser evaluada.

El primer principio que debe contener un diseño institucional es el principio de “revisión”. Esto significa que el modelo diseñado puede ser revisado en tanto a la formulación que dio su origen, es decir, no considerar que el diseño realizado está libre de errores, por lo cual deben ser flexibles para su revisión y posible corrección de aquellos elementos que se identifiquen y puedan ir en detrimento del modelo de organización electoral diseñado. Si bien la posibilidad de revisión del diseño es sumamente importante, éste debe realizarse bajo ciertos límites<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española, el término “diseño”, en segunda acepción se refiere a un “proyecto, plan que configura algo.” Diccionario de la lengua española [en línea] Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=DukPOH9> [consulta 12 de diciembre de 2017]

<sup>5</sup> Estos límites pueden referirse, por ejemplo, a la consecución de mayorías parlamentarias para emprender algún cambio, o a la capacidad legal de ciertos actores para poder emprender tales modificaciones siempre y cuando sean pertinentes y oportunas.

Un segundo principio que debe contener el diseño institucional es el de “solidez”. Es decir, a pesar de que es deseable que una institución o un modelo de organización electoral estén abiertos a alguna modificación oportuna para su mejor funcionamiento, también es deseable que dicha institución o modelo sea lo suficientemente resistente a manipulaciones producto de cambios en las circunstancias sociales y que no tengan influencia alguna en los supuestos sobre los que se basan las instituciones de que se traten (Goodin, 2003:60). Los modelos de organización electoral deben poder adaptarse a nuevas circunstancias y no ser inflexibles o fáciles de desmoronarse.

El tercer principio que debe contener un diseño institucional es el denominado “sensibilidad a la complejidad motivacional.” Este consiste en tener en cuenta que dentro de la mayoría de los actores sociales existe un impulso hacia el interés propio, junto con motivaciones nobles y altruistas. Sin embargo, puede existir una adulteración de los motivos que movilizan a la mayor parte de los individuos.

El diseño institucional establece cómo operan y se interpreta a las instituciones, determinando de qué manera se relacionan entre sí en la búsqueda de un significado o efecto específico. El diseño institucional tiene como finalidad optimizar la eficacia de la institución en el marco de un modelo determinado (Huerta, 2002:36).

Según Huerta, el diseño institucional puede definirse como “un procedimiento que modifica la operatividad y significado de una o varias instituciones de conformidad con un criterio prevaleciente en el modelo vigente y que responde a diversas razones de oportunidad” (Huerta, 2002:39). Dicho diseño puede tener como finalidad corregir la operatividad de una institución disfuncional o modificar el sistema jurídico bajo el que actúa.

De igual manera, Huerta establece tres tipos primordiales de diseño institucional. El primero es el “Constructivo”, este tipo pretende crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados. El segundo tipo es el llamado “Justificadorio”, este tipo de diseño busca legitimar una realidad cambiante o legalizar una situación que ya ha sido modificada. Por último, el tercer tipo de diseño es el denominado “Correctivo”, y como su nombre lo indica, lo que pretende es adecuar o corregir una o varias instituciones en las cuales se observan disfuncionalidades con la finalidad de adecuarla al modelo bajo el cual opera.

Las propuestas de diseños se observan en paquetes de reformas constitucionales que pueden verificarse en periodos de tiempo relativamente cortos o por medio de decretos constitucionales. De igual manera, la finalidad del diseño es imprimir un significado específico a ciertas instituciones con el fin de lograr un objetivo específico.

El diseño institucional, como proceso, tiene la finalidad de modificar o corregir un modelo mediante un cambio de significado u operatividad de la institución en cuestión, guiándose bajo un cierto valor o principio, en la búsqueda o creación de un nuevo modelo. Siguiendo a Huerta, el mecanismo bajo el cual se realiza el diseño institucional consta al menos de tres etapas: 1) Etapa preparatoria<sup>6</sup>; 2) Etapa de elaboración<sup>7</sup>; y 3) Etapa de consolidación<sup>8</sup>.

De manera específica, el proceso de diseño institucional inicia con la identificación del problema o de las normas a corregir o disfuncionales (tal es el caso del diseño correctivo) o de aquellas normas que deben ser modificadas para alcanzar un determinado objetivo (como lo expresa el modelo constructivo y justificatorio). Esto quiere decir que el motivo de la reforma o el fin que se pretende lograr debe estar claramente determinado de manera previa, suponiendo la existencia de un diseño racional.

#### LAS DIFERENTES CLASES DE CAMBIO INSTITUCIONAL QUE PUEDEN DARSE EN LOS DISEÑOS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Una de las fuentes principales del cambio institucional es la relación entre institución y ambiente y dicho cambio se presenta de forma muy gradual sobre lapsos de tiempo relativamente largos (Uriarte, 2003:57). También es posible observar en determinadas instituciones que el cambio responde a factores internos de la institución, es decir, el

---

<sup>6</sup> La etapa preparatoria consta de seis momentos: 1. Establecimiento de objetivos y elección del criterio conforme al cual se realizará el cambio; 2. Identificación de las instituciones que deben ser reformadas; 3. Creación o reconfiguración de la institución y de los derechos y obligaciones correspondientes; 4. Determinación del grado de cambio y evaluación del alcance de la institución tras la modificación, así como de su operatividad y modo de relación con otras instituciones; 5. Cálculo de la operatividad de las instituciones como parte del sistema jurídico en su relación con otras normas; y 6. Análisis de las eventuales modificaciones en el significado de otras normas como consecuencia del nuevo diseño institucional.

<sup>7</sup> La etapa de elaboración consta de dos momentos: 1. El proceso de reforma constitucional; y 2. Integración a la Norma Suprema estableciendo así su significado

<sup>8</sup> La etapa de consolidación consta de dos momentos: 1. Fijación del significado a través de la interpretación (misma que debe tomar en cuenta los intereses considerados en el diseño); y 2. Cambio de significado por mutación (en cualquiera de sus sentidos: adición, reforma, derogación, jurisprudencia).

cambio surge y se desarrolla desde el interior de la misma institución generando un proceso de “autoreforma”. La literatura comparada presenta diferentes enfoques de cambio institucional: a) desde la teoría institucionalista y neoinstitucionalista; b) el enfoque distribucional del cambio gradual; y c) el enfoque de Jepperson.

Bajo la teoría institucionalista, Goodin identifica tres modelos de cambio, que si bien se refieren al cambio institucional, es perfectamente análogo al cambio en los diseños de los organismos electorales. Son tres maneras en las que las instituciones surgen y se transforman a lo largo del tiempo (Goodin, 2003).

El primer modelo corresponde al del “cambio por accidente”. En este modelo el cambio simplemente surge por algún tipo de contingencia. Ni las fuerzas naturales o sociales ni ningún tipo de mecanismo fuerza el cambio ni intervienen en él, simplemente ocurre lo que ocurre por mera contingencia (Goodin, 2003).

El segundo modelo se refiere al “cambio por evolución”. Este modelo parte de considerar algunos mecanismos de selección, de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de algún modelo o institución. Los modelos de organización electoral que sobreviven a periodos prolongados de tiempo, pueden “considerarse como mejor adaptados a sus respectivos medios ambientes que las que no lo logran” (Goodin, 2003). Esta visión suele estar vinculada a la idea de rutinización y/o institucionalización<sup>9</sup> de los procesos organizativos.

Como tercer modelo del cambio se encuentra el de la “intervención intencional”. En este, el cambio se presenta como una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención que buscan un determinado objetivo. Estos agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados. Las transformaciones derivadas de tales intervenciones

---

<sup>9</sup> Se entiende como institucionalización al “proceso mediante el cual una actividad humana o una organización se constituyen en una institución en una sociedad determinada. Algunas características distintivas de una institución son: su relativa estabilidad en el tiempo con y a pesar del cambio; la existencia de reglas jurídicas y otras normas que la regulan (legalidad); la legitimidad o el reconocimiento de la sociedad donde se desenvuelve; la existencia de una ‘lógica de lo adecuado’ o de conductas y prácticas esperables al interior de la institución, sin que necesariamente estén formalizadas en una ordenanza normativa explícita... es importante aclarar que la institucionalización no es una situación estática sino un proceso dinámico, no necesariamente lineal ni progresivo, pues pueden darse situaciones donde no se materializan o consolidan todas las características distintivas de una institución al mismo tiempo o con el mismo nivel. La institucionalización no es un proceso final y totalmente acabado, sino en constante movimiento de adaptación interna y con respecto al entorno donde se desempeña.” (Rosales-Valladares, 2017:547-554)



pueden o no ser exactamente lo que se proponían en un inicio. Es posible que estos cambios intencionales beneficien a todos o a ningunos de los agentes que emprendieron los cambios.

Siguiendo a Goodin, todo cambio social y organizativo involucra una combinación de los tres modelos mencionados. Los diseños cuentan con un alto grado de intencionalidad que “desempeña un papel incluso más central dentro de los relatos evolutivos acerca del cambio social e institucional, ya que el mecanismo de selección que filtra algunas variedades y acepta otra es, en el contexto social, a menudo esencialmente intencional en su forma” (Goodin, 2003:42).

El segundo es el “enfoque distribucional del cambio gradual” (Gómez, 2015). Este enfoque propone analizar el cambio institucional desde una visión dinámica, centrada en la agencia, el poder y la ambigüedad. Propone cuatro formas de cambio gradual de las instituciones y cuatro tipos de agentes de cambio.

La primera forma de cambio que identifica es el “desplazamiento”. Este se basa en la remoción de las reglas existentes y la sustitución por otras nuevas. Este tipo de cambio se observa en coyunturas críticas (Gómez, 2015:401).

La segunda forma de cambio es la “adición o sobreposición”. Esta se produce cuando nuevas reglas se añaden a las existentes, sin eliminar las anteriores. “Se generan mosaicos de autoridad en competencia por ejercer el control sobre materias similares; a menudo existen instituciones con imperativos contradictorios, en conflicto, que originan que los actores exploten las contradicciones y tensiones para crear nuevas formas de poder y autoridad” (Gómez, 2015:401).

La tercera forma de cambio es la que denomina “movimiento a la deriva”. Bajo esta forma se presentan cambios en el efecto de las reglas debido a modificaciones en el ambiente. Finalmente, el cuarto modelo que presenta el enfoque distribucional del cambio gradual es la “conversión”. Esta se produce “cuando hay una modificación en la promulgación, interpretación o ejecución de las reglas, que contraviene el sentido establecido en su diseño; es la forma de cambio que más se sirve de la explotación de las ambigüedades de la regla” (Gómez, 2015:401).

Cada forma de cambio está caracterizada por diversos agentes de cambio, estos son: a) insurreccionistas, b) simbióticos, c) subversivos y d) oportunistas.

Los “insurreccionistas” pretenden desplazar a la institución y la eliminación de sus reglas mediante un cambio rápido movilizándose en su contra. Los “simbióticos” confían en la permanencia de la institución pero sin participar en ella. Existen dos tipos de simbióticos, los parásitos y los mutualísticos.

Los “subversivos” pretenden desplazar a la institución, pero sin romper sus reglas y no con la velocidad con la que lo hacen los insurreccionistas. Es posible que sus acciones confundan y parezcan ser las de un apoyador, sin embargo esperan el momento para actuar contra de la institución. Son promotores de reformas en los límites de las mismas. “Se relacionan con el cambio como adición, pero, dependiendo del contexto, pueden promover la conversión o el cambio a la deriva. Lo que al final buscan es el desplazamiento” (Gómez, 2015:402).

Por último, están los “oportunistas”. Muestran preferencias ambiguas sobre la continuidad institucional, no buscan la preservación de la institución pero tampoco tratan de cambiarla debido al costo que significa.

El enfoque distribucional del cambio gradual distingue dos tipos de contexto político, el primero donde existe la posibilidad de veto fuerte frente al cambio y donde el veto es débil. Por el lado de la institución, se distinguen dos tipos de condiciones posibles, “cuando existen reglas que permiten una baja discrecionalidad en la vida de la institución y la posibilidad del cambio, o cuando la discrecionalidad permitida es alta” (Gómez, 2015:403). Las distintas formas de cambio dependen de la combinación del contexto con las condiciones internas de la institución.

Un tercer enfoque parte de las consideraciones realizadas por Jepperson que distingue cuatro tipos y procesos de cambio institucional: 1) la formación institucional; 2) el desarrollo institucional (o elaboración); 3) la desinstitucionalización; y 4) la reinstitucionalización (Jepperson, 1999:206).

La formación institucional “es una salida de la entropía social, o de patrones de comportamiento no reproductores, o de patrones reproductores basados en la acción” (Jepperson, 1999:206). El desarrollo institucional “representa la continuación institucional más que una salida -un cambio dentro de una forma institucional” (Jepperson, 1999:206). El tercer tipo, la desinstitucionalización “representa una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente, o de patrones no reproductores, o

de entropía social” (Jepperson, 1999:206). Por último, el cuarto tipo es el de la reinstitucionalización, que “representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.” (Jepperson, 1999:206).

Por otra parte, el nuevo institucionalismo económico, más cercano a la teoría de la elección racional, admite que las instituciones cambian, no están congeladas en el tiempo, y supone la relativa racionalidad de los agentes económicos. North señala que “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 2012:13).

El nuevo institucionalismo sociológico emplea elementos culturales, cognoscitivos y estructurales para explicar la permanencia de las instituciones y la estabilidad que generan en la sociedad, sin embargo, la explicación que ofrecen para el cambio institucional es débil (Uriarte, 2013:59).

Para Peters, los patrones institucionalizados se reproducen generacionalmente, impidiendo el desarrollo de posibles soluciones ante los problemas que enfrentan. Esta visión conduce a una limitación explicativa sobre el cambio institucional en el nuevo institucionalismo sociológico. Considera a los individuos como prisioneros de los contextos institucionales, a la vez que contempla la posibilidad de cambio en las organizaciones de manera casi imperceptible y en una dirección difícilmente de pronosticar (Peters, 2003:198).

Siguiendo a Peters, el cambio institucional se realiza mediante un proceso de aprendizaje por medio del cual las instituciones son capaces de identificar las circunstancias cambiantes de su entorno y adaptarse a ellas. El cambio institucional, por lo tanto, no es necesariamente funcional o adecuado pues puede resultar disfuncional cuando una institución pública percibe de manera errónea las señales emitidas por la sociedad buscando una respuesta errónea de responder a ellas (Peters, 2003:202-204).

#### LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES: UNA CLASIFICACIÓN

Los organismos electorales forman parte de la administración electoral (Pérez, 2014). La administración electoral es entendida bajo dos acepciones. La primera es institucional y se

refiere a la autoridad y organismos responsables de la conducción electoral, es decir, a las oficinas o departamentos que serán los titulares de las funciones electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales para llevar a cabo y calificar los procesos electorales. La segunda acepción, se refiere a la parte operativa de los procesos electorales, es decir, a las actividades y procedimientos necesarios para llevar a cabo las elecciones como un servicio público que se encarga de la gestión de los procesos y la aplicación de los procedimientos en diversas etapas (López, 2017; Picado, 2006).

Bajo su acepción institucional, los organismos electorales son las oficinas o dependencias encargadas de las funciones electorales en determinado territorio. Estas funciones, complejas en su naturaleza, pueden ser divididas en administrativa o jurisdiccionales. Los organismos electorales pueden tener varias denominaciones tales como comisión electoral, departamento de elecciones, consejo electoral, unidad electoral o junta electoral. El término organismo electoral se refiere al organismo u organismos responsables de la administración electoral, independientemente del marco institucional que lo o los regule o a la denominación que se le otorgue.

Según la Red de Conocimientos Electorales ACE Project, un organismo electoral es “una organización o institución que ha sido creada con el propósito expreso y la responsabilidad legal de administrar uno o más de los elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project). Un organismo electoral puede ser una institución independiente, o una unidad administrativa dentro de una institución más grande, que incluso puede tener a su cargo tareas no electorales.

Como elementos principales de su actuación se encuentran: la determinación de quién es elegible para votar; la recepción y validación de las nominaciones de los participantes para efectos de una elección (partidos políticos y/o candidatos); la conducción de la votación; el conteo de votos y; la suma de votos de los centros o mesas de votación.

Las responsabilidades funcionales sobre los distintos elementos del proceso electoral pueden ser divididas entre organismos a distintos niveles, por ejemplo, “algunos elementos relacionados con la conducción de las elecciones pueden ser administrados por una Comisión Electoral a nivel nacional, un ministerio o una agencia gubernamental nacional, mientras que otros se instrumentan a través de comisiones a nivel local, ramas

regionales de los departamentos de gobierno, o autoridades locales” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project).

Pérez Duharte y Thompson distinguen dos modelos de organismos electorales: el modelo europeo y el modelo latinoamericano (Pérez y Thompson, 2017). El modelo europeo se caracteriza por encargar a ciertas secciones del Poder Ejecutivo la organización y logística electoral, mientras que la resolución de eventuales conflictos en esta misma materia se deja en manos de tribunales (u otros organismos similares) administrativos o constitucionales. Una variación de este modelo es aquel que crea comisiones *ad hoc* dependientes del ejecutivo para la época electoral y que se disuelve tras haber transcurrido el o los procesos electorales. Mientras que algunos países latinoamericanos, se caracterizan por encarga la totalidad de las funciones en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados.

La adopción de uno u otro modelo depende de factores contextuales<sup>10</sup> referentes a las condiciones históricas, culturales y políticas de donde se implementan. La administración electoral y los organismos que la conforman adoptan diversas formas según cada país.

#### MODELO INDEPENDIENTE DE ORGANISMO ELECTORAL

Según la relación y grado de dependencia que guarde el organismo electoral con el poder ejecutivo, puede distinguirse entre organismos de la administración electoral independientes en su totalidad del poder ejecutivo, aquellos en los cuales el gobierno supervisa las actividades del organismo o aquellos en los que el organismo electoral depende totalmente del poder ejecutivo (Picado, 2006).

El modelo independiente de organismo electoral se caracteriza porque las elecciones son organizadas y administradas por un organismo que es institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, existe la posibilidad de que el organismo esté sujeto a una rendición de cuentas ante el poder legislativo o judicial. Los organismos independientes pueden contar con autonomía

---

<sup>10</sup> Aludiendo al contexto expresado por Dieter Nohlen

financiera y varios niveles de responsabilidad y está compuesto por miembros que se encuentran fuera del ámbito de acción del Poder Ejecutivo.

Este modelo ha sido adoptado por democracias emergentes o en vías de consolidación, principalmente en América Latina aunque a nivel mundial, la implementación de este modelo, se ha convertido en una tendencia<sup>11</sup>. Las comisiones, tribunales o institutos independientes que cuentan con responsabilidad plena sobre la dirección y gestión de las elecciones constituyen el modelo más frecuente de adopción por diversos países. “Una variante del modelo incluye la existencia de diferentes organismos, separados entre sí e independientes del gobierno, unos responsables de la gestión electoral como tal y otros con competencias reguladoras, registrales, supervisoras o judiciales” (López, 2017:27).

En algunos países<sup>12</sup> se han implementado dos organismos para la administración de las elecciones, ambos independientes del Ejecutivo. Uno es responsable de las decisiones políticas relacionadas con los procesos electorales, mientras que el otro es el responsable de la conducción e implementación del proceso electoral.

Dentro de los atributos característicos de los organismos electorales independientes se encuentran (Red de Conocimientos Electorales ACE Project):

- Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno
- Ejerce completa responsabilidad sobre su operación
- Tiene que cumplir con ciertas obligaciones de gobernabilidad
- Tiene atribuciones para tomar decisiones de manera independiente, dentro del marco legal en el que actúa
- Está integrado por miembros que no pueden pertenecer al poder ejecutivo, durante el tiempo que sean parte del organismo electoral
- Sus miembros tienen la seguridad de permanencia en el cargo
- Cuenta con y administra su propio presupuesto de forma independiente al control gubernamental ordinario.

---

<sup>11</sup> López Pintor establece que la adopción del modelo independiente de organismo electoral representa el 60% de los casos que estudia. La adopción del modelo mixto representa un 21%; mientras que los países que han optado por la implementación del modelo gubernamental representa el 19%

<sup>12</sup> Países como Jamaica, Rumania o Surinam (Red de Conocimientos Electorales ACE Project).

- Tiene autonomía para determinar sus necesidades de personal, sus reglas y sus políticas.
- Puede ser una entidad legal que, por derecho propio, puede demandar y ser demandado
- Puede contar con distintos niveles de autonomía y responsabilidad financiera.
- Puede gozar de autonomía financiera en tanto que diseña su propio presupuesto y recibe y aplica los recursos públicos con la mínima participación de la rama ejecutiva del gobierno.
- Puede tener niveles variables de responsabilidad en su desempeño.
- Generalmente cuenta con atribuciones para desarrollar, con cierta independencia pero en el marco de la ley, un esquema regulatorio en material electoral.
- Generalmente cuenta con amplias atribuciones y funciones para la instrumentación electoral.
- Puede tener atribuciones para contratar, despedir y sancionar a su propio personal.
- Puede tener atribuciones para establecer sus propios procedimientos en materia de adquisiciones y contabilidad.
- Sus miembros pueden ser “expertos”, sin filiación ni alineación política.
- Su periodo de duración en el cargo puede ser fijo.
- Puede tener acceso a personal del servicio público.

Cuando los partidos políticos, por medio de los procesos legislativos que realizan, delegan la administración electoral a un organismo autónomo “se evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política” (Picado, 2006).

#### MODELO GUBERNAMENTAL DE ORGANISMO ELECTORAL

En este modelo las elecciones son organizadas por una rama ejecutiva del gobierno, por medio de algún ministerio o secretaría y/o a través de autoridades locales. Es decir, el gobierno es quien administra y gestiona las elecciones, ya sea en calidad de supervisor o realizándolas directamente. “Cuando un organismo electoral de este modelo existe a nivel nacional, son dirigidos por un ministro o funcionario que responde ante un ministerio del gabinete. Con muy pocas excepciones no cuentan con órgano colectivo de toma de

decisión. Su presupuesto se ubica dentro del asignado al ministerio y/o a las autoridades locales” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project).

Dentro de los atributos característicos de los organismos electorales gubernamentales se encuentran (Red de Conocimientos Electorales ACE Project):

- Está ubicado dentro de un departamento de Estado y/o gobierno local.
- Su operación está sujeta a la instrucción de una rama ejecutiva del gobierno.
- Es completamente responsable de sus políticas, finanzas, desempeño y dirección ante la rama ejecutiva del gobierno.
- Sus atribuciones están limitadas a la instrumentación.
- Con frecuencia puede compartir responsabilidades electorales con otros departamentos y gobiernos locales.
- Es dirigido por un ministro o por un servidor público.
- Forma parte del presupuesto de un ministerio de gobierno.
- Está integrado básicamente por servidores públicos.

Como posibles atributos del modelo gubernamental de organismo electoral se encuentran:

- Puede ser un departamento, una agencia o una autoridad local.
- Las responsabilidades relacionadas con la instrumentación pueden compartirse con otros ministerios, departamento o autoridades locales.
- Con muy pocas excepciones, no cuenta con un órgano directivo de carácter colectivo, sólo con un secretariado.
- La selección de sus miembros directivos (si hay alguno) y del secretariado puede ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.
- Normalmente no cuenta con un plazo fijo para ejercer el cargo, en tanto que usualmente no cuenta con miembros de un cuerpo directivo.

Puede estar habilitado para permitir la incorporación de personal que no provenga del servicio público.



## MODELO MIXTO DE ORGANISMO ELECTORAL

El modelo mixto de organismo electoral es una combinación de los dos primeros modelos. Cuenta con una doble estructura “con un componente de monitoreo o supervisión que es independiente del poder ejecutivo del gobierno (al igual que en el modelo independiente), y un componente de instrumentación establecido en un departamento de Estado o en un gobierno local (como en el modelo gubernamental)” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project). Las elecciones son organizadas por el componente de instrumentación gubernamental con algún grado de supervisión del componente independiente.

La administración electoral es competencia del ejecutivo bajo la supervisión de un órgano colegiado que cuenta con competencias reguladoras, supervisoras e incluso judiciales. Es integrado por jueces, personal académico destacado o representantes de partidos y de la sociedad civil (López, 2017). A este modelo mixto también se le conoce como el modelo francés.

Las atribuciones y funciones del componente independiente varían en relación al componente gubernamental volviendo difusa la clasificación del modelo para determinado país o grupo de países. Algunas veces, el componente independiente se refiere a una operación de observación formalizada, mientras que en otros casos “el componente independiente juega un papel de supervisión y verificación de la instrumentación de los eventos electorales por parte del componente gubernamental” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project).

La relación entre los componentes de un modelo de organismo electoral mixto no siempre se encuentra claramente definida en la legislación o no es claramente interpretada por los grupos de interés, por lo que puede dar lugar a fricciones y desencuentros.

## ORGANISMOS ELECTORALES PERMANENTES Y/O TEMPORALES

Uno de los principales factores a considerar para establecer si los organismos de la administración electoral deben ser permanentes o temporales es considerar las cargas de trabajo que se presentan a lo largo del ciclo electoral y comparar los gastos de mantenimiento de una institución permanente contra los requerimientos necesarios para

implementar un organismo para cada elección a realizar. Una administración electoral de carácter permanente gestiona a menor costo los procesos electorales que aquellos organismos de duración limitada (Picado, 2006).

En contextos en donde los eventos electorales son constantes o recurrentes, por ejemplo, elecciones ordinarias o extraordinarias y un registro permanente de electores, o el trabajo electoral se presenta de manera constante, se justifica la implementación de una autoridad electoral permanente. La permanencia significa que los organismos electorales no son efímeros, “que una vez pasadas las elecciones se desintegran, sino que tienen una agenda de trabajo que trasciende la coyuntura estrictamente electoral” (Pérez y Thompson, 2017).

En los modelos gubernamentales por lo regular se implementan organismos electorales temporales debido a que los servidores públicos que ejercen las funciones electorales cuentan con un trabajo de tiempo completo dentro de la administración pública. Sin embargo, en algunos países con un organismo electoral temporal se “mantiene una estructura de personal mínima que se encarga del manejo y control de los temas electorales en periodos no electorales, incluyendo las tareas de registro de electores. En algunos modelos mixtos, el componente gubernamental es permanente, para conservar una memoria institucional, mientras que el componente independiente es temporal y funciona únicamente en periodos electorales” (Red de Conocimientos Electorales ACE Project).

Otros países<sup>13</sup> con modelo independiente cuenta con organismos de carácter permanente que conviven con organismos electorales temporales a nivel local que funcionan unos meses previos a la realización de los comicios y que se desintegran al concluir la jornada electoral.

#### ORGANISMOS ELECTORALES CENTRALIZADOS Y/O DESCENTRALIZADOS

La naturaleza centralizada o descentralizada de los organismos electorales depende en gran medida del sistema de gobierno de un país y por lo regular se encuentra definida por la ley electoral. Los marcos jurídicos distinguen las atribuciones y funciones que se le confieren a

---

<sup>13</sup> Armenia, Australia, Brasil, Canadá, Indonesia, México, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia.

un organismo electoral central o nacional y las de los organismos electorales regionales o locales.

Aquellos países<sup>14</sup> que gestionan sus procesos electorales bajo un modelo gubernamental o mixto pueden delegar todas o algunas de las responsabilidades electorales en las autoridades locales.

La clasificación de organismos electorales realizada por Thompson se basa en un criterio de concentración de funciones (Thompson, 2012). El primer modelo que identifica es el de los organismos electorales concentrados en grado máximo, en este la administración electoral, la solución de controversias electorales y el registro civil se encuentran en manos del mismo organismo; el segundo modelo es el de organismos electorales concentrados en grado medio, en estos la administración electoral y la solución de controversias electorales se encuentra en manos del mismo organismo pero con un registro civil autónomo; el tercer modelo es el de organismos electorales concentrados cuyas resoluciones son revisadas en sede judicial, manteniendo el control sobre el registro civil; el cuarto modelo corresponde a organismos electorales desconcentrados, es decir, países que cuentan con un organismo autónomo para la administración electoral y un organismo que es parte del Poder Judicial para la calificación de elecciones y resolución de conflictos. Por último, el quinto modelo es el del organismo electoral único para la mayor parte de la materia electoral pero con funciones electorales en manos del Ejecutivo.

#### ORGANISMOS ELECTORALES EN PAÍSES FEDERALES

En países federales pueden existir organismos electorales separados a nivel nacional y otros con competencias en cada estado, que operan bajo distintos marcos legales y quizá utilicen sistemas electorales distintos. Ambos organismos pueden contar con estructuras desconcentradas territorialmente, con funciones diferentes, con autoridades distintas y con competencias diferentes entre sí.

La naturaleza en relación a sus atribuciones y funciones dependen del marco jurídico que las regula. “Si bien en los sistemas federales se presentan algunas rivalidades entre los organismos electorales a nivel nacional y provincial, también se dan casos de

---

<sup>14</sup> Suecia, Hungría, Suiza, Estados Unidos.

cooperación” (Red de conocimientos electorales ACE Project). Esta cooperación tiene un impacto significativo en términos de costo-beneficio.

Otra característica del modelo de organismo electoral en países federales es el otorgar a cada estado la facultad para llevar a cabo sus procesos electorales de manera autónoma e independiente del organismo federal. La realización de los procesos electorales en las entidades se refiere al ámbito de lo local; es decir, bajo este modelo, las autoridades locales pueden o no realizar las elecciones de tipo federal (presidenciales, diputados federales y senadores). Aunado a esto, bajo este modelo, los Congresos Locales cuentan con la facultad para nombrar a sus propias autoridades electorales así como para aprobar los ordenamientos, reglamentos y leyes encargadas de regular estos procesos (Merino, 2002).

#### ORGANISMOS ELECTORALES NACIONALES

Los organismos de carácter nacional son los encargados de la realización de los procesos electorales en todo un territorio así como en los tres niveles de gobierno. El modelo de organismo electoral de carácter nacional conlleva la existencia de una autoridad electoral que regula y realiza las elecciones en todo el territorio del país. Es decir, la organización electoral en todos sus niveles de competencia institucional (nacional, estatal, local) y etapas es ejecutada desde el centro.

Empero, bajo este modelo, pueden existir y establecerse mecanismos de colaboración entre la autoridad nacional y las entidades a través de las cuales es posible delegar las funciones electorales, todas o algunas, en los organismos electorales locales, si es que estos existen, para la realización de las elecciones pues el modelo de organización electoral nacional presupone la existencia de un único organismo de la administración electoral que lleva a cabo los procesos electorales en todo el país y en los tres niveles de gobierno.

Una de las principales características de los “sistemas nacionales de elecciones” es la de homogenizar en una sola legislación los procedimientos bajo los cuales se renueva el poder político y las modalidades de participación y votación. Esto sin considerar los rasgos distintivos (y por ello únicos) de cada entidad o región, así como la forma histórica en que esas comunidades se han organizado políticamente (Merino, 2002).

## CONCLUSIÓN

En el análisis del cambio de los diseños institucionales de los organismos electorales es importante analizar la génesis de estos, es decir, si han emergido accidentalmente o si su evolución ha sido automática, incluso, identificar en qué grado las instituciones están sujetas al diseño o rediseño deliberado por parte de los actores que deciden los cambios considerando que el pasado deja una impresión residual en el presente y en estas huellas se encuentran contenidas en el diseño institucional.

El cambio en el diseño de los organismos electorales significa una transformación de la manera en cómo venía operando u organizándose las pautas de comportamiento de una institución para generar nuevos patrones de conducta. Este cambio no se presenta de una manera discontinua, sino más bien de manera incremental, es decir, los cambios observados a lo largo del tiempo en las reglas y en las prácticas internas de los organismos electorales contienen mucho del pasado del mismo organismo o del anterior modelo. El cambio “consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción” (Goodin, 2003:49). Incluso, es posible identificar algunos aspectos por medio de los cuales se puede catalogar un buen o un mal diseño como los que alude la “justa correspondencia” del objeto diseñado hecha por Goodin (revisión, solidez y sensibilidad a la complejidad motivacional).

El diseño institucional, como proceso, tiene la finalidad de modificar o corregir un modelo mediante un cambio de significado u operatividad de la institución en cuestión, guiándose bajo un cierto valor o principio, en la búsqueda o creación de un nuevo modelo. El proceso de diseño institucional inicia con la identificación del problema o de las normas a corregir o disfuncionales o de aquellas normas que deben ser modificadas para alcanzar un determinado objetivo. Esto quiere decir que el motivo de la reforma o el fin que se pretende lograr debe estar claramente determinado de manera previa, suponiendo la existencia de un diseño racional.

Identificamos tres enfoques a partir de los cuales es posible observar el cambio en el diseño institucional de los organismos electorales: desde la teoría institucionalista y neoinstitucionalista; el enfoque distribucional del cambio gradual; y el enfoque de Jepperson. Al tomar ciertos elementos de cada enfoque es factible analizar a mayor

profundidad las causas y consecuencias del cambio del diseño institucional de los organismos electorales.

Bajo la teoría institucionalista se observan tres modelos: el cambio por accidente, el cambio por evolución y la intervención intencional. Cabe destacar que todo cambio social y organizativo involucra una combinación de los tres modelos.

El enfoque distribucional del cambio gradual propone cuatro formas de cambio gradual de las instituciones y cuatro tipos de agentes de cambio: el desplazamiento, la adición o sobreposición, el movimiento a la deriva y la conversión; siendo los agentes del cambio: insurreccionistas, simbióticos, subversivos y oportunistas.

Jepperson distingue cuatro tipos y procesos de cambio institucional: la formación institucional, el desarrollo institucional (o elaboración), la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

Los organismos electorales que forman parte de la administración electoral. La adopción de uno u otro modelo de organismo electoral dependen de factores contextuales referentes a las condiciones históricas, culturales y políticas de donde se implementan. La administración electoral y los organismos que la conforman adoptan diversas formas según cada país.

A partir de un primer criterio de clasificación podemos identificar a los tipos de organismos electorales según: su relación con el poder ejecutivo (independiente, gubernamental y mixto), permanecía (temporal o permanente), centralidad (centralizado o descentralizado), y tipos de organismos electorales federales o nacionales (ya sea en países federales o centralizados).

Cada modelo de organismo electoral, en su funcionamiento cotidiano, representa ventajas y desventajas respecto a los demás tipos de organismos y su éxito o fracaso depende de factores contextuales del país y del ambiente (político-social-cultural) en el cual son implementados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Gómez, Alicia (2015). “Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual” en *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 2, II semestre, pp. 391-415, disponible en <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/690/574> (12/11/2017).
- Goodin, Robert (2003). “Las instituciones y su diseño” en Robert Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España.
- Huerta Ochoa, Carla (2002). “Constitución y diseño institucional”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (comps.), *Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM-III, México.
- Jepperson, Ronald L. (1999). “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- López Pintor, Rafael (2017). “Administración Electoral” en *Diccionario Electoral*, IIDH, Costa Rica.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE, México.
- Merino, Mauricio (2002). “Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”, en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/345/20.pdf> (02/02/2016)
- North, Douglass (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Pérez Duharte, José Alfredo (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM, México.
- Pérez Duharte, José Alfredo y Thompson, José (2017). “Organismos electorales” en *Diccionario Electoral*, IIDH, Costa Rica.
- Peters, Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo*, Gedisa, Barcelona.
- Petit, Philip (2003). “El diseño institucional y la elección racional” en Robert Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España.
- Picado León, Hugo (2006). “Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá. Disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104361/document> (12/11/2017).

Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la lengua española, disponible en <http://dle.rae.es/?id=DuKP0H9> (12/12/2017).

Red de Conocimientos Electorales ACE Project, “Administración Electoral”, disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/ema01> (03/02/2017).

Rosales-Valladares, Rotsay (2017). “Institucionalización de partidos políticos” en *Diccionario Electoral*, IIDH, Costa Rica.

Tena Sánchez, Jordi (2009). “Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1, pp. 85-110, Santiago de Chile.

Thompson, Joseph (2012). “Estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina. Función en el avance hacia una democracia de calidad”, en *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales, JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad*, Perú.

Uriarte Zazueta, Alger (2013). *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*, INAP A.C., México.

Vergara, Rodolfo (1997). “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política” en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE, México.