

## **LOS ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS EN AMÉRICA LATINA UNA VISIÓN COMPARADA**

En los últimos años se comprueba en América Latina un marcado activismo en la reforma de las instituciones electorales. Encontramos sistemas donde un único organismo, de forma centralizada, se ocupa de la organización y la jurisdicción electoral, hasta países donde se cuenta con dos y tres instituciones, encargadas de la organización, las tareas jurisdiccionales y el registro electoral.

También advertimos gran diversidad entre los casos respecto de la forma en que se ubican estos órganos dentro de la Constitución, su naturaleza, y las relaciones que guardan con los demás órganos del Estado. Desde los que adquieren la categoría de órgano autónomo, a los que se traslapan con las instituciones judiciales, la diversidad es marcada. Justamente, el tema de nuestro interés son los órganos autónomos.

De tal forma, el objetivo de este trabajo es realizar una aproximación, en clave comparada, a los órganos electorales autónomos en América Latina, su naturaleza y características. Para responder a este objetivo, recurriremos a tres fuentes de información centrales.

En primer lugar, las propias constituciones latinoamericanas. En segundo lugar, se realizaron entrevistas con funcionarios del sistema interamericano, a fin de contar con una visión experta y general sobre el tema. Finalmente, la literatura especializada, aporta material relevante para poder avanzar en la explicación del tema.

En síntesis, el objetivo es presentar un panorama comparativo sobre los órganos electorales autónomos latinoamericanos, que permita avanzar en la comprensión del fenómeno a nivel regional.

### **1. Haciendo historia: la evolución de los órganos constitucionales autónomos en América Latina**

Los órganos constitucionales autónomos aluden a un conjunto de órganos que:

- Se encuentran establecidos en la Constitución;

- Se sitúan en el mismo plano que los órganos soberanos del estado, con los que mantienen relaciones de coordinación y control;
- Son órganos a cuyos titulares los designan el Ejecutivo y algunas de las cámaras del Legislativo, aunque son independientes de éstos en cuanto a su funcionamiento;
- Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control especiales, todos ellos son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

Desde el punto de vista académico, el tema de los órganos autónomos ha sido analizado desde finales del siglo XIX. La literatura especializada sobre el tema destaca las aportaciones de Jellinek y de Santi Romano sobre la noción de órgano constitucional y su distinción frente a los órganos administrativos (García-Pelayo, 1981) (Romano, 1947-1964, Romano, 1950). Otro antecedente de relevancia lo constituyen los tribunales constitucionales establecidos desde la primera mitad del siglo XX, siendo el primero de ellos el tribunal austríaco, creado en 1929. Como se destaca de forma habitual, Kelsen tuvo una influencia notoria sobre la creación de esta institución situada por fuera del Poder Judicial, con atribuciones establecidas en la constitución y autonomía funcional (Kelsen, 1931-2002).

De forma paralela al antecedente de los tribunales constitucionales europeos, en América latina se desarrollaron distintos movimientos que confluyeron en la generación creciente de autonomía funcional para algunas instituciones existentes y otras de reciente creación, que abonan los cimientos de la materia. Así, desde el movimiento orientado a modernizar el sistema universitario en Argentina en 1918, el que posteriormente se replicó en Cuba, Perú y México, la autonomía universitaria se constituyó en un antecedente obligado en la creación de instituciones autónomas (Marsiske Schultz, 2004) (Stolowicz, 2005).

Posteriormente, a partir de la creación del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, en 1925, seguido del Jurado Nacional de Elecciones de Perú, en 1931, pero especialmente por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, establecido en 1949, y la Corte Electoral de Uruguay en 1952, el surgimiento de órganos electorales autónomos constituyen otro antecedente de valía en la región (Orozco Henríquez, 2012) (Sobrado González, 2008).

En este proceso histórico, también deben ser destacados los bancos centrales, aunque con matices. Si bien algunos países de la región iniciaron la creación de sistemas

financieros desde el siglo XIX, como Brasil, Argentina y Chile, la autonomía recién llegaría entre 1990 y 2002, especialmente para aquellos que incluyen el control de la inflación entre sus objetivos (Rodríguez Garza y Ávila Sandoval, 2001) (Schmidt-Hebbel, 2011).

Finalmente, en orden cronológico, debe ser destacada la aparición de tribunales constitucionales, a partir del caso del Tribunal Constitucional de Guatemala de 1965, aunque se trataba de un órgano no permanente, al que seguiría el Tribunal Constitucional de Chile en 1971, el de Perú en 1979, y posteriormente los de Ecuador y Bolivia (García Belaunde, 2004) (Fix-Zamudio, 1989). Todos estos antecedentes enmarcan con similitudes y diferencias la ya señalada proliferación de órganos autónomos que habría de acontecer a partir de la década de 1990, no sólo en México, sino en América latina en general.

Sin embargo, en este trabajo analizaremos los órganos autónomos encargados de la administración electoral. Esto es las tareas encargadas del diseño, la organización, la ejecución, el monitoreo y la calificación de los procesos electorales orientados a elegir a los candidatos para ocupar los cargos públicos de origen democrático (Ruiz, 2011).

## 2. Una primera revisión de las constituciones latinoamericanas

Realizando una primera revisión a 18 constituciones latinoamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), encontramos en 9 de ellos la presencia de órganos constitucionales autónomos, relacionados con el desarrollo de algún tipo de función relacionada con la Administración Electoral.

CUADRO 1: Órganos constitucionales autónomos encargados de alguna función relacionada con la Administración electoral en 9 países de América Latina

	FUNCIONES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS ENCARGADOS		
PAÍS	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	CONTENCIOSO ELECTORAL	REGISTRO CIVIL
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral (265)		

COSTA RICA	Tribunal Superior de Elecciones (95)		
R. DOMINICANA	Junta Central Electoral (212)	Tribunal Superior Electoral (214, Ley 29-11)	
ECUADOR	Consejo Nacional Electoral (217)	Tribunal Contencioso Electoral (217)	
HONDURAS	Tribunal Supremo Electoral (51)		Registro Nacional de las Personas (54)
MÉXICO	Instituto Nacional Electoral (41)		
PANAMÁ	Tribunal Electoral (142)		
PERÚ	Oficina Nacional de Procesos Electorales (177)	Jurado Nacional de Elecciones (177)	Registro Nacional de Identidad (177)
VENEZUELA	Poder Electoral (294)		

Fuente: Constituciones nacionales de Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela

A su vez, cada uno de estos órganos electorales tiene las funciones expresadas en el Cuadro 2.

CUADRO 2: Funciones de los órganos constitucionales autónomos encargados de la Administración electoral en 9 países de América Latina

PAÍS	FUNCIONES	ÓRGANOS ENCARGADOS
COLOMBIA	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos (265). Tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones especiales: ejercer inspección, vigilancia y control de la organización electoral; conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones sobre escrutinios generales, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes; además, de oficio o por solicitud, revisar los escrutinios y los documentos electorales de cualquier etapa del proceso electoral para garantizar los resultados; velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; velar por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar la participación política de los ciudadanos; efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos; reglamentar la participación de los partidos y movimientos en los medios de comunicación social del

		Estado; colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escoger a sus candidatos; decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular. (265)
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	
COSTA RICA	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones (99).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	El Tribunal Supremo de Elecciones tiene, entre otras, las siguientes funciones: convocar a elecciones populares; nombrar los miembros de las Juntas Electorales; interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales; investigar y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre la parcialidad de los servidores del Estado, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas; dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones; hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y de los demás funcionarios; organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum (102).
	REGISTRO CIVIL	
R. DOMINICANA	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	La Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación (212).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	El Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos (214).
	REGISTRO CIVIL	
ECUADOR	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (217). El Consejo Nacional Electoral tendrá, entre otras funciones: organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones; designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados; controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos; garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas; presentar propuestas de ley sobre la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral; reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia; mantener el registro de las organizaciones políticas y de sus directivas; ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas; conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan; organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en coordinación con el Registro Civil (219).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, entre otras funciones: conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales; sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento (221).
	REGISTRO CIVIL	
HONDURAS	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral (51). Estará integrado por tres (3) Magistrados Propietarios y un (1) Suplente, electos por miembros del Congreso Nacional por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos (52).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	El Registro Nacional de las Personas es una Institución Autónoma con personalidad jurídica, técnica e independiente, está administrado

		por (un) 1 Director y dos (2) Subdirectores que serán elegidos por un período de cinco (5) años (54). El Registro Nacional de las Personas, tendrá entre otras funciones: encargarse del Registro Civil, de extender la tarjeta de identidad única y de proporcionar de manera oportuna y sin costo, al Tribunal Supremo Electoral, toda la información necesaria para que éste elabore el censo nacional electoral (55).
MÉXICO	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	Corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras funciones: realizar la capacitación electoral; el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; confeccionar el padrón y la lista de electores; ubicar las casillas y la designar a los funcionarios de mesas; emitir las reglas y lineamientos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, así como la impresión y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Durante los procesos electorales: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales. Además, el Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales (41).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	
PANAMÁ	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	El Tribunal Electoral tendrá, entre otras funciones: encargarse de los hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; expedir la cédula de identidad; reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación; sancionar las faltas y delitos contra el sufragio; realizar el padrón electoral; organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores; tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización; conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral (143).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	
PERÚ	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (177). Compete al Jurado Nacional de Elecciones, entre otras funciones: Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares; elaborar los padrones electorales; mantener el registro de organizaciones políticas; administrar justicia en materia electoral; proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o consultas populares y expedir las credenciales correspondientes (178).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	
VENEZUELA	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	El Poder Electoral está ejercido por el Consejo Nacional Electoral, ente rector que tiene como organismos subordinados a la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (292). El Poder Electoral tienen entre sus funciones: organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular y los referendos; reglamentar las leyes electorales; emitir directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político-electorales; declarar la nulidad total o parcial de las elecciones; organizar las elecciones de sindicatos, gremios y organizaciones con fines políticos; mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral; controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones con fines (293).
	CONTENCIOSO ELECTORAL	
	REGISTRO CIVIL	

Fuente: Constituciones nacionales de Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela

Como es posible advertir, encontramos entonces países con hasta 2 y 3 órganos electorales autónomos de rango constitucional. ¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Qué consecuencias tiene desde el punto de vista electoral?

### **3. Explicando el fenómeno: La visión de los expertos**

A fin de avanzar en la construcción de una primera visión que nos permita dar cuenta del surgimiento, características y funcionamiento de los órganos constitucionales en América Latina, se realizaron 5 entrevistas a profundidad, semi-estructuradas, de carácter exploratorio, con 4 funcionarios y ex funcionarios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de julio de 2014 en la ciudad de San José, Costa Rica. El objetivo de las mismas fue indagar, a partir de la experiencia (amplia) de los entrevistados, sobre el funcionamiento de los órganos autónomos de la región, especialmente los órganos electorales y de derechos humanos.

Las entrevistas fueron grabadas y, posteriormente, transcritas para su análisis. En todo los casos se firmó con los entrevistados una carta de confidencialidad estándar para el resguardo de sus identidades y el tratamiento de los datos.

A partir de la información recabada, se realiza el análisis que se presenta a continuación.

#### **El surgimiento de los órganos autónomos en América Latina**

En primer lugar, y por razones históricas, los órganos electorales autónomos son productos de un proceso de especialización y de desarrollo de competencias técnicas. Dicho proceso aparece como respuesta lógica a la complejización de las funciones de gobierno, a las que deben dar respuestas. Por otra parte, la especialización técnica suele ir acompañada por una vocación de neutralidad política, que hace que estos órganos queden al margen de la competencia partidista, siendo dirigidos por profesionistas de reconocida trayectoria técnica, pero sin una afiliación política explícita.

Sin embargo, los entrevistados también señalan una relación directa entre el surgimiento de los órganos autónomos y los reclamos de la sociedad civil, que demanda una mayor representación por parte del gobierno. En algunos casos, la creación de autonomías responde a la necesidad de legitimación social por parte de

los órganos tradicionales de gobierno, justamente ante la pérdida de representatividad en la opinión pública. Los gobiernos, “tuvieron que acceder a eso porque era la única forma que la sociedad civil los viera como legítimos” (María). Así, no es una vocación ciudadana lo que lleva a los gobiernos a atender los reclamos de la sociedad civil, sino su propia necesidad de aprobación social y legitimación ante la opinión pública.

En este sentido, Pilar destaca que ya no se puede gobernar sin el involucramiento de la sociedad civil. Sin embargo, el reclamo social termina beneficiando al gobierno en la medida en que “Un gobierno debe oír a su sociedad civil. El diálogo es muy importante entre asociaciones civiles y asociaciones gubernamentales”.

Los entrevistados también destacan que en este diálogo cobra importancia las propias características de la sociedad civil. Dichas características estrecharán o relajarán los márgenes de tolerancia dentro de los que se mueven las autonomías. Como destaca Pedro, “Si tienes una sociedad acostumbrada a la pequeñuela, a la diablura, a que eso siempre los políticos lo hacen independientemente de la claridad que tengan las normas, entonces es muy difícil.”

Este hecho se ve agravado por lo que Pedro denomina “la puerta giratoria” entre el gobierno y la sociedad civil (que antes se reducía a la relación entre la empresa privada y el gobierno). De tal forma, en algunos casos se generan mecanismos para pasar de una carrera política (legislativa por lo habitual), a la gestión de los órganos electorales autónomos y viceversa, lo que restaría, como resultado, espacios de autonomía a dichas instituciones.

### **Las características de la autonomía**

Como resultado combinado de los procesos descritos, los gobiernos de la región comenzaron a crear órganos electorales autónomos. Si bien los órganos electorales son de antigua data (el Tribunal Electoral de Chile es de 1925, el de Costa Rica de 1949 y la Corte Electoral Uruguay de 1952), a éstos siguieron otros órganos constitucionales autónomos, tales como los Tribunales o Salas Constitucionales, las defensorías del pueblo, los ministerios públicos, especialmente a partir de los procesos de transición democrática iniciados en la región desde la década de 1980.

Estos órganos electorales autónomos revisten inicialmente tres características ideales, según nuestros entrevistados.



En primer lugar su especialización técnica y funcional. Destaca Pedro, “Son razones históricas, me parece, lo que hace que en la institucionalidad pública de prácticamente todos nuestros países irrumpa cuando se estaba comenzando a dar un grado, digamos muy importante, natural, relativamente pacífico de especialización [...] Ese proceso se viene dando, digamos de una manera muy importante en los Organismos Electorales, vienen logrando cada vez más la idea de que hay un factor virtuoso asociado con despolitizarse, con tecnificarse más. Y en ese momento irrumpen, eclosionan en prácticamente toda América Latina y adquieren grados importantes de autonomía.”

En segundo lugar, cobra destacada importancia la autonomía presupuestaria. Destacan los entrevistados que los órganos autónomos deben tener autonomía financiera para administrar sus recursos y llevar así a cabo sus funciones. La experiencia muestra que el Ejecutivo y el Legislativo pueden utilizar el presupuesto como mecanismo de presión, lo que impide el correcto funcionamiento de los órganos, ya sea por falta de recursos, o debido a su aprobación tardía (por ejemplo, en los procesos electorales).

Finalmente, destacan los mecanismos de designación de sus miembros. Para los entrevistados resulta difícil de generalizar acerca de la visión que guía la creación de los órganos electorales autónomos en los países de la región, de los objetivos que se persiguen. En algunos casos se busca generar instancias neutrales, no partidistas, que desempeñen funciones específicas de la administración. Pero en otros casos se establece *a priori* la composición partidista de los órganos, junto con la representación de otras instancias sociales (asociaciones profesionales, universidades), por lo que se busca más bien es un equilibrio en su composición, que de por resultado una actuación ecuatoriana, con contrapesos. En algunos casos la neutralidad es el punto de partida, y en otros es el resultado al que se busca arribar.

A través de una u otra vía, resulta fundamental que en la composición de los órganos constitucionales autónomos existan contrapesos. Vale decir, que haya comisionados que representen a diversas fuerzas políticas y sociales, constituyendo así un sistema de vetos mutuos dentro de una representación amplia.

A partir de las tres características mencionadas (especialización técnica y funcional, autonomía financiera y sistema de contrapesos), se genera entonces entre los entrevistados un debate interesante acerca del propio estatus jurídico de los órganos electorales autónomos. Vale decir, ¿los órganos electorales autónomos deben estar creados por ley o por la constitución?

Para algunos de los entrevistados, que la autonomía tenga rango constitucional o legal no hace una diferencia significativa. Su opinión se basa en que muchas veces se le da al órgano un rango institucional destacado al órgano y en la práctica, dicha autonomía no es respetada, especialmente por los órganos tradicionales del gobierno.

Por contraposición, en otros casos la constitución no aclara la situación de un órganos concreto dentro de la estructura de poderes del Estado, y sin embargo, se respeta y reconoce de hecho su importancia. Así, se alude en específico al caso del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense, “se comporta como un poder. La constitución no la define expresamente como tal, la asemeja pero no la define como tal y, sin embargo, en la práctica la gente ve el tribunal electoral como un poder. Entonces, por eso creo que a veces es un error buscar fórmulas constitucionales o legales que luego no sean respaldadas por una práctica real, y... entender que por lo tanto es importante la forma en que esa autonomía se traduce en independencia de acción real” (Juan). Por lo tanto, la propia cultura política juega también un papel importante en este proceso. De tal forma, la base constitucional de los órganos permite mayor inmunidad para poder llevar a cabo sus funciones y enfrentar las críticas.

En síntesis, como destaca Pedro, “No hay fórmula perfecta. Eso depende, sin duda alguna te lo digo, de las características que tenga la Institucionalidad Pública desde el punto de vista de su robustez, desde el punto de vista de su ética, desde el punto de vista digamos de su decencia de la perspectiva de resolver las cosas sobre la base de principios en los temas políticos”.

La combinación de estos factores (una autonomía amplia, respaldada por la cultura política y las tradiciones institucionales, establecida de forma clara y precisa en la Constitución), dará por resultado la presencia de órganos empoderados, con amplia aceptación social, que pueden desarrollar una agenda propia a partir de las funciones que les han sido encomendadas.

### **Algunas características del contexto en el que operan los órganos electorales autónomos**

Sin embargo, como suele ocurrir habitualmente, entre el ideal y la práctica cotidiana suele existir una brecha considerable. Por lo que estos órganos operan en condiciones específicas, propias de la región. Entre éstas, destacan dos cuestiones centralmente mencionadas.

Los participantes enfatizan que muchas veces no son las características de la autonomía, sino la propia cultura política de la sociedad la que marca los alcances y limitaciones en la actuación de los órganos electorales autónomos. América latina viene de una larga tradición autoritaria, de escaso respeto a la legalidad, lo que dificulta las condiciones en las que se desenvuelven las autonomías.

Junto a esto, los entrevistados destacan que en muchos casos existe una relación directa entre los órganos autónomos y el Poder Ejecutivo. Esto hace que estos órganos se conviertan en espacios velados para la acción política del gobierno. Incluso hasta para coordinar la ejecución de las decisiones presidenciales por parte de las autonomías (que se convierten así en espacios –velados- para ejercer la voluntad ejecutiva). De tal forma, el acercamiento culmina en acatamiento de las decisiones políticas del órgano Ejecutivo.

El resultado es que las autonomías desarrollan gestiones complacientes con los gobiernos, o más aún, con el control de sus actividades, lo que merma la aceptación social y el “poder moral” de los órganos electorales autónomos de cara a la opinión pública.

Esto se ve agravado cuando los funcionarios desarrollan su carrera alternando puestos políticos (ejecutivos o legislativos), con posiciones en los órganos electorales autónomos. Esto resta no sólo independencia a la autonomía, sino credibilidad de cara a la sociedad.

### **Avances en la construcción de los órganos electorales autónomos**

Los entrevistados sostienen que hubo avances en la construcción y afianzamiento de los órganos autónomos, y esto ha sido determinante en su proliferación. Sin embargo, a partir de este punto de acuerdo, algunos sostienen que tales avances fueron pequeños y otros hablan de importantes progresos. Asociado con estos avances, especialmente en materia electoral, Pedro destaca la presencia de dos factores de gran importancia para garantizar el afianzamiento de los órganos autónomos: “Uno es la aparición casi masivamente en el continente de tribunales constitucionales o de salas constitucionales que llegan, digamos que representan a un factor muy importante en su irrupción y en algunos casos, como en Costa Rica sin duda alguna, hay una historia del Derecho costarricense antes del ‘89 y después de la sala. Eso es una cuestión absolutamente clara. Y el otro es la aparición de los Ombudsman.”

De tal forma, podemos presumir un “efecto contagio” en la creación de órganos autónomos, a partir del ejemplo de algunos órganos especialmente exitosos en la región.

### **Relaciones con los poderes tradicionales. Estrategias de acción**

El efecto contagio, sumado a los espacios de acción alternativo para los poderes tradicionales, dio por resultado una proliferación de órganos electorales autónomos en la región. De inmediato los entrevistados señalan que una multiplicación de órganos constitucionales autónomos no redundará de forma automática en una actuación más eficiente, en una mayor protección de derechos.

Por ejemplo, la fragmentación de los órganos electorales autónomos en dos o tres instituciones (órgano administrativo, órganos jurisdiccional y registro civil), “lo que terminan haciendo es multiplicando sus problemas y sus calamidades porque ya no tienen entonces un Organismo Electoral sino, un Organismo Electoral y una entidad autónoma que maneja algo esencial como los registros del civil y también politizada, entonces ahí está el problema” (Pedro).

Por lo tanto, resulta fundamental prever la creación de órganos autónomos dentro de un marco armónico, de una institucionalidad general que sea funcional. De lo contrario, la proliferación de órganos puede generar incluso un entorpecimiento en su funcionamiento.

### **Consecuencias de la acción de los órganos electorales autónomos**

Como resultado de la acción de los órganos electorales autónomos, lo que se destaca es el papel ético que los mismos representan cuando se generan las condiciones favorables para su actuación. De tal forma, los órganos ganan prestigio porque sus funcionarios son personas con alto prestigio social, lo que legitima su actuación de cara a la opinión pública.

Para que este “poder moral” pueda consolidarse y generar efectos sociales positivos, los entrevistados señalan la importancia de generar un marco de acción positivo para su desempeño. En este sentido, afirman que no hace falta tener órganos sofisticados en su diseño, ni con gran presupuesto, siempre y cuando el órgano tenga contrapesos y pueda actuar en condiciones de equidad. Eso no lo garantiza automáticamente la autonomía, sino que depende de cuestiones tales como la cultura política, las tradiciones institucionales y el funcionamiento de los demás órganos de gobierno. Por

lo tanto, crear órganos electorales autónomos no supone un cambio automático sobre el sistema político sino se desarrolla una acción coordinada sobre el conjunto de las instituciones tendientes a esos fin.

#### **4. A modo de final**

Qué diferencia hace, desde el punto de vista de su desempeño, contar con órganos electorales autónomos. Méndez de Hoyos (2014) cuenta entre sus ventajas: que los miembros imparciales contribuyen a la credibilidad del mismo; tratan de rechazar las presiones ejercidas sobre ellos; son más profesionales en cuanto a la formación de sus miembros; incorporan el conocimiento experto de su personal; su perfil público crece por la presencia de destacadas figuras entre sus miembros; finalmente, sus miembros también aportan redes profesionales que contribuyen con el funcionamiento del órgano (Méndez de Hoyos, 2014).

Sin embargo, también se destacan algunas desventajas, como: sus miembros pueden desconocer factores políticos destacados; los actores políticos pueden ver dificultado el acceso a sus actividades; pueden carecer de relaciones con los actores protagonistas de los procesos electorales; pueden enfrentar conflictos entre la lealtad al órgano y la organización social de la que proceden; puede ocurrir que los expertos en la materia carezcan de vocación de servicio público; puede resultar complicado encontrar con actores no partidistas dispuestos a colaborar, en épocas de transición (Méndez de Hoyos, 2014)

Como se puede advertir en el desarrollo de este trabajo, los órganos electorales latinoamericanos constituyen un importante laboratorio para la ingeniería institucional. Por lo tanto, el desarrollo de órganos constitucionales autónomos encargados de las funciones de administración electoral en la región se convierte en una promisorio área de investigación comparada con la finalidad de analizar la organización, las funciones y las relaciones que estos nuevos órganos guardan con la estructura tradicional del gobierno.

### Bibliografía citada

- FIX-ZAMUDIO, H. 1989. La justicia constitucional en América Latina. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Constitucionalismo. Colaboraciones extranjeras y nacionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- GARCÍA BELAUNDE, D. 2004. Los tribunales constitucionales en América Latina. *Revista de Derecho Político*, 61, 309-321.
- GARCÍA-PELAYO, M. 1981. El "status" del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (1), 11-34.
- KELSEN, H. 1931-2002. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos.
- MARSISKE SCHULTZ, R. 2004. Historia de la autonomía universitaria en América latina. *Perfiles Educativos*, XXVI (105-106), 160-167.
- MÉNDEZ DE HOYOS, I. 2014. *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. 2012. Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1 (enero-junio de 2012), 107-131.
- RODRÍGUEZ GARZA, F. J. y ÁVILA SANDOVAL, S. 2001. La creación de la banca central en América Latina: El caso de México. *Análisis Económico*, XVI (33), 235-256.
- ROMANO, S. 1947-1964. *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, EJE.
- ROMANO, S. 1950. *Scritti minori*. Milano: Giuffrè Editore.
- RUIZ, J. F. 2011. La reforma electoral de 2007 y el sistema de administración electoral en México. In: CANTÚ ESCALANTE, J. & RUIZ, J. F. (eds.) *¿Para qué reformar? Los impactos de la reforma electoral de 2007 en los procesos estatales en México*. México: Fontanera - IEEM - EGAP.
- SCHMIDT-HEBBEL, K. 2011. Los bancos centrales en América Latina: Cambios, logros y desafíos. Conferencia preparada para el Quinto Seminario de Alto Nivel de los Bancos Centrales del Eurosistema y de América Latina. In: ESPAÑA, B. D. (ed.) *Documentos Ocasionales No. 1102*. Madrid: Banco de España.
- SOBRADO GONZÁLEZ, L. A. 2008. Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral*, 6 (segundo semestre de 2008), 1-20.
- STOLOWICZ, B. 2005. Apuntes para pensar la autonomía universitaria hoy. *Revista de Sociología*, 19, 139-148.