

V Congreso Internacional de Estudios Electorales

Tema 1. Integridad y equidad electoral en América Latina

Independencia e imparcialidad en la gestión electoral en América Latina en la primera década del siglo XXI

Fernando Barrientos del Monte

Universidad de Guanajuato

fbarrienmx@gmail.com

1. Introducción

En las “nuevas” democracias quienes cuentan los votos resulta tan importante como quienes los depositan en las urnas. A diferencia de las democracias de larga data, en los regímenes en proceso de transición o consolidación democrática (sobre todo aquellos post-autoritarios, post-comunistas o post-sultanistas) la gestión de las elecciones bajo organismos electorales independientes adquirió especial relevancia por la necesidad de asegurar la legitimidad del régimen democrático codificada en la elección de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo. En América Latina precisamente en las dos últimas décadas del siglo XX diseñaron diversos modelos de gestión de los procesos electorales conformados por organismos electorales con una burocracia permanente y altamente profesionalizada, conducidos en su mayoría por consejos independientes de los poderes ejecutivo y legislativo.

La experiencia histórico-política de la segunda mitad del siglo XX en la región, en la cual emergieron diversos regímenes autoritarios prácticamente todos bajo el control de los militares –excepto México y Venezuela hasta 1999–, el modo de transición a la democracia fue uno de los factores que influyeron en la adopción del modelo de gestión electoral. El impacto de la democratización en la región no fue homogéneo, en algunos países las preocupaciones de la transición se centraban en crear leyes que alejaran a los militares del poder, como sucedió en Argentina, Chile y Uruguay; mientras que en otros como en Brasil,

México y Perú, se buscó que las reformas electorales ampliaran el pluralismo político y adecuar las condiciones de competencia electoral.

Como en todo proceso electoral se espera que los organismos que los gestionan, sancionan y califican sus resultados, se desempeñen de manera independiente de los actores en competencia y que sus decisiones sean imparciales. Si bien la independencia puede adquirir diferentes intensidades dependiendo el país, bajo cualquier circunstancia implica –al menos teóricamente- que los organismos electorales no puedan ser influenciados por el gobierno de turno. Empero la independencia no significa necesariamente imparcialidad en las decisiones.

En este trabajo se elabora un balance de los criterios de independencia en la conformación de los organismos electorales, dependiendo del modelo de gestión electoral, que pueden ser al menos de dos tipos: *unificado*, donde un solo organismo administra y se encarga igualmente de la justicia electoral; o *compartido*, donde dos o más organismos se dividen, por un lado, las funciones de administración y, por otro, aquellas de justicia electoral; así también los criterios de imparcialidad en la toma de decisiones en dichos organismos. El análisis se centra en las condiciones formales actualmente existentes en trece países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2. Organismos de administración y justicia electoral

Gestión electoral es quizá un concepto más útil que administración electoral. Este último utilizado regularmente sólo para referirse a los organismos electorales que administran las elecciones, obviando aquellos encargados del contencioso electoral u otros organismos secundarios pero relevantes. La gestión electoral abarca todos aquellos elementos institucionales que involucran las funciones de administración, control y justicia de procesos electorales y de mecanismos de democracia directa si se contemplan legalmente, pues en algunos países existen mecanismos de democracia directa, gestionados generalmente por los organismos electorales. Se compone de tres elementos: a) las leyes y

normas en los cuáles se fundamenta; b) los procedimientos en sí mismos; y c) los organismos electorales, sean de administración y/o de justicia electoral, que de acuerdo con sus características condensan en sí mismos un determinado modelo de gestión electoral.

Existen tantos modelos de gestión electoral como regímenes políticos con elecciones en el mundo. No solo en las democracias se llevan a cabo elecciones, también en los regímenes autoritarios, donde su significado y función no es traducir la representación o la voluntad de los electores, sino de medir el consenso en torno al régimen (Hermet, 1986). Los regímenes no democráticos regularmente manipulan las elecciones precisamente para perpetuarse en el poder (Case, 2006:112). En éstos existen organismos electorales, las elecciones se llevan de manera periódica, los ciudadanos votan y se “eligen” autoridades. Pero no son elecciones democráticas.

Pero como se sabe, en las democracias las elecciones son el elemento central, y no necesariamente el único. Empero, el mantenimiento de la integridad del proceso electoral que implica contrarrestar las malas prácticas desde la simulación en la interpretación de las normas hasta el fraude electoral en sí, resulta esencial porque sus efectos tienen consecuencias en todos los niveles del sistema político (de lo micro a lo macro). Una eficiente gestión electoral asegura no solo la legitimidad de origen de quienes son elegidos, sino de todo el régimen, disminuyendo la desafección y aumentando el apoyo hacia la democracia (Norris, 2014: 11)

La diversidad de los modelos de gestión electoral existentes se observa en los diversos estudios que existen para tratar de condensar su complejidad, desde la preparación de las elecciones, su desarrollo hasta el contencioso electoral. El criterio central parte de responder a la pregunta: ¿En manos de quién o quiénes queda la organización de las elecciones? En la primera década del siglo XXI aumentaron los estudios amplios y comparados sobre los modelos de organización de las elecciones (Norris, 2014: 10), en comparación con aquellos que se generaron durante todo el siglo XX (Mackenzie, 1958; Pastor, 1999). En el *Handbook on Electoral Management Design* (HEMD) de IDEA (Wall, et. al., 2006) se analizan prácticamente todos los modelos de gestión electoral en el mundo, partiendo principalmente de criterios de independencia y desarrollo de las *funciones*

esenciales de los organismos electorales, entre las que se encuentran: *a)* vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; *b)* recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; *c)* gestionar las operaciones para el ejercicio del voto; *d)* gestionar el escrutinio, y *e)* el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección. Existen otros elementos que pueden administrar los organismos electorales, dependiendo de su estructura y el marco legal; asimismo se pueden distinguir funciones secundarias, tales como: *e)* registro de electores; *f)* delimitación de las circunscripciones electorales (es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva); *g)* elaboración de los materiales necesarios para las elecciones; *h)* generar y sistematizar la información electoral así como proporcionar elementos de formación cívica a los electores; *i)* supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; *j)* monitoreo de los medios de comunicación; y *k)* resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral.

De ésta diferenciación se desprenden tres parsimoniosos modelos *ideal-tipo* de organismos electorales:

- *Modelo independiente*: el cual existe en aquellos países dónde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE, el cual es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial,¹ y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin.
- *Modelo gubernamental*: existe en aquellos países dónde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del Poder Ejecutivo² a través de un Ministerio o Secretaría (generalmente del Interior) y/o a través de autoridades locales.
- *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.

¹ La independencia se basa en ciertos criterios, sobre todo en la designación de los miembros, por lo que quizá el término correcto sería “autonomía de gestión”. Sin embargo, se acepta también que la independencia es una *condición* que asegura a aquella.

² Aquí también cabe mencionar que dentro del modelo gubernamental se pueden (y se debieran) considerar aquellas Cortes Electorales dependientes del Poder Judicial. Es decir, que no son autónomas, sino que son una rama especializada del órgano supremo de justicia.

No obstante, las clasificaciones anteriores son todavía poco atentas a criterios adyacentes que van más allá de la independencia de los organismos electorales. Existen otros elementos (Cuadro 1) que muestran que la gestión electoral es más compleja que los ejemplos de clasificación antes señalados³. El origen de los miembros (es decir, la composición) que dirigen el o los organismos electorales es una cuestión diferente a si estos pertenecen o no a la administración ordinaria. Así, los miembros de los organismos electorales pueden ser representantes de los partidos políticos en el parlamento, magistrados de carrera o expertos en el área, o una combinación de ambos criterios. De ello dependerá no tanto la independencia sino también la imparcialidad de la gestión electoral.

Cuadro 1. Criterios de análisis y clasificación de los Organismos Electorales

<i>Criterio</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Características</i>	<i>Ejemplo</i>
Grado de independencia	Gubernamentales	- La Administración Pública Ordinaria gestiona las elecciones	Italia, Alemania
	Independientes	- Órganos especializados e independientes del gobierno	México, Perú
	Mixtos	- Una combinación de instituciones gubernamentales e independientes gestionan las elecciones	Argentina, Chile
Composición	Partidista	- Los partidos controlan el OE a través de representantes	Venezuela 1993
	Expertos/Judicial	- Abogados, jueces, expertos y/o ciudadanos controlan el OE	Brasil
	Mixta	- El OE es controlado por un consejo o junta de composición mixta de los dos anteriores	República Dominicana
Número de instituciones	Unificada	- Un solo OE gestiona todo el proceso electoral	Brasil
	Compartida	- Dos o más OE gestionan los procesos electorales	México, Perú
Temporalidad de funciones	Temporales	- Sus funciones solo se activan durante las elecciones	Alemania
	Permanentes	- Funcionan de manera permanente aunque no hayan elecciones	México, Brasil, Venezuela, Bolivia
Funciones	Administración Electoral	- Se encarga solo de la administración de los procesos electorales - Se encarga del contencioso y/o justicia electoral	ONPE-Perú INE-México JNE-Perú TRIFE-México
Cobertura de sus funciones	Restringida	- Gestiona solo elecciones nacionales ó solo elecciones locales	IFE-México (a nivel nacional de 1994-2013)
	Amplia	- Gestiona todos los procesos electorales, tanto nacionales como locales (lleva a cabo también tareas de difusión e investigación en materia electoral)	TSE-Brasil, OEP-Bolivia

³ Otro análisis clasificatorio que contempla más criterios pero centrado sólo en la región andina es el desarrollado por San Martín Arzabe (2006). Empero, mientras algunos textos se centran en los aspectos administrativos, éste se centra en las cuestiones de la justicia electoral.

Otro criterio que muestra la preocupación en un país por la gestión electoral es si ésta queda en manos de un solo organismo (unificada), como sucede en Brasil o República Dominicana, o se divide en dos o más (compartida), como sucede en Perú, México y Colombia. Otros elementos que se combinan y que dan mayor o menor poder a los organismos electorales son las funciones que legalmente se les asignan: administrar los procesos electorales dejando en otras instancias (como la justicia ordinaria) el contencioso electoral, o creando tribunales *ad hoc*. En algunos casos estas tareas se condensan en un solo organismo, encargándose de toda la gestión electoral. Finalmente, debe observarse también si los organismos electorales funcionan de manera permanente, llevando a cabo otras funciones como el análisis de la geografía electoral y tareas de educación cívica y democrática; o solo durante el tiempo que duran los procesos electorales (temporales), y si se encargan de todos éstos, incluyendo los locales, o se dividen las tareas de la gestión electoral con organismos similares precisamente de nivel local.

¿Cuáles criterios son los más relevantes? El contexto importa, pues mientras en algunos países la centralización de las funciones impacta positivamente la calidad de las elecciones en otros se prefiere la descentralización (James, 2014). El grado de independencia y la composición resaltan porque son los que inicialmente ayudan a clasificar los organismos encargados de la gestión electoral. Pero los otros criterios señalan diferencias centrales respecto al modelo de gestión adoptado en determinado país. En este sentido, mucho nos dice si en un país se selecciona un modelo de gestión unificada, permanente, con funciones de administración y justicia electoral, y además con una cobertura amplia. Tal es el caso, por ejemplo, del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil, dónde la gestión electoral ha sufrido pocos cambios, y más bien se ha profesionalizado en manos de un solo órgano. Caso contrario son los casos de Perú y México. En el primero existen la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mientras que en el segundo, existen el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), y hasta 2013, 32 organismos electorales y sus 32 respectivos tribunales en cada

uno de los estados que conforman al país. En ambos países la gestión electoral (INE y ONPE) es independiente y en manos de expertos como en Brasil, pero es una gestión compartida con diversos organismos permanentes (TRIFE y JNE), cada uno con funciones delimitadas y de alcance restringido. Entonces, aunque en términos globales México, Perú y Brasil se encuentren clasificados en otros estudios dentro de los modelos de gestión independiente y permanente, sus diferencias internas son tan grandes que necesariamente deben compararse partiendo de otros criterios como los mencionados.

3. La gestión electoral en América Latina

Es posible entonces acercarse comparativamente y con mayor detalle a los modelos de gestión electoral en América Latina una vez que se han delimitado los criterios de clasificación. Como se puede observar (Cuadro 2) no existen “Órganos Electorales Supremos” como en alguna literatura académica regularmente se señala,⁴ o un solo tipo de órgano electoral en cada país; se presentan mejor dicho, dos modelos de gestión electoral: *unificado* o *compartido*. El *modelo unificado* es aquel donde la gestión electoral, tanto la administración de las elecciones como la justicia electoral, están confiados a una sola institución (en siete países), generalmente bajo la figura de Tribunal Electoral, como se sucede en Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, donde el tribunal es independiente; y en Paraguay, donde el tribunal es parte del Poder Judicial.

En el *modelo compartido*, donde las funciones de la gestión electoral están divididas en dos o incluso tres organismos, sí se incluyen aquellas instancias que, aunque dependen de un organismo electoral, se encargan exclusivamente del registro electoral. Este modelo se basa precisamente en la división de funciones electorales: a una instancia puede confiársele las funciones de administración y control, mientras que a otra las funciones de justicia electoral. Este modelo de gestión electoral se presenta en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México (con las características ya señaladas) y Perú. Ecuador transitó a este modelo a partir de su última reforma, y en Venezuela, si bien la Constitución de 1999 crea

⁴ Por ejemplo, Jaramillo (2007) coincide en que “órgano electoral” es la denominación genérica, pero dicho autor centra la atención en uno solo de los órganos electorales, lo cual es erróneo, ya que, por ejemplo, en Argentina, México, Perú, solo por mencionar, dos o más organismos se encargan de la gestión de las elecciones. La lógica de centrarse en un solo órgano se reproducen en otros análisis similares.

el Poder Electoral, las funciones se dividen en tres instancias encargadas de la gestión electoral: la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

La ubicación de los organismos electorales dentro del Estado varía de país a país, pero en la mayoría de los casos son órganos autónomos (doce casos, incluyendo aquellos que comparten funciones), pocos son parte del Poder Judicial (cuatro casos) o del Ejecutivo a través del Ministerio del Interior (solo dos). Éstos últimos, los casos de Argentina y Chile, son de administración electoral, pero la instancia que define los principales aspectos del proceso electoral es de carácter judicial. Así también prácticamente todos los órganos electorales son independientes. En algunos casos -se señala- son semi-independientes, dado que pertenecen (o pertenecían, según el caso) a la estructura del poder judicial y, por tanto, no son totalmente independientes. Bolivia y Venezuela son un casos especiales, donde a partir de procesos constituyentes, uno en 2009 y otro en 1999 respectivamente, el Poder Electoral, encabezado por el OEP y el CNE, son poderes teóricamente a la misma altura del Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y en el caso de Venezuela además se suma el Poder Moral Republicano (conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República).

¿Por qué en América Latina se crearon estos modelos de gestión electoral? La arquitectura institucional de mayoría de los organismos electorales en la región se delinearon en las últimas dos décadas del siglo XX. Si bien tienen sus orígenes en procesos políticos de décadas atrás -desde inicio del siglo XX- son prácticamente nuevas instituciones, con amplias facultades sobre las elecciones. A diferencia de las democracias de larga data, como en Estados Unidos, dónde la gestión electoral está bajo la guía de los gobiernos, ampliamente descentralizada, y con el apoyo de diversas comisiones para supervisar las elecciones, o el Reino Unido, donde las elecciones las gestionan las autoridades locales con el apoyo de las autoridades judiciales, y si bien se ha creado una Comisión Electoral (proyectada en 1994 e instaurada hasta el 2000), ésta le responde directamente al Parlamento y el modelo es gubernamental.⁵

⁵ Para un análisis sintético comparado de los casos Europeos véase Stroppiana (2008:363-387).

En América Latina hasta antes de los años ochenta del siglo XX las elecciones no tenían la función esencial de “elegir” autoridades; se llevaban a cabo procesos electorales pero no eran democráticos en sentido amplio. Las elecciones eran más bien un instrumento del régimen de turno para sondear la fuerza o debilidad del apoyo social. Las elecciones en los sistemas autoritarios latinoamericanos eran *no competitivas* –como señalaron Linz (1982: 91 y ss.) y Rouquié (1982: *passim*)–, tendían a “controlar”, a promover el “clientelismo” y “aislar” la competencia por el poder; existía un pluralismo limitado en el cual la oposición podía ser “leal”, por su baja institucionalización (como sucedió en México, *cfr.* Loaeza, 1999: 79), y testificar el proceso, más no influirlo (Linz, 1973:222). Aunque no fue el caso en la región, Linz y Rouquié advierten que las elecciones *no competitivas* se pueden desarrollar también en los regímenes totalitarios con características diferentes. En síntesis, en ambos sistemas pueden existir organismos electorales, pero no gestionan elecciones democráticas.

Pero las transiciones a la democracia de finales del siglo XX pusieron en el centro de las reformas políticas a las elecciones como el elemento diferenciador entre la democracia y el autoritarismo, padecido en la mayoría de los países en la región, con excepción de Venezuela y Costa Rica que mantuvieron consistentes características democráticas sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Pero incluso, allí donde se llevaban a cabo elecciones *no competitivas* de principios de los 80’s se sometieron a las presiones del neo-liberalismo de la época y se empezaron a transformar en *competitivas* al presentarse verdaderas *opciones* a los electores. La democratización en la región fue producto de diversos factores, pero entre ellos, estuvo el descarte de otras “opciones”. Es decir, la democracia por default (Alberti, 1991), pues no era factible la permanencia de regímenes que acotaban el pluralismo, pero también la “opción socialista” –muy discutida sobre todo en las décadas de los sesenta y setentas- se desvaneció.

Para asegurar estándares mínimos de confiabilidad, en algunos países la creación de órganos constitucionales autónomos se presentó como una solución a los dilemas de la desconfianza en la administración ordinaria para encargarse de áreas sensibles en las sociedades post-autoritarias. No sólo de los procesos electorales, también en la lucha contra la corrupción y poco más adelante, de la defensa de los derechos humanos. Esta tendencia

se enmarcó en una serie de reformas que implicaron “el rediseño del Estado” (Kilksberg, 1994): la administración pública altamente burocratizada se percibía como un lastre para enfrentar los procesos de liberalización económica del momento, por lo que se implementaron políticas de descentralización y “adelgazamiento” del Estado, así como políticas que promovieran y encauzaran el potencial organizador de la sociedad civil.

La gestión de las elecciones en este contexto implicaba definir en cuál o cuáles instituciones debía estar esta función esencial. La respuesta no fue similar en todos los países de la región. Allí donde el sector militar tenía una fuerte presencia, como en Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú, Chile y Uruguay, prácticamente no se llevaron a cabo reformas profundas en el ámbito electoral sino hasta avanzado el proceso de consolidación. El interés de la sociedad estaba que se crearan mecanismos que impidieran el regreso del autoritarismo, que se alejaran a las fuerzas armadas de las decisiones esenciales del Estado, y promover el pluralismo político. Por lo que en cuestiones electorales se retomaron las instituciones pre-existentes y se adaptaron a las necesidades de la democratización.⁶ Por ello la gestión electoral no sufrió grandes cambios y las instituciones judiciales y de gobierno coadyuvaban en la organización de las elecciones.

Pero en el resto de los países se optó por profesionalizar progresivamente la gestión electoral. En los casos bajo análisis, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay, optaron por dejar en manos de tribunales especializados y autónomos la administración electoral, fuera de la administración ordinaria y de la órbita del Poder Judicial. Mientras que en Argentina y Paraguay la gestión electoral quedó en manos del Judicial. Así también se observa que, con la sola excepción de Costa Rica, todos los modelos de gestión electoral considerados en este análisis fueron establecidos, o producto de una reforma, en su mayoría a principios de la década de los noventa del siglo XX.

⁶ En el caso uruguayo, por ejemplo, “durante la dictadura que transcurrió entre 1973 y 1985, los militares no hicieron cambios sustanciales en la estructura estatal” (Moreira, 2003:35)

Cuadro 2. Los organismos electorales de América Latina bajo análisis					
<i>País</i>	<i>Siglas</i>	<i>Nombre</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>Ley o Código Vigente (más relevante)</i>
Argentina	CNE	Cámara Nacional Electoral	1994	Poder Judicial	Ley de la Cámara Nacional Electoral
	DNE	Dirección Nacional de Elecciones	1994	Ministerio del Interior	Decreto N° 682/2010 y decretos anteriores
Bolivia	OEP	Órgano Electoral Plurinacional	2009	Poder Electoral	Ley del Órgano Electoral Plurinacional
Brasil	TSE	Tribunal Superior Electoral	1988	Órgano autónomo	Código electoral
Chile	TCE	Tribunal Calificador de Elecciones	1980, con reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones
	SE	Servicio Electoral	1980, con reformas	Ministerio del Interior	Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral
Colombia	CNE	Consejo Nacional Electoral	1991, reforma 2003	Órgano autónomo	Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003
	RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil	1991, reforma 2003	Órgano autónomo ^a	Acto Legislativo N°.01 de 2003
Costa Rica	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	1949, reformas	Poder Judicial ^b	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil
Ecuador	CNE	Consejo Nacional Electoral	2008	Órgano autónomo	Ley orgánica electoral
	TCE	Tribunal Contencioso Electoral	2008	Órgano autónomo	Ley orgánica electoral
México	INE	Instituto Nacional Electoral ^d	1917, reforma 2013	Órgano autónomo	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
	TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial	1917, reforma 1996	Poder Judicial ^b	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Paraguay	TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1992	Poder Judicial	Ley Reglamentaria de la Justicia Electoral de Paraguay
Perú	ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1993, reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
	JNE	Jurado Nacional de Elecciones	1993, reformas	Órgano autónomo	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
Rep. Dominicana	JCE	Junta Central Electoral	1994, 2002, 2010	Órgano autónomo	Ley Electoral 275-97 de la República Dominicana
	TSE	Tribunal Superior Electoral	1994, 2002, 2010	Poder Judicial ^b	
Uruguay	CE	Corte Electoral	1985	Órgano autónomo	
Venezuela	CNE	Consejo Nacional Electoral	1999	Poder Electoral ^c	Ley Orgánica del Poder Electoral

^a Nombrado por el CNE y en cierta forma dependiente de éste

^b Si bien la legislación lo señala como parte del Poder Judicial, en realidad debe considerarse autónomo en tanto que es última instancia en cuestiones electorales

^c Con la nueva Constitución de 1999 en Venezuela, y la de en Bolivia de 2009, el organismo que gestiona las elecciones no pertenece a ninguna de las ramas de la tradicional división de poderes, sino que están al mismo nivel –al menos teóricamente- de los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

^d En 2013, otra reforma política dentro del denominado “Pacto por México”, desapareció el Instituto Federal Electoral (IFE) y modificó el modelo federal de gestión electoral vigente desde 1994. *Vid.* Barrientos y Añorve, 2014

Fuente: elaboración propia con información de las Constituciones y Leyes vigentes en la materia al 2013 en cada país.

El interés por la gestión electoral no ha sido homogéneo en la región: en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia se modificaron sustancialmente las reglas de competencia electoral y se dotó de amplias facultades a las instancias encargadas de gestionar las elecciones. No obstante, hay países en los cuales se han presentado riesgos de involución democrática. A pesar de las crisis, sobre todo de tipo presidencial (*véase* Valenzuela, 2008), éstas no han tenido un origen en el proceso electoral; ni siquiera las cerradas elecciones en México en

2006 que cuestionó un amplio sector opositor. La excepción es la elección de Nicolás Maduro en Venezuela en 2013, dónde el Consejo Electoral actuó abiertamente a su favor. Es decir, a inicios de la segunda década del siglo XXI, el interés por la gestión electoral sigue vigente, pero con menor intensidad que aquella efervescencia que se vivió a principios de los años 90's, pues sus labores se han rutinizado.

¿En qué medida los organismos que conforman la gestión electoral han satisfecho las expectativas de los ciudadanos? La evaluación cuenta con dos dimensiones fundamentales. La primera es *cuantitativa* y consiste en analizar cuantas elecciones han organizado, el nivel de los procesos (nacionales, locales o la aplicación de otros instrumentos de participación ciudadana), a ello habría que sumarle el número de impugnaciones o reclamaciones que hayan presentado tanto partidos políticos como ciudadanos en relación con la actuación de las autoridades electorales involucradas. Esta dimensión requeriría un análisis detallado que por ahora no se puede concretar. En segundo lugar, está la dimensión *cualitativa*, que implica el estudio de las percepciones, principalmente de los ciudadanos respecto de la limpieza de las elecciones. A mayor percepción de limpieza, una evaluación satisfactoria de la gestión electoral.

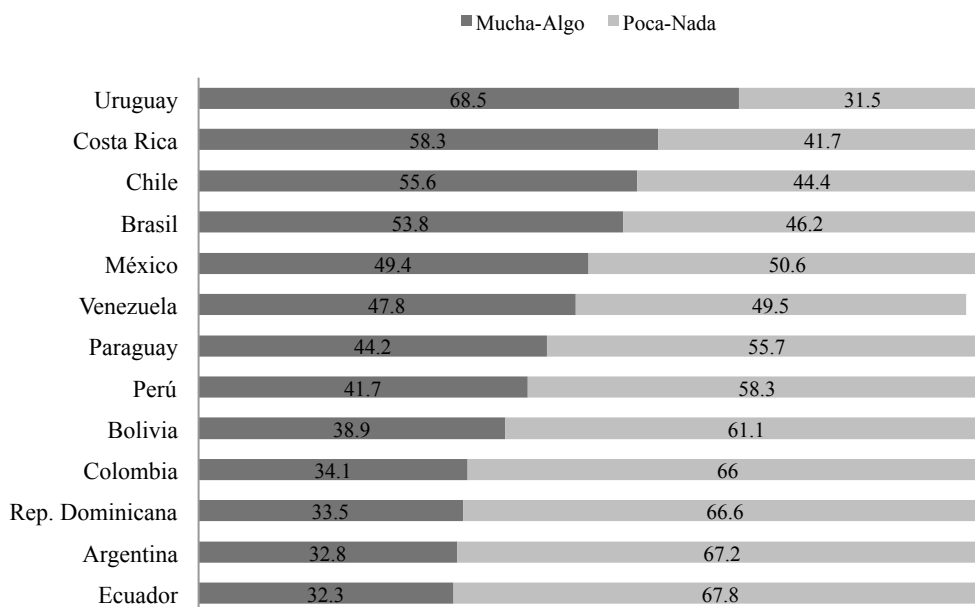
El *Latinobarómetro* ha incorporado algunas preguntas al respecto que permiten vislumbrar diversos aspectos de la última dimensión. Empero, se presentan dos problemas. Por un lado, desde que se iniciaron las encuestas en 1995, no siempre se han integrado las mismas preguntas, o simplemente no aparecen en ciertos años. Por otro, respecto a la gestión electoral, las encuestas han considerado sólo preguntar por la confianza hacia el Tribunal Electoral,⁷ lo que no refleja la complejidad que implica la gestión electoral en ciertos países como Perú, Colombia, México, Chile y Argentina, donde las tareas se comparten entre dos o más instituciones. No obstante, los resultados dejan observar que, a pesar de la profesionalización en materia electoral y la separación de los organismos electorales de la

⁷ Para el gráfico 1 en relación con la pregunta aplicada en 2010 “¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Tribunal Electoral?” se sumaron los porcentajes de mucha y algo, por un lado, y de poca o nada, por otro. Lo mismo para el gráfico 3, donde la pregunta en 2009, último año en que se aplicó según los datos abiertos y en línea, fue “¿Usted cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?”. Cfr. Latinobarómetro <<http://www.latinobarometro.org>> [consultado: 15 de abril de 2014]

administración pública ordinaria, en varios países la desconfianza hacia los organismos que gestionan las elecciones es alta.

En Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, los porcentajes de entrevistados que expresan más confianza hacia el Tribunal Electoral son más altos que aquellos que desconfían de esta institución. En éstos países, en efecto, es fácil identificar a la instancia organizadora, con excepción de Chile donde está también el SE, mientras que en los otros tres casos existe un solo órgano electoral. Pero en el resto de los países, donde existen modelos de gestión electoral compartida, u organismos que se instituyeron constitucionalmente como un cuarto poder formal (como en Bolivia y Venezuela), son aquellos donde la desconfianza presenta porcentajes mucho más altos. Sobresale el caso de Argentina, donde existe un modelo de gestión electoral compartida, que en la primera década del siglo XX experimentó episodios de inestabilidad política, producto de la crisis económica y del desprestigio de la clase política, pero que no había presentado altos índices de desconfianza hacia la gestión electoral hasta la época de la presidenta Cristina Fernández.

**Grafico 1. Confianza en el Tribunal Electoral
Latinobarómetro 2010**



La desconfianza hacia el Tribunal Electoral, que en dicha encuesta es identificada como la principal autoridad electoral, se refleja igualmente en la percepción sobre el fraude electoral. La pregunta al respecto es en sí misma indeterminada, pues no existe certeza de la precisión sobre qué entiende el ciudadano sobre limpieza o fraude. La segunda opción contendría una amplia gama de factores que pueden generar una percepción de “elecciones fraudulentas”: los eventos negativos que se presenten en las campañas electorales, la injerencia ilegítima de las autoridades, medios de comunicación u otros poderes ajenos en al proceso electoral, las vicisitudes, errores y los intentos de hacer fraude propiamente dichos durante la jornada de votación; así como los errores de escrutinio, difusión de resultados hasta la calificación electoral. Incluso, la percepción puede estar sesgada en función de si ganó o perdió el candidato de su preferencia.

Una situación similar se presenta en el caso del *Proyecto de Opinión Pública de América Latina* (LAPOP), en cual se identifica al Tribunal Electoral como la principal autoridad electoral. En esta encuesta⁸ el promedio varía de 1 a 7, y en términos generales la tendencia se mantiene similar a lo que sucede con el Latinoabarrometro. Uruguay, Chile y Costa Rica son los países en los cuales los índices de confianza son altos. Sobresale el caso de Venezuela, donde a pesar de la existencia de acusaciones de fraude en las elecciones, la autoridad electoral mantiene índices significativos de confianza. El diseño de gestión electoral tiene un impacto sobre la calidad de la democracia (*cfr.* Barreda y Ruiz, 2014), pero todavía los estudios que logran desarrollar algunas explicaciones casuales al respecto, así como las mismas encuestas de opinión, deben ponderar que la gestión electoral recae en muchos casos en diversas autoridades, y que sus funciones se pueden dispersar, por lo que los ciudadanos pueden responder sobre la confianza hacia una institución y tener en mente otra que no corresponde con el estudio.

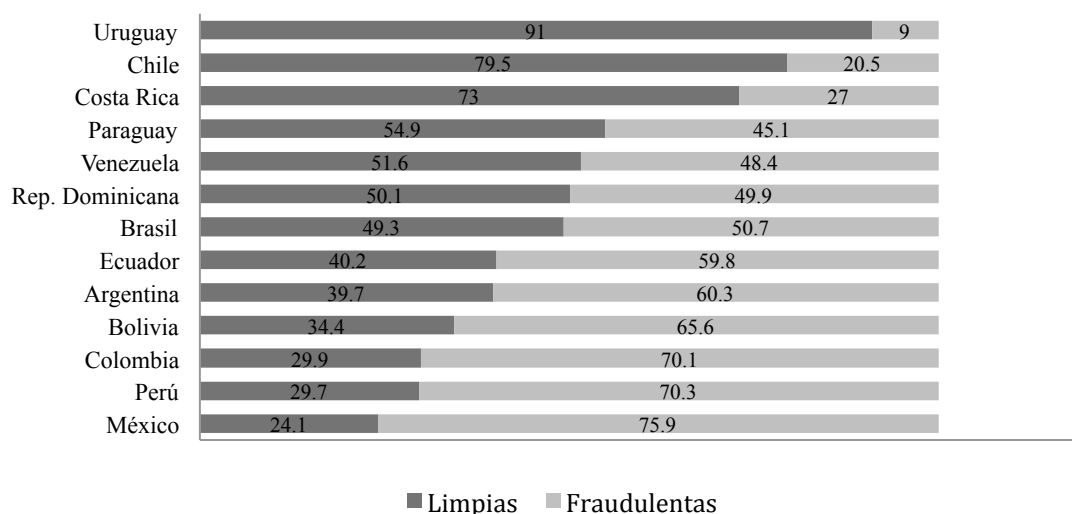
⁸ *Cfr.* Proyecto de Opinión Pública de América Latina <<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/LapopNovatos.html>> [consultado: 15 de julio de 2014]. Se analizó la variable relativa al apoyo político y en específico la pregunta “¿Hasta que punto tiene usted confianza en la justicia electoral?”

**Gráfico 2. Confianza en el Tribunal Electoral (Promedio)
Lapop 2012**



Sin embargo, más allá de los problemas metodológicos, los porcentajes que arrijan las bases de datos existentes permiten notar algunas tendencias. En Chile, Costa Rica y Uruguay, existe una correlación positiva entre confiar en el Tribunal Electoral y considerar las elecciones limpias. Mientras que en el resto de los casos –con excepción de Brasil – la correlación es similar, pero en sentido contrario: allí donde se desconfía de una de las principales autoridades electorales, también se considera que las elecciones son fraudulentas. Como ha señalado Kerevel (2009), la confianza hacia los organismos electorales no solo es relevante porque se refleja en la confianza en los resultados electorales, también influye la participación electoral. Aunque en efecto, no es el único componente que influye y difícilmente se puede afirmar que sea el más importante, lo que sí es relevante es que los ciudadanos tienden a acudir a votar en mayor medida si existe confianza en los organismos electorales. Las percepciones negativas igualmente tienen efectos tales como menores porcentajes de participación electoral, e incluso menor aprobación de las políticas de los gobiernos de turno, aunque allí donde existe voto obligatorio la percepción de la confianza hacia el órgano electoral es débil (Carreras y Irepoglu, 2012).

**Gráfico 3. Consideración sobre la limpieza de las elecciones
Latinobarómetro 2009**



En sí mismos, la adopción de ciertos modelos de gestión electoral, sean unificados o compartidos, sean órganos autónomos o insertos en uno de los Poderes (Ejecutivo o Legislativo), no asegura un mejor desempeño de un modelo sobre otro. Como se señaló más arriba, en las democracias con más estabilidad y duración la organización de las elecciones está en manos de autoridades gubernamentales y la justicia electoral en los circuitos judiciales ordinarios. ¿Qué hace entonces la diferencia? Los criterios de independencia en el ejercicio de las funciones y de imparcialidad en la toma de decisiones. Dichos criterios son los que en estricto sentido han impulsado a que en la región latinoamericana se haya optado por un determinado modelo. Como se ha visto, en la mayoría de los países es el de órgano autónomo y en algunos casos el de gestión electoral compartida.

4. ¿Qué tan independiente es la gestión electoral en la región?

Dos variables resultan relevantes para analizar el desempeño de la gestión electoral en cualquiera de sus modalidades: la independencia de los órganos que la conforman y la imparcialidad de sus decisiones. Si bien la individualización de la gestión electoral dentro

de los modelos independientes, mixtos o gubernamentales indica en sí misma dónde ubicarlos en el contexto institucional, todavía el concepto de independencia no es claro ni mucho menos operativo. ¿A qué nos referimos cuando decimos que un órgano electoral es independiente? ¿Qué implica la independencia? ¿Cuáles son sus límites y sus alcances? Como ya se indicó, esta característica señala, normalmente, la independencia del órgano electoral respecto del gobierno de turno, de la administración ordinaria y/o de los partidos políticos. Empero la independencia adquiere (o puede adquirir) diversos significados, como sucede con otras instituciones.⁹

- a) Independencia como imparcialidad
- b) Independencia como autonomía
- c) Independencia interna y externa
- d) Insularidad y neutralidad
- e) Independencia formal y material
- f) Independencia sustancial e independencia estructural
- g) Independencia como función e independencia como garantía
- h) Dimensiones positivas y negativas de la independencia

Esta lista muestra las posibilidades de ‘estiramiento conceptual’ (en términos de Sartori, 1970) al que puede estar sometida la independencia en todos los niveles. Y siguiendo a Linares (2004) podríamos estar frente a conceptos nominalmente iguales, pero semánticamente diferentes. Si bien algunos consideran la imparcialidad como parte de la independencia, se debe puntualizar que en estricto sentido son dos conceptos diferentes. La imparcialidad es factible en mayor medida con la presencia de la independencia, pero no es garantía de ello (Escobar-Martínez, 2009). No será aquí dónde discutir todas las dimensiones de la independencia, pero si es necesario partir de una visión normativa para comprender el contenido empírico de la misma.

La independencia de los órganos que conforman la gestión electoral se entiende como el “conjunto de garantías que impiden, en mayor o menor medida, injerencias indebidas en su

⁹ Se sigue aquí la argumentación al respecto de la “independencia judicial” que elabora Sebastián Linares (2004), y que es muy similar a la discusión sobre la “independencia de los organismos electorales”, así también las perspectivas sobre la “imparcialidad” discutidas por Schedler (2000:391-399)

actuación” (Linares, 2004: 77). Se pretende la ausencia de vínculos del gobierno de turno, de los partidos políticos de los sujetos que componen el órgano; por ello es importante analizar la composición. Implica el poder que el organismo tiene sobre los hechos y, por lo tanto, poder de imponer sus decisiones. Y ello deriva no solo de las facultades, sino de su independencia en sí.

Ahora bien, no todas las injerencias –de otros poderes formales y los partidos políticos- son ilícitas, pues todos los actores políticos pueden acceder a estos organismos por las vías legítimas y legales para tratar de influir en sus decisiones si es que éstas les afectan.

Es precisamente en la toma de decisiones donde reside la imparcialidad. Significa la “ausencia de vínculos en las decisiones”, esto es, la neutralidad del juez al aplicar leyes generales en la resolución de disputas (Schedler, 2000: 392). Esta ausencia es de carácter formal y supone que una vez analizados los hechos –y escuchadas las partes si es el caso-, las autoridades legal y legítimamente designadas para tales efectos, ponderen y emitan una respuesta consistente. En las elecciones los miembros que encabezan los órganos electorales fundamentan sus (principales) decisiones en función de los resultados en las urnas. No es extraño por ello, que en los países donde la gestión electoral es del tipo gubernamental, lo que se busca no es la independencia estructural, sino la imparcialidad en el actuar y en las decisiones. Mientras que en los países donde la gestión electoral está en organismos independientes, se trata precisamente de aislar las posibles indebidas influencias externas bajo la idea de “a mayor independencia, mayor imparcialidad”, lo cual no implica que empíricamente así sea.

Ahora bien, en los órganos electorales para que la independencia sea efectiva, se dota de autonomía estructural: recursos materiales propios, un presupuesto no condicionado, y un cuerpo administrativo especializado. Pero sobre todo la independencia se observa en los miembros que componen el principal órgano decisorio dentro de la institución (Cuadro 3).

Cuadro 3. Características de la Independencia en los Órganos Electorales		
	Grado de independencia	
	<i>Menor</i>	<i>Mayor</i>
Nombramiento de los miembros del OE	Por el gobierno de turno (excluyente)	Por dos o más poderes del Estado (incluyente)
Composición del OE	Partidista	Funcionarios de carrera (magistrados o expertos en la materia)
Remoción de los miembros del OE	Discrecional	Estrictamente acotada

Fuente: elaboración propia

El nombramiento, la composición y la posibilidad de remoción de los miembros que componen el principal órgano decisorio dentro de un organismo electoral son las principales dimensiones en las cuales se observa la independencia. Puede variar de país a país, cuando el nombramiento de los miembros es más inclusivo, cuando se privilegia a expertos en la materia o magistrados de carrera, y si las posibilidades de remover a los miembros están sujetas a criterios estrictos, no políticos, es entonces que estamos ante un órgano electoral con mayor independencia.

Respecto a la composición, es decir, el origen y la calidad de los miembros que integran los organismos, existe una tendencia a que éstos queden en manos de expertos en materia electoral, siendo por lo regular ciudadanos¹⁰ con cierta experiencia, y/o en personas con carrera dentro de los circuitos judiciales, sobre todo en aquellos organismos que imparten justicia electoral. Los organismos integrados por miembros de los partidos políticos o miembros que representen la correlación de fuerzas en el parlamento no han desaparecido del todo: en Colombia, México y Venezuela los partidos influyen de manera decisiva aunque los miembros de los órganos electorales no los representen. Si bien en casi todos los casos el Poder Legislativo es parte en la designación de los miembros, las negociaciones que a su interior surgen, evidentemente pueden sesgar inicialmente la independencia de los organismos. A mayor incidencia de otros poderes e instituciones en la designación de los miembros se trata de asegurar mayor independencia, como sucede en Brasil (TSE), Ecuador (CNE y TCE), Perú (JNE) y Venezuela (CNE).

¹⁰ La figura de “ciudadano” se refiere sobre todo a los funcionarios apartidistas y/o que no provienen de los circuitos del Poder Judicial

Ahora bien, respecto al número de integrantes se encuentran algunas singularidades. En aquellos organismos estrictamente de administración electoral sin injerencia en la definición o calificación de las elecciones, sólo existe un director que lo encabeza y es responsable ante el poder ejecutivo, como en Argentina (DNE) y Chile (SE), o responsable ante los miembros de una comisión electoral como en Perú (ONPE) y Colombia (RNEC). De los casos analizados, el número de integrantes promedio está entre cinco (en seis organismos) y siete (en cinco organismos). Los casos con un alto número de integrantes van desde siete hasta once miembros (México). Los trece casos aquí mencionados muestran que la clasificación parsimoniosa, si bien nos ayuda a abarcar universos más amplios en el estudio de la gestión electoral, deja fuera todavía muchos aspectos detrás de los modelos adoptados en cada país. El número de integrantes en sí mismo no es una variable relevante, pero sí muestra el interés político y social en las elecciones: allí donde hay menos integrantes el Poder Judicial tiene mayor competencia en los procesos electorales, mientras que en donde hay más integrantes, tanto la administración como el contencioso electoral se han separado y especializado.

Cuadro 4. Características de la Independencia de los Organismos Electorales					
<i>País</i>	<i>Organismos Electorales</i>	<i>Número de miembros</i>	<i>Composición</i>	<i>Nominación</i>	<i>Remoción</i>
Argentina	CNE	3	Miembros del Poder Judicial	Presidente en acuerdo con el Senado	Sólo por delitos graves
	DNE	1	No se especifica	Ministro del Interior	No se especifica
Bolivia	CNE	7	Vocales del Tribunal Supremo Electoral	Presidente: 1, Congreso nacional: 6	Falta grave, delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por delitos de corrupción, o por delitos que conlleven cumplimiento efectivo de pena privativa de libertad.
Brasil	TSE	7	No partidista	Supremo Tribunal Federal (3), Tribunal de Justicia (2), Presidente (2)	Por los propios miembros
Chile	TCE	5	4 Ministros o exministros de la Corte Suprema 1 Ex Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados	Corte Suprema	Solo por delitos graves
	SE	5	Consejeros Directivos	Presidente del Consejo Directivo	Expiración del plazo por el que fue nombrado, haber cumplido 75 años, renuncia, incapacidad física o física, falta grave.
Colombia	CNE	7-9 (Refleja la composición del Congreso)	Tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de	Consejo de Estado	Responsables de sus actuaciones ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o de la entidad que haga sus veces y se les aplicará el mismo régimen de impedimentos y recusaciones que

			Congreso y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.		rige para los magistrados de dicha Corte.
	RNEC	1	Funcionario especializado con las mismas calidades para ser Magistrado	Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado	Por parcialidad política o por cuales quiera de las causales establecidas en la ley
Costa Rica	TSE	3 magistrados propietarios y 6 suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia	Magistrados	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus votos	Delito o falta grave
Ecuador	CNE	5	Ciudadanos	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público	Juicio político por falta grave
	TCE	5	Ciudadanos con experiencia y conocimiento en Derecho		
México	INE	11	Consejeros Ciudadanos	Por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios	Pueden ser sometidos a juicio político. Para proceder penalmente en contra de uno de sus miembros, debe ser declarado el proceder por la mayoría de la Cámara de Diputados
	TRIFE	7	Magistrados	Cámara de Senadores a partir de las propuestas del Pleno de la Suprema Corte	
Paraguay	TSJE	3	Miembros del Poder Judicial o ciudadanos con carrera en el Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia a propuesta del Consejo de la Magistratura	Mal desempeño de funciones, delitos cometidos en el ejercicio de su cargo, delitos comunes
Perú	ONPE	1		Consejo Nacional de la Magistratura	Renuncia, incapacidad física grave, impedimento sobreviniente
	JNE	5	Cada uno es de diferente calidad, todos con profesión de abogado	Cada uno elegido por: Corte Suprema, Junta de Fiscales Supremos, Colegio de Abogados de Lima, Decanos de Facultades de Derecho de Universidades Públicas y Privadas	Cargos irrenunciables durante periodo electoral
Rep. Dominicana	JCE	5	Magistrados	El Senado, por el voto de las dos terceras partes	Por impugnaciones o recusaciones, violación a las leyes.
	TSE		Magistrados	Consejo Nacional de la Magistratura	
Uruguay	CE	7-9	Ministros	Por la mayoría de la Asamblea General	No específica
Venezuela	CNE	5	Rectores Electorales	Tres postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano. Designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes	Inhabilitación política, adscribirse a organizaciones con fines políticos, recibir beneficios de cualquier persona u organización que comprometa su independencia. Pueden ser removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia

Fuente: elaboración propia con información de las Constituciones y leyes vigentes en la materia al 2013 en cada país.

La permanencia de quienes encabezan los órganos electorales varía en cada país, con un lapso de entre cuatro a nueve años, en algunos casos con posibilidad de reelección. Por ello, quien o quienes pueden removerlos es un indicador de independencia. Es factible suponer que allí donde los mecanismos de remoción están más alejados de los vaivenes de la política electoral puede existir más independencia de los miembros, pues su permanencia no dependerá del grupo o partido en el gobierno de turno. Con excepción de Venezuela, en los doce casos restantes la permanencia en el cargo solo está en riesgo por faltas graves o en caso de cometer delitos del fuero común.

Ahora bien, ¿en dónde reside la imparcialidad en las decisiones? Si bien pueden presentarse casos específicos de los cuales pueden desprenderse inferencias de imparcialidad, tales como procesos electorales con márgenes de resultados entre los ganadores y perdedores muy reducidos, procesos electorales con alta polarización, e incluso contexto conflictivos en los cuales se requiere una interpretación precisa y “justa” de las leyes electorales, cada proceso electoral será muy diferente a otro. Por ello los tres criterios analíticos de imparcialidad mínimos a considerar bajo cualquier contexto y que están estrechamente relacionados, son:

a) La *fórmula decisoria al interior* de los organismos electorales: implica que las decisiones estén aisladas de las influencias negativas, una vez que se trata de fijar una postura institucional frente a los hechos evidentemente se espera que sea colegiada allí donde las decisiones son trascendentes, y en qué medida si son por mayoría simple o calificada, o incluso por unanimidad. ¿Cuál es la fórmula decisoria deseable? Contrario a lo que puede pensarse, la unanimidad no necesariamente refleja una mejor decisión, pues lograrla implica rigidizar la discusión y no refleja la pluralidad.

Por ello, en varios de los casos se solicita la mayoría simple para la toma de decisiones (Argentina, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) o calificada (como en Venezuela) y sólo bajo ciertas circunstancias se solicita la unanimidad. Bolivia, Chile y Costa Rica sobresalen como aquellos dónde se solicita la mayoría absoluta de los miembros.

En este sentido, resulta importante la naturaleza máxima de las decisiones, como la calificación electoral, y si éstas pueden ser impugnadas o inatacables.

b) La *calificación* de las elecciones implica reglas precisas e imparciales para asegurar certeza en la gestión electoral. La autocalificación o contencioso político es una manera en la cual los miembros de los cuerpos legislativos 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. Esta fue sustituida en prácticamente toda la región por el denominado “contencioso jurisdiccional” en manos de organismos y/o tribunales electorales. Con excepción de Argentina y Venezuela, países en donde todavía subsiste, y de Bolivia, donde hasta antes del 2009 se presentaba la misma situación (hoy se señala la “entrega de credenciales”).

Cuadro 5. Criterios de imparcialidad en los órganos electorales				
<i>País</i>	<i>Principal Organismo Electoral</i>	<i>Fórmula de decisión</i>	<i>¿Califica las elecciones?</i>	<i>¿Sus decisiones pueden ser revisadas o revocadas por otras instancias?</i>
Argentina	CNE	Colegiada, Mayoría simple	No	Sólo en casos específicos: la Cámara de Diputados
Bolivia	CNE	Mayoría absoluta de sus miembros, en ciertos casos por dos tercios	No ^a	Por las Cámaras, por la Corte Constitucional ^b
Brasil	TSE	Mayoría simple	Si	No, salvo que contravengan la Constitución
Chile	TCE	Mayoría absoluta de los presentes	Si	No
Colombia	CNE	<i>Quórum</i> de la mitad más uno de los miembros y por no menos de las dos terceras partes de los mismos.	Si	No, Aunque pueden presentarse casos de revisión ante el Consejo de Estado
Costa Rica	TSE	Mayoría absoluta de los presentes, el Presidente tiene voto de calidad	Si	No, salvo la acción por prevaricato
Ecuador	CNE	Mayoría ^c	No	Ante el TCE
	TCE	Mayoría ^c	Si	No
México	INE	Mayoría, y Mayoría Calificada en ciertos casos marcados por la Ley	No	Ante el TRIFE
	TRIFE	Unanimidad, Mayoría Simple o Calificada según los casos marcados por la Ley	Si	No
Paraguay	TSJE	Mayoría	Si	Ante la Corte Suprema de Justicia
Perú	ONPE	-	No	Si, ante el JNE
	JNE	Mayoría simple, salvo los que señale la ley, el Presidente del JNE tiene voto de calidad	Si	No
Rep. Dominicana	JCE	Mayoría simple	No	Si, ante el TSE

	TSE	Mayoría simple	Si	No
Uruguay	CE	Mayoría simple	Si	No
Venezuela	CNE	Requiere de un mínimo de 3 rectores electorales para su funcionamiento. Las decisiones se toman con el voto favorable de por lo menos 3 de sus miembros, salvo en los casos en que la Ley exija 4 votos.	Si	Si, ante el Tribunal Supremo de Justicia

^a La Constitución de 2009 de Bolivia, en su artículo 67 señala: “Calificar las credenciales otorgadas por las Cortes electorales. Las demandas de inhabilidad de los elegidos y de nulidad de las elecciones sólo podrán ser interpuestas ante la Corte Nacional Electoral, cuyo fallo será irrevisable por las Cámaras. Si a l calificar credenciales no demandadas ante la Corte Nacional Electoral la Cámara encontrare motivo de nulidad, remitirá el caso, por resolución de dos tercios de votos, a conocimiento y decisión de dicho tribunal. Los fallos se dictarán en el plazo de quince días.”

^b “Cuando afecte derechos legítimamente adquiridos por un ciudadano”

^c Para decidir, se requiere que estén mínimo tres integrantes de cada órgano

Fuente: elaboración propia con información de las Constituciones y Leyes vigentes en la materia al 2013 en cada país

c) La *inacatabilidad* de las decisiones que se tomen dentro del organismo electoral: si las decisiones del organismo electoral más importantes pueden ser revisadas por el parlamento, por ejemplo, no obstante su independencia, entonces se compromete su desempeño. Si la última palabra de las decisiones queda en manos del organismo en cuestión, entonces se esperaría mayor grado de imparcialidad. En casi todos los casos los Tribunales Electorales son la última instancia en materia electoral y no cabe recurso alguno en sus decisiones. El circuito de las impugnaciones varía, los casos se sustancian en salas locales o regionales, pero la última palabra en los casos más emblemáticos –las elecciones presidenciales, por ejemplo- quedan en manos de las salas superiores de los Tribunales Electorales. Solo Bolivia, Paraguay y Venezuela contemplan la posibilidad de que sea en instancias superiores la posibilidad de revisar la acción de los órganos electorales.

A manera de conclusión: más independencia ¿mayor imparcialidad?

La búsqueda de la independencia –cualquiera que sea la dimensión que los legisladores hayan definido- de los organismos electorales ha sido el aspecto más recurrente en todas las reformas electorales en la región latinoamericana. Empero es necesario señalar que esa condición no asegura necesariamente que éstos actúen con imparcialidad, aunque se ha argumentado en diversos estudios que a mayor grado de independencia mayor imparcialidad (*vid.* Rosas, 2010:78). Esta lógica no se aplica siempre y de manera lineal con los modelos de gestión electoral existentes. Organismos electorales dotados formalmente de autonomía no funcionan como se espera, como sucede en Venezuela desde que prácticamente se instauró la nueva constitución de 1999 (Álvarez, 2009) y como lo

consignaron los medios de comunicación en las elecciones de 2012 y 2013. O más aún, en algunos casos como México se ha llevado al extremo la judicialización de los procesos electorales que se pone en riesgo la integridad de los organismos (Martín, 2012).

Algunas veces la independencia y la imparcialidad parecen no compaginar con la búsqueda de pluralidad, o al menos eso señala la historia de la región. En Bolivia, por ejemplo, la lógica de la “vigilancia partidista recíproca” de las reformas de 1966 suponían que si los partidos tenían representación en el órgano electoral la democracia se fortalecería (Chávez, *et. al.*, 2007). Pero la partidización abrió el paso a la corrupción y la manipulación de las elecciones, como sucedía en México hasta 1996, o como –ya se señaló– ocurre en Venezuela en las dos primeras décadas del siglo XXI.

Si como ya se mostró, en las democracias consolidadas el modelo de gestión más común es aquel menos independiente, entonces ¿en dónde radica la clave de la buena gestión electoral? ¿La vía que han seguido muchos países latinoamericanos es la única y la más efectiva? No hay una respuesta única, pero una buena combinación entre independencia y eficientes e imparciales criterios de decisión de los organismos involucrados en la gestión electoral parecen apuntar a que en la medida en que se consoliden estos aspectos, la discusión en torno a las elecciones ya no estará en quienes son los árbitros, sino en el juego mismo.

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, América Latina se convirtió en un excelente laboratorio en el diseño de modelos de gestión electoral con el objetivo de asegurar la libertad y la limpieza en las elecciones, permitiendo que las autoridades electas asuman el poder político con una suficiente legitimidad de origen y por lo tanto manteniendo la gobernabilidad. Las reformas electorales que fortalecieron el sistema de gestión electoral estuvieron en consonancia con las dinámicas que fortalecieron el pluralismo partidista, muchas fueron resultado de procesos superpuestos y no siempre producto de acuerdos en torno a valores compartidos (Whitehead, 2011: 330-332). No obstante, el germen de los procesos involutivos de la democracia ya no está en la manipulación de las reglas electorales, o al menos hasta ahora eso se vislumbra. Las democracias en la región se ponen en riesgo con la perpetuación de figuras o movimientos

en el poder como en Venezuela bajo el “Chavismo”, e incluso en Argentina bajo los Kirchner, con las tentaciones de golpes de estado, como sucedió en Venezuela en 2002, en Perú y en Ecuador en 2005, en Honduras en 2009, y en Ecuador nuevamente en 2010, pero también con la baja confianza en los valores de la democracia -como muestran los datos del Latinobarómetro de la primera década del siglo XXI. Por ello, los organismos encargados de la gestión electoral en la región deben, además de fortalecerse internamente, procurar la difusión de los valores democráticos entre los ciudadanos. Pues cabe decirlo, no sólo de elecciones viven las democracias.

Bibliografía

Alberti, Giorgio (1991), “Democracy by default, economic crisis, and social anomie in Latin America,” ponencia presentada en el *XVth World Congress of Political Science*, Buenos Aires.

Álvarez, Ángel E. (2009), “El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela”, *América Latina Hoy. Revista de ciencias sociales*, 51: 61-76

Barreda, Mikel y Ruiz Rodríguez, Leticia M. (2014), “La cadena causal de confianza en los organismos electorales de América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, 33 (3): 649-673

Barrientos del Monte, Fernando, y Añorve Añorve, Daniel (2014), “México 2013. Acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de Ciencia Política*, 34 (1): 221-247

Carreras, Miguel y Yasemin Irepoglu (2012), “Perceptions of Electoral Integrity, Efficacy, and Support for Democratic Institutions in Latin America” (en línea). <http://miguelcarreras.com/documents/paper_Carreras_Irepoglu.pdf>, acceso 14 junio de 2013.

Case, William (2006), “Manipulative Skills: How Do Rulers Control the Electoral Arena?” en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Chávez, Omar; R. Paredes; W. Velasco *et. al.* (2007), *La autonomía electoral. Historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825-2006)*, La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Elklit, Jørgen y Reynolds, Andrew (2005), “Judging Elections and Election Management Quality by Process”, en Michael D. Boda (ed.) *Revisiting Free and Fair Elections*, Ginebra: Inter-Parliamentary Union: 53-73

Escobar-Martínez, Lina M. (2009), “La independencia, la imparcialidad y el conflicto de interés del árbitro”, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 15: 181-214

Hermet, Guy (1986), “Las elecciones en regímenes autoritarios: bosquejo para un marco de análisis”, en Guy Hermet, Alain Rouquié y J.J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México: Fondo de Cultura Económica.

James, Toby S. (2014) “Centralising Electoral Management and Electoral Integrity: Lessons from Britain”, ponencia presentada en el *PSA 64th Annual International Conference*, Manchester, 14-16 abril.

Jaramillo, Juan F. (2007), “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovato, Daniel, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Kerevel, Yann P. (2009), *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.

Klikberg, Bernardo (1994), “El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”, en Bernardo Klikberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México: Fondo de Cultura Económica.

Linares, Sebastián (2004), “La independencia judicial. Conceptualización y medición”, *Política y gobierno*, 11(1): 73-126

Linz, Juan J. (1973), “Opposition in and under an authoritarian regime: The case of Spain”, en Robert A. Dahl (comp.), *Regimes and oppositions*, New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. (1982), “Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios”, en Guy Hermet, Alain Rouquié y J.J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México: Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México: Fondo de Cultura Económica.

Martín Reyes, Javier (2012), “El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México”, *América Latina Hoy. Revista de ciencias sociales*, núm. 62: 131-153

Mackenzie, W.J.M. (1958), *Free Elections*, London: George Allen & Unwin Ltd.

Morerira, Carlos (2003), *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del estado y delegación legislativa 1995-1999*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Norris, Pippa (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, New York: Cambridge University Press.

Pastor, Robert (1999), “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research”, *Democratization*, 6(4): 1-27.

Rouquié, Alan (1982), “El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelar y situaciones autoritarias”, en Guy Hermet, Alain Rouquié y J.J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México: Fondo de Cultura Económica.

Rosas, Guillermo (2009), “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: evidence from Latin America”, *Electoral Studies*, (29): 74-90

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

Sartori, Giovanni (1970), “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, 64(4): 1033-53

Schedler, Andreas (2000), “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Política y Gobierno*, 7(2): 383-420

Stroppiana, Luca (2008), “Una *authority* per il fenómeno elettorale?”, en Roberto D’Alimonte y Carlo Fusaro (eds.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino: 363-387.

Valenzuela, Arturo (2008), “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”, *América Latina Hoy*, núm. 49: 15-30.

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

Whitehead, Laurence (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Legislación Consultada

La base principal de información legislativa fue *Political Database of the Americas*, de la *Georgetown University* (en línea). <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>>, acceso en marzo de 2014.