

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

2.1. Qué son los organismos electorales

Uno de los criterios para poder considerar a un régimen democrático es que los cuerpos ejecutivo y legislativo sean elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas.¹⁶ Los Organismos Electorales (OE) son instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos). Tres funciones llevan a cabo los OE, de forma unificada –en un sólo órgano– o compartida –con otros órganos, independientes o de otros poderes–, éstas son: i) funciones de administración electoral: actividades relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos; ii) funciones de control: relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones; y iii) funciones de justicia o contencioso electoral.

Existen otras definiciones, algunas omni abarcantes que nominan “Órganos Electorales Supremos” a las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, incluyendo a las cortes y tribunales electorales, los órganos de administración electoral y los órganos encargados del registro electoral (Jaramillo, 2007: 373). La relativa dificultad para dar una definición genérica radica en que existen tantos tipos de OE como democracias en el mundo, pero sobre todo, las funciones que asumen son variadas, en algunos países los OE sólo gestionan las elecciones y su función es temporal, en otros son permanentes y llevan a cabo tantas tareas que pueden abarcar desde la educación para la democracia, incluyendo la capacitación especializada –incluso otorgando certificaciones académicas– y la publicación de obras académicas, hasta la promoción y observación internacional. En algunos países es una oficina del ministerio del interior la que gestiona las elecciones, en otros lo hace una corte especializada dependiente del Poder Judicial, mientras en casi todos los países de América Latina la gestión electoral está confiada a instituciones autónomas y en algunos con el apoyo de instituciones gubernamentales. En-

16 Los otros criterios, sobre los cuales existe prácticamente consenso en la literatura especializada, son 2) el derecho al voto de los adultos, 3) la existencia de derechos políticos y civiles, que implica libertad de prensa, de asociación y de crítica; así como 4) que las autoridades elegidas no estén sujetas al control militar o religioso.

tonces ¿Bajo cuáles criterios se pueden analizar los OE en AL? Según Keith Klein¹⁷ los OE nacen en varios países por al menos dos razones: a) Por deficiencias o carencias organizativas en la separación de los dos poderes que regularmente se encargan de la gestión electoral: el Ejecutivo y el Judicial, y b) Para afrontar una operación compleja y políticamente relevante como es la organización de los procesos electorales.

Siguiendo a Klein, las preguntas que todo sistema político debe responder a la hora de organizar sus mecanismos electorales son: i) ¿Existe una administración ordinaria que actúa con criterios de profesionalidad, neutralidad e independencia suficientemente sólidos con respecto al partido político que está en el poder como para garantizar que esos aspectos se van a mantener cuando está en juego una posible alternancia en el poder?; ii) ¿La opinión pública del país y los propios partidos políticos están dispuestos a creer firmemente en la neutralidad de su administración para organizarlas?; iii) ¿Es la administración pública, supuesta su neutralidad, suficientemente eficaz y está dotada de los medios necesarios para una operación tan compleja?; iv) ¿Son suficientes los controles judiciales ordinarios para garantizar la actuación adecuada de la administración?; v) Suponiendo que lo sean ¿puede confiarse el control de las elecciones al Poder Judicial? o, por el contrario ¿carece éste a su vez de la neutralidad o de los medios necesarios para desarrollar su función en las condiciones que requiere un proceso electoral?

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

17 Citado por Manrique, 2005: 27 (las preguntas también son tomadas de este texto).

El libro de W. J. M. Mackenzie *Free Elections, an elementary text book* (1958), es uno de los trabajos pioneros en el estudio de la gestión electoral. Mackenzie señala la importancia de la eficiente conexión entre un sistema electoral y la administración de las elecciones. Dado el contexto y la época en la que escribe su obra, Mackenzie considera que la independencia en la gestión electoral es una condición que genera confianza, pero que no sólo radica en las instituciones en sí, sino también en los hombres: “No hay sistema, por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan bajo las órdenes directas del gobierno en turno, y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho y de derecho que se susciten” (Mackenzie, 1958: 100).

En el siglo XIX la posibilidad de hacer fraude no estaba en la manipulación de las elecciones, sino en las leyes, que estaban a la vista de todos; pero en el siglo XX, señala Mackenzie, el *truco* está en ‘preparar’ elecciones. De allí que en las democracias consolidadas la administración de las elecciones se encuentre fuera del control directo de los gobiernos. Y afirmaba: “Las elecciones ‘preparadas’ son hoy el sistema preferido en Medio Oriente y en América Latina, donde existe una moral pública baja y dentro del Estado la administración y la justicia no son fuertes ni independientes” (Mackenzie, 1958: 100). Para este autor, existen cuatro modelos¹⁸ en los que se puede basar un sistema independiente de administración y justicia electorales:

1. *El Parlamento* —o asamblea— *elegido*: se basa en el criterio tradicional de que el parlamento posee la legitimidad y la autoridad exclusiva para decidir sobre los casos y controversias sobre la elección de sus miembros. Incluso, en última instancia, el poder del parlamento debe prevalecer sobre la ley ordinaria. El Parlamento en Inglaterra o la Asamblea en Francia, por ejemplo, nombraban comités de certificación, que tenían la tarea de verificar que cada representante había sido elegido limpiamente y por lo tanto tenía el derecho a ocupar su escaño, aunque la decisión dependía o dependía de la voluntad del pleno. En algunos otros casos, el parlamento puede delegar su responsabilidad a un organismo independiente la gestión de las elecciones por resolución de los miembros y no por ley. Esta forma se basa: a) en el principio de separación de poderes, donde ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden tomar parte de las

18 En realidad Mackenzie señala “tres elementos”, la asamblea o parlamento, la administración y el poder judicial, sin embargo, al final incluye el “cuarto” elemento, las comisiones electorales. Esta descripción es ambigua, porque a veces se refiere a las Comisiones como una cuarta forma de organizar elecciones, y otras, como el resultado de la delegación que cualquiera de los tres primeros debe hacer para garantizar una buena gestión electoral. (cfr: Mackenzie, 1958: 104-106).

decisiones del Parlamento, y b) en la justificación de la vieja fórmula de que tanto la administración como los jueces eran instrumentos del poder real, y un organismo electivo no podía ponerse en manos de aquellos que (al menos en parte) habían motivado su existencia, precisamente con el objetivo de hacerles frente (MacKenzie, 1958: 101).

2. *La administración ordinaria*: si bien los funcionarios del Poder Ejecutivo nunca pueden ser completamente independientes del gobierno en el poder porque fundamentalmente aquel tiene la autoridad legal para dirigir el trabajo administrativo; existen, empero, sistemas que garantizan cierta independencia: 2.1) *Gobierno especial* durante las elecciones: sólo existe teóricamente, aunque se trató de poner en práctica con la Constitución de la Cuarta República Francesa; 2.2) *Funcionarios apolíticos*: en algunos países como Inglaterra, la administración ha adquirido por costumbre o por ley un grado de independencia bastante considerable, de allí que existan ciertos funcionarios en oficinas especializadas a quienes se les encomiendan tareas de la gestión electoral, y muchos, por tradición familiar están alejadas de la política partidista. Una curiosidad histórica difícil de encontrar en otros países; 2.3) *División de responsabilidad*: presente, también, en el caso inglés, donde existe una distribución de responsabilidades para la gestión electoral entre la Comisión Electoral de Delimitaciones, los funcionarios encargados del registro electoral, los *returning officers* y diversas autoridades judiciales, coordinados por funcionarios de la *Home Office*. Un sistema que tiene la desventaja de ser un sistema complicado pero al mismo tiempo, tiene la ventaja de controlar cualquier intento de ilegalidad. Por lo mismo no es un sistema de fácil imitación en otras realidades, y 2.4) *Autoridad especial para elecciones*: es la solución más clara, pues se trata de legislar para que funcionarios estén exclusivamente bajo las órdenes de una Comisión Electoral. Si la comisión goza de la confianza pública y los funcionarios están sometidos a una precisa regulación burocrática que los proteja de las presiones que los políticos pueden ejercer a través de los cauces ordinarios de la administración, entonces su funcionamiento será satisfactorio. Ello sucede en países con una burocracia altamente desarrollada y ordenada.
3. *El Poder Judicial*: según Mackenzie, “todo depende de la categoría de los jueces y de la opinión que los respalde”. Si existen personas competentes que son consideradas como defensoras del ‘imperio de la ley’ entonces se pueden presentar tres maneras: 3.1) *tribunales ordinarios*: toda cuestión de justicia electoral queda en

manos de jueces de los tribunales ordinarios o el nombramiento –especial– de jueces electorales; 3.2) *tribunales especiales*: si las elecciones son muy competidas, conviene entonces la creación de tribunales electorales con personal especializado en la materia, y 3.3) *administración judicializada*: significa nombrar a un juez que dentro de un órgano electoral especializado dirija la administración de las elecciones, o a un funcionario, no necesariamente de carrera judicial, que asuma poderes análogos convirtiéndolo en un juez especial. Ello es factible, concluye Mackenzie, en tanto que la división entre tareas judiciales y administrativas en las elecciones es muy tenue.

4. *Las Comisiones Electorales*: su significado radica por entero del grado de independencia que se le asigne por ley y los límites de su responsabilidad. En esos años, Mackenzie no podía observar la realidad de finales del siglo xx en muchos países, de allí que al respecto señalaba: “una comisión no puede disponer de una plantilla de funcionarios destinados a su exclusivo servicio y, por ende, en última instancia, ha de recaer la labor en funcionarios ordinarios puestos totalmente a su disposición”. (Mackenzie, 1958: 104-105). Las comisiones electorales dependerán de: 4.1) *el Grado de Independencia*: desde comisiones patrocinadas por organismos internacionales (ONU), Comisiones electorales ad hoc sujetas a un estatuto especial, hasta el nombramiento de un funcionario especial que organice las elecciones por la vía administrativa ordinaria; 4.2) *Límites de responsabilidad*: puede o no asumir todas las labores de la gestión electoral, puede sólo dedicarse a la gestión de las elecciones dejando en manos de otra instancia la cuestión judicial, o la comisión puede tener un poder de resolución apelable sólo ante una instancia superior o el parlamento.

La gestión de las elecciones conlleva una gran variedad de medios judiciales y administrativos de allí que Mackenzie concluya que “la combinación que se adopte en circunstancias concretas depende de los recursos disponibles en cada momento, prevaleciendo como única consideración que las elecciones *no pueden considerarse libres si la gestión y la justicia de las mismas se hallan en manos del gobierno en turno*” (Mackenzie, 1958: 106).

Después de la publicación del texto de Mackenzie la temática de la administración electoral permaneció casi olvidada o marginal en el análisis político, sobresaliendo en su mayoría breves estudios centrados en realidades nacionales y casi siempre desde la perspectiva del derecho constitucional. A partir de los procesos de democratización en Europa del Este y América

Latina, sobre todo en las últimas dos décadas del siglo xx, nació un interés natural por el análisis de la gestión de las elecciones. Entre las razones, como se profundiza más adelante, se encontraba la necesidad de contar con los elementos, jurídicos, políticos y sociales para asegurar la legitimidad de los nuevos gobiernos democráticamente electos y evitar la posible intervención de los poderes fácticos que habían inhibido la democracia en años anteriores. Se observó entonces que en las nuevas democracias no sólo es necesario un buen diseño de reglas electorales que aseguren la representatividad y la gobernabilidad, sino también una eficiente administración electoral que definiera claramente y sin dudas, a ganadores y perdedores en los procesos electorales, especialmente los de carácter nacional.

Pero es hasta finales de la década de los noventa del siglo xx que empiezan a aparecer trabajos relacionados con la administración electoral, y prácticamente se circunscribían en reportes de organismos y agencias internacionales dedicadas a la observación de las elecciones.¹⁹ Desde entonces los esfuerzos para clasificar y estudiar los OE se han multiplicado y llevado a cabo de manera bastante satisfactoria. Una de las primeras obras que tratan de forma amplia y comparada los organismos electorales en el mundo es *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (2000), de Rafael López-Pintor publicado por el UNDP. Propone una taxonomía²⁰ de los organismos electorales de acuerdo a los ‘grados de independencia’ respecto del gobierno, enlistando cinco tipos de acuerdo a la frecuencia en que se localizan en el mundo:

- i) *Comisión independiente es la responsable de organizar las elecciones*: según López Pintor en el 53% de todas las democracias se utiliza este modelo de gestión electoral. Se trata de un organismo electoral totalmente independiente del Poder Ejecutivo con amplias facultades sobre las elecciones. Es muy común en las nuevas democracias y sobre todo en América Latina.

19 De los años noventa en adelante fueron sobre todo organizaciones internacionales como IDEA, IFES y CAPEL que publican una serie de amplios documentos analíticos respecto a códigos de conducta en la administración electoral, sobre la observación electoral internacional, reportes globales sobre participación electoral, y demás textos producto de misiones de apoyo en contextos de elecciones post-conflicto en África, Asia y América Latina.

20 López Pintor algunos documentos en los que, antes de su obra, se perfilaron algunos aspectos para la clasificación de los organismos electorales. Los primeros (Gerber, 1994; y Harris, 1997) proponen cuatro tipos de gestión electoral, a) Gubernamental: las elecciones son gestionadas por el servicio civil; b) Judicializada: se eligen jueces para gestionarla; c) Multipartidista: representantes de partidos conforman una comisión electoral; y d) Expertos: los partidos designan por consenso a una comisión de experimentados y renombrados individuos. Por su parte, Klein (1995) propone una clasificación compleja en base a características estructurales que combina formas de reclutamiento y desempeño: i) Comisión nacional electoral permanente; ii) sistema descentralizado, y iii) Gubernamental, gestionado por el Ministerio del Interior.

- ii) *Un órgano del gobierno gestiona las elecciones bajo la supervisión de una autoridad colegiada* (generalmente del poder judicial): este tipo de organismo electoral, conocido también como “modelo francés”, está (o puede ser) conformado por miembros del gobierno, representantes de los partidos políticos, jueces e incluso miembros de organizaciones profesionales. Se trata de un órgano con funciones regulatorias, de supervisión y judiciales si es el caso. Se encuentran en varios países de Europa del Este, en un gran número de ex-colonias francesas en África, y en otros países del mundo como Argentina, Japón, entre otros. López Pintor señala que este modelo existe en el 27% de las democracias del mundo.
- iii) *El gobierno organiza las elecciones*: este modelo se encuentra en casi todos los países de Europa Occidental y en un buen número de países del sur de Asia, Pacífico y el Caribe, entre otros. Más que sea el gobierno mismo, es una oficina en particular dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, regularmente la más profesionalizada, la encargada de gestionar el proceso electoral. Al respecto López Pintor señala que sólo en 20% de las democracias del mundo existe este modelo —incluyendo el modelo siguiente—, y es una “categoría históricamente residual”, no sólo en números sino en términos de las tendencias contemporáneas. Habría que señalar, sin embargo, que el autor no menciona que se presenta precisamente en algunas de las democracias más consolidadas: Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Luxemburgo.
- iv) *Órganos de gobierno en un sistema altamente descentralizado*: una variante del modelo anterior, que se presenta con mayor regularidad también en democracias consolidadas tales como Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Y por último;
- v) *Dos o más organismos separados, ambos independientes del gobierno*: es sólo una variación del primer modelo —y está incluido en el porcentaje mencionado—, también común en las nuevas democracias. Regularmente un organismo se dedica a la gestión electoral, mientras otro tiene la función de supervisión (López-Pintor, 2000: 20-30, 119-120).

Cuadro II.1

Modelos de organismos electorales: UNDP

<i>Tipo de institución</i>	<i>Norteamérica y Europa Occidental</i>	<i>América Latina y el Caribe</i>
El Gobierno gestiona los procesos electorales	Bélgica, Finlandia, Dinamarca, Luxemburgo	Antigua y Barbuda, Aruba, Saint Vincent
Organismo Gubernamental dentro de un amplio sistema descentralizado	Irlanda, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido	
Organismo Gubernamental supervisado por una autoridad colegiada (<i>p.e.</i> judicial)	Austria, Francia, Grecia, Alemania, Italia, España, Holanda, Portugal	Argentina, Bahamas, Dominicana, Guyana, Islas Vírgenes, Jamaica
Comisión Independiente es responsable de la gestión de las elecciones	Canadá, Islandia, Malta	Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Uruguay, Venezuela
Dos o más Organismos Independientes son responsables de la gestión de las elecciones		Chile, Colombia, Perú

Fuente: López-Pintor, 2000: 27-30. El autor incluye también: África Sub-sahariana, Medio Oriente y el Magreb, y Asia y Pacífico.

A partir de su análisis López Pintor concluye: a) que la tendencia mundial en los últimos años es la creación de organismos electorales independientes y permanentes, y b) que éstos, al conservar un *staff* profesional, son más eficientes en términos de costo-efectividad que los organismos con personal temporal.²¹

Finalmente, otro de los estudios más amplios es el *Handbook on Electoral Management Design* (HEMD) de IDEA (Wall, *et. al.*, 2006), que analiza prácticamente todos los OE del mundo, partiendo principalmente de criterios de independencia y desarrollo de sus *funciones esenciales* en la gestión de las elecciones. En este vasto estudio descriptivo se señalan prácticamente todos los elementos que conciernen a los OE: el rol y los poderes contenidos en el marco legal; las funciones y las responsabilidades, las cuales varían de país a país; la composición interna y los grados de profesionalización, *performance*, así como el financiamiento y otros aspectos como su relación con otras instituciones estatales, los procesos de reforma, la observación internacional y una serie de análisis de casos específicos que permiten tener una amplia visión de

21 La cuestión de costos-efectividad se discute en el Capítulo III.

la gestión electoral en el mundo. En dicho estudio se ofrece una definición más específica –estrecha en comparación con la que iniciamos este capítulo– de los organismos electorales:

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

Las *funciones esenciales* a las que refiere esta definición son: a) vigilar que se respeten los requisitos del electorado pasivo y activo; b) recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones; c) gestionar las operaciones para el ejercicio del voto; d) gestionar el escrutinio, y e) el conteo total de los votos y atribución de los cargos de cada elección. Existen otros elementos que pueden administrar los organismos electorales, dependiendo su estructura y el marco legal que los norman, que llamaremos –sólo para distinguir– *funciones secundarias*, tales como: a) registro de electores, b) delimitación de las circunscripciones electorales (es decir, la geografía electoral y todas las tareas que ello conlleva); c) elaboración de los materiales necesarios para las elecciones; d) generar y sistematizar la información electoral así como proporcionar elementos de formación cívica a los electores; e) supervisión del funcionamiento de las campañas electorales; f) monitoreo de los medios de comunicación, y g) resolución de las disputas electorales y/o contencioso electoral. De esta diferenciación se desprenden tres parsimoniosos modelos *ideal-tipo* de organismos electorales (figura II.1):

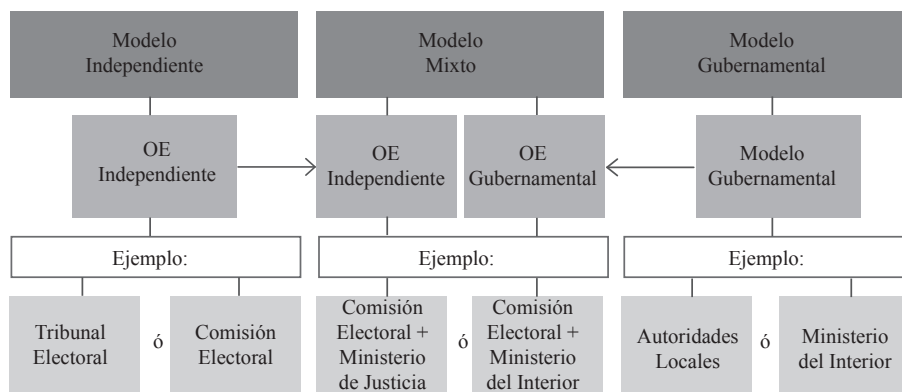
- i) *Modelo Independiente*: el cual existe en aquellos países donde las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE, el cual es institucionalmente independiente y autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial,²² y tiene un cuerpo de funcionarios especializados para tal fin;
- ii) *Modelo Gubernamental*: existe en aquellos países donde las elecciones son organizadas y gestionadas generalmente por la rama del Poder Ejecutivo²³ a través de un Ministerio o Secretaría (generalmente del Interior) y/o a través de autoridades locales, y

22 Como se analiza en el siguiente Capítulo, 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.

23 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.

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

Figura II.1.
Modelos de Organismos Electorales: IDEA



Una de las virtudes de la tipología de IDEA es que ubica prácticamente todos los modelos de gestión electoral en el mundo: comisiones electorales, nacionales y locales, así como tribunales electorales y las variantes que derivan de estas formas. Pero la amplitud va en detrimento de la profundidad sobre ciertas consideraciones importantes, tales como la permanencia o no del organismo electoral, su *grado* de autonomía, nominación y composición de sus miembros considerada como una temática separada; también, si bien se menciona, no se consideran como un aspecto relevante las funciones de resolución de disputas (contencioso) dentro el Modelo Independiente, porque como hemos señalado, dicho análisis se centra en las funciones esenciales de los organismos electorales. Como se puede observar en varios casos de América Latina (Brasil y Uruguay, por ejemplo), existen organismos electorales que llevan a cabo ambas, tanto las *funciones esenciales* de gestión electoral, como las funciones secundarias entre las que destacan la resolución de disputas o contencioso electoral. En la diversidad de modelos de organismos electorales es posible encontrar algunos que llevan a cabo tanto *funciones esenciales* como *secundarias*, mientras que en otros, la separación de funciones es la que distingue algunos modelos de gestión electoral.

Como se puede observar a partir de los tres trabajos mencionados MacKenzie, López-Pintor e IDEA, no existe un modelo de organismo electoral *ideal-tipo*. La heterogeneidad de los mismos se deriva de varios aspectos sustanciales como el tipo de administración pública existente, el rol del Parlamento como órgano representativo de la voluntad popular, así como del Poder Judicial y su rol de árbitro entre el Legislativo y Ejecutivo e intérprete de las leyes. En algunos países su origen estuvo en la necesidad de eficientar la gestión electoral, mientras que en otros tuvo el objetivo de lograr asegurar la legitimidad de los gobiernos en las urnas a través de la limpieza de las elecciones y evitar los fraudes electorales.

Es sobre todo en el estudio de López-Pintor (cuadro II.1) donde se pueden observar algunos elementos que interesan para el análisis de América Latina. Comparando los casos de Norteamérica y Europa Occidental *versus* América Latina resalta que existe una concentración inversa: mientras en los primeros casos, son en su mayoría los órganos de gobierno los que gestionan las elecciones (*Modelo Gubernamental*), en el caso de América Latina se presenta el contrario, en esta región la organización electoral se ha confiado a órganos independientes (*Modelo Independiente*). No obstante, siendo igualmente un estudio tan amplio como el de IDEA, la clasificación de López-Pintor no ubica convincentemente los modelos de gestión mixtos, y distingue someramente la cuestión del contencioso electoral. Resalta que se considere el caso de Argentina como Modelo Gubernamental, cuando en realidad, la organización electoral está confiada al Poder Judicial con la concurrencia de una oficina del Ministerio del Interior, por lo que el modelo se debe considerar mixto. Schedler (2009) siguió las pautas de López-Pintor proponiendo un modelo de clasificación basado no sólo en quien gestiona las elecciones, sino considerando que la independencia e imparcialidad estarían en función de quienes nominan a los miembros del organismo electoral. De allí que Schedler identificara cinco modelos centrados en la presencia o no de los partidos y del poder ejecutivo en los OE. Pero como bien señaló en su momento Keith Klein en su informe a la Asamblea Constitucional de Sudáfrica en 1995, “los tipos de estructura electoral son tan variados como los propios países”, de tal forma que toda clasificación siempre será discutible y en cierta forma incompleta.

2.2 Modelos de gestión electoral en América Latina

Tanto el esquema del UNDP (López-Pintor, 2000) como el del IDEA son el punto de partida en esta propuesta de criterios de análisis de los organismos electorales en América Latina, que reordena los postulados propuestos por estos dos estudios, pero agrega en profundidad algunos aspectos tales

como la *duración*, ‘grados’ de *independencia* y poder de influencia sobre el proceso electoral, con el fin de poder introducir la variable tiempo en la comparación. Ambos estudios mencionados, son del tipo *cross-sectional* sincrónico; en los casos seleccionados y que son objeto de estudio de este trabajo, nos interesa compararlos en el contexto de la variación temporal, y el objetivo es delimitar algunos elementos para comprenderlos en forma diacrónica.²⁴ Esta perspectiva es necesaria para evaluar los cambios en el tiempo y determinar el *efecto* de la transición a la democracia en el diseño institucional de los Organismos Electorales (OE) en América Latina. El modelo de análisis que proponemos se resume en el cuadro II.2, donde se parte de varios criterios para generar una clasificación que incluya las variables más relevantes:

- i) *Criterio Funcional*: define la naturaleza propiamente funcional del OE, lo que implica que puede ser de dos tipos, sólo de *Gestión Electoral*, es decir, que lleve a cabo *funciones esenciales* centradas en la recepción y conteo de los votos, pero no *secundarias* relacionadas sobre todo con la resolución de disputas o de lo contencioso electoral, las cuales corresponderían en sentido estricto un segundo tipo de OE, esto es, de *Justicia Electoral*. Como en muchos casos estos son dos modelos posibles, pero entre uno y otro puede existir una combinación que dé como resultado otro tipo de modelo de gestión electoral.
- ii) *Criterio de Composición*: la independencia o no de un OE reside tanto en la autonomía para tomar decisiones respecto a los eventos que suceden durante un proceso electoral, como también en la nominación y composición de sus miembros, ya que de ello deriva, en parte, considerar al modelo de OE como gubernamental o independiente. Este criterio trata el origen de los miembros que dirigen OE, que pueden ser de (a) origen partidista y por lo tanto representar los intereses de los mismos partidos en los procesos electorales, o en el extremo, pueden ser (b) expertos en materia electoral sin ninguna relación con los partidos, es decir, ciudadanos, miembros destacados de organizaciones civiles, académicos, etc., (c) miembros del poder judicial o designados por éste e independientes del mismo una vez asumidas sus funciones en el OE y/o (d) una combinación de tales categorías (*vid.* Schedler, 1999: 11-14). De esta distinción inicial se derivan varios tipos de nombramiento, que pueden ser de acuerdo entre los actores o por un procedimiento previo y legalmente acordado.

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

- iii) *Criterio de Independencia*: se refiere a la (a) ‘autonomía interna’ del OE, es decir a la capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos en el desarrollo de sus funciones, pero sobre todo la (b) ‘independencia’ de los miembros del OE. Este criterio está en función del anterior y se mueve en un *continuum* que va de *alta independencia* que corresponde al Modelo Independiente de OE, caracterizado por funcionar sin interferencia de cualquier órgano de cualquiera de las dos principales ramas del poder (legislativo y ejecutivo), una autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso electoral y al cual las leyes le reconocen como la máxima autoridad en la materia, a *baja independencia* que corresponde al Modelo Gubernamental. Existen varios grados de independencia que deben ser explicitados dependiendo el caso a analizar y está en función de otros criterios.
- iv) *Criterio de Duración*: se refiere a si el OE es de carácter (a) *temporal* en tanto que desarrolla sus funciones sólo durante el proceso electoral; o si es (b) *permanente* y desarrolla funciones que van más allá de la gestión electoral y son sobre todo *funciones secundarias*. Dependiendo la alternativa, se deriva la profesionalización del OE. Un OE permanente tendrá un nivel de profesionalización más elevado en el desarrollo de sus funciones respecto a uno no permanente.

Cuadro II.2. Algunos criterios para la clasificación de los OE

<i>Criterio</i>	<i>Se clasifican en</i>	
Funciones	Órganos de Gestión Electoral	Órganos de Justicia Electoral
Composición	Partidista	Ciudadana/Expertos
Independencia	Baja: Organismos Gubernamentales	Alta: Comisiones Independientes
Duración	Temporales	Permanentes
Poderes	Acotados	Amplios

Fuente: Elaboración propia.

- v) *Criterio de Poderes sobre el Proceso Electoral*: ¿Hasta qué punto los OE tienen autonomía absoluta en gestionar los procesos electorales? ¿Hasta qué grado sus decisiones pueden ser impugnadas por la vía legal por los electores o los partidos? Este criterio está estrechamente relacionado con el ‘criterio de independencia, ya que se refieren a la relación entre el OE y el contexto institucional y político. En este sentido ‘poder’ se refiere al contenido y amplitud que las leyes le otorgan a los OE en relación a las *funciones* que

desempeña, sean *esenciales* o *secundarias*, lo que significa conferir facultades exclusivas que no pertenecen a ninguno de los otros poderes (Giraudi y Righettini, 2001: 30). Existen, en general dos tipos de poderes en relación a los OE que varían en un *continuum* de intensidad, acotados o limitados (*soft*) y amplios (*hard*). Los poderes limitados refieren que el OE desarrolla funciones estrictamente administrativas que se circunscriben al buen desarrollo de las funciones *esenciales*, mientras que los poderes amplios refieren que además de la organización de las elecciones, el OE puede controlar diversos aspectos de las contiendas electorales, tales como el financiamiento de los partidos, controversias al interior de éstos hasta –en caso extremo– su permanencia o no en el sistema de partidos, incluso el contencioso electoral, es decir, la resolución definitiva sobre disputas electorales.

Poderes e Independencia son criterios que pueden ser considerados como variables homogéneas en el sentido metodológico del término, en tanto que producen efectos constantes sobre los resultados (*cf.* King, *et. al.*, 1994: 91-93). Como se señala en el Capítulo III, un OE independiente con poderes amplios tendrá más poder de control sobre los procesos electorales, los partidos y otros actores, respecto a un OE temporal y dependiente del ejecutivo.

Una vez delimitados los diversos criterios que comporta el diseño institucional de los OE es posible elaborar una tipología de los modelos posibles (no necesariamente los existentes) no sólo en base a si es o no independiente. Como hemos señalado tanto el estudio de IDEA como el de López-Pintor fundamentan la tipología de los OE partiendo de la independencia, en cambio, aquí se integran otros criterios que generan una tipología más amplia que al mismo tiempo permite comprender la especificidad de los casos latinoamericanos. De acuerdo a la composición u origen de los miembros, un OE puede ser de carácter partidista, no partidista o mixto, nombrados sólo por el Parlamento o por otros poderes del Estado. En el cuadro II.3. se presentan las combinaciones posibles dando como resultado nueve tipos de OE: cinco modelos de comisiones electorales (una de las cuales puede ser también un tipo de tribunal electoral), dos modelos de OE gubernamentales y dos OE de origen y composición judicial (tribunal electoral independiente).

1. Órganos electorales de composición partidista

En los OE con composición partidista se encuentran tres modelos. El primero es un OE compuesto con representantes de los partidos y por lo tanto nombrados por los partidos en el Parlamento (*Comisión Electoral 1*). En

este modelo son los propios partidos los que ejercen, a través de sus representantes en el OE, un poder de decisión y de control sobre el proceso electoral que sólo a ellos afecta. En los hechos tal modelo se ha presentado en Venezuela de 1964 a 1993, cuando el Consejo Supremo Electoral (CSE) de acuerdo con la ley, debía estar formado por representantes de los partidos políticos con mayor votación en la Cámara de Diputados. Se consideraba que los partidos tradicionales “enraizados en la conciencia nacional” deberían tener preferencia en la composición del CSE (Lucena, 2003: 245). De forma similar sucedía en Brasil hasta 1930 cuando eran las Cámaras del Congreso las que podían definir quienes entraban a la contienda electoral. Otra forma de composición partidista es aquella donde el partido en el gobierno designa a los miembros del OE junto con la mayoría parlamentaria (*Comisión Electoral 4*) tal y como sucedía en México con el IFE hasta 1989. Cuando es el partido en el gobierno el que designa a los miembros estamos ante un OE gubernamental tal como sucedía en México entre los años de 1958 a 1988 con la CFE, o en Argentina con la actual DNE (*Modelo Gubernamental 1*) que es un OE con pocos poderes.

Estos casos son particulares, pues los OE de composición partidista son poco comunes en la actualidad, gran parte de los OE en América Latina son nombrados por acuerdo entre partidos y con la participación de uno o más poderes, ya sea el Ejecutivo o el Judicial, y su composición suele ser mixta o no partidista, dependiendo si es un OE sólo de Gestión Electoral o de Justicia Electoral. A continuación se desarrollan los seis modelos de OE restantes.

Cuadro II.3. Tipología de los OE por origen de los miembros, con ejemplos históricos y actuales

Nominación de los miembros	Tipología		
	Partidista	Mixta	No partidista
De los Partidos en el Parlamento	I Comisión Electoral	II Comisión Electoral	III Comisión Electoral
	Venezuela: CSE 1964-1993	México: IFE 1994	México: IFE Colombia: CNE
De dos o más poderes del Estado	IV Comisión Electoral	V Comisión Electoral ó Tribunal Electoral Chile: TCE 1925-1973 Colombia: CNE 1994	Tribunal Electoral Independiente ó VI Comisión Electoral
	México: IFE 1989		Brasil: TSE México: TRIFE Uruguay: CE Chile: TCE
	I Modelo Gubernamental	II Modelo Gubernamental	Tribunal dependiente del Poder Judicial
	México: CFE 1958-1988 Argentina: DNE	Chile: SE	México: TCE 1986 Argentina: CNE

Fuente: Elaboración propia con datos históricos de cada país.

No partidista: Ciudadanos, expertos, miembros del poder judicial o de otras instancias civiles o ciudadanas.

2. Órganos electorales de composición no partidista o de expertos

La composición no partidista implica que los miembros no representan los intereses de los partidos y por lo tanto son independientes de ellos y del gobierno en turno, pueden ser ciudadanos destacados, miembros de Colegios de profesionistas (abogados generalmente) o del Poder Judicial. Dentro de este tipo se pueden presentar OE con funciones de Gestión Electoral u OE con funciones de Justicia Electoral. En el primero se presenta un tipo de Comisión Electoral en la cual sus miembros son nominados por el Parlamento (*Comisión Electoral IV*), como por ejemplo el IFE en México desde 1996 o la CNE en Colombia. Pero los casos donde interviene el poder Judicial, solo o con la anuencia del Parlamento y/o el Ejecutivo, se presentan por obvias razones en los OE que llevan a cabo funciones de Justicia Electoral, como son los casos del TSE en Brasil –el cual lleva al mismo tiempo funciones de Gestión Electoral–, el TRIFE en México, el TRICEL en Chile o la CE en Uruguay que son en todos los casos OE del tipo *Tribunal Electoral*

Independiente. El caso dónde existe un Tribunal con poca independencia del poder Judicial y poca influencia sobre el proceso es el caso del TCE en México que existió desde 1986 hasta 1996 (*Tribunal dependiente del Poder Judicial*). También se puede presentar el caso de un OE donde en su nominación se involucren además de los tres poderes otras organizaciones, se conforme por expertos, pero no tenga funciones de justicia electoral, como es el caso del actual ONPE en Perú (*Comisión Electoral VI*).

3. Órganos electorales de composición mixta

Casos en los que el nombramiento de los miembros del OE proviene de los partidos en el parlamento y su composición es Mixta (*Comisión Electoral II*), es decir, con miembros de partidos y otros que no pertenecen a éstos, encontramos por ejemplo al IFE en México de 1989 a 1994, o el CNE en Colombia con la ley 130 de 1994 que disponía la nominación de los miembros reflejando la composición del Parlamento y, por lo tanto, al partido en el gobierno, pero incluyendo a los partidos de oposición, a los miembros se les exigía las mismas credenciales que para un ministro de la Suprema Corte de Justicia. OE en el cual sus miembros son nombrados por uno o más poderes y su composición es mixta, puede ser un Tribunal Electoral como sucedió en Chile de 1925 a 1973, cuando éste se componía por expresidentes del Congreso, del Senado y miembros del Poder Judicial, o un OE (*Comisión Electoral V*) que cumple funciones de Gestión y Justicia Electoral como la actual CNE de Bolivia. Por último, OE donde sus miembros son nombrados por el Ejecutivo o junto con otros poderes y también tiene una composición mixta (*Modelo Gubernamental II*), es el actual SE de Chile.

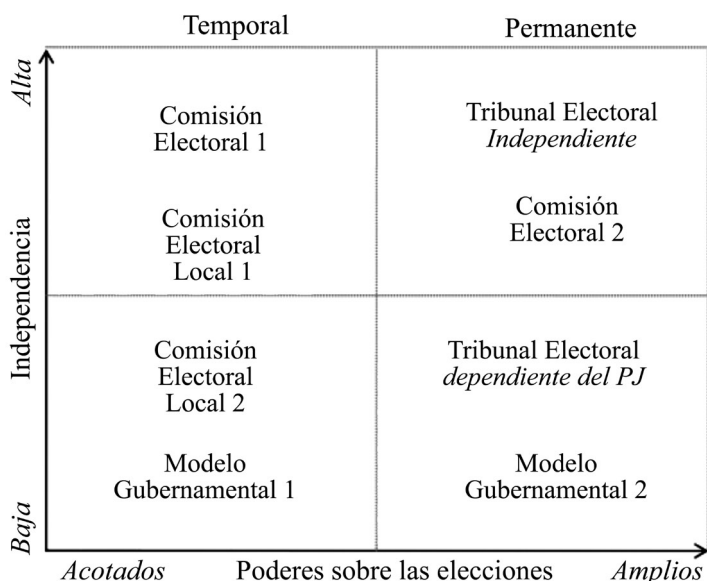
Independencia, poderes y duración de los organismos electorales

Los diversos modelos de OE que se observan a partir del criterio de ‘composición’ se pueden ubicar ahora en un espacio bidimensional (figura II.2) donde convergen los criterios de ‘independencia’ y de ‘poderes’ sobre las elecciones en un *continuum* de mínimos y máximos, dividido por el criterio de ‘duración’. De esta forma se pueden comprender ciertas características de los modelos de OE identificados. En el primer cuadrante²⁵ ubicamos a los OE con poderes acotados e independientes: a esta dimensión corresponden las *Comisiones Electorales*, nacionales o locales, pero que no son permanentes; es decir, que sus funciones terminan o disminuyen sensiblemente una vez que el proceso electoral ha concluido. Casos de esta naturaleza podemos encontrarlos en Alemania (a nivel nacional) o Estados Unidos de América (a nivel local). En América Latina este modelo es prácticamente

25 En sentido inverso al movimiento de las manecillas de un reloj.

inexistente. En el segundo cuadrante encontramos el Modelo Gubernamental y ciertos tipos de Comisiones Electorales de carácter local, con prácticamente baja independencia, ya que generalmente quienes dirigen el OE son miembros del gobierno y poderes limitados, ya que este tipo de OE en general sólo se ocupan de llevar a cabo las *funciones esenciales* de los procesos electorales, casos de esta naturaleza se presentan en Bélgica y Luxemburgo.

Figura II.2.
Independencia, poderes y duración



En el tercer cuadrante podemos ubicar a aquellos OE que teniendo poca independencia, sus poderes sobre los procesos electorales van más allá de la mera tarea de organizar las elecciones, sino que además se especializan en varias funciones sobre todo de Justicia Electoral. Aquí se ubican (i) los Tribunales Electorales dependientes del Poder Judicial que llevan a cabo tareas de contencioso electoral, como el TCE en México hasta 1986; y (ii) Modelos Gubernamentales tales como las juntas electorales en España que, bajo la supervisión del Ministro del Interior, llevan a cabo los procesos electorales. En América Latina encontramos la CFE en México hasta 1988, o los actuales SNE de Chile y la DNE en Argentina. En el cuarto cuadrante encontramos los OE con mayor poder decisivo sobre los procesos electorales, independientes y permanentes, en éstos se encuentran modelos de Comisiones Electorales y Tribunales Electorales. Ambos modelos son los más comunes en América Latina, en varios casos la gestión electoral es compartida, es decir, que la gestión electoral está dividida entre dos e incluso tres

OE de diferente naturaleza, como por ejemplo en México, Perú y Colombia y en otros es unificada bajo un solo OE, generalmente un Tribunal Electoral como en Brasil y Bolivia. El grado de poder decisonal sobre los procesos electorales varía en función de diversos elementos: la calificación electoral, decisiones sobre la vida de los partidos, si el OE es última instancia en cuestiones electorales, etc., todos estos elementos son analizados en profundidad en el siguiente capítulo.

La gestión electoral en América Latina: los casos de estudio

Una vez elaborada la tipología de los OE con base en su nominación y composición, así como su relación con criterios de duración, independencia y poderes sobre los procesos electorales, es posible ubicar e identificar los OE en los once países de América Latina seleccionados para su análisis. Están agrupados en dos regiones, *Cono Sur*: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; y *Región Andina*: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; y un tercer grupo denominado ‘*Grandes*’: México y Brasil.

Cuadro II.4. Organismos electorales en once países de América Latina

<i>Región</i>	<i>País</i>	<i>OE</i>	<i>Tipo de OE de acuerdo Cuadro III.3</i>	<i>Ubicación dentro del Estado</i>	<i>No. Miembros</i>
Cono Sur	Argentina	CNE	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	3
		DNE	Modelo Gubernamental I	Ministerio del Interior	1
	Chile	TCE	TE Independiente	Órgano Autónomo	5
		SNE	Modelo Gubernamental II	Ministerio del Interior	1
	Paraguay	TSJE	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	3
	Uruguay	CE	TE Independiente	Órgano Autónomo	9
Andina	Bolivia	CNE	TE Independiente	Órgano Autónomo	5
	Colombia I	CNE (1985)	Comisión Electoral VI	Órgano Autónomo	Variable ^a
		RNEC	Comisión Electoral V	Órgano Autónomo ^b	1
	Colombia II	CNE (1991,2003)	Comisión Electoral VI	Órgano Autónomo	9
		RNEC	Comisión Electoral V	Órgano Autónomo ^b	1
	Ecuador	TSE ^c	TE Independiente	Órgano Autónomo	7
	Perú	ONPE	Comisión Electoral VI	Órgano Autónomo	1
		JNE	TE Independiente	Órgano Autónomo	5
	Venezuela I	CSE (1958-1993)	Comisión Electoral II	Órgano Autónomo	9
	Venezuela II	CNE (1993-1998)	Comisión Electoral II	Órgano Autónomo	11
'Grandes'	México I	IFE (1990-1996)	Comisión Electoral II	Ministerio del Interior ^e	11
		TCE (1986-1994)	TE dependiente del PJ	Poder Judicial	5
	México II	IFE (1996)	Comisión Electoral III	Órgano Autónomo	9
		TRIFE	TE Independiente ^f	Poder Judicial	7
	Brasil	TSE	TE Independiente	Órgano Autónomo	7

^a En función del número de partidos en el Parlamento.

^b Nominado por el CNE, y en cierta forma dependiente de éste.

^c Hasta 2008 el máximo OE era el Tribunal Supremo Electoral en Ecuador, con la nueva Constitución vigente desde 2008 se crea el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral que conforman el nuevo Poder Electoral. Estos dos últimos no son materia de análisis en éste trabajo.

^d Con la nueva Constitución de 1999, el OE en Venezuela no pertenece a ninguna de las ramas de la tradicional división de poderes, ya que se crean dos nuevos Poderes: el Ciudadano, y el Electoral, representado precisamente por el Consejo Nacional Electoral.

^e Aunque el IFE se consideraba en la Ley un órgano autónomo, entre 1990 y 1996 estuvo bajo la dirección de la Secretaría de Gobernación (equivalente a un Ministerio del Interior en otros países), lo que lo convertía en los hechos en parte del gobierno, pues no tenía independencia, pero tampoco era necesariamente un Modelo Gubernamental. Estaba integrado por 6 miembros del Poder Judicial, Presidido por el Ministro del Interior, además de representantes del Parlamento.

^f 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.

Esta agrupación no es del todo arbitraria, ya que estos países comparten en gran medida ciertas regularidades de carácter político. Sobre todo los países del Cono Sur, que tuvieron entre los años 70's y 80's dictaduras militares del tipo autoritario burocrático. México y Brasil son grandes en cuanto a dimensiones, no sólo de carácter demográfico y territorial, sino también en cuanto a que son las dos economías más importantes en términos del PIB en América Latina.

En base al cuadro II.4. se extraen algunas consideraciones regularmente no explicitadas en otros estudios:

Primero: no existe un Órgano Electoral Supremo²⁶ o un tipo de OE en cada país, existen más bien dos modelos de gestión electoral: unificado o compartido.

Segundo: el *Modelo Unificado* es aquel donde la gestión electoral, tanto la administración como la justicia electoral están confiados a un solo OE, generalmente el modelo de Tribunal Electoral, como se sucede en Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay donde el tribunal es independiente, en Venezuela entre 1958 y 1993 que era una comisión, y en Paraguay, donde el tribunal es parte del Poder Judicial.

Tercero: el *Modelo Compartido* es aquél donde las funciones de la gestión electoral están divididas en dos o incluso tres organismos, si se incluyen aquellas instancias que dependen del OE como en algunos casos las encargadas del registro electoral. La división se basa precisamente en las funciones electorales: a un OE puede confiársele las funciones de administración y control, mientras que a otro las funciones de justicia electoral. Este modelo de gestión electoral se presenta en Argentina, Chile, Colombia, Perú y México.

Cuarto: todos los OE de los países considerados son permanentes, sean dentro del modelo unificado o compartido.

Quinto: la ubicación del OE dentro del Estado varía, pero en la mayoría de los casos son órganos autónomos, pocos son parte del Poder Judicial o del Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.

Sexto: El Modelo de OE más común es el de Comisión Electoral en sus diversas variantes, principalmente mixto o de expertos, siguiendo el Modelo de Tribunal Electoral Independiente, el Modelo Gubernamental sólo se presenta en Argentina y Chile, pero dentro de un modelo de gestión electoral compartida.

26 Jaramillo (2007), coincide en que 'órgano electoral' es la denominación genérica, pero centra la atención en uno solo de los Organismos Electorales, lo cual es erróneo, ya que por ejemplo, en Argentina, México, Perú, sólo por mencionar, dos o más OE se encargan de la gestión de las elecciones.

2.3 Democratización y la transformación de la gestión electoral

Las comparaciones sincrónicas de los modelos de OE anteriores permiten clasificar y definir ciertas características de la gestión electoral, pero tienen sus límites pues no explican más allá de una situación histórica dada. Prácticamente todos los casos se ubican, siguiendo la figura II.2, entre los OE permanentes y con amplios poderes sobre las elecciones, por ello conviene preguntarse: ¿Por qué gran parte de los países latinoamericanos han adoptado ese modelo? ¿Cuál es su origen? Los once casos bajo análisis presentan una diferencia central: dos países, Colombia y Venezuela, durante la segunda mitad del siglo xx mantuvieron una continuidad democrática más amplia a diferencia del resto de los casos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) en los cuales hasta inicios de la década de los años ochenta existía un sistema político autoritario, con pocas libertades civiles y políticas, y si bien se llevaban a cabo procesos electorales, son consideradas precisamente ‘elecciones autoritarias’, ya que el objetivo no era elegir un gobierno o representantes a partir de una competencia democrática, sino excluir a través de las elecciones a los que desafiaban a quienes ocupaban el poder (Schedler, 2002: 39-46).

En los nueve casos la transición a la democracia se presentó de forma diferente, lo que permite evaluar a partir de una característica homogénea común (la transición), aspectos heterogéneos (las diferencias en el proceso) que pudieron influenciar el diseño institucional posterior de los OE. Como se señala más adelante, la creación de los órganos electorales en la región aparece en un intervalo de tiempo que, visto desde una perspectiva de tiempo de *larga duración*, se ubica en un lapso que va de la década de los años treinta a los años cincuenta del siglo xx, un periodo donde se presentan los regímenes populistas y el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, ambos implicaron la profundización de relaciones de carácter clientelar entre la masa, no entre los ciudadanos y el poder (*vid.* Mackinnon y Petrone, 1999). Junto con Colombia y Venezuela, Uruguay y Chile constituyen casos en que la democracia se consolidó desde la primera mitad del siglo xx, con periodos significativos de presencia autoritaria y semidemocracia de diversa intensidad. En la totalidad de los casos a partir de la década de los ochenta se observa una tendencia reformadora con diversa intensidad en torno a la cuestión de la gestión electoral, producto de la denominada tercera ola democratizadora. Son precisamente los cambios y continuidades institucionales durante y después de las transiciones a la democracia en la región las que apuntalan la centralidad de los OE para la estabilidad y la gobernabilidad en los regímenes políticos democráticos de América Latina.

Cuadro II.5. Regímenes, elecciones y gestión electoral en América Latina

82

Tipo	País	Periodo	Tipo de Régimen	Elecciones (Parlamento, Ejecutivo)	Derecho a votar	Tipo de OE existente
Democracias Interrumpidas	Argentina	1976-1982	A	GV	-	TE dep. del PJ
		1983	D	L	L	TE. PJ + Mod. Gub. I
	Bolivia	1969-1978	A	GV	-	Tribunal Electoral Ind.
		1979	SD	PL	L	Tribunal Electoral Ind.
		1980-1981	A	GV	-	Tribunal Electoral Ind.
		1982	D↔SD	L	L	Tribunal Electoral Ind.
	Brasil	1964-1984	A	GV	-	Tribunal Electoral Ind.
		1985	D	L	L	Tribunal Electoral Ind.
	Chile	1973-1989	A	GV	-	TE Ind. + Mod. Gub. II
		1990	D	L	L	TE Ind. + Mod. Gub. II
	Ecuador	1970-1978	A	GV	-	Tribunal Electoral Ind.
		1979	D↔SD	L	L	Tribunal Electoral Ind.
	México	1945-1987	A	GV	-	Mod. Gubernamental I
		1987-2000	SD	PL	PL	TE. dep. + Com. E. II*
		2000	D	L	L	TE. Ind. + Com. Ele. III
	Paraguay	1945-1988	A	GV	-	Comisión Electoral I
		1989	SD	PL	L↔PL	TE dependiente del PJ
	Perú	1968-1979	A	-	-	Comisión Electoral VI
		1980-1991	D↔SD	L	L	Comisión Electoral VI
		1992-1994	A	GV	-	Com. Ele. VI + TE. Ind.
		1995-1999	SD	L	L	Com. Ele. VI + TE. Ind.
		2000	A	GV	-	Com. Ele. VI + TE. Ind.
		2001	D	L	L	Com. Ele. VI + TE. Ind.
	Uruguay	1973-1984	A	GV	-	TE Independiente
		1985-	D	L	L	TE Independiente

Gestión Electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina

Democracias en Continuidad	Colombia	1974-1989	D	L	L	Comisión Electoral V
		1990	D↔SD	L	L	Comisión Electoral VI
	Venezuela	1958-1998	D	L	L	Comisión Electoral II
		1999	SD	PL	L	Comisión Electoral III
		2000-2001	D	L	L	Comisión Electoral III
		2002	SD	PL	L	Comisión Electoral III

Fuente: La clasificación se toma de Mainwaring; Brinks; Pérez-Liñán, 2007: 157-160.

A= Autoritario; SD= Semidemocracia; D= Democracia; ↔ = se ha movido entre uno y otro.

GV= Graves Violaciones en las Elecciones; PL= Elecciones Parcialmente Libres; L= Elecciones Libres; - = No Codificado.

* Dentro de ese periodo cambió, en 1997, al Modelo que se afirma del 2000 en adelante.

Los órganos electorales en América Latina antes de los años 80's del siglo xx

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

En Brasil, hasta 1930 el Poder Legislativo a través de las Cámaras de Diputados y Senadores tenían la facultad de decidir si se declaraban o no electos a los candidatos que ganaban en las urnas. En ese año, la gestión electoral se separó de los poderes políticos representados en el Congreso creando el Tribunal Superior Electoral. En 1937, al imponerse el llamado *Estado Novo* y una nueva constitución, se suspenden las funciones del Tribunal, hasta que en 1945 se vuelve a instaurar. La Constitución de 1947, consideró la calificación electoral, como facultad exclusiva del Poder Judicial, la cual permanece a la fecha invariable. Durante el régimen militar de 1964 a 1985, el TSE tuvo una función reducida en la gestión de los procesos electorales que se desarrollaban a nivel local, ya que se creó el *Colegio Electoral* específicamente para seleccionar al Presidente. Compuesto por miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores, más que elegir, legitimaban al candidato seleccionado por el Alto Mando de las Fuerzas Armadas. En palabras de Abreu Dallari (1988: 148), el sistema de partidos y el electoral, manipulados por las fuerzas armadas, y un contexto en el que las fallas electorales eran ignoradas porque eran convenientes para las oligarquías, hacía de las elecciones “un mal que crea la ilusión de la democracia y la representación popular”.

La Corte Nacional Electoral (CNE) en Bolivia fue creada en 1956 mediante decreto con el objetivo de organizar las elecciones presidenciales y parlamentarias de ese año. La CNE controlaba la Oficina Electoral y las Cortes departamentales, gozaba por ley de autonomía política y estaba conformada por siete miembros con calidad de magistrados y los cuales sólo tenían que cumplir con los requisitos similares para ser diputado. La CNE funcionaba ordinariamente sólo durante las elecciones y era renovada cada tres años (*vid.* Cordero, 2007). En 1967 se reconoce en la Constitución la función de los OE “consagrando su autonomía, independencia e imparcialidad”. Pero desde 1966 se suceden golpes de Estado y una fuerte inestabilidad política hasta que en 1978 retorna la democracia, pero es interrumpida de nuevo por

un gran fraude electoral que conduce a que el candidato ganador renuncie y encabece un golpe de Estado que tendría una breve duración (San Martín, 2006: 94-95). Ya en 1982 se recupera la senda de la democracia en Bolivia con pronunciados altibajos en la cuestión de la gestión electoral.

Chile es uno de los países en los cuales antes de los años sesenta tuvo durante más de 140 años un sistema político estable, caracterizado por una continuidad constitucional y una sucesión política presidencial y parlamentaria ajustada a la democracia de la época. Entre 1833 y 1925 se presentaron tres sistemas de gobierno: presidencialismo, un régimen seudo parlamentario, y el presidencialismo con ejecutivo vigorizado (Nogueira y Cumplido, 1988: 153). Éste último fue la opción vencedora en el plebiscito 1925, año en el que se crean también el Conservador del Registro Electoral (CRE) y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) encargado no sólo de lo contencioso electoral sino también de la gestión electoral. A pesar de ser un órgano judicial, estaba compuesto por dos miembros del poder judicial y dos del Congreso (el presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado). En 1962 se crea la Dirección de Registro Electoral (DRE) la cual sustituye al CRE, permaneciendo invariable el TRICEL. En 1980, el gobierno militar aprueba una nueva Constitución, en la cual reconoce los OE, pero no entran en funciones. La Constitución de 1980 modificó tres aspectos del TRICEL: los Ministros serían nombrados por la Corte de Justicia y no por el Ejecutivo, por lo que su composición pasó a ser estrictamente judicial, y le otorgó autonomía en sus funciones.

En 1946 después del autogolpe de Estado de José María Ibarra Velasco en Ecuador, se convoca a un Congreso Constituyente. En la nueva constitución se crea el Tribunal Supremo Electoral (TSE) integrado por representantes de la Corte Suprema, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Congreso y de la ciudadanía, pero manteniendo las tendencias políticas de “izquierda, derecha y centro” (Mena, 1988: 241), por lo que si bien era un OE que administraba e impartía justicia electoral (funciones unificadas), era mixto en su conformación. Durante el proceso de transición a la democracia, señala San Martín (2007: 69), a finales de los años setenta el Consejo Superior Militar designó al expresidente Galo Plaza, quien se encargó de la dirección del proceso de referéndum que llevó a la aprobación de la Constitución de 1978. Desde esa fecha el desempeño del TSE fue polémico producto de las constantes crisis en el sistema de partidos. La Constitución de 1996 confirma la “despartidización” del OE pero una nueva reforma en 1998 lo integra con representantes de los partidos en el parlamento.

En México la gestión electoral estuvo conferida a la Comisión Federal Electoral (1958-1989) encabezada por el Secretario de Gobernación (figura

que corresponde a un Ministro del Interior), es decir, que por varias décadas la organización de las elecciones estuvo en manos del gobierno, y de forma indirecta, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido hegemónico en el poder durante casi siete décadas. Además la calificación de elecciones era de carácter político, que por las características del sistema político estuvo bajo la mayoría del mismo partido hegemónico; de tal forma en el Congreso y en específico en la Cámara de Diputados se decidía la validez o no de los procesos electorales (Hernández, 2004). Esta situación se mantuvo invariable hasta 1989, cuando se crea el IFE con el objetivo sólo de organizar y supervisar las elecciones.

Sobre el caso de Paraguay, la administración electoral en casi todo el siglo xx debe observarse teniendo en cuenta dos características: a) la política en dicho país ha estado dominada por un solo partido durante poco más de cuatro décadas —el Partido Colorado—, y b) por diversos gobiernos militares, el más largo el de Alfredo Stroessner, de 1954 a 1989. En 1946 se crea la Junta Electoral Central (JEC) la cual funcionaba prácticamente bajo las órdenes del gobierno en turno. En el Estatuto Electoral de 1981 se sintetizaron algunos de los elementos que se habían presentado desde la creación de la JEC, ésta estaba compuesta por nueve miembros designados por la Cámara de Diputados, seis correspondían al partido que hubiera obtenido la mayoría en el Congreso y los tres restantes para la primera, segunda y tercer minoría. Los partidos políticos tenían atribuciones para solicitar la sustitución del titular si éste *hubiera perdido la representación de dicho partido* (Art. 159, del Estatuto). Ello significaba que la JEC estaba sometida a los partidos y por tanto sin independencia formal ni real. (Prieto, 1988: 305)

En el caso de Perú, en 1930 una Junta de Gobierno Militar toma el poder, pero fracasa y se instala una Junta Nacional de Gobierno, la cual convoca a elecciones generales y crea el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) conformado por siete miembros nominados por diversas instancias. La JNE se convirtió a través de diversas reformas y la jurisprudencia en el máximo órgano rector de los procesos electorales, con vida institucional autónoma, independiente, de naturaleza colegiada y máxima autoridad en la materia. Además del JNE existía un jurado por cada departamento —incluyendo la Provincia de Callao—, en total 25, que representaban la división política del país (García, 1988). El JNE permaneció invariable como órgano de gestión y de calificación electoral hasta 1993 que se introducen reformas que cambian el diseño de la gestión electoral.

El caso de Uruguay es, como se sabe, un caso excepcional en comparación con los demás países de la región, ya que desde su independencia en 1825 y

con ciertas influencias del modelo republicano suizo, se instauró una combinación de cuasi-presidencialismo y un sistema de multipartidista formado en el siglo xx, mantuvo una estabilidad democrática continua con dos interregnos significativos, las dictaduras de 1933-34, y la más larga de su historia de 1973 a 1984. En este país, en 1924 se crea la Corte Electoral (CE), como OE autónomo e independiente, y a la cual se le confieren funciones de gestión y justicia electoral (Staino, 2006: 218). La CE fue reformada en 1952, pero sus funciones son prácticamente las mismas a la fecha.

Los dos últimos casos, Colombia y Venezuela son dos países que gozaron amplia de estabilidad democrática (en términos electorales) durante gran parte del siglo xx. Ello explica que en ambos casos se haya mantenido durante años la presencia de los partidos en la dirección del OE, pues las elecciones se mantuvieron firmes como la vía de legitimación de los gobiernos en turno, no obstante ciertos procesos presentaron graves irregularidades, ambos regímenes no se desestabilizaron.

Las bases del actual modelo de gestión electoral en Colombia se establecieron en 1948 constituido por una Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) como organismos rectores. Si bien inicialmente la Corte Electoral se conformó con miembros de diverso origen (un expresidente, un exrector universitario, un gerente del Banco Central y dos magistrados de la Suprema Corte de Justicia), la ley era ambigua (Ley No. 89) pues mientras en su artículo 3° señalaba que los dos magistrados tenían que ser de distinta filiación política, uno liberal y otro conservador, el artículo 5° establecía que la Corte Electoral no podría en ningún caso estar integrada por «más de tres miembros pertenecientes al mismo partido». Colombia ha estado dominada por dos partidos: el Liberal y el Conservador, lo que ha permitido a este país mantener una estabilidad política gracias a las elecciones, afirmándolas como el método eficiente para definir a los gobiernos. Sin embargo, durante muchas décadas pesó la desconfianza sobre la limpieza en las elecciones, llegando incluso los mismos partidos a promover el abstencionismo y a no reconocer el triunfo del oponente. Ello explica porqué en 1948 se decidió que la gestión electoral sería controlada en forma paritaria por dos partidos. (Jaramillo, 2008: 196 y 204). En 1979 (Ley No. 93) se reformó la ley y se dispuso que la Corte Electoral se conformara con nueve miembros todos elegidos por la Suprema Corte de Justicia, cuatro por cada partido político mayoritario y uno por la tercera fuerza en razón de las últimas elecciones parlamentarias. Finalmente en 1985 (Ley No. 96) cambió el nombre de Corte por el de Consejo Nacional Electoral, redujo el número de miembros del organismo a siete, pero manteniendo el criterio de asignación de representantes de los partidos políticos.

En Venezuela después de las dictaduras castrista y gomecista, en 1936 el Congreso emitió la Ley de Censo Electoral y Elecciones creando el Consejo Supremo Electoral (CSE), el cual tenía la tarea de supervisar las tareas del proceso electoral y funcionaba también como tribunal de apelaciones de las decisiones emanadas de las Juntas estatales. La normalidad constitucional es interrumpida entre 1948 a 1958 a partir de un Golpe de Estado contra Rómulo Gallegos, instalándose una Junta Militar que gobernó hasta 1958, los gobiernos militares que se sucedieron en ese periodo, bajo diversos nombres y líderes, terminaron con el Pacto de Punto Fijo que sentó las condiciones para el regreso a la democracia en ese mismo año. El CSE se reinstaura con las mismas características, conformado por nueve miembros elegidos por las Cámaras de Diputados y Senadores: cinco miembros eran elegidos de acuerdo a las postulaciones de los partidos que obtenían el mayor número de votos en las últimas elecciones, mientras que los otros cuatro sin filiación partidista eran elegidos por el voto de las dos terceras partes de los parlamentarios. Los partidos que obtenían al menos el 3% de los votos en las elecciones podían tener una representación en el organismo, pero sin voto (Villanueva, 1994: 189). Las funciones del CSE se mantuvieron prácticamente invariables hasta 1997 que se emite la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política que sustituye el CSE por el Consejo Nacional Electoral (CNE), ratificándolo como máxima autoridad en la materia.

Como se puede observar, en cinco casos (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay) en la creación de los primeros OE se privilegió el modelo de Tribunal Electoral, confiriéndole tareas tanto de gestión como de contencioso electoral. Sólo en Argentina la gestión electoral quedó en manos del Poder Judicial a través de un Tribunal dependiente. Mientras que en México, Colombia y Venezuela se privilegió la presencia de los partidos en la gestión electoral, mientras que el caso de Perú el OE se trató de mantener independiente tanto en su conformación como en su funcionamiento. Chile es el único caso que desde la creación de los OE se privilegió el modelo de gestión compartida, con un Tribunal Independiente y la concurrencia de una institución gubernamental. Diversos estudios han mostrado que durante muchos años, con excepción de Colombia y Venezuela, en el resto de los casos las elecciones no cumplían con los requisitos de libres y justas y se coartaba la libertad del voto. Fue bajo las dictaduras militares que dicha situación se agravó en la mayoría de los casos, la persecución o anulación de la oposición hacía inviable la eficacia de los mecanismos democráticos de legitimación, y los gobiernos se mantenían por el uso de la coerción y en muchos casos el terror. En el cuadro III.5 se resume el tipo de régimen que existe en cada uno de los casos estudiados y el cambio político iniciado en la región en la década de los años ochenta. La democratización trajo consigo profundos cambios en la gestión electoral y sobre todo puso a los OE en primer plano.

Órganos electorales y modos de transición a la democracia

Los procesos de transición a la democracia en América Latina, como el mismo término lo indica, fijan un antes y un después. No es objetivo de este trabajo discutir los términos de dicho proceso en la región, un tema por demás extensamente estudiado (O'Donnell y Schmitter, 1986; Karl y Schmitter, 1991; Barba, Barros, Hurtado, 1991; Dutrénit, 1998), lo que nos interesa es señalar las variaciones —si las hay— de los OE en dicho contexto y durante la etapa de consolidación de la democracia en la región. Ahora bien, uno de los problemas al usar la palabra ‘transición’ en AL es la ambigüedad con la que se ha manejado el término. Hay quienes quisieran ver realizada en la región una democracia casi similar a la que se presenta por ejemplo en los países de Europa Occidental, y por lo tanto ven la transición como un proceso continuo e inacabado. Otros estudios reducen el concepto a una situación dada empobreciendo y desconociendo la rica discusión sobre el término.²⁷ Aquí consideramos lo ya señalado por O'Donnell y Schmitter (1986: 21), ‘transición es el intervalo entre dos regímenes’, y por lo tanto analizamos los cambios que trajo ese intervalo en relación a los OE en América Latina. Fue precisamente en ese lapso de tiempo que los OE adquirieron amplia relevancia y posteriormente se convirtieron en instituciones centrales del proceso de consolidación de la democracia. Siguiendo a Karl y Schmitter (1991) las transiciones son ‘producidas’ por actores que eligen estrategias para, precisamente, pasar de un régimen a otro, que puede ser de la democracia al autoritarismo o viceversa, o de una democracia a otra, etc. Las motivaciones son de diversa naturaleza, pero están definidas por las condiciones políticas, económicas y sociales del momento, y los resultados pueden no ser los deseados una vez decidida la estrategia. Schmitter y Karl identifican dos tipos de actores: las élites y las masas; y dos tipos de estrategias: compromiso, que implica decisiones multilaterales; o por la fuerza, que implica decisiones *a la fuerza*. En la combinación se pueden ubicar los diversos modos de transición que puede sufrir un régimen: por pacto (élites y compromiso), por reformas (las masas impulsan compromisos), por imposición (élites imponen una estrategia, *p.e.* los militares) o por revolución (las masas se imponen). En este conjunto de modos elaborados con objeti-

27 López-Alvez (1998: 22) ha señalado que en varios volúmenes que compilan análisis sobre diversos procesos de transición a la democracia usan diferentes conceptualizaciones, un problema, según el autor, del método comparado. “La *parroquialidad* en el tratamiento de cada país subsiste, como si no importara que el propósito general de compilar un volumen fuera el de erradicar dicha tendencia”. Un ejemplo de la ‘parroquialidad’ es el caso del estudio de Soledad Loeza (2008: 124), quien al referirse a la identificación del inicio de la transición en México señala que “está determinada *por el significado que le hemos dado a ese concepto*, que entendemos como el paso de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista” (cursivas mías). Una definición así de estrecha sólo explica un momento de la historia de México, y no puede *viajar*, en sentido sartoriano.

vos explicativos, se presentan variaciones. En el caso de las transiciones a la democracia en América Latina identificamos tres tipos de transición: a) Colapso: las élites militares en el poder no sostienen su estrategia dejando paso a la democracia; b) Pacto: se transita a la democracia sea por un pacto entre élites militares y civiles, y/o además por la presión de las masas, y c) Reformas: las élites presionadas por las masas impulsan reformas que permiten transitar gradualmente a la democracia.

A partir de dicho esquema se trata de indicar cómo se presentó tal ‘intervalo’ en los casos que hubo transición y que cambios trajo consigo en el diseño de los OE. En Colombia y Venezuela no se sucedieron transiciones desde un régimen autoritario, pero si se presentaron cambios importantes que modificaron el diseño institucional. ¿La forma de transición implicó un cambio importante en el diseño de los OE? ¿Si fue así, de qué manera impactó? En el cuadro III.6 se especifican las formas de transición que se presentaron en los países seleccionados, así como de Colombia y Venezuela, casos en los que se promulgaron nuevas constituciones y los cambios que trajeron en el diseño de los OE.

Cuadro II.6. Organismos electorales: antes y después de la transición a la democracia

Contexto	País	OE (Antes)	Tipo de Transición	OE (Después)
Transiciones	Argentina	CNE 1971 TE dep. del PJ	Colapso: masas 1983	CNE y DNE 1983 TE. PJ. + Mod. Gub. I
	Bolivia	CNE 1956 Trib. Elec. Indep.	Colapso: élites 1982	CNE 1986, 1991 Trib. Elec. Indep.
	Brasil	TSE 1930 Trib. Elec. Indep.	Pacto: negociación 1985	TE, 1998 Trib. Elec. Indep.
	Chile	TRICEL 1925-1962 DRE 1962	Pacto: élites y masas 1989	TRICEL 1987 SE 1986
	Ecuador	TSE 1946 Comisión Electoral I	Pacto: élites y masas 1979	TSE Comisión Electoral I CNE y TCE 2008 Com. Elect. III + TE.
	México	CFE (1958-1988) Modelo Gub. I	Reformas: élites y masas 1988-2000	IFE 1989 TRIFE 1996 Com. Elect. III + TE. Ind.
	Paraguay	JEC 1946 Comisión Electoral I	Colapso: élites 1989	TSJE 1992 TE dep. del PJ
	Perú	JNE 1930 Com. Electoral VI	Colapso: 1980	ONPE y JNE 1993 Com. Elec. VI + TE. Ind.
		Sin cambios	Colapso: crisis 2000	Sin cambios
	Uruguay	CE (1924→1952) Trib. Elec. Indep.	Pacto: élites 1985	CE Trib. Elec. Indep.
Reformas Constitucionales	Colombia	CE 1948 CNE 1985 Comisión Electoral V	Nueva Constitución 1991	CNE 1991 Comisión Electoral III
	Venezuela	1958-1988 Comisión Electoral II	Nueva Constitución 1999	1999 Comisión Electoral III

Fuente: Elaboración propia.

1) *Transiciones por Colapso*

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

En Bolivia, después de doce años de régimen militar, en 1979 hay un intento de retorno a la democracia que es interrumpido por una sucesión de Golpes de Estado que mantienen en el poder a los militares hasta 1982. En ese año y debido a las protestas populares que se sucedieron a partir de una crisis económica que devalúa la moneda nacional, las fuerzas armadas ante la imposibilidad de mantener la estabilidad social deciden entregar el gobierno a los civiles por medio del Congreso. Las elecciones se convierten en la vía legítima de ascenso al poder, de allí que la gestión electoral adquiere mayor significado, sin embargo los gobiernos electos no logran mantenerse o no satisfacen las demandas ciudadanas generando inestabilidad política, de allí que la política en Bolivia se mueva entre condiciones democráticas y semidemocráticas. Pero como señala San Martín (2006: 95), la ritualidad electoral desde esos años es continua. En 1989, año de elecciones nacionales, se presentaron graves irregularidades en la CNE producto del manejo arbitrario que los partidos hacían de esta institución y sus similares a nivel departamental. La composición de origen parcial las convirtió en juez y parte en los procesos electorales. De allí que en 1991 se propone un acuerdo político –los llamados “acuerdos del 5 de febrero de 1991”– que tuvo como principal objetivo la conformación de una CNE imparcial y una amplia gama de reformas que ofrecieran certeza en el juego electoral. Se decidió que la CNE, así como las departamentales, se formaran de cinco miembros nombrados por el Ejecutivo y el Congreso. Se corrigieron ciertas discrecionalidades que estaban en manos de la CNE como la de corregir la asignación de votos, y por lo tanto de escaños, a los partidos. En 1992 el Registro Electoral queda en manos también de la CNE por decisión del poder ejecutivo, aumentado sus poderes sobre el proceso electoral. En 2001 luego de una larga negociación en la que se involucra también la iglesia Católica, que había señalado ciertas irregularidades en la conformación de las

cortes electorales departamentales, se promueven reformas electorales que aumentan sólo para ese año a siete el número de integrantes de la CNE, a los que se les exige ser ciudadanos sin parentesco consanguíneo hasta de segundo grado en línea directa o colateral con el Presidente o Vicepresidente de la República, con los Senadores, Diputados y dirigentes de partidos. Actualmente la CNE según la ley se sigue conformando por cinco miembros o vocales, lo que muestra que la imparcialidad ha sido un tema importante en la búsqueda de contar con autoridades electorales eficientes.

En Paraguay, en febrero de 1989 un Golpe de Estado termina con la dictadura de Alfredo Stroessner, quien gobernaba desde 1954 a través de elecciones fraudulentas, en las cuales él se presentaba como único candidato bajo el Partido Colorado. Producto de la crisis económica que sufre la región en los años ochenta, entre otros factores como las democratizaciones en la región, las facciones que apoyaban la dictadura se empiezan a dividir debilitando el régimen y presentándose un Golpe de Estado que lleva al gobierno a un grupo encabezado por Andrés Rodríguez Pedotti que llama a elecciones en ese mismo año. En 1990 se emite un nuevo Código Electoral que introduce importantes reformas al sistema electoral, pero mantiene la Junta Electoral Central en manos del gobierno (del tipo *Comisión Electoral I*). En 1992 se promulga una nueva Constitución donde se establece la justicia electoral bajo el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) compuesto por tres ministros y es dependiente del Poder Judicial. El TSJE tiene a su cargo las funciones de administración de las elecciones, el contencioso electoral y además tiene bajo su mando la Dirección del Registro Electoral que elabora y mantiene el registro de electores en el país. La democracia paraguaya ha estado sometida a las fuerzas de las herencias autoritarias, pues a diferencia de otros países, no existía una tradición democrática previa. Todavía en 1996 se presenta un intento de Golpe de Estado encabezado por el general Lino Oviedo, que si bien es encarcelado, después representa el reinicio de un periodo de inestabilidad en el que la política gira en torno a caudillos militares, nuevos intentos de golpes de Estado en 2000, y gobiernos elegidos democráticamente, pero corruptos y enraizados en una cultura política clientelar. (*vid.* Monroy, 2008: 80-86).

Perú tuvo una dictadura militar que duró de 1968 a 1980; durante ese periodo, la JNE creada en 1930 tuvo funciones, como en otros casos, muy limitadas. La transición fue producto, como en otros países de la región, de una crisis económica que el gobierno militar no pudo controlar y, por lo tanto, lo deslegitimó en términos funcionales para seguir en el poder. Ello lleva a que en 1979 un Congreso Constituyente elegido democráticamente, redacte una nueva Constitución, la cual prácticamente dejó intactas las funciones de la JNE, misma que gestionó el proceso electoral que permitió al año siguiente la toma de posesión de un presidente democráticamente

electo después de doce años de gobierno militar. Ésta es considerada la *primera transición* en Perú, pues la década de los noventa trajo una crisis económica que llevó al desprestigio a los partidos políticos permitiendo que un *outsider* del sistema, Alberto Fujimori, ganara la presidencia en 1990. Fujimori encabeza en 1992 el denominado ‘auto-golpe de Estado’ disolviendo el Congreso e interviniendo el Poder Judicial, un evento a todas luces antidemocrático pero que contó con el apoyo popular (Balbi, 1992: 4). Posterior a este evento, se convoca a un Congreso Constituyente que redacta una nueva Constitución en 1993. Esta última tuvo un impacto muy importante en la gestión electoral, ya que fragmenta el sistema de gestión electoral peruano en tres órganos: separa las funciones de registro de electores en el Registro Nacional Electoral (RENIEC); de administración de las elecciones en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la cual obtiene autonomía en 1995 a partir de la promulgación de su Ley Orgánica; y, deja a la Junta Nacional Electoral (JNE) las funciones de contencioso o justicia electoral, para conocer de controversias electorales y la calificación de las elecciones. La denominada *segunda transición* del año 2000, signada por el abandono de la Presidencia de Fujimori, quien estaba ya en su tercer mandato, no comportó posteriormente ningún cambio en la estructura mixta de gestión electoral en Perú.

2) Transiciones por Pacto

En el caso de Brasil, la transición a la democracia se presenta como una especie de *negociación*, ya que no hubo una ruptura entre las fuerzas militares en el poder y la oposición. Fue un proceso iniciado por el mismo régimen militar debido a la crisis en la coalición dominante que se empieza a vislumbrar en 1979 que lo lleva a formular una reforma al sistema de partidos, el cual abre un periodo de reacomodo de fuerzas políticas y el reemerger de los partidos políticos, los cuales fueron ganando posiciones a nivel local hasta lograr ganar la presidencia dentro de las reglas de selección del Colegio Electoral en 1985 (Vasconi, 1986: 34). La transición entra a su fase final con la promulgación de una nueva constitución en 1988, que nuevamente afirma las funciones de administración electoral, pero sobre todo de justicia electoral del TSE.²⁸ En las elecciones democráticas de 1990, ya no es el

28 En la actualidad “los órganos de la Justicia Electoral de primera instancia actúan en todos los municipios y en todo el territorio nacional. En las elecciones estatales actúan los Tribunales Regionales Electorales, que tienen la función de coordinar y centralizar el registro de candidatos y se encargan de la proclamación e investidura de los elegidos. Estos tribunales están compuestos por dos magistrados y dos jueces de la Justicia Estatal, elegidos por un periodo de dos años por los respectivos tribunales de Justicia, dos juristas y un juez federal. En las elecciones nacionales el proceso es coordinado por el Tribunal Superior Electoral, formado por tres ministros del Supremo Tribunal Federal (STF), dos ministros del Superior Tribunal de Justicia y dos juristas escogidos por el presidente de la República, a partir de listas triples elaboradas por el STF” Tomado de Zadek (2008), “Justicia Electoral”, *Brasil em foco*, on line [<http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/espanhol/index.htm>] noviembre 2008.

Colegio Electoral el que seleccionó al candidato, sino un proceso electoral abierto y competido donde la ciudadanía a través del voto directo eligió al primer presidente electo democráticamente después de veinticuatro años de dictadura militar. El hecho de que se mantuvieran con pocos cambios las funciones del TSE tanto durante la dictadura militar como en el proceso de transición y consolidación de la democracia está en la lógica del mismo sistema de partidos: los partidos no desaparecieron del todo durante la dictadura, con la democracia se fortalecieron y designaron a sus candidatos internamente a través de diversos métodos, y una vez iniciado el proceso electoral tuvieron un “desgaste” reducido. Por ello la administración electoral se ha enfrentado a problemas “normales” durante los procesos electorales, pero no a graves crisis que tengan origen en la administración electoral. El caso más emblemático fue el juicio político a Collor de Mello, el primer presidente elegido de forma democrática por voto directo en 1989. Este presidente fue respaldado por poco más de 35 millones de votantes, pero su administración fue catastrófica marcada por la corrupción. Collor aprovechó su poca relación con las estructuras partidistas tradicionalistas y ello lo llevó al poder, pero dicho aislamiento abrió espacios a la corrupción, además de contar con un partido que apenas logró el 10% en la Cámara de Diputados, nunca logró una coalición que apoyara sus políticas (Pérez-Liñán, 2009: 41-42). Pero éste evento tuvo una salida democrática: la presidencia fue ocupada por el vicepresidente, quien terminó el periodo constitucional y en 1994 se llamaron a nuevas elecciones.

Chile tuvo una dictadura que duró de 1973 a 1990, y una transición a la democracia que dura de 1987, cuando se promulga la Ley que reconoce a los partidos políticos, a las primeras elecciones democráticas en diciembre de 1989. Destaca la creación de la Ley Orgánica Constitucional en 1987 sobre sistema de inscripciones electorales y el servicio electoral, es esta Ley que pone nuevamente en funcionamiento al TRICEL. Un año antes, en 1986 se creó el Sistema de Inscripciones Electorales y el Servicio Nacional Electoral (SNE), que es continuador de las tareas de la Dirección del Registro Electoral creado en 1962. Estos OE, uno Modelo Gubernamental y otro Judicial Independiente, gestionan, primero el plebiscito de 1988, que de acuerdo con los artículos transitorios de la Constitución de 1980, la Junta Militar debía someter al voto de la ciudadanía un candidato de la misma junta para ocupar la presidencia por ocho años más. Al vencer la opción opuesta a la continuidad del gobierno militar, en 1989 se llevan a cabo las elecciones que signan el fin de la dictadura en ese país. Desde 1989 y hasta 2010 el TRICEL ha participado en la gestión de cinco elecciones presidenciales y seis parlamentarias con muy pocas controversias. Si bien el sistema político chileno se ha visto como un ejemplo de transición y consolidación democrática exitosa, existen factores enraizados en la dinámica política bi-

partidista, producto de las herencias autoritarias, que hacen de Chile, en palabras de Garretón y Garretón (2010), una “democracia incompleta”.

El retorno a la democracia en Ecuador no trajo consigo mayor estabilidad política, de allí que este país se considere que se mueve entre la democracia y la semidemocracia (*vid.* cuadro II.5). El proceso de retorno a la democracia fue gradual y bajo la conducción de los gobernantes en el poder. Entre 1976 y 1979 se conformó un triunvirato militar (Consejo Supremo de Gobierno) el cual pretendía regresar el poder a los civiles. Si bien inicialmente no parecía que estuviese entre sus objetivos, la presión internacional llevó a que en 1978 se promulgara la ley de Elecciones, pero con ciertas limitaciones a los políticos en la oposición. Así entre mayo y junio de 1978 se lleva a cabo el proceso electoral, la legislación contemplaba la segunda vuelta, y como ninguna de las dos fórmulas más votadas alcanzaba la mayoría, se previó la votación para noviembre de ese año. Sin embargo, en el proceso de conteo de votos de la primera vuelta la junta militar reorganizó el TSE creando sospechas de fraude. En noviembre es electo presidente Jaime Roldós Aguilera quien asume el poder hasta agosto de 1979. Los militares ecuatorianos fueron los primeros en retirarse del poder en la región, pero sin perder influencia en la política, producto de las negociaciones durante los tres años del triunvirato. El bajo involucramiento de los empresarios y las organizaciones de trabajadores en el proceso de democratización trajo consigo inestabilidad en la política ecuatoriana (Isaacs, 2003: 264). Un déficit de gobernabilidad producto de una transición basada en objetivos a corto plazo, sin coherencia en el sistema político y con un bajo desempeño gubernamental (Pachano, 2003: 21) produjo que en el lapso de dos años se aprobaran dos constituciones (1996 y 1998), la última partidizó el OE ecuatoriano al elegir a los miembros en representación de los partidos políticos (Art. 209 de la Constitución de 1998). Dos presidentes fueron destituidos, Abdalá Bucaram en 1997 apenas seis meses después de haber tomado la presidencia y Jamil Mahuad en el año 2000 después de varias protestas populares. En ambos casos, el retiro del apoyo militar fue fundamental para su caída (Valenzuela, 2008: 19-21). En 2004 el entonces presidente Lucio Gutiérrez lleva a cabo una maniobra política para reorganizar la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el Constitucional, se crea una crisis política que termina con su renuncia al cargo y asume la presidencia Alfredo Palacio. Se le ordena al TSE llevar a cabo una consulta popular para formar una (nueva) Asamblea Constituyente, a lo cual sus miembros se oponen ya que era una tarea que debía ir al Congreso. Bajo la presidencia de Rafael Correa en 2007 se llama a una Asamblea Constituyente, la nueva Constitución, una de las más extensas del mundo, promulgada en 2008, desaparece el TSE, crea el Consejo Nacional Electoral integrado por cinco miembros, y el Tribunal Contencioso Electoral, compuesto por cinco jueces, separando así las funciones de administración y justicia electoral.

El caso de la transición a la democracia en Uruguay es, en ciertos aspectos, similar al chileno, pero a diferencia de éste, mínimos fueron los cambios en relación a los Organismos Electorales. La dictadura militar que tomó el poder en 1973, convoca a un plebiscito en 1980 para refrendar un proyecto constitucional que propone la junta militar en el gobierno. Esta era una estrategia plebiscitaria de los militares para salir del poder, pero tutelando la transición (Dutrénit, 1998: 210). Al ser rechazada por la ciudadanía inicia un proceso de apertura que lleva a que en 1984 se llame a elecciones para renovar la presidencia, y al año siguiente, después de que la Suprema Corte de Justicia tuvo el poder por un tiempo limitado, toma posesión el presidente electo democráticamente. Durante este proceso, la Corte Electoral, no sufrió ningún cambio, de hecho, sus funciones han permanecido casi invariables desde 1924. Su rol en el proceso de transición fue de gestión electoral y de calificación de los procesos que dieron paso a la democracia en el país. Uruguay es un país con una de las más largas tradiciones democráticas, de allí que después de la dictadura, la restauración fuese relativamente “blanda”, pues las elecciones ya contaban con una historia y estaban enraizadas en la cultura política de dicho país.

3) *Transición por Reformas*

El caso de México es complejo porque el término transición implica un periodo de tiempo bien definido y, por lo general, corto en la línea de tiempo. Algunos han señalado que la transición a la democracia comenzó en 1977 cuando se crea la figura de diputados de partido, lo que permite expresarse a la oposición en el parlamento, hasta la derrota del partido hegemónico en el año 2000 (Eisenstadt, 2004). Pero esta periodización es en cierta forma equivocada. Si el sistema de partido hegemónico empezó en 1929 y termina en el año 2000, desde la perspectiva antes señalada, esto significa que el sistema tuvo una duración de 71 años, de los cuales 30 estuvo en transición, es decir, casi la mitad de su existencia, lo cual muestra que aplicar con tal periodización el paradigma ‘transición’ en el caso de México es equivocado. Para el caso hablaremos entonces de *transición por reformas* y, para definir tiempos, señalamos dos fechas importantes: 1988, año en el cual la oposición se organiza para rechazar lo que se considera un fraude en las elecciones de ese año, y que da pauta a una serie de reformas de las que precisamente nacen los OE actuales; y el año 2000, cuando se presenta la alternancia en la presidencia. Hasta 1988, la calificación de las elecciones estaba en manos de la Cámara de Diputados, y la gestión de las elecciones en una Comisión Electoral (Modelo Gubernamental). En 1989 se lleva a cabo una reforma electoral de la cual nace el Instituto Federal Electoral (IFE) pero bajo la dirección del gobierno, integra a consejeros y representantes de los partidos con derecho a voto.

Dicha reforma redujo también el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados encargada de la calificación electoral, de 500 (número de diputados) a 100. Años atrás, se había dado un paso en la construcción de OE al crear en 1987 el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), dedicado exclusivamente a dirimir controversias electorales pero no a calificar los procesos, los siete miembros –más dos supernumerarios– del TCE eran propuestos por los partidos políticos y nombrados por el Parlamento. En 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo para resolver conflictos electorales; en 1993 se modifica el sistema de autocalificación electoral, el Tribunal califica la elección de diputados y senadores, pero el Colegio Electoral de tipo político seguía calificando la elección presidencial. En 1994 se lleva a cabo una reforma que otorgó al IFE mayor autonomía, pero bajo la dirección de un representante del gobierno, por lo que podemos decir que se creó un Modelo de OE Mixto (Prud'homme, 1996). El IFE se “ciudadaniza” pues los consejeros no tenían que ser abogados y los representantes de los partidos sólo tienen voz pero no voto en las decisiones del OE.

En 1996 se lleva a cabo otra serie de reformas electorales la cuales definieron el diseño de los OE actuales. Se otorga autonomía total al IFE, y se convierte en un organismo autónomo del poder ejecutivo, formado por ocho consejeros y un presidente, con la presencia de representantes de los partidos políticos, pero igualmente con voz pero sin voto. La calificación de las elecciones, además de las funciones de contencioso electoral que ya tenía como TCE, quedan en manos de un Tribunal Electoral (TRIFE) (Ojeto, 2001: 289-311).

De tal manera, que a través de estas reformas podemos ver, cómo el proceso de democratización afectó el diseño de los OE, pasando de tener un Modelo Gubernamental, a una gestión electoral mixta con OE independientes. En términos generales en el proceso de democratización en México las reformas al sistema de gestión electoral fueron fundamentales, pues no se trataba de alejar de la arena política al sector militar como en casi todos los países latinoamericanos, sino a un partido hegemónico que controlaba diversos mecanismos de acceso al poder. Cada reforma se trataba de un proceso de delegación de las decisiones fuera de la arena política, es decir, no partidistas, como una concepción superior de legitimación (Schedler, 1999). Este modelo de gestión fue central para la alternancia en el año 2000 y se sometió a una dura prueba en el año 2006 cuando se presentaron estrategias “desleales” hacia el juego de la democracia por parte de la oposición.

4) Reformas constitucionales

Colombia y Venezuela son dos países donde la democracia no se vio interrumpida por golpes militares como si sucedió en casi toda América Latina durante los años sesenta y setenta. Por ello las funciones de los OE no sufrieron cambios significativos durante décadas. En los años noventa del siglo xx se promulgan nuevas constituciones, Colombia 1991 y Venezuela 1999, que modifican sustantivamente la gestión de las elecciones. Estos dos casos pertenecen entonces a un grupo diferente, donde el contexto es precisamente el cambio constitucional impulsado no por el intento de instaurar o fundar la democracia como sucedió en los otros casos, sino por las dinámicas dentro del sistema de partidos y el arribo de nuevos populismos.

En Colombia, la gestión electoral tiene como antecedente la creación de la Corte Electoral en 1948, encargada de la administración y la vigilancia de las elecciones, y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) que se encargaba de la organización y la administración de las elecciones. En 1985 se crea el Consejo Nacional Electoral (CNE) que sustituye a la Corte, pero sus funciones no variaron significativamente. En 1988 surge un movimiento estudiantil a partir del cual toma fuerza la propuesta de un Congreso Constituyente. La demanda se basaba en el objetivo de crear un “nuevo pacto social” ante el clima de violencia en el país.²⁹ Así en 1990, año también de elecciones presidenciales marcadas por un clima de violencia por el narcotráfico, en diciembre se elige a una Asamblea Constituyente que elabora la Constitución Política de 1991, llamada también la “Constitución de los Derechos” por su marcado enfoque sobre los derechos políticos y sociales. Ésta elevó a rango constitucional la gestión de las elecciones. Se recogen así las propuestas de la comisión de estudios sobre la violencia conformada por el gobierno de Virgilio Barco. Dicha comisión propuso la creación de una rama electoral independiente para la organización de los debates electorales y para la consulta imparcial de los funcionarios estatales (San Martín, 2006: 55). Así la Constitución otorga al CNE y a la RNEC mayores poderes sobre los procesos electorales. El CNE es la autoridad a la que se subordinan todas las otras instancias electorales, desde el Tribunal de Nacional que vigila la legalidad de las elecciones hasta la misma RNEC. Se compone de

29 Desde 1957 la estabilidad política se circunscribió en la designación de las autoridades a través de las elecciones, centrado en un bipartidismo apoyado en una serie de pactos de los que se sustentaron los llamados gobiernos de “responsabilidad compartida”. Sin embargo Colombia sufrió amplios periodos de violencia producto del nacimiento de dos fuerzas militares que desafiaron –y todavía lo hacen– al Estado: en 1964 nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en 1965 el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y en 1970 el Movimiento 19 de Abril (M-19), éste último nace a partir de un alegato de fraude electoral en contra del General Rojas. La bibliografía sobre ello es amplia, un resumen claro de tal situación y su relación con la política electoral se puede ver en Alzate, 2003: 398-401.

nueve miembros, que si bien tienen la calidad de magistrados, son nombrados reflejando la composición del parlamento. Este tipo de conformación contrasta con sus facultades de autonomía en el ejercicio de sus funciones y su independencia de otros poderes, sobre todo el Ejecutivo.

Venezuela es otro caso en el que la gestión electoral no sufrió modificaciones durante varias décadas. La Constitución de 1999 modificó significativamente la gestión electoral, que se mantenía con mínimas modificaciones desde 1936, cuando se crea el Consejo Supremo Electoral. Además de pasar de un sistema Bicameral a Unicameral, se crean el Poder Ciudadano y el Poder Electoral como dos nuevas ramas de poder público, a la cabeza de éste último queda el Consejo Nacional Electoral (CNE). A dicho organismo quedan subordinadas la Junta Electoral Nacional, la Comisión del Registro Civil y la Comisión Política de Participación Política y Financiamiento. En 2002 se emite la Ley del Poder Electoral que regula su organización y competencias, así mismo regula su conformación de cinco miembros denominados “Rectores Electorales”, elegidos por la Asamblea Nacional a propuesta de tres de la sociedad civil, uno por el Poder Ciudadano y otro por las facultades de ciencias jurídicas de las universidades nacionales. Sin embargo el diseño de la gestión deja mucho que desear en los hechos.

La Constitución elaborada bajo el gobierno de Hugo Chávez y las decisiones centradas literalmente “a su capricho” minaron en pocos años la regular eficiencia de la administración venezolana. La definición, aplicación y adjudicación de las reglas, como señala Kornblith (2007: 114), están marcadas por el oficialismo endógeno al proceso electoral, el cual es reforzado y protegido por el predominio de autoridades identificadas con el oficialismo en todas las instancias de decisión que afectan al colectivo, lo que impide la resolución neutral, equilibrada y con apego a la legalidad de las controversias electorales. Desde su creación, las autoridades del CNE fueron designadas mediante procedimientos contrarios a la normativa y abiertamente favorables al gobierno. Con este tipo de designación y los poderes que tiene, el OE se ha conformado un pilar del «autoritarismo electoral» que *utiliza* las elecciones para encumbrar intereses de un caudillo autoritario disfrazándolas de legalidad.

Nuevas democracias y nuevos modelos de gestión electoral

Del análisis de los once casos anteriores se pueden extraer algunas conclusiones preliminares:

- a) La administración y la justicia electoral adquirieron una importancia sin precedentes en América Latina en las últimas dos décadas

del siglo xx, y en específico en aquellos países donde se transitó desde un sistema autoritario.

- b) En aquellos casos donde la transición fue por colapso de la coalición gobernante, como Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú, no se presentaron cambios importantes en la gestión electoral sino hasta ya avanzado el proceso de consolidación y, sobre todo, cuando se presentaron signos de retroceso (semidemocracia) como en Bolivia, Paraguay y Perú.
- c) En los casos de transición por Pacto se presentan dos tendencias: mientras que en Brasil y Ecuador la gestión electoral desempeñó desde el inicio un rol central, en Uruguay y Chile fue un elemento más de la democratización, o menos relevante.
- d) En los casos en los que la dictadura militar fue más autoritaria, como en Argentina, Chile y Uruguay, las reformas a la gestión electoral fueron mínimas en relación a otros casos porque, no sólo existía una sustanciosa experiencia democrática previa, también el interés central estaba en alejar a los militares del poder más que en reformar un sistema que ya funcionaba desde antes de su llegada.
- e) Paradójicamente, allí donde se ha presentado mayor interés en la gestión electoral como en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, exceptuando el caso de México, son países que han padecido riesgos de involución democrática y crisis políticas.
- f) Colombia y Venezuela modificaron sustancialmente las reglas de la administración y la justicia electoral constitucionalizando el rol de los OE, sin embargo no fue garantía suficiente para asegurar la gobernabilidad democrática en ambas naciones, sobre todo en Venezuela.
- g) México es el caso-típico de transición a la democracia centrada en reformas electorales y con mayor interés en la gestión electoral en su conjunto. Se explica en razón de que el actor autoritario a alejar del poder empezó a perder poder precisamente a través de las elecciones, de allí el impulso para fortalecerlo.
- h) Exceptuando el caso argentino, la característica central en los casos es la independencia (legal y formal) de los OE. Los modelos más comunes son el de Tribunal Electoral Independiente, seguido el de Comisión Electoral III y V (expertos designados por el Parlamento y/u otros poderes). Pero también la gestión electoral unificada, es decir, un órgano rector que concentra las funciones de administración y justicia electoral (siete casos) mientras que la gestión electoral compartida, de dos OE que se dividen las funciones sólo se presenta en cuatro casos.

Finalmente la denominada auto-calificación de las elecciones o “Contencioso Político” fue eliminada, con excepción de tres casos (Argentina, Bolivia y Venezuela) en los cuales los parlamentarios electos deciden si las elecciones cumplieron con los requisitos de justicia y libertad y, por lo tanto, si su propia elección es legal y legítima. Así como Mackenzie señalaba que los parlamentarios tenían el derecho de organizar sus propias elecciones, también la autocalificación se basa en el principio de la separación de poderes.

Cuadro II.7.
La calificación de las elecciones al Parlamento

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

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

En virtud de que cada poder es independiente, por tanto no deben interferirse en su integración y funcionamiento. La autocalificación es una forma de protección de los intereses del propio poder, pero ha sido sustituida paulatinamente por el sistema de “Contencioso Jurisdiccional”. De esta forma se confiere a un tribunal especializado, generalmente independiente del Poder Judicial (Brasil, México, Paraguay y Ecuador), no sólo la calificación de las elecciones al parlamento y la presidencia, sino las tareas de garantizar la pureza del proceso electoral y resolver las controversias que sucedan, antes, en el transcurso y después de las elecciones.

En casi todos los países bajo análisis, la autocalificación fue desapareciendo a lo largo de la primera mitad del siglo xx (cuadro II.7). Ya en el contexto de los procesos de democratización de los años 1980's y 90's, las reformas constitucionales o a las leyes secundarias reafirmaron el sistema de "Contencioso Jurisdiccional". En Brasil, la autocalificación desapareció desde 1930, pero respecto al ejecutivo el régimen militar (1964-1985) creó el Colegio Electoral, conformado por miembros de las cámaras de Diputados y Senadores, los cuales "elegían" al Presidente; en realidad *legitimaban* al candidato elegido por la cúpula militar. En 1988 retomaron el contencioso jurisdiccional tanto para Presidente como para legisladores. México fue uno de los últimos países en cambiar el sistema de calificación, aunque en 1987 se creó una instancia de contencioso electoral encargada sólo de resolver controversias electorales, no fue sino hasta 1996 que la facultad de calificar las elecciones legislativas pasó a manos de un tribunal independiente.

En Argentina, Bolivia y Venezuela subsiste la autocalificación. Las reforma política de 1994 en Argentina eliminó el colegio electoral encargado de calificar la elección presidencial pero mantuvo la autocalificación de las elecciones al Congreso, siendo la CNE la encargada sólo del contencioso electoral. En Bolivia, la Ley Electoral contempla que la CNE emita las "credenciales" a los diputados y senadores electos de acuerdo a los resultados electorales, pero es el Congreso Nacional que aprueba el cómputo oficial de los resultados y califica dichas credenciales. En Venezuela, la constitución de 1999 deja en manos de la Asamblea la calificación de sus integrantes. El traspaso de la calificación de las elecciones del parlamento a un órgano no electo no supone una total independencia del OE, como se analiza en el siguiente capítulo, si la calificación de las elecciones está en manos del OE, entonces los legisladores en el parlamento tratarán de controlar con mayor razón su conformación.

2.4 Independencia y (des)confianza: una hipótesis

Como se observa, sea por motivaciones históricas o políticas, en prácticamente todos los países bajo análisis se ha buscado que los OE gocen de mayor independencia y cada vez de más poderes sobre los procesos electorales. ¿Qué motivaciones, además de las históricas, pueden explicarlo? Pablo Santolaya (2006) señala:

"Si admitimos como hipótesis que el organismo electoral de un país será tanto más poderoso e independiente cuanta mayor sea la desconfianza política en sus instituciones ordinarias y menor su legitimación para adoptar ciertas decisiones, podríamos clasificar las distintas administraciones electorales de acuerdo con una 'escala de desconfianza'".

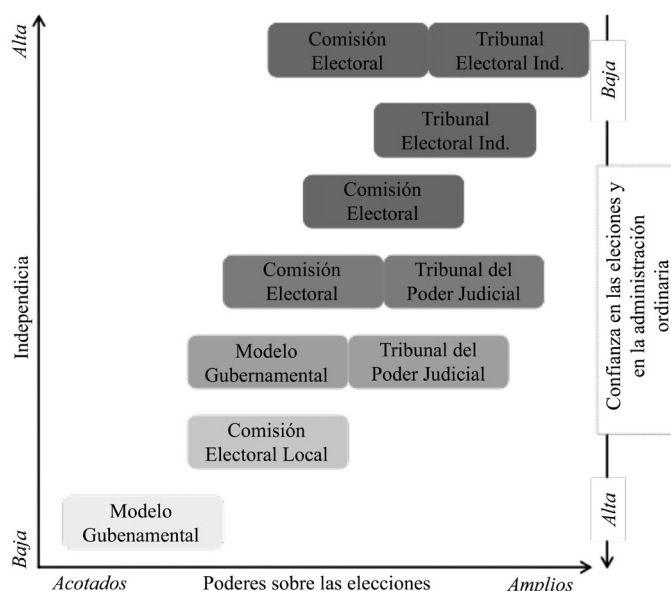
En el contexto de los estudios sobre los OE, esta afirmación puede ser nominada “*hipótesis de clasificación de OE a partir de grados de confianza*” (HOEGD).³⁰ Los criterios (a) *poder* o influencia sobre los procesos electorales, y (b) niveles de *independencia*, se configuran como «variables independientes», que dentro de sus *continuums* (poderes *acotados a amplios* e independencia –de alta a baja–) ordenan y clasifican los OE en relación a la confianza hacia las elecciones y la administración ordinaria como «variable de resultado».

Empero, como se discutió en el primer capítulo, el problema es que la «confianza» es un término tan amplio y puede crear equivocadas interpretaciones. ¿Cómo entenderla respecto a los OE? Para Zucker (1986) la confianza institucional no depende de la familiaridad entre los individuos o de una historia común –esto es, de la confianza interpersonal–, sino del soporte y seguridad que proporcionan estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente, que garantizan la confianza. Entendida también como sinónimo de ‘credibilidad política’ esta definición ayuda a comprender mejor el argumento de la HOEGD.

Como se ha desarrollado en el capítulo anterior, la confianza es un componente esencial de la legitimidad. A mayor presencia de una, aumenta la otra y viceversa. En específico ¿sobre qué o quiénes generan confianza y/o credibilidad política los OE? En términos generales sobre los sujetos que interactúan en los procesos electorales y son ellos quienes muestran o no confianza, estos son: a) Los ciudadanos como electores; b) Los partidos políticos como sujetos centrales de los procesos electorales; c) Los parlamentarios como sujetos electos y susceptibles de participar continuamente en elecciones, y d) Los propios funcionarios electorales. Los OE al desempeñar eficientemente sus funciones sean de administración o justicia electoral generan confianza hacia los actores que interactúan en los procesos electorales al tiempo que los legitiman.

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

Figura II.3.
Organismos electorales y confianza: una hipótesis



Fuente: Elaboración propia

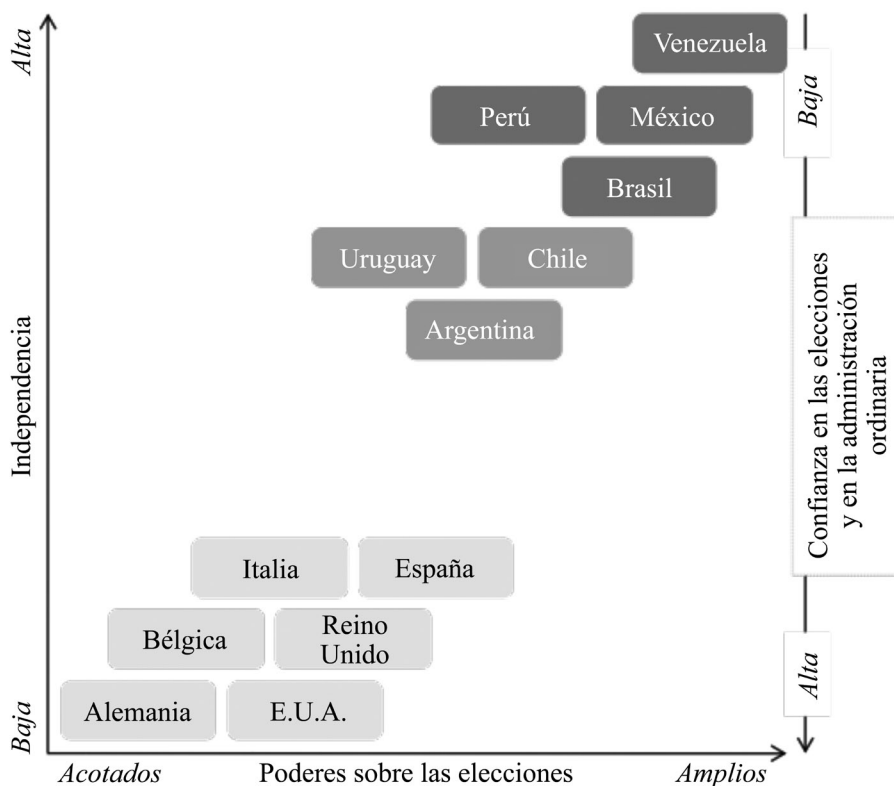
La figura II.3 sitúa los diversos modelos de OE de acuerdo a sus niveles de independencia y poder, y su relación con la confianza hacia las elecciones y la administración ordinaria. Así, el (i) modelo gubernamental se ubica como el modelo con menor poder sobre el proceso electoral e independencia nula; aquí también caben las comisiones electorales locales, de tipo gubernamental y regularmente de funcionamiento temporal. Enseguida se ubica (ii) el modelo de gestión compartida, aquel dónde dos órganos gestionan los procesos electorales y puede ser un órgano gubernamental, una comisión electoral no permanente una corte especializada encargada del contencioso electoral. En tercer lugar se ubican y (iii) los modelos permanentes pero todavía con menos poder, una comisión electoral y/o una corte electoral. Por último se ubican (iv) los modelos de gestión electoral con mayor poder, permanentes e independientes: son las comisiones electorales y los tribunales electorales independientes; pueden pertenecer a modelos de gestión electoral unificada (un solo órgano) o compartida (dos órganos). En términos de la HOEGD los primeros existen allí donde hay mayor confianza y los últimos allí donde existe mayor desconfianza hacia las instituciones ordinarias de gobierno ¿En qué medida es factible comprobar esta hipótesis empíricamente?

Como se muestra en la figura II.4, desde la perspectiva de la HOEGD, en el extremo de máxima confianza se encuentran los casos de los OE existentes en Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Reino Unido; y un poco más arriba, los casos de España e Italia. Siguiendo a Santolaya (2008), en estos países son instituciones gubernamentales ordinarias las que organizan y administran las elecciones y es el poder judicial el que resuelve los conflictos post-electorales en caso de que los hubiera. En Alemania, por ejemplo, el contencioso electoral en el proceso electoral y en la contienda política juega por lo general un rol de menor importancia. La administración de las elecciones es llevada a cabo por la oficina federal de estadística (*Statistisches Bundesamt*) y regularmente es su director quien ejerce las funciones de director electoral mientras dura todo el proceso electoral.

“El proceso electoral se basa en la confianza de todos en su buen funcionamiento. Se supone la ausencia de fraude electoral. Ni los actores políticos ni la opinión pública son de la idea que el proceso electoral o parte de él es fraudulento. No se descarta la posibilidad de irregularidades, ni fallas técnico-administrativas que lesionen las normas legales, ya que las elecciones constituyen el mayor proceso administrativo que enfrenta la administración pública; pero se supone que éstas no son ni graves ni políticamente intencionadas de manera de infringir principios constitucionales y la legitimidad del acto electoral.” (Nohlen, 2001: 61-62).

En el otro extremo, están en su mayoría los casos latinoamericanos; modelos unificados o compartidos de gestión electoral, pero formados de OE con amplios poderes sobre las elecciones y los actores que intervienen en ellas. En Argentina, Uruguay y Chile, los OE tienen un peso relativamente menor, e incluso la administración ordinaria coadyuva en la organización electoral, pero el poder decisorio permanece o en Comisiones Electorales permanentes o en Tribunales Independientes de Justicia Electoral. Luego están los casos como el TSE, en Brasil, que gestiona la administración y la justicia electoral. Los casos extremos son Bolivia, México, Perú y Venezuela donde existen modelos de gestión electoral compartida, formados por dos o más OE permanentes que se dividen las tareas de administración y justicia electoral.

Figura II.4.
OE's en democracias consolidadas y en nuevas democracias



La ubicación de gran parte de los OE de América Latina en el extremo del modelo de la HOEGD muestra ya una gran diferencia respecto a las tipologías anteriormente mencionadas. En efecto, parece ser que allí donde hay mayor desconfianza, se han creado OE con amplios poderes y mayor independencia con el objetivo de lograr limpieza e imparcialidad en contextos políticos de alta efervescencia política y altos índices de corrupción.

La HOEGD es muy sugerente para comprender ciertos aspectos de los OE en América Latina de forma comparada, sin embargo, al igual que otras tipologías, ignora la cuestión del tiempo. Las clasificaciones de IDEA (2006) la de López Pintor (2000) son tipologías y comparaciones de carácter sincrónico. Poco se cuestionan los *porqués* históricos de la adopción de dichos modelos. También la HOEGD presupone un determinismo: sociedades desconfiadas de la administración ordinaria tienden a adoptar modelos de gestión electoral con órganos independientes y permanentes, y viceversa. A

lo largo de este capítulo se trató de explicar los modelos de OE existentes en AL introduciendo la temporalidad. Fueron ciertos factores históricos, y en las últimas décadas el retorno a la democracia, que explican en gran parte la adopción de los modelos de OE ya señalados; indicar un antes y un después permite hacer una comparación diacrónica y enfocar de forma diversa el diseño institucional de los OE en América Latina.

En la primera mitad del siglo xx la mayoría de los países analizados en este trabajo, con excepción de México, adoptaron el modelo de OE de Tribunal Electoral en un periodo de consolidación de los estados liberales. Por supuesto que hay grandes diferencias entre aquellos de la segunda mitad del siglo xx y aquellos de las décadas de los ochenta y noventa. Los primeros gestionaban los procesos electorales como un procedimiento necesario para la legitimación de los gobiernos, pero no con las características de las democracias actuales, porque la legitimidad de los gobiernos en AL durante gran parte del siglo xx se fundamentaba, menos en la legitimidad de origen o electoral, y más en la legitimidad funcional, es decir, aquella que se obtiene en el ejercicio del gobierno. Antes de que la democracia se difundiera en la forma en que se presentó en la últimas dos décadas del siglo xx, las elecciones eran una especie de ritual plebiscitario, de aprobación o desaprobación de los gobiernos en turno.

El análisis diacrónico muestra que en algunos casos la adopción de ciertos modelos de OE fue también una elección de descarte. En los casos de México y Perú, por ejemplo, se adoptó la gestión compartida porque se consideraba que al desconcentrar las funciones difícilmente se contaminarían políticamente y las decisiones en materia electoral contarían con dos mecanismos de revisión. Casos como Argentina, Chile y Uruguay se adoptaron modelos de OE con menor poder porque la eficiente gestión electoral tenía ya una tradición previa al autoritarismo, sobre todo porque la democratización no se basaba sólo en llevar a cabo elecciones limpias y justas, sino también en el alejamiento de los militares del poder.

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