

CAPÍTULO III

DEMOCRACIA Y GESTIÓN ELECTORAL

CAPÍTULO III

DEMOCRACIA Y GESTIÓN ELECTORAL

3.1 Un modelo de análisis del desempeño de los organismos electorales

En este capítulo se analiza el desempeño formal de los organismos electorales en América Latina a través de sus poderes legales sobre los procesos electorales. Para ello se esboza un modelo basado en el análisis de *impacto esperado*.³¹ Como se ha discutido en el Capítulo II, el desempeño de una institución se puede (debe) analizar a través de criterios normativos y/o empíricos que reflejen la eficiencia y la eficacia, si bien tales propiedades por sí mismas no bastan para obtener la totalidad de los objetivos, sean sociales o políticos, ambas permiten distinguir un conjunto de resultados esperados. Así mismo, como ya se mencionó, mientras la *eficiencia* tiene que ver con la capacidad de las instituciones para llevar a cabo las políticas formuladas (más enfocado a los medios), la *eficacia* se entiende como la capacidad para solucionar los problemas que se presentan (más enfocado a los resultados) y que la sociedad los perciba como satisfactorias (*confianza*) (Linz, 1987: 43-45 y Fernández, 2008: 11).

En términos puramente organizacionales, las principales razones para evaluar el desempeño³² se enumeran de la siguiente manera: (a) Para quienes dirigen una organización es difícil administrar adecuadamente aquello que no se puede medir e igualmente es difícil tomar decisiones sin tener indicadores de desempeño; (b) para mejorar una situación, se debe medir. Es decir, se debe contar con información de una situación anterior a una posterior para saber si se está mejorando. Sobre todo, en cuestión de organizaciones con similares funciones en diversos países, la comparación requiere información mensurable, y (c) para obtener un alto desempeño, se deben tener objetivos claros, sólo a través de ellos se pueden saber si se tiene o no un desempeño sobresaliente. Siendo los OE's instituciones con reglas de operación interna y con obligaciones acotadas en las leyes y constituciones, se podría seguir la vía de analizar empíricamente tan sólo el cumplimiento de

31 A diferencia de la mayoría de los modelos de evaluación de desempeño, el análisis de *impacto esperado* se basa en la idea de que el simple cumplimiento de metas u objetivos no refleja el desempeño de una organización, ya que la propia organización modifica los criterios en función de sus capacidades sin tomar en cuenta el impacto. Por ejemplo, una cosa es evaluar si un OE cumplió con los requerimientos que las leyes y normas le exigen para gestionar elecciones y otra es en qué medida su desempeño en la gestión de las elecciones impacta a la democracia. Los OE no fueron creados con el solo objetivo de cumplir sus propias metas, sino con el objetivo de mejorar al sistema democrático.

32 Tomado de John Turner, 2000: 15-16. Como en casi todos los estudios sobre evaluación del desempeño, en este análisis el autor se centra en el cumplimiento de los medios y no en el impacto u objetivos centrales de la gestión electoral.

las mismas (un análisis factual) como sucede en casi todos los ámbitos de las organizaciones y como se ha aplicado en diversos estudios similares (*cfr.* Lesage, 2000: 27-40 y Méndez, 2000: 41-54).

En este trabajo se opta por un modelo de análisis del desempeño de *impacto esperado* inspirado en la propuesta de Cohen y Franco (2005) para analizar el impacto de las políticas sociales. Los autores parten de un análisis crítico hacia los ‘modelos dominantes’ de gestión de las políticas públicas en América Latina, los cuales —en forma sintética— se enfocan en la idea de que el simple cumplimiento de los objetivos previamente establecidos o, en el caso de los programas sociales la mera entrega de productos, garantiza el impacto perseguido. Cohen y Franco desarrollan una propuesta que inicia desde el impacto, tanto para el análisis como para la implementación y evaluación de políticas sociales.

Parten de una visión totalmente opuesta a la que domina el diseño de políticas públicas en América Latina y, por lo tanto, de la evaluación del desempeño de los organismos que las gestionan. El modelo tradicional o dominante tiene una estructura del tipo:

Modelo de organización → (2) Procesos/Actividades
→ (3) Productos → (4) Impacto

De esta manera el modelo tradicional de análisis del desempeño se centra en la organización donde inicia toda la política pública y sus procesos, y muy poco en el impacto que se espera, que es precisamente el origen de los programas sociales.

Cohen y Franco proponen una perspectiva simple y elegante,³³ pero sobre todo funcional:

33 La propuesta expone las condiciones necesarias para que dicho modelo pueda solucionar problemas, con la precaución de señalar que muchas de ellas no están presentes todavía en la realidad latinoamericana: 1) Identificar los problemas que se quiere enfrentar. Asegurar que los productos, efectos e impactos sean coherentes con los objetivos del programa y que todos sus componentes, así como la conducta de los actores y las organizaciones externas vinculadas se orienten y contribuyan a dicha misión. 2) Identificar la estructura organizacional, que está influida entre otras cosas, por el liderazgo, la motivación a su interior, los mecanismos de comunicación y resolución de conflictos, así como los procesos de socialización. 3) Identificar el contexto: *inmediato*, que es el marco institucional, normativo y regulatorio de la operación; y el *remoto*, constituido por actores y variables que no pueden ser influidos por los agentes del programa pero que si pueden afectarlo de manera significativa. 4) Dado que los programas y proyectos sociales son variados, exigen también modelos de organización y gestión diversos que atiendan a sus especificidades. 5) La estrategia es fundamental una vez que se han identificado los problemas a resolver. En los programas sociales, el impacto cumple con el papel que la ganancia cumple en el sector privado. El impacto, por tanto, sólo puede medirse en la población objetivo verificando en ella la magnitud de los cambios.

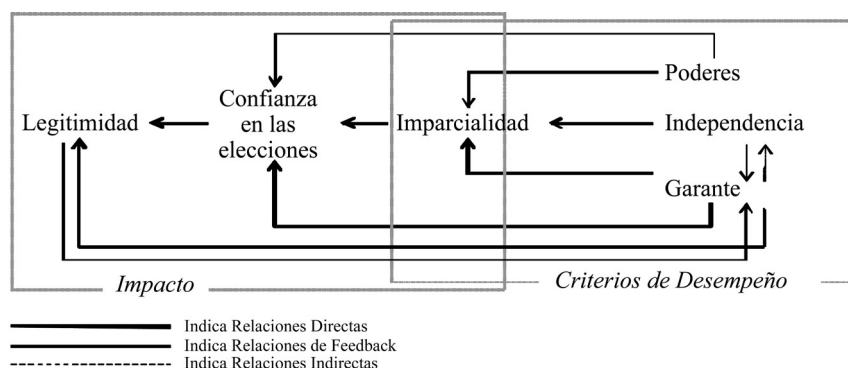
(1) Impacto (*¿Qué se busca lograr?*) → (2) Productos (*¿Con qué recursos se trata de obtener?*) → (3) Procesos/Actividades (*¿Cómo y de qué manera?*) → (4) Modelo de Organización (*¿Con que tipo de organización?*)

En este sentido, el diseño global de programas sociales, así como la evaluación de los organismos que los gestionan parten del *impacto esperado*, al respecto los autores señalan:

“El impacto determina la cantidad y la calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Se exige una rigurosa justificación de la conexión causal postulada entre productos e impactos. Consecuentemente se asume que los programas sociales requieren modelos de organización y gestión acordes a los requerimientos específicos” (Cohen y Franco, 2005: 234).

Con esta esquematización se propone desarrollar un modelo de análisis del desempeño formal de los OE's en América Latina considerando el impacto esperado (*Legitimidad, Confianza en las elecciones y Capacidad de Garante*), que en estricto sentido es lo que originó la transformación de los OE's en la región como se ha analizado en el capítulo anterior, así como las leyes y los procedimientos electorales que hoy rigen la gobernanza electoral. El objetivo es identificar los criterios específicos que sumados, aseguran o tratan de asegurar una gobernanza electoral eficiente. Si bien se parte del modelo de organización, las funciones y criterios están seleccionados en relación al impacto, el cual tiene tres dimensiones: (i) la confianza en las elecciones que influye en (ii) la legitimidad del sistema en sí, y concurrentemente (iii) la capacidad de garantizar los derechos políticos, que es al mismo tiempo una variable de impacto.

Figura III.1.
Modelo de análisis del desempeño de los organismos electorales



Este modelo se fundamenta en las siguientes premisas:

- (1) *Impacto*: en las (nuevas) democracias en América Latina se busca –entre otras cuestiones– (i) garantizar el voto de los ciudadanos y (ii) la limpieza de las elecciones, es decir, evitar fraudes electorales. El cumplimiento de estas dos condiciones genera confianza hacia las elecciones y consecuentemente hacia los organismos electorales (que se trata en el Capítulo IV).
- (2) *Criterios de Desempeño*: El eficiente ejercicio de los poderes de los OE, la imparcialidad de sus decisiones y su independencia de otros poderes, principalmente del ejecutivo, tienden a garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos y la observación de sus obligaciones; para ello se crean normas constitucionales, leyes y reglamentos *ad hoc* para asegurar los objetivos de impacto.
- (3) *Modelo de Organización*: La creación de organismos electorales independientes, mixtos o gubernamentales, con diversas formas de composición (miembros) y estructuración (unificados o mixtos) tienen los mismos objetivos de impacto. De allí que el desempeño pueda variar en función no tanto del modelo sino de los componentes específicos contenidos en los criterios.

El modelo trata de dar cuenta en qué medida los criterios y las funciones contenidas en las leyes que dan vida a los órganos electorales en América Latina se acercan a los objetivos de impacto.

Desarrollo del modelo de análisis del desempeño

En diversos estudios sobre la gobernanza electoral se considera que la característica central a analizar de los OE's es la “independencia”, ya que ello se traduciría en “imparcialidad” en la toma de decisiones. De allí que gran parte de los estudios politológicos se concentran precisamente en la independencia o no de los OE's como una de las variables independientes centrales que explican la calidad de las elecciones (*p.e.* Rosas, 2010; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Birch, 1998) adicionando diversas variables exógenas que muchas veces se alejan del impacto y alcance que pueden tener los órganos electorales, como la volatilidad electoral, la corrupción, etc. En el derecho electoral comparado existen amplios análisis descriptivos que ya ofrecen un amplio panorama de los elementos que conforman los OE; algunos se centran sólo en las características internas (Jaramillo, 1989; Villanueva, 1994) y otros hacen una extensa relación de funciones pero no permiten comparar más allá de las diferencias (*p.e.* Nohlen, Zovatto, Orozco, *et. al.*, 2007).

La independencia es una variable central, empero no es la garantía de imparcialidad en términos factuales ni es consecuencia de la primera. Es decir, la independencia sólo se puede considerar como una condición necesaria pero no suficiente para un buen desempeño (Boda, 2006). Como se ha señalado en el Capítulo II, existen diversos países donde la gestión electoral está confiada a la administración gubernamental, que no es independiente pero sí es imparcial, como en Alemania o Italia.³⁴ Mozaffar y Schedler (2002: 14) señalan que existen numerosos factores contextuales que conforman la gobernanza electoral. Para dichos autores la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición es “quizá la determinante más obvia del devenir de los procesos electorales”, pero existen “buenas razones” para señalar que la configuración de las reglas y las estructuras formales son decisivas constricciones en el entramado del ejercicio del poder. A la cuestión de cuáles serían los fundamentos más importantes del diseño institucional de la gobernanza electoral, los autores proponen *seis dimensiones* institucionales (Schedler y Mozaffar, 2002: 14-17):

- (1) *Centralización*: la descentralización es más común en democracias de larga data e impracticable en las nuevas democracias, donde la centralización se ha visto como indispensable para prevenir posibles intentos de feudalización del proceso de gobernanza electoral.
- (2) *Burocratización*: en general, en el diseño institucional de la gobernanza electoral se ha preferido la creación de comisiones permanentes acompañadas de un aparato burocrático igualmente permanente, mientras que las comisiones *ad hoc* son “extremadamente raras” en las democracias contemporáneas.
- (3) *Independencia*: en muchas de las democracias occidentales la responsabilidad de la gestión electoral queda en manos de las autoridades centrales del Estado, generalmente en el ministerio del interior bajo la supervisión del poder judicial o una comisión interpartidista. Una tradición de responsabilidad y neutralidad burocrática se convierten en la precondition para dejar bajo la administración gubernamental la gestión de las elecciones. Sin embargo, en las nuevas democracias es impracticable, lo que ha significado que la creación de comisiones independientes se convierte casi en una norma internacional y una condición *sine qua non* para la credibilidad electoral.

34 En el caso de Italia, por ejemplo, la gestión electoral está en manos de los gobiernos locales y la suma de los votos y la proclamación de resultados en el Ministerio del Interior. Después de las reformas político-electorales de 1994 (la llamada Segunda República) sólo una vez se puso en “duda” la gestión electoral. En las elecciones de 2006, después de un amplio periodo de incertidumbre dado lo cerrado de la contienda entre la coalición de izquierda encabezada por Romano Prodi, y la coalición de derecha encabezada por Silvio Berlusconi, la primera fue declarada vencedora, pero paradójicamente Berlusconi solicitó un recuento alegando actos de fraude electoral, no obstante la instancia encargada del conteo de los votos estuviese bajo su mandato. La junta electoral del Senado acordó revisar las actas electorales y confirmando al año siguiente los resultados iniciales.

- (4) *Especialización*: Las funciones centrales de la gestión electoral (administración y contencioso) pueden quedar en un solo órgano (como en Costa Rica o Brasil) o más, generalmente en dos. Los órganos se especializan entonces en las funciones encomendadas en la ley: registro electoral, gestión y/o impartición de justicia en materia electoral. La especialización se considera también como uno de los componentes esenciales que aseguran la integridad de la gobernanza electoral.
- (5) *Delegación*: Generalmente allí cuando los partidos no confían que las elecciones puedan llevarse de forma libre y justa se crean estructuras de mutuo control. Los órganos electorales pueden conformarse de miembros independientes o con presencia de los partidos en el parlamento. Una y otra opción buscan disminuir la dominación de una sola fuerza política en las decisiones que afectan la gestión electoral. Una de las soluciones más comunes en los últimos años en las nuevas democracias ha sido la delegación de las tareas de gestión electoral a expertos independientes, algunas veces nominados no sólo por los propios partidos en el congreso, sino con la confluencia de otros poderes e incluso asociaciones y universidades.
- (6) *Regulación*: Uno de los objetivos más observados en la gestión electoral en las nuevas democracias es el tratar de reducir en mayor medida la discrecionalidad de la burocracia y los agentes encargados de las elecciones a través de extensas regulaciones legales. Así, en varios países (México y Venezuela, por ejemplo) se ha pasado de una subregulación a una sobregulación de las elecciones con la idea de que a mayores normas que constriñan el desenvolvimiento de los actores de las elecciones y de quienes las gestionan, se puede aumentar la confianza.

Estas dimensiones sobre el diseño institucional de la gobernanza electoral contienen aspectos normativos y factuales. Los primeros tienen que ver con las cuestiones incluidas en las normas, sean constitucionales o leyes secundarias (*Independencia, delegación y regulación*), mientras que las factuales tienen que ver con el desarrollo mismo de los procesos electorales (*Centralización, burocratización y especialización*). La propuesta de Schedler y Mozaffar sirve inicialmente, entonces, como una guía para delimitar ciertas variables que permitan analizar el desempeño que de forma sistemática relacione estructuras (órganos electorales) y procesos (elecciones) de manera empírica. Los mismos autores señalan cuatro estrategias analíticas para identificar y recolectar elementos, características e indicadores de la gobernanza electoral:

- i) *Comprehensiva*: que al igual como sucede con las prácticas de observación internacional, implica la identificación de una serie de elementos que antes, durante y después de los procesos electorales permita calificar si cumplieron con los requisitos de libres y justas. Si bien algunos académicos la señalarían como preferible sobre otras, tal estrategia requiere amplios recursos humanos y materiales haciéndolo prohibitivo para la mayoría de los análisis comparados.
- ii) *Selectiva*: se trata de restringir el análisis centrándose en elementos específicos de la gestión electoral –financiamiento, condiciones de la competencia, decisiones específicas del OE, etc.–, siendo por tanto la estrategia más común en el análisis comparado.
- iii) *Subjetiva*: dada la complejidad de los procesos electorales, así como la opacidad que suponen las posibles irregularidades queda imposibilitado un análisis a profundidad de la gobernanza electoral. De allí que varios estudiosos recurran al análisis de las percepciones de los principales afectados en procesos de dudosa limpieza, es decir, a los partidos de oposición, para posteriormente confrontarlos con algunos de los más importantes elementos objetivos que permitan generar un balance analítico equilibrado del proceso.
- iv) *Indirecta*: implica el análisis de condiciones y elementos que van más allá de los procesos electorales, como la posición y recursos de los partidos en el gobierno y su comparación con aquellos en la oposición. Es decir, pueden existir situaciones en los que se cumplan formalmente los requisitos principales de la gobernanza electoral, pero ello se debe a que existe una manipulación de todas las condiciones y recursos de la gestión electoral. Las características de la alternancia y la competitividad, el diseño del sistema electoral y asignación de escaños u otros factores similares son, por ejemplo, variables que pueden incidir en mayor o menor calidad de la gobernanza electoral.

Las cuatro estrategias invitan, como señalan los autores, a una pragmática combinación dependiendo de los objetivos de la investigación. Así, en este capítulo se sigue una perspectiva ecléctica (selectiva, subjetiva e indirecta) para desarrollar un esquema y una metodología para el análisis del desempeño de los organismos electorales en América Latina. Como se ha señalado anteriormente, el desempeño está en relación a los resultados (*outputs*) y su impacto en el sistema político ya que, siguiendo a Eckstein, “a mayor eficacia, mayor desempeño”. Tales resultados están en función de las reglas que ordenan al sistema, por lo tanto el diseño de los OE prevé ciertos *outputs* institucionales.

Existen al menos dos maneras de medir el desempeño de los OE: (i) una *formal o de jure*, es decir, analizando el impacto de las reglas sobre el mis-

mo organismo, los procesos y actores de las elecciones; y otra (ii) *real o de facto*, analizando el impacto de las decisiones sobre el desempeño de los actores y el curso de los procesos electorales. Esta última requiere la recopilación, sistematización y la estandarización de las variables que permitan una comparación sincrónica, es decir, estrategias comprensivas o selectivas. Antes es necesario el análisis comparativo *de jure*, el cual en puede generar un esquema analítico amplio para el segundo tipo de análisis. (*vid.* cuadro III.1).

Cuadro III.1.

Dos modelos de medición del desempeño de los órganos electorales

Componentes de análisis del desempeño	Tipo de medición
Garante + Poderes formales + Criterios de Independencia + Criterios de imparcialidad	Formal o <i>de Jure</i>
Capacidad como garante + Ejecución de poderes formales + Elementos de Independencia real + Inferencias de imparcialidad	Real o <i>de facto</i>

La operacionalización del concepto desempeño es posible a través del análisis de algunas de las principales dimensiones que reflejan la eficiencia e indirectamente la eficacia (que se tratará con mayor detalle en el siguiente Capítulo). En este trabajo se opta por cuatro dimensiones que reflejan la eficiencia en términos formales de los organismos electorales en América Latina: (i) la capacidad de garantizar los derechos de los actores, es decir, su función como *Garante*, (ii) los *Poderes* que tiene sobre los actores que intervienen y sobre los procesos electorales, (iii) el grado de *Independencia*, así como su (iv) grado de *Imparcialidad* en la toma de decisiones.

Cuadro III.2.

Dimensiones para el análisis del desempeño de los OE's

Dimensiones				
Criterios	<i>Garante</i>	<i>Poderes</i>	<i>Independencia</i>	<i>Imparcialidad</i>
	Derechos políticos de los ciudadanos (DP)	Reglamentación (R)	Nominación de los miembros (NM)	Toma de Decisiones (TD)
	Registro Electoral (RE)	Iniciativa legal (IL)	Calidad de los Miembros (CM)	Calificación de las Elecciones (CE)
	Reconocimiento a Partidos Políticos (RP)	Financiamiento a Partidos (FP)	Nominación del Presidente (NP)	Inatacabilidad (ID)
	Candidaturas (C)	De intervención: conflictos internos de los partidos (IP)	Remoción de los miembros (RM)	
		De sanción hacia los partidos: intento de fraude (SP)	Decisión sobre el Presupuesto (P)	
		De sanción hacia los ciudadanos: intento de fraude (SC)		

Estas cuatro dimensiones y sus respectivos criterios (variables) están directamente relacionadas con el desempeño global de las instituciones electorales. En algunos casos –por ejemplo en democracias de larga data– tales dimensiones pueden tener indicadores mínimos, no estar consideradas en las constituciones sino generalmente en las leyes secundarias. Pero en los casos que nos ocupan y como ya hemos estudiado en los apartados anteriores, en el contexto de democratización se convirtieron en aspectos centrales al grado de elevar en normas constitucionales muchos de los aspectos centrales de la gestión electoral. Para medir el desempeño global de los OE se utiliza una estrategia de agregación de valores generando un índice que va de 0 a 1. A partir de una agregación global, 1 representa mayor desempeño formal para asegurar el impacto esperado. De la misma forma cada dimensión adquiere un valor similar, por ejemplo 0 es menor independencia y 1 es mayor, lo mismo se aplica para la capacidad de garante, poderes sobre los procesos electorales e imparcialidad.

Figura III.2.
Gradación de los valores



Los valores de cada criterio se adjudican en relación de si está contemplado en la constitución (1), en la leyes secundarias (0.5) o no contemplado (0). Empero en algunos criterios, y principalmente en las dimensiones *independencia* e *imparcialidad*, la gradación está en función de la descripción de los elementos cualitativos que reflejan mayor o menor capacidad de las dimensiones consideradas. Así, por ejemplo, el criterio de imparcialidad se basa en la forma de toma de decisiones del OE, de la inacatabilidad de éstas, y del grado de importancia que tienen, por ejemplo, si califica o no los resultados electorales y concede las credenciales a los candidatos vencedores. La gradación (figura III.2) está elaborada en función de los resultados obtenidos y de la lectura cualitativa de cada una de las dimensiones de los casos analizados. Una explicación más amplia y los resultados a profundidad se exponen con detalle en el apéndice.

3.2 La eficiencia en la gestión electoral

La gestión electoral es una parte importante y central de la democracia, tanto en su acepción mínima como sustantiva, pero depende de diversos

factores, entre ellos el más importante es el propio sistema electoral. Los costos de la administración electoral pueden variar dependiendo el modelo implementado³⁵ y ello tampoco significa que el más sencillo y menos costoso sea la mejor opción. Se puede tratar de una falsa economía, como señalan Reynolds, Reilly y Ellis (2006: 171), ya que un sistema disfuncional puede tener un impacto negativo en el sistema político de un país y en su estabilidad democrática. La elección de un sistema electoral tiene consecuencias administrativas y costos significativos, pero no es la eficiencia económica, como se discute al final de este capítulo, lo que justifica en última instancia el buen o mal desempeño de los órganos electorales y de la gestión de las elecciones en general.

La *eficiencia técnica* refiere que un método (de producción) es eficiente si no existe otro método que no utilice una menor cantidad de factores para obtener un nivel de producción dado (*outputs*). La eficiencia técnica en este sentido se relaciona estrechamente con el criterio de *eficiencia en términos de Pareto*: aquella situación en la que no se puede mejorar el bienestar de una situación sin perjudicar a otras.³⁶ Esta categoría de eficiencia si es posible aplicarse al estudio de la gestión electoral. La elección de un tipo de gestión electoral (independiente, mixta o gubernamental) estará en función precisamente de buscar óptimos resultados en las elecciones, sobre todo en el desempeño de las funciones esenciales —señaladas ya en el capítulo II— y en específico el conteo de los votos y la proclamación de resultados. La asignación de factores será eficiente en la medida que los organismos electorales generen confianza en las elecciones, tanto de los ciudadanos como de los partidos políticos: sin embargo hay otros factores que impactan este objetivo como el desempeño de los mismos partidos, sea en el gobierno o en la oposición, cuestiones que por obvias razones no son adjudicables a la gestión electoral.

Las dimensiones seleccionadas (*independencia, garante, poderes e imparcialidad*) para analizar y/o evaluar el desempeño tienen precisamente la cualidad de mostrarlo en términos de *eficiencia* —técnica, no económica— y *eficacia* —en relación a los resultados—. De tal forma el desempeño, como suma de ambas características, estará en función de ciertas capacidades institucionales para gestionar las elecciones en cada una de sus etapas, desde la preparación, el desarrollo y el cierre del proceso electoral, en su capacidad para (a) prevenir irregularidades, posibles intentos de fraude electoral sea

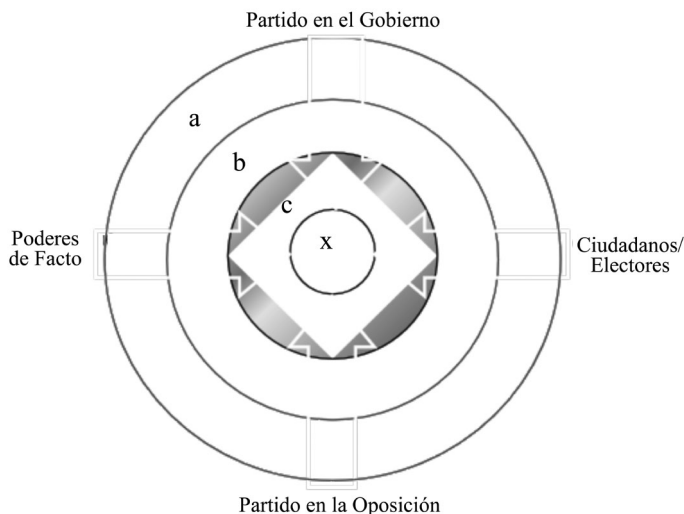
35 De acuerdo con el manual de sistemas electorales de IDEA (Reynolds, Reilly y Ellis, 2006) existen al menos doce sistemas electorales en el mundo, en América Latina casi todos los países aplican el sistema de representación proporcional por listas (RPL) para la elección de los parlamentos, y el sistema de mayoría simple o de segunda vuelta para la elección presidencial. De allí que, como señalamos en el Capítulo II, tales características permiten desarrollar una comparación más profunda.

36 Las referencias a la eficiencia en términos de Pareto son muy citadas en diversos textos de economía, sobre todo de microeconomía. *vid.* Varian, 2006: 15 y *ss.*, también Fischer, Dornbusch y Schmalensee, 1998: 174-175.

de los partidos en el gobierno principalmente, pero también de la oposición, así como (b) su capacidad para resolver conflictos electorales. Ambas capacidades están en función de los poderes que las leyes otorguen a los OE's.

Se pueden identificar al menos cuatro posibles actores que pueden incurrir en irregularidades o actos de fraude electoral: i) el partido el gobierno; ii) los partidos en la oposición; iii) diversos poderes de facto (crimen organizado, medios de comunicación, etc.) y iv) los mismos ciudadanos o electores (figura III.3). El área a representa el periodo pre-electoral³⁷ y el área b el periodo electoral mismo, en los cuales se pueden presentar irregularidades o intentos de fraude que el OE debe prevenir, impedir y, si es el caso, castigar. El área c representa el espacio crítico: el día o días de las elecciones hasta la proclamación de los resultados. Si las irregularidades alcanzan x, es decir la manipulación del voto y los resultados, la legitimidad de todo el proceso electoral quedaría minada. El desempeño eficiente de un OE debe por tanto asegurar sobre todo las actividades que se desarrollan en torno a x, es decir, impedir actos irregulares de cualquiera de los cuatro actores posibles mencionados en el área c.

Figura III.3.
Capacidad del OE en prevenir irregularidades o fraudes electorales

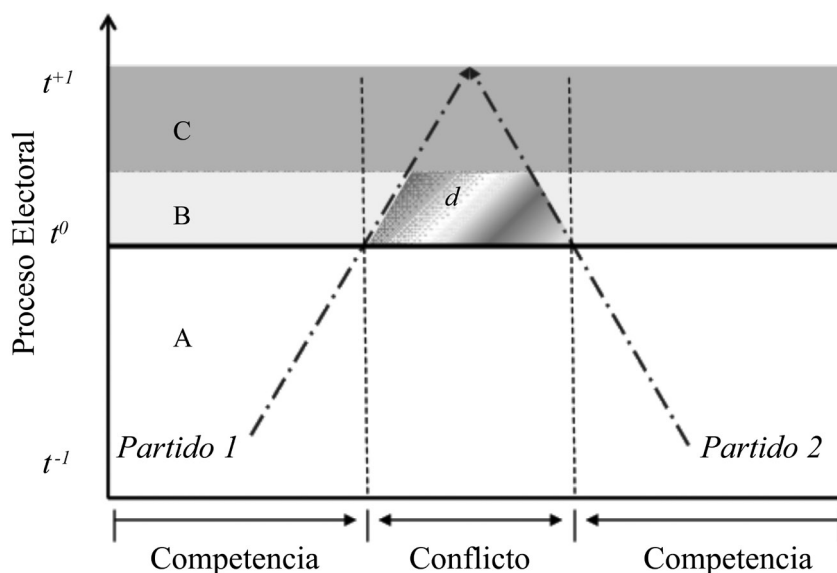


La capacidad del OE para resolver conflictos electorales (figura III.4) se observa identificando dos arenas en las que convergen los partidos políticos. El área A representa la competencia durante la campaña electoral, que va

37 En algunos países existen precampañas o campañas primarias, en algunos casos el OE interviene, en otros no.

de t^{-1} a t^0 : es la competencia entre los partidos, al menos dos, no es un ‘conflicto’. La elección se lleva a cabo en el momento t^0 . El área *B* corresponde al *periodo* entre la votación y la proclamación de resultados y definición de ganadores, es en éste dónde se pueden presentar conflictos post-electorales; el área *d* representa la arena de “soluciones” o de contencioso electoral entre partidos con el arbitraje del OE. Si el conflicto crece hasta llegar al área *C* significa que los problemas superaron al OE o éste no fue eficiente en su desempeño. Un órgano electoral es eficiente si mantiene la capacidad de resolver los problemas y conflictos electorales entre partidos en el área A y B.

Figura III.4.
Capacidad del OE en resolver conflictos electorales



3.3 Capacidad de garante

Esta variable cumple dos funciones: (i) por un lado es una variable de impacto (*independiente*) ya que es generadora de confianza hacia las elecciones y hacia los órganos electorales, pero al mismo tiempo es (ii) una variable de resultado (*dependiente*), pues es producto del desempeño de las otras variables consideradas en el modelo. Como variable de impacto refiere a las funciones otorgadas por ley y la capacidad operacional de los órganos electorales para garantizar ciertos derechos, sobre todo político-electorales y ciertas condiciones favorables para el ejercicio del sufragio activo y pasivo de los actores que intervienen en los procesos electorales.

Los criterios seleccionados tratan de dar cuenta en qué medida los OE's *garantizan* propiamente los derechos políticos señalados en la constitución y las leyes electorales, sí y solo sí se contempla, de los actores que intervienen en los procesos electorales: los ciudadanos, los candidatos y los partidos. El buen cumplimiento de tal función es esencial para la gobernanza electoral. Los criterios responden a preguntas relacionadas con su ubicación en la constitución y/o las leyes electorales.

- (1) *¿El OE decide/garantiza sobre los derechos políticos de los ciudadanos?* Los derechos políticos contemplados en la constitución y las leyes son parte de las garantías de los ciudadanos, son los instrumentos posibilitan la participación de los individuos en la política y representan también uno de los vínculos entre el Estado y la sociedad. Los más importantes son: el derecho a votar, el derecho a ser votado, el derecho a ocupar un cargo en el gobierno, el derecho de reunión, de asociación y de petición. La vigencia de estos derechos contribuye a la consolidación de la democracia.³⁸ En algunos países los OE tienen facultades para garantizar tales derechos y, en su caso, suspenderlos de acuerdo a la normatividad vigente. Regularmente tales facultades se encuentran en las leyes secundarias, pero si están contempladas en la constitución, mayor será la responsabilidad del OE como garante de uno de los aspectos centrales de la democracia.
- (2) *¿El OE lleva a cabo el registro electoral y su resguardo?* El registro electoral puede no ser una función esencial de un OE. Sin embargo en varios países latinoamericanos en el diseño de las reformas electorales esta tarea se adjudicó también a los OE. Mientras en casi todas las democracias consolidadas regularmente está confiada a la Oficina del Registro Civil, en AL se ha optado por adjudicárselo al OE o que dicha Oficina se convierta en parte de la gestión electoral compartiendo funciones. Así como en el criterio anterior, tal función puede estar contemplada en la constitución o en las leyes secundarias.
- (3) *¿Otorga reconocimiento a los partidos políticos?/¿Decide sobre su extinción?* Esta es una tarea derivada en cierta forma del primer criterio. Los OE pueden y deben como autoridad electoral verificar que los partidos cumplan con los requisitos para presentar candidatos a las elecciones, mantengan el suficiente número de votos para permanecer como tales y declararlos inexistentes si no superan una barrera legal de votos si es el caso.

38 Como ya se ha señalado, de acuerdo con *The International IDEA Handbook*, “determinar quién puede votar” así como “recibir y validar a quienes serán los participantes de las elecciones” es la primera función esencial de un OE. Wall, Ellis, *et. al.*, 2006: 5.

- (4) *¿Registra/decide sobre las candidaturas?* No existe elección sin candidato, pues es la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse (Fernández, 1998: 339) El registro es una función esencial relacionada con todos los criterios anteriores. El OE tiene la facultad de verificar el cumplimiento de los requisitos para ser votado de los miembros de los partidos que se presentan a las elecciones, o si es el caso y allí donde existe, a aquellos candidatos “independientes” o “ciudadanos”. En prácticamente todos los países de América Latina el OE es la autoridad ante la cual se formalizan las candidaturas.

Cuadro III.3.
Capacidad de garante de los órganos electorales

<i>Tipo de OE</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Tribunal Electoral Independiente	Chile TCE (.25) Uruguay CE (.37)	Bolivia CNE (.5) Perú JNE (.5)	Brasil TSJ (.62) Ecuador TSE (.62)
Comisión Electoral VI	Perú ONPE (.12) Colombia CNE (.25)	Colombia II CNE (.5)	
Comisión Electoral III			México II IFE (.75) Venezuela II CNE (.75)
Comisión Electoral V	Colombia I RNEC (.12)		Colombia II RNEC (.62)
Comisión Electoral II		México I IFE (.5)	Venezuela I CNE (.62)
Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial	México I y II TRIFE (.12)	Argentina CNE (.5) Paraguay TSJE (.5)	
Gubernamental II			
Gubernamental I	Argentina DNE (0)		

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y legislaciones electorales de los respectivos países. El valor entre paréntesis es el índice del OE sobre la función analizada. Para obtener el índice de cada OE se otorgó un valor a cada criterio que compone la función de ‘Garante’. Véase el Apéndice, cuadros A.2 y A.3.

La capacidad de garantizar los derechos políticos en una sociedad no debe ni puede ser una función única de los OE, es más bien una función que se comparte con otras instituciones. Sin embargo, en algunos países dicha función ha sido encomendada en las constituciones y las leyes específicamente a los OE. Como se observa en el cuadro III.3, en varios casos han sido las reformas de los últimos años que han añadido tales competencias a los OE: México II al IFE, Venezuela II con la CNE, Colombia II con el RNEC en

los modelos de comisiones electorales independientes, y en los casos de Brasil y Ecuador en los de tribunales independientes. Sobresalen dos características en esta clasificación: i) en los países del Cono Sur, Chile, Uruguay y Argentina, a los OE se les ha adjudicado menores funciones al respecto a diferencia del resto de los países, y ii) a los OE de Colombia, México y Venezuela les han sido encomendadas tales funciones en la misma Constitución, sobre todo las tareas relacionadas con el reconocimiento y extinción de los partidos, así como las de registro de electores.

3.4 Poderes sobre las elecciones y los actores políticos

Esta dimensión se divide a su vez en dos, poderes *de control* y poderes de *sanción*. Los primeros se refieren a aquellas facultades que los OE tiene para incidir más allá de la mera administración electoral, así como aquellas de fiscalización para con los partidos políticos; mientras que los poderes de sanción tienen que ver con las facultades que les permiten penar a aquellos actores que violen las reglas electorales y que los convierten en máximas autoridades en la materia.³⁹

- (1) *¿El OE reglamenta la ley o leyes electorales?* Si el OE tiene la facultad de reglamentar los procedimientos electorales entonces su poder sobre los mismos será mayor, pues le será más fácil adoptar medidas de corrección o mejoramiento de los mismos. En gran parte de los países de América Latina son los mismos OE's los que tienen estas facultades, en otras queda en manos del Poder Ejecutivo. Este criterio trata de dar cuenta: si el OE tiene esta facultad, mayor será su influencia sobre las elecciones.
- (2) *¿El OE tiene la facultad de proponer al parlamento leyes en materia electoral?* Estrechamente relacionado con el anterior, este criterio se refiere a si el OE, con su experiencia en la materia electoral y de acuerdo a las necesidades e irregularidades que identifique o si percibe sobreabundancia electoral, puede o no proponer iniciativas que modifiquen el marco legal de las elecciones. Si el OE está facultado para ello, su poder sobre las elecciones y los actores que intervienen en ellas será mayor.

39 Juan Jaramillo (1998: 205) y otros estudiosos desde el derecho, han centrado el análisis de los OE en aspectos meramente jurídicos, y sin diferenciar entre cortes y OE en función de competencias dada la dificultad y la diversidad normativa existen en la región: a) facultades administrativas; b) facultades jurisdiccionales-electorales; c) facultades relacionadas con la actividad legislativa; reconocimiento y cancelación de la personería jurídica; d) intervención en los conflictos de los partidos; e) control de las finanzas de los partidos. Aquí se siguen en cierta forma tales parámetros, pero el objetivo se centra en interpretarlos en términos de poder político y no de acciones jurisdiccionales.

- (3) *¿El OE decide sobre el financiamiento a los partidos y los fiscaliza?* Uno de los temas más discutidos en cuestión electoral en la región es el financiamiento a los partidos (*vid.* Carrillo, Lujambio *et. al.* 2003). Existen diversas fórmulas de financiamiento que se clasifican en público, privado o mixto. En AL la fórmula dominante es el financiamiento mixto. Se basa en dos premisas, que los partidos son indispensables para la democracia y que en la contienda electoral debe prevalecer el principio de equidad. En la relación dinero-partidos políticos es donde se presentan los mayores casos de corrupción que ponen o pueden poner en peligro la estabilidad de la democracia. De allí que se considera indispensable fiscalizar el origen, destino, transparencia y rendición de cuentas de los recursos utilizados por los partidos en las elecciones. En AL casi todos los OE's tienen la facultad expresa de determinar la asignación de los recursos públicos a los partidos y fiscalizarlos. A mayor capacidad del OE en la materia, más poder sobre los mismos partidos y las elecciones.
- (4) *¿El OE interviene en los conflictos internos de los partidos?* Siendo los partidos entidades de interés público, en algunas democracias se prevé que ante conflictos internos y una vez agotadas las instancias internas, el OE pueda intervenir para resolver disputas internas relativas a las decisiones tomadas por las dirigencias partidistas y/o sobre el cumplimiento de las normas internas, lo que puede incluir desde el manejo de los recursos económicos hasta la designación de las candidaturas.

Los delitos y faltas en materia electoral son todas aquellas “acciones u omisiones que de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo” (Encinar y Fernández, 1998: 631). Regularmente los delitos electorales están tipificados a partir de diversos criterios decididos de acuerdo a la realidad particular. Existen diferencias entre cada país en la tipificación, una falta en un país puede ser considerada un delito en otro. La diferencia radica en que un delito, en caso de cometerse, conlleva una pena más alta que si se comete una falta. Ambas son conductas que atentan contra los principios que rigen las elecciones democráticas y regularmente están contenidas en las leyes electorales y no en los códigos penales. La tipología es amplia, y siguiendo a Fernández y Ojesto (2007), es posible clasificarla inicialmente en dos, por el autor o por la materia. Más arriba se señaló que es posible distinguir cuatro ‘tipos’ de actores o autores: el partido en el gobierno, el o los partidos en la oposición, los propios ciudadanos y los poderes de facto. Debido a que en las legislaciones se distingue por autor o por materia, aquí se mencionan sólo en la medida que permitan comprender el desempeño en

la dimensión “poderes”. En otras palabras, los últimos dos criterios considerados en esta dimensión tienen que ver precisamente con los poderes de los OE en sancionar los delitos y faltas electorales.

- (5) *¿El OE sanciona a los partidos por intentos y/o fraude electoral?* Si bien casi no existen delitos en las legislaciones en las cuales aparezcan los partidos como ‘sujetos activos’, se trata de observar en qué medida precisamente el OE sanciona posibles conductas que, desde los partidos, afecten los procesos electorales: i) actos de fraude electoral, ii) propaganda ilegal, etc. A mayor capacidad de sanción del OE sobre posibles conductas partidistas que conlleven a un intento de cometer fraude, mayor poder tendrá sobre las elecciones y los partidos.
- (6) *¿El OE sanciona a los ciudadanos por intentos y/o fraude electoral?* Prácticamente todas las legislaciones se enfocan hacia los individuos como sujetos activos en los que puede recaer una sanción o castigo por contravenir las leyes electorales. Se distinguen principalmente: a) funcionarios públicos, b) personas que desempeñan funciones públicas durante el proceso electoral, y c) ciudadanos como electores. Los delitos que pueden ser castigados pueden ser: i) obstaculizar el proceso electoral; ii) incurrir en falsedades; iii) actos de fraude electoral; iv) abandono de funciones; v) sobornos; vi) coacción; vii) desórdenes públicos; viii) calumnias e injurias, y ix) sustracciones (Fernández y Ojesto, 2007: 1026-1036). A mayores facultades del OE para castigar este tipo de faltas y delitos, mayor poder sobre el proceso electoral.

Como se observa en el Cuadro III.4, son los tribunales electorales independientes los cuales tienen mayores poderes sobre las elecciones y los actores políticos que intervienen en ellas, mientras que las comisiones electorales tienen menor incidencia en el control con excepción de los casos que concentran funciones administrativas y de contencioso electoral, como es el caso de Venezuela II CNE y Colombia II CNE.

Cuadro III.4. Poderes sobre las elecciones y los actores políticos

<i>Tipo de OE</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Tribunal Electoral Independiente		México TRIFE II (.4) Chile TCE (.41) Uruguay CE (.41) Perú JNE (.56)	Bolivia CNE (.75) Brasil TSE (.75) Ecuador TSE (.75)
Comisión Electoral VI	Colombia CNE (.1) Perú ONPE (.16)		Colombia II CNE (.66)
Comisión Electoral III		México II IFE (.56)	Venezuela II CNE (.75)
Comisión Electoral V	Colombia I RNEC (0) Colombia II RNEC (.16)		
Comisión Electoral II	Venezuela I CNE (.16) México I IFE (.28)		
Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial	México I TRIFE (.16)	Argentina CNE (.45) Paraguay TSJE (.58)	
Gubernamental II			
Gubernamental I	Argentina DNE (0)	Chile SNE (.41)	

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y legislaciones electorales de los respectivos países. El valor entre paréntesis es el índice del OE sobre la función analizada. Para obtener el índice de cada OE se otorgó un valor a cada criterio que compone la función de ‘Poderes’. Véase el Apéndice, cuadros A.4 y A.5.

Allí donde existen modelos de gestión compartida, es a los tribunales a los que se les ha encomendado la aplicación de sanciones y de dirimir los conflictos al interior de los partidos, mientras que los OE’s con funciones administrativas son los encargados del control de la finanzas y la fiscalización. Sobresale también que son pocos los casos en los que el OE tiene la facultad de presentar iniciativas de ley en materia electoral: sólo Ecuador TSE, Perú JNE y Venezuela CNE tienen dicha facultad constitucional, mientras que en los casos de Bolivia CNE, Brasil TSE y Colombia II CNE y RNEC dicha facultad sólo es mencionada a nivel de las leyes secundarias. Sobresalen los casos de Argentina, Chile y Uruguay, en estos países ninguno de los OE tiene la capacidad de proponer leyes en materia electoral, con la salvedad de que la CE uruguaya lo puede hacer, pero sólo se contempla en las leyes secundarias. Lo mismo en el caso de México I y II, donde no obstante siendo uno de los países con una “sobre-regulación” electoral (el Art. 41 Constitucional reglamenta incluso el acceso de los partidos a los medios de comunicación) y contar con dos OE’s, ninguno de ellos tiene la capacidad de proponer leyes en la materia y apenas pueden reglamentar algunos aspectos de la leyes electorales.

3.5 Criterios de independencia

La independencia es quizá la variable más analizada dentro de los estudios sobre los OE's y como se ha señalado anteriormente, se trata de observar en qué medida el OE es independiente de los poderes tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así también la característica más importante que se busca en el diseño de la gobernanza electoral en las nuevas democracias. Los criterios seleccionados tratan de dar cuenta en qué medida el OE depende, sea para su conformación como para su estabilidad interna, de decisiones interpartidistas (los partidos en el Parlamento) o interinstitucionales (la confluencia de dos o más poderes estatales). Se complementa con la clasificación de los OE's propuesta en el capítulo anterior, pero adquiere mayor consistencia explicativa al integrar tres criterios más allá de la nominación de los miembros del OE.

Tales criterios ubican institucionalmente con mayor precisión a los OE's dentro del *continuum* Modelo Independiente a Modelo Gubernamental. La independencia tiene como objetivo central *asegurar* la neutralidad en la gestión electoral, sobre todo en las democracias surgidas en los procesos de transición de finales del siglo xx, como lo son en su mayoría los casos aquí estudiados. Los criterios⁴⁰ responden a ciertas preguntas relativas a la composición del organismo:

- (1) *¿Quién o quienes nominan a los miembros del OE?* La nominación es uno de los criterios que caracterizan la independencia o no del órgano electoral, y en ella pueden intervenir diversos actores: el parlamento, el presidente, el poder judicial, organismos civiles, universidades, colegios de profesionistas, etc. A una mayor combinación de entidades involucradas en la nominación mayor será la independencia.
- (2) *¿Cuál es el origen y a quien representan los miembros del OE?* Junto con el criterio anterior, define la naturaleza del órgano electoral. Si los miembros representan a los partidos y/o la composición del parlamento, si representan al gobierno en turno, o son miembros del poder judicial o son “ciudadanos” –académicos, líderes sociales, representantes de etnias, etc.– ello definirá por mucho la orientación de las decisiones relativas al arbitraje de las elecciones. A menor presencia de los partidos y del gobierno en el órgano electoral mayor será la independencia.
- (3) *¿Quién o quiénes nominan al presidente del OE?* La dirección del OE es un criterio importante que puede definir el rumbo de las de-

40 Para la selección de tales criterios se sigue parcialmente las variables contenidas en los análisis de Jaramillo, 1989: 33-49.

cisiones que se tomen dentro del mismo órgano, dependiendo las facultades y los poderes que se le otorguen. La designación puede ser colegiada al interior del OE o compartida entre los poderes que intervienen en su composición, lo que se asegura mayor autonomía. Caso contrario, si queda en manos sólo del presidente, en algunos contextos la independencia puede ser dudosa.

- (4) *¿Quién o quiénes pueden remover a los miembros del OE?* La independencia del OE obedece también de la estabilidad de los miembros que lo conforman. Si la permanencia de los miembros depende de las decisiones del poder ejecutivo o de las negociaciones de los partidos en el parlamento se reduce su independencia. A menor injerencia de los poderes ejecutivo y parlamentario, y sólo por causas graves, del judicial en la permanencia de los miembros del OE, entonces es más independiente.
- (5) *¿Quién o quiénes deciden el presupuesto del OE?* La independencia está también en función de los recursos económicos con los que se gestionan las actividades del OE y las elecciones. Aunque es un criterio que está determinado por muchos otros factores. Por ejemplo, el aumento o no del electorado, introducción de nuevas tecnologías en la gestión electoral, el aumento o la reducción de tareas electorales, la necesidad de ahorrar en los costos electorales, etc. Empero, a mayor capacidad del propio OE en definir su presupuesto contará con mayor independencia.

En el capítulo II se utilizaron algunos de los criterios de independencia para generar la clasificación de los OE's en América Latina (cuadro II.3), los criterios utilizados en este apartado tienen el objetivo de observar la independencia en sí de los OE's y sobre todos los mecanismos que aseguran la imparcialidad, ya que como se ha señalado, ésta no es consecuencia de la primera, sino que depende de la conjunción de otros factores.

Cuadro III.5. Independencia de los órganos electorales

<i>Tipo de OE</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Tribunal Electoral Independiente			México II TRIFE (.65) Uruguay CE (.7) Chile TCE (.78) Ecuador TSE (.78) Perú JNE (.86) Bolivia CNE (.96) Brasil TSE (1)
Comisión Electoral VI			Colombia I CNE (.72) Colombia II CNE (.78) Perú ONPE (.76)
Comisión Electoral III			México II IFE (.84) Venezuela II (.96)
Comisión Electoral V			Colombia I RNEC (.74) Colombia II RNEC (.7)
Comisión Electoral II		México I IFE (.5)	Venezuela I CNE (.78)
Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial			Argentina CNE (.78) Paraguay TSJE (.8) México I TRIFE (.84)
Gubernamental II	Chile SNE (.4)		
Gubernamental I	Argentina DNE (0)		

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y legislaciones electorales de los respectivos países. El valor entre paréntesis es el índice del OE sobre la función analizada. Para obtener el índice de cada OE se otorgó un valor a cada criterio que compone el criterio de 'Independencia'. Véase el Apéndice, cuadros A.6 y A.7.

La independencia es más una característica que asegura estabilidad a la gestión electoral en su conjunto. Como se observa en los resultados contenidos en el cuadro III.5 prácticamente todos los OE de los países analizados tienen un alto índice de independencia. Sólo los dos casos de modelo gubernamental, Argentina DNE y Chile SNE tienen los valores más bajos, pero estos OE's tienen funciones muy acotadas de carácter administrativo. Y México I IFE es un caso que sólo tuvo una breve duración. También se puede observar que lo que define la independencia del OE es la confluencia de poderes en los diversos criterios, tanto para la nominación de los miembros y su posible remoción, así como la capacidad que tenga de nombrar a su presidente y definir su propio presupuesto. De los casos analizados, el TSE de Brasil que tiene el índice de mayor independencia y el TRIFE de México II el de menor, dado que está considerado dentro de la estructura del Poder Judicial.

3.6 Criterios de imparcialidad

La imparcialidad es una variable a la cual se recurre constantemente dentro de los estudios sobre los OE. Pero muchas veces también se confunde con *independencia*. La imparcialidad es independiente de aquélla, es decir, un OE puede ser totalmente imparcial aunque no sea independiente, y viceversa, un OE puede tomar decisiones con parcialidad aun así sea independiente. Así, en esta dimensión se trata de analizar los criterios de imparcialidad contenidos en las fórmulas operativas de los propios OE's. En América Latina la imparcialidad se convirtió en el elemento central de la gobernanza electoral y su búsqueda fue el origen de la independencia de los OE's. Esta dimensión es quizá la más compleja de observar, ya que no existen criterios totalmente objetivos en la toma de decisiones que aseguren la total imparcialidad sin someter tales decisiones a ciertos controles como la colegialidad del OE. Una decisión será más imparcial en la medida en que sea resultado de una deliberación y una votación calificada. Además, otros criterios pueden estar asociados tales como si la decisión es definitiva sobre el o los casos en cuestión y la trascendencia de la decisión. De tal manera, esta dimensión tiene tres criterios que responden a tres preguntas relacionadas con la toma de decisiones:

- (1) *¿Cuál es la fórmula de toma de decisiones del consejo u órgano directivo superior del OE?* Una decisión puede ser tomada de diversas maneras: por votación unánime, por tres cuartas partes de los miembros del OE, por mayoría calificada o mayoría simple. A medida que la toma de decisiones se acerque al parecer de más de la mitad de los miembros, ésta contendrá una carga mayor de imparcialidad, y viceversa.
- (2) *¿Qué institución califica las elecciones?* Como se analizó en el Capítulo II, la calificación de las elecciones implica no sólo reconocer que un proceso electoral cumplió con los requisitos legales para ser considerada legítima en términos formales, si además, es un juicio sobre todo el proceso electoral. Si la calificación queda en manos del OE se trata entonces de buscar un criterio de imparcialidad y alejar de la esfera de la política una decisión de carácter administrativo (contar y verificar los votos). Sin embargo, esta característica otorga al OE un inmenso poder y por lo tanto el mecanismo de toma de decisiones se convierte en central y no obstante, no asegura amplia credibilidad. Si la conformación del OE está en duda y los criterios de toma de decisiones no se acercan a un cierto grado de imparcialidad, entonces la calificación también puede ser parcial y por tanto no ser creíble. La calificación puede ser totalmente ajena al OE, éste puede ser parcialmente responsable y la decisión queda en manos del Poder Judicial, o en su caso, ser el OE totalmente responsable de este procedimiento.

Cuadro III.6. Imparcialidad de los órganos electorales

<i>Tipo de OE</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Tribunal Electoral Independiente			Brasil TSE (.86) Ecuador TSE (.86) México II TRIFE (.9) Perú JNE (.9) Bolivia CNE (.93) Uruguay CE (.93) Chile TCE (.96)
Comisión Electoral VI		Perú ONPE (.43)	Colombia I CNE (.73) Colombia II CNE (.83)
Comisión Electoral III		México II IFE (.56)	México I IFE (.66) Venezuela II (.7)
Comisión Electoral V	Colombia I RNEC (.2) Colombia RNEC (.4)		
Comisión Electoral II			Venezuela I CNE (.86)
Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial		Argentina CNE (.56) México I TRIFE (.56)	Paraguay TSJE (.86)
Gubernamental II	Chile SNE (.2)		
Gubernamental I	Argentina DNE (.2)		

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones y legislaciones electorales de los respectivos países. El valor entre paréntesis es el índice del OE sobre la función analizada. Para obtener el índice de cada OE se otorgó un valor a cada criterio que compone la función 'Imparcialidad'. Véase el Apéndice, cuadros A.8 y A.9.

- (3) *¿Es el OE la última instancia decisional? ¿Son las decisiones del OE inatacables?* Estas dos preguntas refieren la importancia y el poder que puede tener un OE. Si no existe una instancia superior ante la cual acudir en caso de inconformidad, como por ejemplo la Corte Suprema de Justicia, u otro tipo de recursos, como que la decisión pueda asignarse al Parlamento o al Ejecutivo, entonces se exigirá una mayor capacidad decisoria centrada en la imparcialidad y en la justa interpretación de las leyes. Este criterio, junto con el anterior, hacen a un OE prácticamente un cuarto poder formal o no, independientemente de las coyunturas en las que ejerza sus

funciones.⁴¹ La presencia de mecanismos que concentren las decisiones últimas en el OE aumentan su poder sobre las elecciones y concentran una mayor atención en la imparcialidad del mismo.

Los resultados obtenidos muestran que en la mayoría de los OE las normas están diseñadas para que las decisiones tengan una alta carga de imparcialidad, aunque ello dependerá de su tipo y la coyuntura. En seis casos, Argentina CNE, Brasil TSE, Ecuador TSE, México II TRIFE e IFE, y Perú JNE, las decisiones son colegiadas por mayoría simple, sólo en Bolivia CNE y Colombia CNE las decisiones requieren de una mayoría calificada, mientras sólo en el caso de Chile TCE se necesita el voto unánime de los integrantes. En la medida que las decisiones sean inatacables influye en la dinámica de la forma de toma de decisiones. Los miembros de un OE estarán constreñidos a elaborar un análisis más detallado y más imparcial si son la última instancia de decisión. En seis casos, Bolivia CNE, Brasil TSE, Chile TCE, Colombia II CNE y RNEC, y Paraguay TSJE, sobre sus decisiones sólo caben recursos de revisión ante la corte suprema de justicia o de inconstitucionalidad, mientras que México II TRIFE es el único caso en el que no hay una instancia superior, de allí que sea el OE con el mayor índice agregado obtenido. Así mismo, a mayor alejamiento de la esfera política en la calificación de las elecciones, se buscará mayor imparcialidad en el OE. Aunque ello depende de varios factores exógenos, como el margen de victoria, la polarización de la contienda política, etc. algunos de los cuales se analizan en el siguiente capítulo.

3.7 Análisis agregado: desempeño y eficiencia

¿En qué medida las variables y los criterios analizados reflejan la eficiencia de los OE? Tres variables se relacionan directamente con el impacto en la gestión electoral: la capacidad de garante, los poderes sobre las elecciones y la imparcialidad. Como hemos señalado, otros estudios han sobrevalorado la variable independencia, mientras que en este trabajo consideramos que es una variable que sólo se puede saber si tiene impacto cuando se interrelaciona con otras. Es decir, no es posible asegurar que un OE sea más eficiente que otro partiendo de la premisa de que la independencia es la variable central. En efecto, como se mostró anteriormente, en algunos países la creación de un OE con un alto grado de independencia fue producto de ciertas condiciones históricas. En mucho, como ha demostrado Robert A.

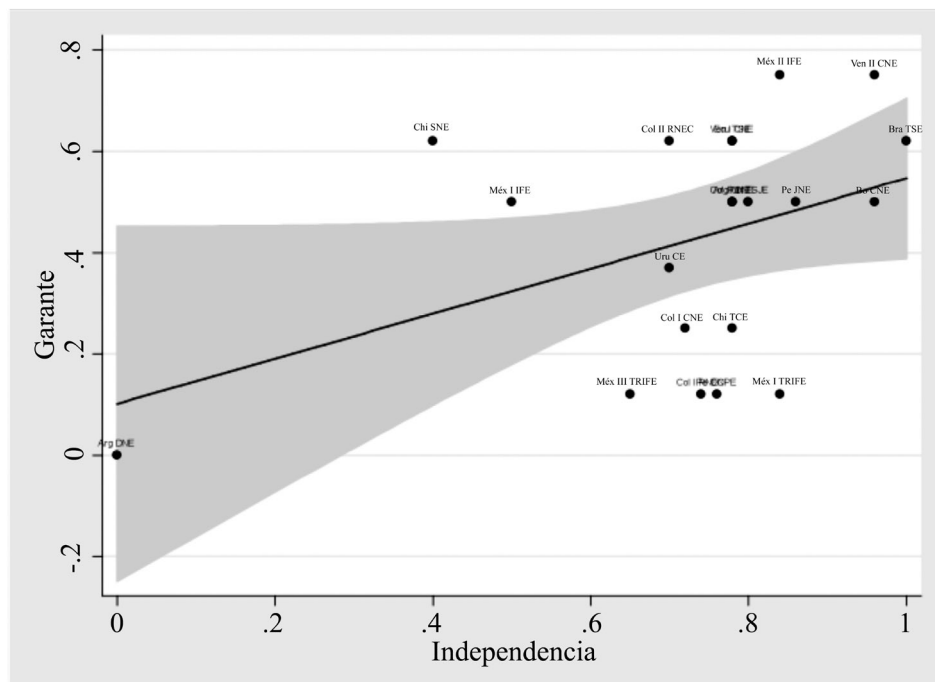
41 En diversos estudios, algunos de poca profundidad analítica, se ha mencionado que un OE sólo se convierte en imparcial en función de la “calidad” de los miembros que lo conforman. Tal es una visión sesgada y parcial, pues como se trata de señalar aquí, el desempeño eficiente de una institución como los OE no puede estar en función de una sola variable. Véase por ejemplo John Ackerman (2007: 45-116) donde a partir de un excesivo uso de juicios de valor, el autor concluye entre líneas que el IFE en México funcionó eficientemente sólo durante un periodo (1996-2003) por las personas, no por las reglas, que en específico encabezaban la institución.

Pastor (1999), el éxito de las transiciones a la democracia fue gracias al eficiente desempeño de los OE's. Pero nuevamente, la eficiencia en la gestión electoral no es una característica de la independencia, sino la conjunción de otros factores más. En las siguientes líneas se trata precisamente de valorar en qué medida las cuatro variables y sus criterios están relacionadas utilizando diagramas de dispersión para analizar los casos en específico del rol de la independencia en el desempeño de los OE.

a) Capacidad de garante e independencia

Sólo en pocos casos parece existir una correlación fuerte (95% intervalo de confianza) entre la independencia del OE y su capacidad de garante: Uruguay CE, Perú JNE, Bolivia CNE, Colombia II CNE, Paraguay TSJE y Brasil TSE. Existen casos donde la capacidad de garante no está en función de la independencia del OE, como en: Chile SNE, México I IFE, Colombia RNEC, Venezuela I y II CNE y Ecuador TSE. Y otros más en los que es posible observar que un OE puede ser independiente, pero con pocas capacidades para garantizar los derechos políticos de los actores que intervienen en las elecciones: Colombia I CNE y RNEC, México I y II TRIFE y Perú ONPE.

Gráfica III.1.
Capacidad de garante e independencia

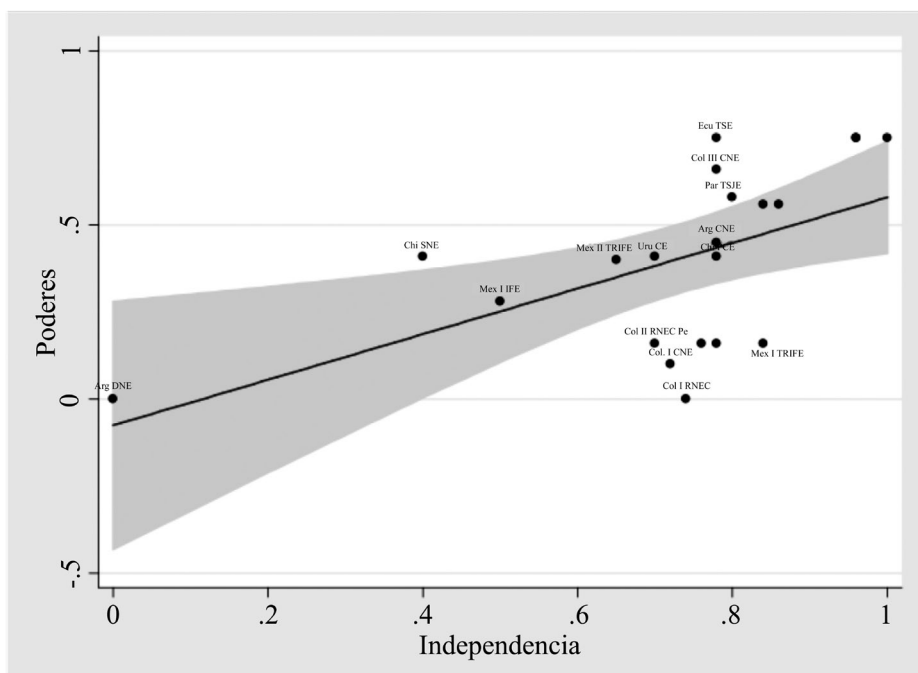


Anteriormente se ha señalado que la capacidad de garante de un OE puede ser una variable que esté en función de otras, y al menos gráficamente se puede observar que sólo cuando un OE tiene mayores poderes sobre el proceso electoral tendencialmente también tendrá mayor capacidad de garantizar los derechos políticos tanto de los ciudadanos, de los candidatos y de los partidos.

b) Poderes sobre las elecciones e independencia

En varios casos, el otorgamiento de amplios poderes al OE sobre las elecciones no es necesariamente proporcional al grado de independencia que puede gozar. En los casos México I y II TRIFE e IFE, Chile TCE, Argentina CNE y Perú JNE, se observa cierta relación entre su grado de independencia y los poderes, sea de control o de sanción, que tienen sobre las elecciones y los actores que intervienen en ellas. Empero hay varios casos en los que el OE puede tener amplios poderes y gozar de menor independencia, como el caso de Chile SNE. Los casos de reforma institucional de Colombia, México y Venezuela muestran, como se explicó en el capítulo anterior, la ampliación de poderes de los OE en un segundo momento después de haberles otorgado un grado de independencia. Como se observa en la gráfica III.2, casi todos los OE's analizados tienen amplios poderes sobre las elecciones, y en dos casos, Brasil TSE y Venezuela II CNE, son al menos formalmente los que presentan los valores más altos.

Gráfica III.2. Poderes sobre las elecciones e independencia

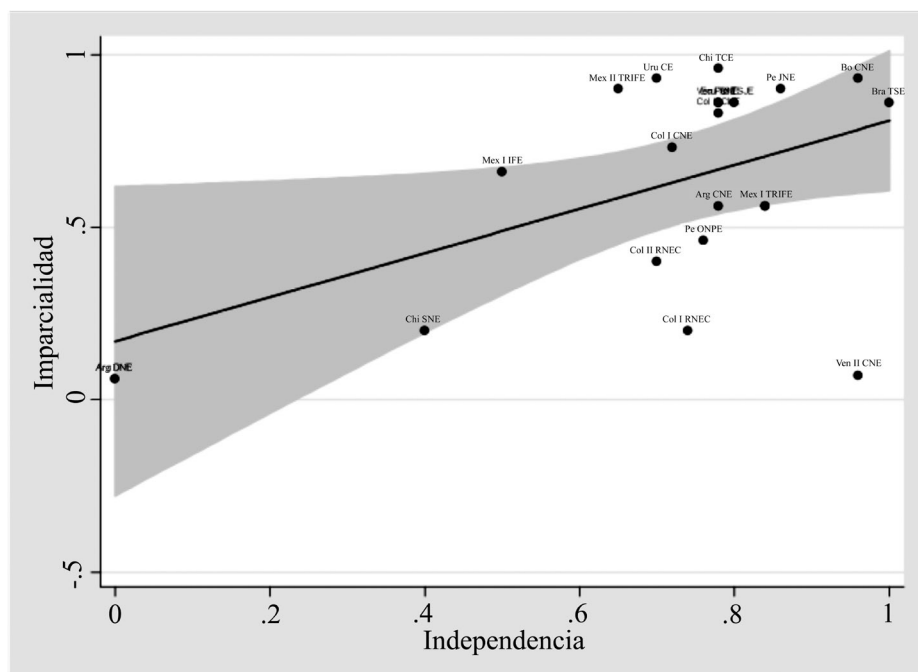


En general, los OE's analizados muestran indicadores altos de poderes sobre los procesos electorales, lo que es una prueba empírica de como con el pasar de los años se han convertido en algunos casos, casi en un cuarto poder. Además el grado de independencia puede variar, porque un OE puede estar también sometido a normas de control (en la nominación del presidente y del presupuesto), sobre todo de los parlamentos, lo que explicaría porqué varios OE's muestran un grado menor de independencia respecto de otros.

c) Imparcialidad como variable de impacto e independencia

La imparcialidad, cabe repetirlo, es la variable más importante de los OE's. Ninguna otra característica será suficiente si las decisiones del OE no son imparciales. Los criterios analizados anteriormente dan cuenta en qué medida los OE's formalmente cuentan con elementos que dirijan sus decisiones lo más imparcialmente posible. Mucho de los resultados de impacto se analizarán en el siguiente capítulo. Pero se puede observar que la imparcialidad no parece ser una consecuencia de la independencia, aunque si están relacionadas en algunos casos.

Gráfica III.3. Imparcialidad e independencia



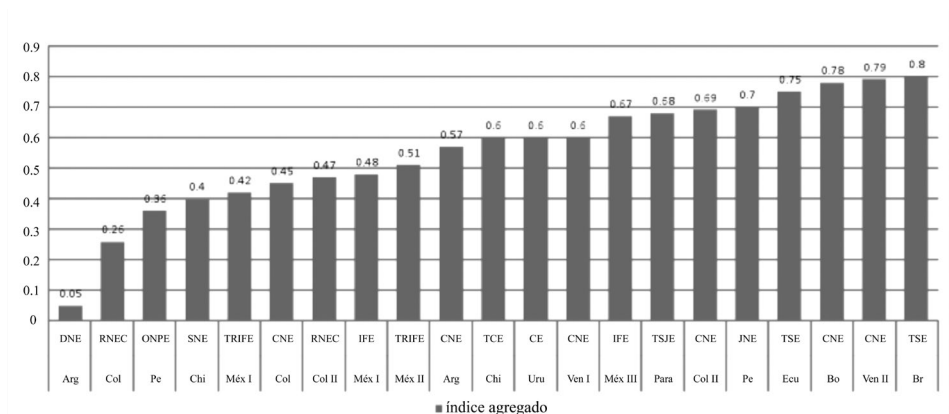
Un número significativo de los casos analizados están supeditados a normas que, al menos formalmente, les permiten tomar decisiones con imparcialidad independientemente de su grado de “independencia formal”: México II TRI-FE, Uruguay CE, Chile TCE, Venezuela I CNE, Perú JNE, Colombia II CNE y Paraguay TSJE. En síntesis, la imparcialidad de los OE’s no parece estar relacionada con la independencia de la que pueden gozar. También se debe observar que esta característica está asociada a criterios propios de la toma de decisiones y a las coyunturas específicas, como se analizó anteriormente. Pero si es posible concluir, al menos preliminarmente, que la independencia no es una condición de la imparcialidad, pero su presencia si es importante en cierta medida.

d) Los órganos electorales en América Latina ¿cuarto poder?

Las dimensiones seleccionadas muestran las posibilidades o capacidades de desempeño que formal y técnicamente tienen los OE’s en los casos seleccionados. La suma de estas características muestra en qué medida dichos órganos tienen influencia sobre las elecciones. En la literatura sobre los órganos autónomos, se ha afirmado que éstos se crean para eficientar ciertas

tareas del Estado (Olsen, 2009), pero también pueden ser considerados un cuarto poder, sobre todo cuando su creación y existencia se consagra en la constitución (Pedroza, 2002). Si un OE puede o no considerarse un cuarto poder dependerá en mucho de los poderes que se le confieran sobre determinadas tareas o procesos. Muchos de los OE's en América Latina se llegan a considerar un cuarto poder formal y en estricto sentido, como en las actuales constituciones de Venezuela y Bolivia. Ello depende en mucho de las dimensiones anteriormente analizadas. Como se muestra en la gráfica III.4, prácticamente todos los OE's analizados y existentes hasta 2010 tienen amplios poderes sobre las elecciones (valores superiores a 0.5), con excepción de aquellos OE's que desarrollan funciones de administración electoral. En cambio, prácticamente todos los OE's del tipo tribunal electoral, o aquellas comisiones que llevan a cabo tanto funciones administrativas como de contencioso electoral son los que tienen mayores poderes y son órganos autónomos dentro de la estructura del Estado: Perú JNE, Ecuador TSE, Bolivia CNE, Venezuela II CNE y Brasil TSE. Sin embargo, no se puede argumentar que ello los haga más eficientes. Anteriormente se explicó que en los casos de Venezuela II CNE y Ecuador TSE su desempeño ha estado cuestionado desde su creación, pues una cosa son las normas que los rigen y son las que indican que sus poderes estarán sobre las coyunturas y los conflictos partidistas, pero la realidad muestra que no es así.

Gráfica III.4.
Índice de desempeño de los OE en AL (valores agregados)



Son precisamente otros aspectos que tratan de dar cuenta de hasta en qué medida tales índices de desempeño de los OE's se reflejan en las percepciones de los políticos y los ciudadanos, que se analizan el siguiente capítulo. Mucho de lo hasta ahora analizado permite observar que los OE en América Latina tienen características y poderes formales que comparativamente

les permitirían ser altamente eficientes en su desempeño. Como se estudia más adelante, éste puede pasar desapercibido y sólo aparecer relevante bajo ciertas circunstancias o coyunturas políticas.

3.8 Independencia, necesaria pero no suficiente

Para ahondar en qué medida la independencia de los OE's es relevante para su buen desempeño, se utiliza el método de configuraciones causales o «*fuzzy set analysis*» (fsQCA)⁴² desarrollado por Charles Ragin (2000 y sobre todo 2008) ahondando en las cuatro variables consideradas. Este es un método comparativo de carácter cualitativo que ofrece explicaciones utilizando la lógica *booleana*. Según Ragin (2003: 8, *cit.* Wagemann, 2007: 394), a diferencia de una ecuación del método estadístico, por ejemplo una recta de regresión donde todas las variables independientes no son una alternativa, sino que cada una contribuye a explicar una parte de la dependiente, en la fsQCA se trata de observar cuales condiciones (variables) o configuraciones son suficientes y necesarias para explicar un resultado (*outcome* o variable dependiente). Es decir en qué medida la presencia o ausencia (~) de una variable es necesaria e indispensable para el resultado.

En el cuadro III.7 se presentan los datos ya *calibrados* (una síntesis de los cuadros III.3, III.4, III.5 y III.6) de las cuatro variables consideradas sobre el desempeño de los OE en AL. En este análisis la variable de resultado es Imparcialidad mientras que 'Independencia', 'Garantes' y 'Poderes' son las condiciones o variables independientes. La hipótesis sigue siendo la misma tratada a lo largo de este capítulo, de las cuatro variables que miden el desempeño de los OE, la imparcialidad resulta la más importante, resta observar cuál de las otras tres se relaciona o genera en mayor o menor medida dicha condición.

Cuadro III.7.
Matriz comparativa

País	OE	Imparcialidad	Independencia	Poderes	Garante
Argentina	CNE	0.56	0.78	0.45	0.5
	DNE	0.2	0	0	0
Bolivia	CNE	0.93	0.96	0.75	0.5
Brasil	TSE	0.86	1	0.75	0.62

42 La QCA, *Qualitative Comparative Analysis* tiene dos versiones, la csQSA «crisp set» análisis basada en el análisis de configuraciones resultado de condiciones hipotizadas de manera dicotómica (1,0) y la fsQCA en la cual no se trata ya de distinguir entre presencia y ausencia de la condición, sino que es posible establecer un “grado de pertenencia” o «*membership*» al concepto. *cf.* Ragin, 2008: 31.

Continuación Cuadro III.7.

País	OE	Imparcialidad	Independencia	Poderes	Garante
Chile	TCE	0.96	0.78	0.41	0.25
	SNE	0.2	0.4	0.41	0.62
Colombia I	CNE	0.73	0.72	0.1	0.25
	RNEC	0.2	0.74	0	0.12
Colombia II	CNE	0.83	0.78	0.66	0.5
	RNEC	0.4	0.7	0.16	0.62
Ecuador	TSE	0.86	0.78	0.75	0.62
México I	IFE	0.66	0.5	0.28	0.5
	TRIFE	0.56	0.84	0.16	0.12
México II	IFE	0.56	0.84	0.56	0.75
	TRIFE	0.9	0.65	0.4	0.12
Paraguay	TSJE	0.86	0.8	0.58	0.5
Perú	ONPE	0.43	0.76	0.16	0.12
	JNE	0.9	0.86	0.56	0.5
Uruguay	CE	0.93	0.7	0.41	0.37
Venezuela I	CNE	0.86	0.78	0.16	0.62
Venezuela II	CNE	0.7	0.96	0.75	0.75

Fuente: Elaboración propia.

Se identifican las configuraciones que permitan observar las condiciones bajo las cuales se puede obtener el resultado (Y), es decir aquellas que entre las variables independientes aseguran que un OE presente condiciones de *imparcialidad*. Con la información obtenida hasta ahora ¿Es posible afirmar que un OE no independiente sea imparcial? ¿En qué medida un OE con altos indicadores de ‘capacidad de garante’ y ‘poderes sobre el proceso electoral’ asegura también la imparcialidad?

Condiciones necesarias

El cuadro III.8 muestra el resultado del análisis de cada una condiciones necesarias, es decir, las variables y su respectivo grado de explicación. Así, se tienen tres condiciones y sus respectivas ausencias. El cuadro muestra que la variable *independencia* tiene un grado de consistencia de 0.90/1 y explica el 80% de los casos (0.80 ‘coverage’) mientras que su ausencia está por debajo del 0.5. La variable *poderes* por su parte tiene apenas un 0.55/1 de consistencia aunque está presente en el 96% de los casos, empero su ausencia tiene valores altos (0.74 y 0.72 de *coverage*). Por último, la variable *garante* así como su ausencia, tienen indicadores de consistencia bajos (0.58 y 0.74 respectivamente) aunque están presentes en el 89% y en el 77% de los casos.

Cuadro III.8. Condiciones necesarias

Condición	Consistency	Coverage
Independencia	0.900763	0.808219
No-Independencia	0.389313	0.796875
Poderes	0.557252	0.960526
No-Poderes	0.740458	0.723881
Garante	0.580153	0.894118
No-Garante	0.740458	0.776000
Independencia+Poderes	0.900763	0.808219
Independencia+Garante	0.900763	0.797297
Garante+Poderes	0.664122	0.906250

Fuente: Elaboración propia con el programa fsQCA versión 01/2009.

Variable de resultado: Imparcialidad.

Ahora bien, el análisis de las condiciones necesarias de manera combinada muestran que ‘Independencia+Poderes’, así como ‘Independencia+Garante’ aparecen como una configuración necesaria para asegurar un alto grado de imparcialidad en los OE. Hasta este punto la variable *independencia* aparece como una condición necesaria para que un OE tenga igualmente una alta posibilidad de ser imparcial. En términos lógicos, allí donde siempre exista Independencia, también existirá un alta posibilidad de que se presente un alto grado de imparcialidad. Pero ¿la independencia es necesaria y suficiente? Y en relación a las otras dos variables ¿Cuáles son las configuraciones suficientes?

Análisis de suficiencia

Ahora se identifican las configuraciones que permitan observar las condiciones bajo las cuales se puede obtener el resultado, es decir aquellas que entre las variables independientes aseguran que un OE presente condiciones de *imparcialidad*. Con la información obtenida hasta ahora ¿Es posible afirmar que un OE no independiente sea imparcial? ¿En qué medida un OE con altos indicadores de ‘capacidad de garante’ y ‘poderes sobre el proceso electoral’ asegura también la imparcialidad? El cuadro III.9 muestra las configuraciones en términos binarios en relación a la variable dependiente imparcialidad.

Cuadro III.9.
Tabla de verdad

Independencia	Poderes	Garante	Raw consist	Número de Configuraciones
1	0	0	0.877551	7
1	1	1	0.953846	3
1	0	1	0.926471	2
0	0	0	0.822581	1
0	0	1	0.909091	1

Fuente: Elaboración propia con el programa fsQCA versión 01/2009.

Las configuraciones relevantes son las tres primeras, las dos últimas son los casos de Argentina DNE y Chile SNE. Ambos se han ya analizado más arriba, sólo cabe recordar que son OE's del tipo Modelo Gubernamental y en un contexto de gestión electoral compartida, son los tribunales electorales quienes asumen prácticamente todas las funciones elementales. Para la minimización en el programa fsQCA se otorgaron valores '1=verdadero' a las tres primeras y la quinta configuraciones, mientras a la cuarta '0=falso'. El supuesto lógico es que al menos una variable es necesaria para un resultado, es decir, imparcialidad. La cuarta configuración no parece ser una combinación significativa de las tres variables anteriores porque es el caso de Argentina DNE, del cual se ha señalado prácticamente sólo tiene funciones de coordinación pero nulos poderes decisivos sobre la gestión electoral, la cual queda en manos de la CNE.

Cuadro III.10.
Solución (simple e intermedia)

	Raw Coverage	Unique Coverage	Consistency
Independencia	0.900763	0.320611	0.808219
Garante	0.580153	0.000000	0.894118
<i>solution coverage: 0.900763</i>			
<i>solution consistency: 0.797297</i>			
Garante*~Poderes	0.480916	0.000000	0.900000
~Poderes*Independencia	0.694657	0.213740	0.850467
Garante*Independencia	0.580153	0.099237	0.915663
<i>solution coverage: 0.793893</i>			
<i>solution consistency: 0.838710</i>			

Fuente: Elaboración propia con el programa fsQCA versión 01/2009.

Modelo: Imparcialidad = f(Garante, Poderes, Independencia).

* = conjunción, ~ = Negación.

Los resultados muestran cinco configuraciones con un valor de consistencia mayor a 0.8, lo que significa que todas son suficientes. Se han utilizado las dos soluciones con el objetivo de identificar con mayor precisión y simpleza. Las dos primeras configuraciones (solución simple) son muy claras: la independencia es la condición que se encuentra en el 90% de los casos positivos (17 casos), es decir, que la posibilidad de que un OE sea también imparcial está fuertemente relacionado con su grado de independencia. Así también la condición “Garante” tiene mayor consistencia (valor casi de 9) pero sólo en el 58% de los casos positivos (7 en total), es por tanto una condición necesaria pero no suficiente. Ello se confirma también en las tercera y quinta configuraciones (de la solución intermedia) en la que por sí sola la condición de garante no es suficiente, lo es sólo en conjunción (*) con la independencia. Por otra parte, la ausencia de “Poderes” puede interpretarse como una condición que es necesaria pero no suficiente en ninguna de las configuraciones posibles, para indicar que un OE será más o será menos imparcial.

En síntesis, los hallazgos son que la *independencia* de los órganos electorales aparece como una condición necesaria para que éstos sean imparciales en su desempeño, pero no se puede asegurar que sea suficiente. Mientras que la capacidad de “garante”, así como los “poderes” sobre las elecciones, son condiciones necesarias, pero evidentemente no suficientes por sí mismas para asegurar la *imparcialidad* de los OE’s. Sea que un OE tenga mayores poderes sobre las elecciones y los actores que en ellas intervienen o que tengan mayores facultades para garantizar normativamente los derechos políticos de los políticos y ciudadanos requiere la presencia de una condición más.

De allí que la configuración más relevante es aquella en la que, para asegurar mayor imparcialidad de los OE’s, sea necesario que éstos tengan un significativo nivel de independencia y que además tengan mayores funciones (en las leyes) de ‘garante’ dentro de los procesos electorales. Las configuraciones obtenidas confirman lo que se observó en el gráfico III.2, los poderes que los OE han asumido en los últimos años no se relacionan directamente al grado de independencia, ya que esta condición depende de criterios de control de al menos uno de los poderes (ejecutivo, legislativo y/o judicial) en la nominación de sus miembros y su presidente.

3.9 Una nota sobre los costos de la gestión electoral

Una dimensión sobre la cual no se abunda en este trabajo pero que es necesario mencionar es aquella que se refiere a los costos de la gestión electoral.

Inicialmente podría argumentarse que a una eficiente⁴³ gestión electoral corresponde un menor costo económico,⁴⁴ empero no es necesariamente así.

Cuadro III.11. Costos de las elecciones en democracias estables, en transición y en post-conflicto

	<i>Estable</i>		<i>Transición</i>		<i>Post-Conflicto</i>	
	Costos Básicos	Costos de integridad	Costos Básicos	Costos de integridad	Costos Básicos	Costos de integridad
Registro de Electores	Altos	No relevantes	Altos	Relevantes	Relevantes	Altos
Geografía Electoral	Relevantes	No relevantes	Relevantes	No relevantes	Relevantes	Relevantes
Votación: Materiales y capacitación	Muy altos	Altos	Muy altos	Muy altos	Muy altos	Muy altos
Conteo y Difusión de resultados	Alto	No relevantes	Relevantes	Altos	Muy altos	Muy altos
Contencioso Electoral	Relevantes	No relevantes	Altos	No relevantes	Altos	Altos
Información y educación sobre las elecciones	Altos	No relevantes		Altos	Altos	Muy altos
Campañas y financiamiento a los partidos	Muy altos	No relevantes	Altos	Muy altos	Muy altos	Muy altos
Vigilancia: Representantes de partidos, observadores nacionales y extranjeros	Altos	No relevantes	Muy altos	Muy altos	Muy altos	Muy altos

Muy altos>Altos>Relevantes>No relevantes.

Costos básicos (*Core costs*): son aquellos gastos ordinarios en el desarrollo de las elecciones (gastos en recursos humanos y materiales).

Costos de integridad (*Integrity costs*): son aquellos costos relacionados con los dispositivos de seguridad tanto para la inscripción de los electores como para los lugares de votación.

Fuente: López Pintor, 2006: 16-18.

43 La idea de *eficiencia* que se utiliza aquí y tomada de la economía es aquella que se refiere específicamente a la cuestión de la producción. Ya que existen al menos tres acepciones al respecto: 1) la eficiencia en relación al consumidor, que significa maximizar su utilidad; 2) la eficiencia en relación al productor, que se refiere a la minimización de los costos de producción, y; 3) la eficiencia en relación al mercado, es decir, el equilibrio entre la oferta de los productores y la demanda de los consumidores. *Cf*: Kreps, 1993: 186-224, y Pindick y Rubinfeld, 1992: 598-599.

44 Como se sabe, los *costos fijos* tienden a no variar en un periodo de tiempo, mientras que los *costos marginales* o *incrementales*, es decir, aquellos que corresponden a los gastos adicionales que se deben mantener para aumentar una producción o proceso dado si varían (Pindick y Rubinfeld, 1992: 208 y ss.) En el caso de los OE's, ambos costos están sometidos a decisiones no de eficiencia sino de conveniencia política lo que dificulta valorarla en términos económicos pues existen sesgos que distorsionan todo el análisis.

En la economía la eficiencia tiene al menos dos dimensiones: la (i) económica, propiamente dicha, y la (ii) técnica. La eficiencia económica se refiere a la asignación de particulares factores (*inputs*) en el proceso productivo (*outputs*), cuando se produce una misma cantidad a un menor costo, estamos entonces ante una eficiencia económica. La asignación de factores en cualquier proceso tiene como resultado una suma de costos fijos y variables que resultan en costos totales. ¿Cómo identificar los costos totales que reflejen una asignación eficiente de factores en la gestión electoral?

En el estudio sobre el costo de las elecciones del IDEA e IFES (2006), los diversos autores encuentran que el éxito de las elecciones depende también de la forma en cómo se utilizan los recursos (*eficiencia técnica*), pero el contexto importa mucho. En las democracias de más larga data y en mayor medida las multipartidistas, los costos de las elecciones son más económicas respecto de aquellas “nuevas democracias” sean en transición o aquellas que recientemente surgieron de un grave conflicto. Si bien los costos pueden reducirse con el proceso de consolidación, la constante búsqueda de mantener la integridad de los procesos electorales puede no reducir los costos e incluso la introducción de nuevas tecnologías, como el voto electrónico, puede aumentarlos, al menos inicialmente (*cfr.* Barrientos, 2007).

López Pintor (2006: 17-18) ofrece en dicho estudio un cuadro comparativo y una metodología para el análisis de los costos de las elecciones. Señala ciertos pasos a considerar: a) el ambiente político; b) si los costos se aplican para una o varias elecciones, simultáneas o separadas; c) la separación de los costos fijos de operación del OE y los costos variables que implica cada elección; d) la identificación de las actividades que implican tanto las elecciones como el financiamiento a partidos; e) la separación de costos básicos (*core costs*) y costos de integridad (*integrity costs*); f) la separación de costos directos y difusos (cuadro III.12.); g) el origen de los fondos de cada categoría: nacionales o externos, públicos o privados y, finalmente, h) hacer los ajustes necesarios sobre las variaciones de los costos a lo largo del tiempo en los diferentes aspectos considerando también inversiones y amortizaciones, así como mantener un índice de precios constantes.

Más allá del pormenorizado análisis en términos monetarios, el estudio ofrece un cuadro sintético comparativo para observar la frecuencia y la intensidad de los costos dependiendo del ambiente democrático (cuadro III.11.).

Cuadro III.12.
Características y ejemplos de costos de las elecciones

	Costos básicos (Core costs)	Costos difusos (Diffuse costs)	Costos de Integridad (Integrity costs)
Características	Costos que cubren las tareas esenciales. Regularmente se ubican dentro del presupuesto del OE o de las autoridades ordinarias responsables de las tareas electorales. Difíciles de identificar y agrupar si las tareas están dispersas en diversas agencias gubernamentales.	Costos de apoyo a las actividades electorales provenientes de otras agencias. Quizá no es posible separarlos de otros costos electorales. Difícil de cuantificar si regularmente están contenidos en el presupuesto de otras agencias gubernamentales.	Costos adicionales para asegurar la integridad de procesos electorales frágiles. Regularmente se ubican dentro del presupuesto del OE o de las autoridades ordinarias responsables de las tareas electorales. Difícil de cuantificar si están divididos en diversas agencias gubernamentales. Particularmente relevantes en democracias post-conflicto o emergentes.
Ejemplos	Costos básicos para el registro de electores, información al votante, impresión de boletas, votación, conteo y transmisión de resultados.	Seguridad provista por la policía. Información sobre los votantes provista por agencias de registro civil. Apoyo logístico gubernamental, como provisiones y transporte. Servicios de Tecnologías de la Información. Salarios de agentes de sondeos de opinión.	Altas medidas de seguridad para resguardar la emisión del voto como tinta indeleble, elementos de seguridad en las boletas electorales, etc. Costos electorales relacionados con las misiones de paz. Costos dirigidos a la equidad política tales como acceso a los medios, monitoreo y fondos de campaña.

Tomado de: Enciclopedia de ACE Project [<http://aceproject.org/aceen/topics/em/emg/emg02/emg02a?toc>]

Las democracias latinoamericanas se ubican en el tipo de democracias *en transición*. Aunque ya han pasado varios años que sucedieron dichos procesos su impronta en la gestión electoral sigue vigente. En este tipo de democracias los costos más elevados en general tienen que ver con: (i) costos ordinarios en el registro de electores; (ii) aquellos más elevados tienen que ver con las operaciones y materiales para recibir y contar los votos; (iii) los costos de integridad del conteo y difusión de resultados; (iv) aquellos dedicados a la información y capacitación sobre las elecciones, y sobre todo, dos rubros que merecerían mayor atención; (v) los costos de integridad para campañas y partidos políticos, que en comparación con las democracias estables son más elevados, y principalmente (vi) los costos de vigilancia de las elecciones que es el rubro que se considera, junto con los costos de votación, entre los más altos en las democracias en transición.

En cierta medida se vislumbra un acercamiento más a la *Hipótesis de clasificación de los OE's por grados de confianza* señalada en el capítulo anterior, y que conviene reelaborar: a mayor desconfianza de las autoridades ordinarias, se observa que el OE tiene mayor dependencia hacia el parlamento y las elecciones tienen altos costos en los procedimientos de votación y vigilancia. ¿A mayor costo, mayor eficiencia? No necesariamente. Las democracias consolidadas tienen rubros mucho menos costosos, sobre todo aquellos que en América Latina son mayormente elevados. Entonces ¿Una democracia más económica es más eficiente? Tampoco. Como se ha observado en otros estudios (*p.e.* Zovatto, 2004, respecto al financiamiento a partidos) en cuestiones electorales no existen “soluciones ideales” pues existe una estrecha vinculación de los factores de gestión, en este caso el costo de las elecciones, con el contexto político. Además, como se ha observado los costos de las elecciones implican el financiamiento a partidos políticos que también alcanzan sumas relativamente elevadas y no sólo aquellos de la gestión electoral.

Aplicar criterios de eficiencia económica al análisis del desempeño de los OE's genera un grave sesgo. En su momento la creación de los OE's no tuvo como objetivo reducir los costos económicos de la gestión electoral sino políticos, sobre todo la desconfianza y aumentar la credibilidad. Una gestión electoral que sea más económica respecto de otra no la hace necesariamente más eficiente en términos operativos. A diferencia de lo que sucede en otras democracias, sobre todo en Europa, la gran mayoría de los OE's en América Latina no sólo gestionan elecciones, también cumplen con otras tareas como de educación cívica, promoción de la democracia, observación internacional, etc. y lo hacen quizá en mayor medida que las democracias consolidadas, de allí que sean rubros elevados.