

INTRODUCCIÓN

Una de las condiciones de la democracia moderna es que las elecciones para elegir representantes sean “libres y justas” (*free and fair elections*). Como señala Robert Pastor (1999), incluso en los países avanzados, la democracia es un proceso continuo (*work in progress*) y no es perfecta, por ello la efectiva administración de sus reglas es a menudo *tan* importante como las reglas mismas. Igualmente la confianza de los ciudadanos hacia los procesos electorales es muchas veces una condición necesaria y, en algunos contextos, indispensable, porque incide en la confianza hacia otras instituciones y en la legitimidad de la democracia como forma de gobierno. Varios estudios han mostrado que allí donde los ciudadanos no están convencidos de la limpieza de las elecciones en sus respectivos países tiende a disminuir la participación electoral (Zovatto y Payne, 2003) y en los casos más extremos pueden presentarse protestas populares de diversa índole (Thompson y Kuntz, 2004).

Pero ¿Qué, quién o quiénes aseguran que las elecciones cumplan con tales requisitos? ¿Qué hace que los políticos *confíen o no* en las elecciones? En las nuevas democracias, especialmente en América Latina, una de las soluciones para asegurar procesos electorales abiertos, limpios y justos, así como para generar y aumentar la confianza en las elecciones, ha sido la creación de organismos electorales¹ como árbitros de las elecciones, independientes del ejecutivo y del parlamento, y autónomos en su funcionamiento. ¿Cuál es el origen de estos organismos?, ¿Cómo están conformados?, ¿Por qué y en qué medida son independientes? ¿Independientes exactamente de qué?, ¿Cuáles son sus funciones?, ¿En qué medida son eficientes y eficaces? ¿En qué medida los ciudadanos y los políticos confían en éstos árbitros? ¿Confiar en el árbitro electoral significa confiar también en los procesos electorales?, ¿Qué otros factores pueden incidir en los políticos para confiar o no en las elecciones y en el árbitro electoral?

En casi todas las democracias existe una tendencia a *idealizar* a los procesos electorales como “procesos imparciales diseñados para conseguir una ‘cuidadosa’ y consistente representación con valores democráticos” (McDonald, 1972: 82). Detrás de tal idealización existe un entramado institucional resultado de procesos históricos y decisiones políticas que han tenido el objetivo clarificar a los actores políticos los beneficios de la democracia, pero también los costos cuando no se siguen los preceptos que la sostienen. Desde los años ochenta del siglo xx, los organismos electorales en América Latina han desempeñado un rol esencial en los procesos de democratización, sobre todo en la fase de transición, y en tanto que *las elecciones son*

1 O *Electoral Management Bodies*, EMB's por sus siglas en inglés.

el prerrequisito de la democracia, “el carácter, competencia y composición del órgano electoral puede determinar si una elección es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad” (Pastor, 1999a: 5).

Hartlyn, McCoy y Mustillo (2007) hallaron que en el caso del desarrollo de las elecciones presidenciales en América Latina, el tipo de organismo electoral tiende a impactar significativamente en la calidad de dichas elecciones en el amplio contexto de las instituciones de la gobernanza electoral. Particularmente, estos autores encontraron evidencia de que la independencia del organismo electoral aumenta las probabilidades de que los procesos electorales tiendan a ser libres y justos, así como disminuyen las posibilidades de conflictos post-electorales o crisis de legitimidad de las autoridades electas. Pero también es cierto que el éxito del desempeño de un organismo electoral independiente depende, no tanto de dicha característica, sino del contexto histórico institucional, ya que la independencia no necesariamente genera mejores resultados respecto de un organismo gubernamental que gestiona las elecciones (Boda, 2006).

Si bien el estudio del desempeño e importancia de los organismos electorales ha sido un tema ampliamente analizado en la región (*vid.* Lehoucq, 2002; Mozaffar y Schedler, 2002), todavía se sabe poco acerca de los factores que explican la confianza tanto de los partidos como de los ciudadanos hacia tales organismos y hacia la legitimidad de las elecciones. Análisis como Molina y Hernández (1998), Elklit y Reynolds (2005), y más recientemente Birch (2008) y Rosas (2010), han tratado de explicar cuáles factores están asociados con la credibilidad social hacia las elecciones. En estos estudios una variable explicativa es precisamente la *independencia* del organismo electoral. Molina y Hernández centraron su análisis en ocho países de América Latina² agregando como variables explicativas el número efectivo de partidos (NEP) y el grado de institucionalización del sistema de partidos, encontrado que estas últimas dos variables se asocian positivamente con la confiabilidad y la credibilidad hacia las elecciones si existe un organismo electoral independiente, un sistema de partidos institucionalizado y un número de partidos reducido.

Elklit y Reynolds (2005) desarrollaron un esquema metodológico para analizar la calidad de las elecciones a nivel nacional, centrados en los niveles de eficacia y justicia de la gestión electoral. Los autores identifican once niveles de evaluación y sus respectivos indicadores de desempeño: i) el esquema legal; ii) el organismo electoral; iii) los criterios de demarcación de la distritación electoral; iv) la educación electoral; v) los registros elec-

2 Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

torales; vi) la facilidad de voto en el diseño de las boletas electorales; vii) la regulación de las campañas; viii) la votación; ix) el conteo de votos y la concentración de los resultados; x) la resolución de impugnaciones, verificación y certificación de los resultados, y xi) los procedimientos post-electorales. Los autores ordenan estos criterios en tres conjuntos: esenciales, importantes y deseables. La suma de los indicadores de desempeño se ubica de acuerdo a dicho esquema, variando su relevancia a, si se aplica el esquema al análisis de las elecciones en una democracia consolidada o a una democracia en proceso de consolidación. El esquema de Elklit y Reynolds tiene la intención de analizar el desempeño de las variables más relevantes que involucran la gobernanza electoral. No es un esquema definitivo, como los mismos autores afirman, empero no existe una continuidad en el análisis empírico posterior a su publicación. Aplicando su esquema a seis procesos electorales, dos en democracias consolidadas y cuatro en procesos de serlo, concluyen que es posible identificar los patrones de éxito o fracaso para llevar a cabo procesos electorales libres y justos. Su esquema serviría, entonces, para iluminar aquellas áreas dónde los administradores, así como los observadores de las elecciones deben centrar sus esfuerzos y dónde las instituciones deben pugnar para mejorar la calidad de las elecciones subsecuentes.

Birch (2008), por su parte, en un análisis más amplio que incluye a 28 países de diferentes continentes, además de la independencia del organismo electoral, incluye como variables explicativas el financiamiento público de las campañas electorales como principio de la gobernanza del proceso electoral y el diseño del sistema electoral. Birch concluye que allí donde existe financiamiento público hacia las campañas electorales y donde el sistema electoral asegura una mejor representación se encuentran mayores índices de confianza hacia los procesos electorales. A diferencia de otros estudios, en su análisis encuentra que el rol del organismo electoral independiente está asociado negativamente –al menos estadísticamente– con las percepciones sobre la limpieza de las elecciones (Birch, 2008: 313). Ello se debe a que existen problemas en torno a la valoración sobre la imparcialidad del organismo, pues los ciudadanos tienden a especular sobre su verdadera independencia de los poderes y/o de los partidos.

Por su parte, Rosas (2010) arguye que si bien el rol de los organismos electorales es altamente apreciado por la clase política en los países latinoamericanos, sobre todo aquellos organismos del tipo tribunal electoral, pues son una garantía de revisión de los problemas e ilegalidades que se pueden suscitar *ex ante* y *ex post*. No sucede lo mismo con los ciudadanos, los cuales valoran su desempeño basándose también en otros factores que a veces se alejan de los mismos procesos electorales, como las coyunturas políticas o el rol de los partidos políticos.

Si bien estos análisis ya explican varios aspectos sobre la confianza hacia los procesos electorales, prácticamente no existen análisis comparados³ que analicen el desempeño de los organismos electorales como una de las variables explicativas de la confianza de las élites políticas y de los ciudadanos hacia los procesos electorales, y por lo tanto en la democracia. El rol de la gestión electoral como variable relevante para explicar el éxito o inestabilidad de las nuevas democracias se ha obviado y los diversos estudios existentes se han centrado en mayor medida en la *confianza social* o de los ciudadanos hacia las elecciones y poco en la que expresan los partidos a través de sus representantes como actores centrales de dichos procesos.

La gobernanza electoral, es decir, la gestión de los procesos electorales en sus dos dimensiones, administración y justicia electoral, es una de las áreas de estudio de la ciencia política que se extendió en el contexto de la construcción y difusión de la democracia en el último cuarto del siglo xx, especialmente en América Latina y África. El análisis de los organismos electorales, así como su rol en los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, se integró a las preocupaciones académicas generalmente de la mano de los estudiosos del derecho y fue hasta mediados de los años noventa que los politólogos empezaron a interesarse en mayor medida en su papel dentro del proceso de consolidación de las democracias (Pastor, 1999b).

Hasta hace algunas décadas en los estudios sobre las elecciones muchas veces el tema de la administración electoral quedaba marginado y prácticamente no se hacía ninguna conexión con las reglas de competencia. W.J.M. Mackenzie (1958) analizando las elecciones en democracias consolidadas señalaba que los políticos –y hoy podemos decir que también en parte los politólogos– cuando discuten sobre sistemas electorales generalmente se refieren sólo a las cuestiones de los electores, los candidatos y los sistemas de asignación de votos y su conversión en escaños. Poca atención se ponía en la administración electoral. Mackenzie apuntaba que “por muy democrático que sea en tal sentido un sistema, puede ser desvirtuado en su aplicación concreta, convirtiéndolo en algo muy distinto.” Siguiendo al autor, para que un sistema electoral funcione bien, han de cumplirse al menos tres condiciones:

i) Debe regir un sistema administrativo lo bastante eficiente para que las elecciones se verifiquen sin confusiones, con todo escrúpulo, y sin discutir

3 Lo que existen son varios estudios de caso –es decir, centrados en un sólo país–, muchos de ellos enfocados al caso de México. *vid.* Eisenstadt, 2004; y Estévez, Magar y Rosas, 2008. De hecho, de los artículos publicados en *Electoral Studies* desde 1982 a diciembre 2010, sólo tres están dedicados a la temática que aquí se trata.

nimiedades; ii) deben garantizarse los medios necesarios para que las cuestiones que se planteen con respecto a la ley electoral se resuelvan con justicia y al margen del control del gobierno, porque siempre cabe la sospecha de que, ocupando éste el poder, intente ‘arreglar’ las elecciones a su favor, y iii) debe ser codificada la *costumbre* política, de modo que se encuentren un cauce común entre la ley y la práctica, poniendo un límite a la dureza inherente a la lucha por el poder, con severas sanciones a todo aquel que se propase y cuyo cumplimiento compita a la autoridad conjunta de la opinión pública y la justicia.

Estas tres condiciones son necesarias porque, de acuerdo con Mackenzie (1958: 144), “preparar” elecciones, es decir, corromperlas, no es una operación difícil desde el punto de vista técnico. Prácticamente todos los puntos de un proceso electoral pueden ser intervenidos por los funcionarios, “las elecciones hábilmente preparadas se caracterizan por pequeñas inferencias en numerosos momentos del proceso, no por la intervención violenta en algunos solamente”. Mackenzie afirmaba: “no existirán elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción” (Mackenzie, 1958: 99).

Después del texto de Mackenzie el estudio de los organismos electorales y de la gobernanza electoral fueron prácticamente temas rezagados u obviados en la ciencia política, ello se explica por al menos dos razones: a) la ciencia política dominante, no obstante que es una disciplina que por su naturaleza no tiene fronteras, si es influenciada por los países centrales o democracias consolidadas, en éstos la gestión electoral no ha representado un tema de mayor interés salvo ciertas coyunturas históricas específicas, pues las elecciones en general se llevan a cabo de forma libre, justa y limpia; b) al considerar la gestión electoral como una serie de procedimientos centrados en el cumplimiento de la legislación en la materia, la mayoría de los estudios existentes han estado influenciados por la perspectiva del derecho o el institucionalismo clásico, lo que explica que la mayoría de los análisis se han centrado más en los aspectos jurídicos que en los políticos (*cfr.* Nohlen, Zovatto, *et. al.* 1998 y 2007). Sólo a partir de los años 90’s el rol de la gestión electoral empezó a ser considerada por los politólogos como un elemento importante en el amplio análisis de las transiciones, pero sobre todo de la consolidación de las nuevas democracias (Pastor, 1999a y 1999b).

La gestión electoral y la calidad de la democracia en América Latina

La perspectiva de análisis de la ‘calidad de la democracia’ se orienta a puntualizar aspectos sustantivos de la democracia como forma de gobierno, donde la legitimidad y el eficiente funcionamiento de sus instituciones garantizan, a través de la libertad e igualdad ciudadana, la satisfacción del conjunto de una sociedad. Trata de dar cuenta del estado de la democracia en el mundo, sobre todo a partir de los procesos de democratización que se presentaron en las tres últimas décadas del siglo xx, y considera prioritario señalar cuál es el camino que han seguido los países que hoy se consideran *nuevas democracias*.⁴ Los objetivos centrales de este enfoque son, entre otros, el análisis del desarrollo de las instituciones democráticas y de los mecanismos que las componen, así como ofrecer ejes de orientación para estudiar qué tan cerca o no están los recientes regímenes de ser verdadera y suficientemente democráticos y, por lo tanto, que tan lejos o cerca se pueden encontrar de una posible regresión al pasado autoritario que caracterizó a gran parte de ellos.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de calidad de la democracia? Una democracia de calidad es una ‘buena democracia’, como señala Leonardo Morlino de forma extensa:

“...es sobre todo, un régimen ampliamente legitimado y por lo tanto, estable, y en la cual los ciudadanos están plenamente satisfechos. Sólo cuando un conjunto de instituciones goza del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia, es posible hipotizar un sucesivo avance en el desarrollo de los valores del régimen en cuestión. Si por el contrario, las instituciones no son confiables, deberes, energías y objetivos serán absorbidos por las necesidades de la consolidación o del mantenimiento, y sólo una vez superada esta barrera mínima se puede ver resultado” (Morlino, 2003: 228).

Una ‘buena democracia’ tiene por lo menos seis dimensiones las cuales pueden variar comparativamente ($t^0 \rightarrow t^1$) y, por lo tanto, deben colocarse en el centro del análisis empírico; las variaciones pueden ser consideradas como *calidades* en términos más específicos. Las primeras tres son de carácter *procedimental* y se refieren a las reglas de la democracia, una cuarta es de *resultado* mientras que las dos últimas son *sustantivas* porque se refieren al contenido. De forma resumida⁵ estas son:

- i) *Rule of Law* o ‘imperio de la ley’, implica la garantía real de la vigencia de un sistema legal con características tales como: in-

4 Sobre la discusión acerca de qué tipo de democracias se han instaurado, sobre todo en América Latina, véase: Weffort, 1993; O'Donnell, 1995; Karl, 1995; Diamond, 2002; Levitsky y Way, 2002.

5 Aquí se siguen las aportaciones de Morlino, 2007, y O'Donnell, Cullell, y M. Iazzetta, 2004.

dependencia del poder judicial, leyes no retroactivas, públicas, generales y estables, y aplicadas por autoridades legítimas. Debe caracterizarse también por la aplicación *erga omnes* del sistema legal que garantice derechos e igualdad de los ciudadanos; así también la ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales, ausencia de corrupción y competencia de las autoridades en la aplicación universal de las leyes.

- ii) *Accountability Electoral*, es la responsabilidad de los líderes políticos ante los ciudadanos-electores por las decisiones tomadas por aquéllos. Tiene tres aspectos centrales: información, justificación y sanción o recompensa. La *accountability electoral* puede hacer valer al gobernado frente al gobernante a propósito de los actos cumplidos por éste último. Se caracteriza por ser periódico y depende de los diferentes plazos electorales en los cuales los ciudadanos juzgan y ejercitan un poder de recompensa al volver a dar el mismo voto al candidato o al mismo partido, o bien de sanción, que consiste en votar por un candidato diferente, pero también pueden abstenerse o anular el voto.
- iii) *Accountability Inter-institucional* o responsabilidad, que tienen los gobernantes frente a otras instituciones o actores colectivos que poseen las facultades y los instrumentos para evaluar el desempeño de los gobernantes. Es la actividad de control hacia el gobierno que desarrollan la oposición en el parlamento, los tribunales constitucionales, los bancos centrales u otros organismos existentes para tal fin. Se caracteriza por su continuidad, por su formalidad y porque genera una relación entre iguales.
- iv) *Responsiveness*, es la dimensión que tiene que ver con los resultados (*outcomes*), es decir, la capacidad de respuesta del gobierno para satisfacer a los ciudadanos y la sociedad civil. Puede ser vista en cuatro componentes: en relación a las políticas públicas, a los servicios, a la distribución de los bienes materiales a través de la administración pública o a la distribución de bienes simbólicos que crean, reproducen o refuerzan el sentido de confianza y apoyo de los representados hacia los representantes.
- v) *Libertad*, es la primera de las dimensiones sustantivas y refiere al respeto de un conjunto de derechos políticos y civiles que pueden ampliarse al profundizar las diversas libertades en la que se basa la democracia.
- vi) *Igualdad o Solidaridad*, como la segunda dimensión sustantiva, implica alcanzar y asegurar una mayor igualdad política, social y económica, así como garantizar los derechos sociales, que pueden ser ampliables y susceptibles de profundización.

La noción de *calidad*, concierne principalmente a las instituciones y los mecanismos representativos. Si bien el análisis empírico de la calidad de la democracia no es cuestión simple, más allá de las dificultades en la selección de los indicadores (véase McClintock y Lebovic, 2006), es posible estudiar algunos aspectos político-institucionales, tales como el diseño y el desempeño institucional, a los cuales se les pueden agregar indicadores de impacto o de resultados –junto a amplias encuestas de opinión pública– que pueden mostrar aspectos específicos pero sustantivos de la calidad democrática de un país.

El esquema de calidad de la democracia para el caso Latinoamericano impone al menos dos cuestiones. Primero, dicha perspectiva analítica predispone la existencia de buenas y malas democracias, por lo tanto, implica observar dónde se ubican las instituciones, como organismos y procedimientos, de los países democráticos en el continuum de las dimensiones señaladas. ¿Es factible analizar las democracias latinoamericanas desde este enfoque? La cuestión sobresale porque en la literatura aún persiste una tendencia a adjetivar las democracias en la región. Sólo recordemos: democracias *delegativas* (O'Donnell, 1995), regímenes *híbridos* (Karl, 1995), democracias *defectuosas* o *dominadas* (Merkel y Croissant, 2000), entre otras. Estas definiciones o categorías se acuñaron para el análisis del estado de la democracia en el mundo y en algunos casos de forma específica para América Latina, sobre todo en la década de los años noventa cuando habían terminado varios procesos de transición.

Sin entrar por ahora en detalles, podemos decir que es factible analizar las democracias en América Latina desde utilizando las nociones del esquema de *calidad de la democracia* sobre todo si agregamos la perspectiva del tiempo: no hay duda que antes de la década de los años noventa del siglo xx sólo se podía hablar de democracia en pocos casos como Uruguay de 1940 a 1973, y Venezuela de 1936 a 1952, por mencionar. En el estudio sobre las diversas fases de la construcción del Estado (*State-building*) en América Latina, se ha aceptado la periodización: (i) *caudillismo*, que va de los primeros procesos de independencia hasta la aparición, a finales del siglo xix, de los (ii) regímenes *liberal-oligárquicos*, los cuales entran en declive en las primeras décadas del siglo xx para dar paso a los primeros (iii) *militarismos* y posteriormente la aparición del (iv) *populismo*, el cual al entrar en crisis el modelo de política económica implementado, permite la aparición de los denominados (v) *estados burocrático autoritarios*. Sólo hasta la década de los años noventa del siglo xx, es decir, en la última parte de esta periodización, que se puede hablar de (vi) *democracia*, y por lo tanto, no obstante las diversas adjetivaciones que se le puedan agregar, es

posible y necesario analizarla ya no partiendo de la cuestión “¿Qué tipo de democracias son?”, sino “¿Qué tan ‘buenas’ o qué tan eficientes lo son?” en los términos anteriormente señalados.

¿Por qué analizar los Organismos Electorales?

En el contexto de la democracia en América Latina, desde los procesos de transición hasta la fecha, la construcción de instituciones democráticas (o *para* la democracia) ha sido una cuestión esencial, ya que son el resultado de las reformas que tienen como objetivo la consolidación de esta forma de gobierno. Durante gran parte de la historia independiente latinoamericana los procesos electorales fueron operados por el ejecutivo o bajo su influencia indirecta, la calificación de las elecciones quedaba en manos de los parlamentos y la justicia electoral se reducía a la mera revisión procedimental, sin analizar si se cumplían con los requisitos de libertad e imparcialidad. Si bien ya desde los años 20's y 30's del siglo xx se inició el proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados, el empeño por tener elecciones libres y justas fue una reivindicación que no se concretó en toda la región, sino hasta mediados de los años ochenta del siglo xx. Por lo mismo, el interés por la gestión electoral independiente y especializada no tuvo durante décadas el interés y la atención del que hoy son objeto.

No es propósito central de esta investigación analizar el tránsito de los regímenes autoritarios a la democracia, por lo demás un tema extensamente estudiado, pero si interesa puntualizar algunas cuestiones relativas para la comprensión de las instituciones analizadas a lo largo de los siguientes capítulos:

- 1) En la fase de *transición* a la democracia los actores de este proceso se volcaron a la creación y/o reestructuración de las (nuevas) reglas para el acceso al poder, es decir, reglas para la competencia política, y que se referían sobre todo al sistema de partidos y al sistema electoral. Al mismo tiempo, el diseño institucional cobró importancia ya que se requería alejarse de las herencias autoritarias, y una de las formas más efectivas fue diseñar, o en algunos casos rediseñar, instituciones para la democracia. La variedad de estas instituciones va desde las mismas reglas de acceso al poder, hasta la creación de organismos garantes de los derechos de los ciudadanos en el más amplio sentido del término.
- 2) En la mayoría de los países latinoamericanos la cuestión de la *consolidación* de la democracia ha sido un proceso de avances y

retrocesos. En algunos casos, después de la transición se presentaron condiciones no democráticas que han llevado a denominar ciertos periodos como *autoritarismos competitivos* (Levitsky y Way, 2002: 54) tales como Perú bajo el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez o México antes del año 2000.⁶ Sin embargo, estos periodos, dentro del contexto de toda la región no invalidan la hipótesis de que la democracia —como forma de gobierno— está en un avanzado proceso de consolidación y en algunos casos como en Uruguay y Chile, consolidada en todos sus términos; sin por ello descartar posibles procesos de involución o des-democratización. En esta fase es necesario ya no sólo hablar del diseño institucional, sino también del desempeño de las instituciones y en específico de sus resultados.

- 3) Dentro del conjunto de estudios politológicos sobre los procesos de consolidación de la democracia en América Latina la atención se ha centrado sobre todo en los partidos, los sistemas electorales y el funcionamiento del sistema presidencial y, en general, sobre los problemas entre las “promesas” de la democracia y la persistente desigualdad social en la región. No obstante aún existe poca atención sobre el desempeño de las instituciones en las dinámicas de la construcción y anclaje de la democracia. El diseño y desempeño de las instituciones políticas⁷ son en cierta medida el espejo de la cultura política de una sociedad,⁸ y se convierten, por tanto, en indicadores de la calidad de la democracia en términos de resultados. Así por ejemplo, las reglas electorales tienen impacto sobre la gobernabilidad de los sistemas políticos (Weaver, 2002: 121), pero la confianza tanto de los ciudadanos como de los actores políticos hacia los procesos electorales se basa no sólo en la libre competencia, sino también en la eficiente y eficaz gestión electoral. Es decir, analizar el desempeño de las instituciones y la confianza hacia éstas es tan importante como su diseño.
- 4) Especificando, uno de los criterios para poder considerar a un régimen como democrático, es que los cuerpos ejecutivo y legislativo sean elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas.⁹ Es en

6 En el caso de México, más que transición, fue un largo proceso de democratización, que culmina con la derrota del partido hegemónico en el año 2000 dando lugar a la alternancia.

7 Nos referimos a instituciones políticas *formales*, como organismos públicos, instituciones de gobierno, etc., y no a instituciones *informales*, es decir, pautas no sancionadas por la ley pero que son importantes para un sistema político, llamadas en algunos casos ‘reglas políticas no escritas’. *Vid.* Capítulo 1.

8 Tomamos la definición de *Cultura Política* de Giorgio Alberti (1997: 253-254), quien señala: “*political culture defines the predominant way in which politics is played by different actors*”.

9 Los otros criterios 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.

este aspecto que los organismos electorales han desempeñado un papel central al asegurar que los procesos electorales sean considerados lo suficientemente válidos como para atestiguar que se ha logrado afirmar uno de los criterios base de la democracia moderna. Siguiendo a Philippe Schmitter, la ‘transición es el intervalo entre dos regímenes’, y en América Latina fue precisamente entre el fin de los autoritarismos y el inicio de la democracia cuando la conducción de las elecciones adquirió relevancia. Ya en la etapa de consolidación la eficiente gestión de las elecciones es la que mínimamente funciona como dique para contener los intentos de involución hacia el autoritarismo u otras formas no democráticas de gobierno. Desde esta perspectiva, dentro del conjunto de reformas que han llevado a la construcción de la democracia en la región, los organismos electorales se convirtieron en elementos necesarios, pero obviamente no suficientes.

Utilizando el método comparado, *process tracing*¹⁰ y con el apoyo de inferencias descriptivas, esta investigación tiene como *objetivo* responder a la cuestión del cómo y el porqué de las variaciones del desempeño formal de los organismos electorales, así como de la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en América Latina (representados por las élites parlamentarias) hacia las elecciones, su gestión y hacia los organismos electorales en particular.

La investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero, de carácter teórico, se analizan y delimitan los conceptos clave: desempeño y confianza institucional, y se desarrolla un modelo analítico que guía la investigación. En el segundo capítulo se analizan los diversos tipos de organismos electorales a partir de una clasificación centrada en la nominación y composición de quienes los integran y dirigen, y se analiza una de las características más relevantes: la independencia. El tercer capítulo se centra en estudiar el desempeño de los organismos electorales desarrollando un modelo de análisis denominado “de impacto” en relación a cuatro dimensiones: capacidad de garante, sus poderes sobre las elecciones, su independencia propiamente dicha y su capacidad de garante (como variable dependiente). Finalmente en el cuarto capítulo y con el apoyo de diversas encuestas de opinión, se analiza la confianza que los ciudadanos y los políticos expresan hacia la gestión electoral y hacia las elecciones, comparando las variaciones en relación al modelo de organismo electoral existente en cada país. Se explora igual-

10 La estrategia de *process tracing* permite valorar teorías ya existentes y/o falsificar hipótesis (*process verification*), pero también para reconstruir mecanismos de funcionamiento, tendencias o procesos que permitan ulteriormente construir hipótesis teóricas (*process induction*). Cfr: Bennette George: 1997: 5.

mente en qué medida, variables tales como el grado de competencia de las elecciones y la posición que obtienen los partidos a partir de ellas, es decir, si son gobierno u oposición, influyen en la confianza o la desconfianza que expresan hacia las elecciones y el organismo que las gestiona.

La hipótesis central que se refuta en esta investigación y que al mismo tiempo la guía, es la siguiente: dependiendo el modelo, características y desempeño del organismo electoral existente en una democracia, aumenta o disminuye la eficiencia y la eficacia en el control de la gestión electoral, y sobre todo la confianza y credibilidad política y social hacia los procesos electorales que se desarrollan en los diferentes periodos. Si un organismo electoral tiene un desempeño positivo, entonces aumenta la confianza hacia las elecciones y hacia el mismo organismo.

Se han seleccionado once democracias en la región, abarcando prácticamente toda la región sudamericana y México, excluyendo Centroamérica y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se analizan los organismos electorales que han gestionado 35 procesos electorales nacionales en los que se han elegido presidentes y parlamentos en un periodo que va desde inicios de los años ochenta hasta mediados del 2010.