

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

No se puede hablar de una buena elección si no existe una buena administración. Los organismos electorales, especialmente en América Latina, desempeñan un rol central en el proceso de legitimación de las principales autoridades políticas. Las elecciones al parlamento, pero sobre todo las presidenciales, son los principales focos de atención política de los ciudadanos en la región. La difusión de la democracia en la década de los años ochenta del siglo xx dejó al descubierto una sociedad latinoamericana sumamente desconfiada, producto de las experiencias autoritarias (allí donde las hubo) de las décadas anteriores, pero también altos niveles de persistente corrupción en la mayoría de los casos. Para asegurar que las elecciones fueran procesos limpios, transparentes, justos y confiables, los actores políticos –tanto las viejas como las nuevas élites–, presionados en parte por diversos sectores sociales y organizaciones internacionales, crearon organismos electorales independientes, permanentes y altamente especializados. En términos generales, desde aquellos años a la fecha el desempeño de tales organismos ha sido eficiente y eficaz. No obstante la mayoría de la población y los propios políticos en América Latina, salvo en Chile y Uruguay y en cierta medida en Argentina, no creen que las elecciones sean limpias. Y en muchos países tampoco confían en el organismo que las gestiona. Tal es la situación que se ha tratado de analizar en esta investigación, centrándose precisamente en el desempeño formal de los organismos electorales y su impacto en la confianza hacia las elecciones y por lo tanto en la legitimidad de los regímenes democráticos en América Latina. La importancia de los organismos electorales radica en que de su buen desempeño depende la legitimidad de origen de los políticos elegidos, si no existe una eficiente gestión electoral que defina claramente los ganadores y los perdedores, el sistema político puede entrar en crisis de gobernabilidad.

Las instituciones políticas, sean organizaciones o procesos, tienen dos dimensiones que se interrelacionan: a) su desempeño, formal y real, caracterizado por su eficiencia y su eficacia, es decir, en la medida del cumplimiento de sus objetivos y del impacto de sus resultados, y b) la confianza que los ciudadanos y actores políticos expresan a partir de sus percepciones y satisfacción por su desempeño. En la medida que una institución tenga un buen desempeño gozará de la confianza de los ciudadanos y por ende, impactará en la legitimidad del sistema político en general. De allí la importancia de analizar ambas dimensiones institucionales. Teóricamente podemos identificar diversas relaciones entre ambas dimensiones: generalmente una institución con un buen desempeño gozará de altos índices de confianza y viceversa. Pero empíricamente ¿cómo es esta relación?

Es con ambos, esquema y pregunta teóricas, que se ha analizado el desempeño de los organismos electorales en once democracias latinoamericanas y su impacto en la credibilidad de las elecciones. Los organismos electorales en la región son diversos, si bien como se ha analizado su clasificación regularmente parte de la independencia con la que pueda contar, se ha propuesto una serie de criterios adyacentes. Los organismos electorales en relación a sus funciones pueden ser de dos tipos, administrativos o de justicia electoral; por su composición, partidista o de expertos y/o ciudadanos independientes; por su permanencia, temporales o permanentes, y respecto a sus poderes sobre las elecciones estos pueden ser acotados o amplios.

A lo largo del estudio se encuentra que en América Latina existen al menos ocho diversos tipos de organismos electorales que dependen de sus grados de “independencia” y su “permanencia”: cuatro tipos de comisión electoral, dos de alcance local y dos de alcance nacional; dos tipos de justicia electoral, tribunal independiente o cortes especializadas dependientes del Poder Judicial, y dos modelos de organismos electorales gubernamentales. Condensando la información disponible es posible afirmar, a contracorriente de casi todos los estudios sobre la organización de las elecciones, que existen dos modelos de gestión electoral: (i) Unificada, en manos de un solo organismo electoral, que asume las funciones administrativas y de justicia electoral, como es el caso del TSE de Brasil; ó (ii) Compartida, en el que dos o más organismos electorales se dividen las funciones esenciales de la organización de las elecciones, como es el caso del ONPE y el TSJE de Perú.

En la mayoría de los casos analizados los organismos electorales son independientes y permanentes, conformados por expertos o encabezados por miembros del poder judicial, con nula relación con los partidos y con amplios poderes sobre las elecciones y los actores que participan en ellas. En algunos países la gestión electoral es menos importante que en otros y ello se observa en la conformación, poderes y funciones otorgados a los organismos electorales: en Chile y Argentina por ejemplo, la gestión electoral es compartida con organismos de gobierno, mientras que en Perú y México se ha confiado a dos organismos electorales autónomos, uno dedicado a la administración de las elecciones y otro al contencioso o justicia electoral. ¿Por qué en la mayoría de los países se diseñaron organismos electorales con tales características?

La creación de organismos electorales a finales del siglo xx en América Latina estuvo condicionada por factores: a) históricos, como el tipo de transición a la democracia y las herencias culturales políticas anteriores al autoritarismo allí donde existió; b) coyunturales, tales como las dinámicas políticas internas relacionadas con los equilibrios de poder que llevaron a

amplias reformas políticas que incluyeron la gestión de las elecciones, y c) administrativos, en algunos casos se trató de mejorar la gestión electoral de forma progresiva, creando nuevas instituciones y desapareciendo o transformando otras.

A partir de los años ochenta del siglo xx se observan importantes cambios, un antes y un después en el diseño de los organismos electorales. La gestión de las elecciones encomendada a organismos relativamente independientes y especializados apareció ya en la primera mitad del siglo xx, pero nunca adquirió tal relevancia sino hasta los procesos de democratización de las últimas dos décadas de ese siglo. Inicialmente se privilegiaron los tribunales electorales, pero posteriormente se difundió el modelo de gestión electoral compartida privilegiando la creación de comisiones electorales independientes. La forma de transición a la democracia fue un factor que influenció el diseño de los organismos electorales. Allí donde la transición fue efecto del quiebre de la coalición militar gobernante como en Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú, fue hasta avanzado el proceso de democratización que la gestión electoral cobró relevancia y se impulsaron reformas al respecto. Así mismo, allí donde las dictaduras militares fueron más severas, el interés por la gestión de las elecciones fue menos relevante que en otros casos. Todavía donde se han llevado a cabo más reformas electorales como en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, han sido en parte impulsadas por los riesgos de involución democrática. Cabe destacar que en casi todos los países durante los procesos de reforma en la gestión electoral, la autocalificación de las elecciones fue desapareciendo, es decir, el proceso por el cual los mismos parlamentarios calificaban el proceso por el cual fueron electos, con tres excepciones: Argentina, Brasil y Venezuela. En algunos casos, la desaparición de la autocalificación implicó que los parlamentos se involucrarán más en el diseño, conformación y control de los organismos electorales.

Si bien la independencia sobresale como una característica central de estos organismos, no es una variable explicativa sobre su desempeño ni mucho menos explica por sí mismo su impacto en la confiabilidad de las elecciones. Varios estudios que se han citado en esta investigación han considerado la independencia como la variable principal para explicar la confianza hacia las elecciones, pero sin profundizar en sus características, en los grados que puede asumir, ni su relación con otras variables internas. Incluso la independencia se ha considerado como una garantía de la imparcialidad, cuestión que es errónea. La propuesta que se desarrolló en este trabajo fue un “Modelo de Análisis del Desempeño de los Organismos Electorales” basado en el “impacto esperado” en términos formales. ¿En qué medida los organismos electorales y bajo cuáles criterios aseguran la gobernanza electoral? El impacto tiene tres dimensiones: i) la confianza en las elecciones;

ii) su influencia en la legitimidad del sistema, y iii) la capacidad de garantizar los derechos políticos. Analizar el impacto formal implica el análisis de las reglas (Constitución, leyes, normas) sobre el organismo, los procesos y los actores de las elecciones. Se optó por seleccionar cuatro dimensiones que reflejan el desempeño en términos formales: (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*, y (iv) Grado de *imparcialidad* en la toma de decisiones.

Prácticamente todos los organismos electorales analizados tienen amplios poderes sobre las elecciones, exceptuando aquellos organismos del tipo gubernamental y que sólo llevan a cabo algunas funciones administrativas. Los organismos que se consideran autónomos dentro de la estructura del Estado, incluidos los tribunales electorales, así como las comisiones que llevan a cabo tanto funciones de administración como de justicia electoral, son los que tienen mayores poderes sobre las elecciones. Empero, mayores poderes no significa que los organismos electorales sean más eficientes. La imparcialidad es la variable tanto de contenido como de impacto que resulta más relevante en dicho aspecto. Dado el contexto y las herencias históricas en la región, la configuración necesaria para asegurar que su función de imparcialidad sea más eficiente implica la presencia de amplios grados de independencia, aunque no es una garantía. Mientras que las funciones garantistas y sus amplios poderes no son necesariamente condiciones que aumenten o disminuyan la capacidad de ser un organismo electoral imparcial en el desempeño de sus tareas.

Aunque de manera marginal, se observó que la gestión de las elecciones en América Latina, en la mayoría de los casos, tienen altos costos, y esta situación no implica que sean más eficientes pues comparativamente en las democracias consolidadas los costos electorales son más bajos. Empero, tampoco se puede asegurar que tender hacia una gestión electoral más barata las hará más eficientes. En cuestiones electorales difícilmente se puede encontrar una solución ideal en términos económicos, pues existe una estrecha relación entre el modelo de gestión electoral adoptado y el contexto político, que en el caso de América Latina tiende a ser inestable y a cambiar durante las coyunturas. En casos, como en Brasil, México, Perú y Venezuela, las funciones de los organismos electorales no se reducen a la mera gestión de los procesos electorales, también cumplen con otras tareas de educación cívica, promoción de la democracia, observación de elecciones en otros países, etc.

Ahora bien, teóricamente se espera que un buen desempeño implique también unos niveles de satisfacción con el organismo y con las elecciones. Confiar en las elecciones cobra especial relevancia en las democracias en proceso de consolidación y es parte del proceso de legitimación del régimen en cuestión. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro de poco más de una década, la mayoría de la población en la región prefiere la democracia al autoritarismo, pero no está satisfecha con ésta; no confía en los partidos políticos aunque está convencida de que las elecciones son importantes para la democracia y considera también que existen cuestiones más relevantes para su funcionamiento. Más aún, una gran parte de la población cree que las elecciones en sus respectivos países son fraudulentas, empero, salvo ciertas excepciones, confía en los organismos electorales.

Contrario a lo que se pudiera pensar, en los países donde las reformas electorales han sido mínimas y donde los organismos electorales tienen menores poderes sobre los procesos electivos, es donde la mayoría de la población tiende a confiar en mayor medida en las elecciones. Tales son los casos de Argentina, Chile y Uruguay, que transitaron a la democracia desde regímenes fuertemente autoritarios.

De forma inversa sucede en los países que se han llevado a cabo amplias y diversas reformas electorales tanto en el sistema de asignación de escaños como en la gestión electoral, la población cree que las elecciones son más fraudulentas que limpias, como en México, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y en menor medida Brasil. Es estos países los organismos electorales gozan de altos índices de independencia y tienen amplios poderes sobre la gestión electoral, pero ello no se refleja en las percepciones de la población. Perú y Venezuela son los casos en los que se han mostrado tendencias disímiles. En el primero negativas: en Perú se han llevado a cabo amplias y profundas reformas electorales, se ha reorganizado la gestión electoral pasando de un sistema de gestión unificado a uno compartido, pero la confianza hacia las elecciones es cada vez más negativa; mientras que en Venezuela, llevándose a cabo procesos similares, y a pesar de negativas evaluaciones sobre el desempeño real del ahora cuarto poder, el electoral, que en los últimos años ha quedado bajo el control de un solo partido personalista, existen tendencias positivas en cuanto a la confianza en las elecciones. En síntesis, se presenta el caso paradójico: allí donde los organismos electorales tienen mayores niveles de independencia y poderes sobre los procesos electorales y donde se han llevado a cabo amplios procesos de reforma en la materia la población sigue desconfiando de las elecciones.

Pero la desconfianza hacia las elecciones no sólo la tienen los ciudadanos. Muchos políticos y en específico los parlamentarios tienen percepciones un

tanto contradictorias hacia los procesos que los llevan al poder. Nuevamente sobresalen tres excepciones: en Argentina, Chile y Uruguay los parlamentarios tienden a confiar ampliamente en la limpieza de las elecciones y confían en la misma medida en el organismo que las gestiona. No sucede lo mismo en el resto de los países, llegándose a presentar altos índices de desconfianza tanto hacia las elecciones como hacia los organismos electorales como en Ecuador, Perú y Venezuela; pero en otros como México, Bolivia, Brasil y Colombia se presenta la situación que se confía en el organismo electoral, pero no así de las elecciones.

La confianza que los políticos expresan sobre los procesos electorales tiende a estar condicionada con la posición que obtienen sus partidos en las elecciones. La observación no es simple. En algunos casos se encuentra que sólo cuando el margen de victoria presidencial y al parlamento es amplio, entonces los políticos pertenecientes a los partidos vencedores tienden a expresar mayor confianza hacia las elecciones; así también si se encuentran en la oposición y su margen de maniobra es amplio. Sólo estas condiciones tienden a influir en la confianza hacia los procesos electorales, pues no se puede afirmar que siempre es la posición obtenida a partir de las elecciones incida en ella.

Las elecciones siguen siendo el centro de atención en las democracias latinoamericanas y sobre todo las presidenciales, pero también es cierto que se han convertido en procesos rutinarios y salvo ciertas coyunturas muy específicas, prácticamente todos los procesos electorales cumplen con los requisitos de libres, justas y limpias. Se podría decir que la gestión de las elecciones debería convertirse en una tarea menos complicada de lo que es actualmente. Los organismos electorales latinoamericanos son instituciones colosales respecto a aquellos existentes en las democracias consolidadas. En el momento de la transición su rol fue fundamental, hoy lo es también, pero quizá en menor medida. Más aún, el que existan cada vez más procesos de reformas en el ámbito electoral muestra que no es en la gestión electoral ni en los mecanismos de representación donde está el *déficit* de las democracias latinoamericanas. Si algo es muy claro, es que en aquellos países en los que las reglas del juego electoral han sufrido mayores cambios, existe mayor insatisfacción con la democracia. Quizá las sociedades latinoamericanas, los políticos que las gobiernan o desean gobernarlas, así como los líderes de opinión e intelectuales que tratan de incidir en sus destinos, deberían centrar sus energías para pensar y llevar a cabo otro tipo de reformas, como económicas y sociales, para mejorar la calidad de las democracias en la región y de esta forma quizá aumentaría la satisfacción de los ciudadanos con esta forma de gobierno.