



ÓRGANOS DE  
**ADMINISTRACIÓN  
ELECTORAL**  
EN AMÉRICA LATINA, 2010-2012

**26** Cuadernos de Divulgación  
de la Justicia Electoral

Irma Méndez de Hoyos

**Órganos de administración  
electoral en América Latina,  
2010-2012**

**Irma Méndez de Hoyos**

Profesora-investigadora  
en la Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (Flacso),  
sede México y co-coordinadora  
nacional de la Red  
de Investigación de la Calidad  
de la Democracia en México.

342.704  
M365o Méndez de Hoyos, Irma.

Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012 / Irma Méndez de Hoyos. -- 1ª ed. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

71 p. -- (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 26)

ISBN 978-607-708-235-4

1. Autoridades electorales -- América Latina. 2. Órganos electorales -- América Latina 3. Justicia electoral -- América Latina. I. Título. II. Serie.

## **SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL**

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad  
exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-235-4

Impreso en México.

## **DIRECTORIO**

### **Sala Superior**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

### **Comité Académico y Editorial**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

### **Secretarios Técnicos**

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

# ÍNDICE

Presentación .....	9
Introducción .....	11
Órganos electorales. Funciones y modelos .....	14
Órganos electorales en América Latina. Independencia y profesionalismo .....	25
Política, elecciones y confianza .....	60
Conclusiones .....	67
Fuentes consultadas .....	68

## PRESENTACIÓN

La integración de órganos electorales ha sido piedra angular en los procesos de democratización de la mayoría de los países latinoamericanos. Una de las premisas en las cuales descansa dicha situación consiste en que una adecuada conformación de los árbitros que custodian las elecciones contribuye a legitimar los procesos de renovación política, así como a que la ciudadanía tenga confianza en ellos.

El texto que el lector tiene en sus manos es presentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y forma parte de la serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. Este número trata de la integración y de los principios que deben distinguir a los órganos electorales en América Latina.

En este trabajo, la doctora Irma Méndez de Hoyos estudia la configuración y las características políticas de 16 países del continente americano: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El propósito de la autora, como lo señala ella misma, es analizar la integración de los órganos electorales, su grado de independencia y profesionalismo, así como los atributos que coadyuvan a la calidad de las elecciones.

Al señalar las principales funciones de los árbitros electorales, la autora destaca que la conformación de éstos ha sido resultado de una multiplicidad de factores, entre los cuales, el contexto político y social es uno de los más importantes; ya que, de acuerdo con cada contexto, se tendrá un modelo de corte gubernamental, independiente o mixto. Entonces surgen algunas de las interrogantes que se plantean en este texto: ¿hay diseños institucionales más confiables y mejores que otros? ¿Qué relación guardan los distintos modelos de órganos electorales con el buen desempeño de la función electoral? ¿Qué ventajas o desventajas implica la elección de un modelo determinado?

Una aportación destacable de este trabajo es que la autora observa desde la formalidad las variables que hacen posible que los miembros de los órganos electorales desempeñen sus funciones de acuerdo con los principios de independencia, imparcialidad y profesionalismo, asimismo involucra la perspectiva empírica. Por ejemplo, la autora sugiere que para valorar la independencia de los órganos electorales no basta con estudiar su estructura, sino que es necesario atender el proceso y el contenido de sus decisiones.

Por su parte, el principio de imparcialidad obliga a los miembros de los órganos electorales a tratar a todos los actores políticos de acuerdo con el imperio de la ley, mientras que el principio de profesionalismo les impone actuar con eficiencia y eficacia, y la utilización de su capacidad técnica para desempeñar sus tareas esenciales.

Pero, ¿tales atributos bastan para garantizar la integridad de los procesos electorales? Para responder a dicha cuestión, la autora plantea una posible relación entre la confiabilidad de los órganos electorales y la percepción de confiabilidad de las elecciones como procesos limpios. Su conclusión es sin duda enriquecedora, puesto que obliga a repensar estos desafíos para hacer de las democracias, democracias de calidad.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

En América Latina los procesos de transformación democrática recientes han estado acompañados por el establecimiento de órganos electorales cuyo papel es fundamental para la estabilidad política de los países de la región y, en esa medida, para su consolidación democrática. Dichos órganos son instituciones encargadas directamente de la organización de las elecciones e indirectamente contribuyen a la aplicación de la ley y la convivencia democrática. En el presente texto se analiza la integración de los órganos electorales, así como su grado de independencia y profesionalismo, en la medida en que constituyen atributos que fortalecen su desempeño y contribuyen a la calidad de las elecciones en América Latina. Finalmente se intenta contextualizar el trabajo de los órganos electorales para comprender no sólo la complejidad del desarrollo de sus funciones sino algunos de los retos a los que se enfrentan.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La democracia es más que elecciones, pero no puede ser menos.<sup>2</sup> Autores clásicos como Norberto Bobbio señalan que la democracia está caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y mediante qué procedimientos (Bobbio 1986, 14). Desde esta perspectiva, las elecciones constituyen ante todo el mecanismo por el cual los ciudadanos eligen a los gobernantes. Por su parte, Nohlen distingue entre elecciones competitivas, semicompetitivas y no competitivas, y caracteriza a las primeras como aquellas que garantizan la oportunidad y la libertad de elegir entre varios partidos, es decir, la posibilidad de tomar decisiones libremente (Nohlen 1994, 11).

---

<sup>1</sup> Agradezco a Claudia Wittig su invaluable apoyo como investigadora júnior. Sin su trabajo de alta calidad, dedicación y compromiso este texto no hubiera sido posible.

<sup>2</sup> Dahl coloca a las elecciones libres y limpias como una de las siete instituciones que distinguen a los regímenes políticos de los países democráticos modernos o poliarquías (Dahl 1991, 21).



Desde un enfoque más amplio, las elecciones son un mecanismo que permite vincular las preferencias de los ciudadanos con la formación de gobiernos, así como con las políticas públicas que éstos diseñan e implementan y los resultados que obtienen.<sup>3</sup> En la perspectiva de la calidad de la democracia, la competencia política implica elecciones libres y justas entre diversos partidos políticos, así como una amplia participación: dos condiciones cruciales para la rendición de cuentas vertical. Esta última entendida como la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando son cuestionados por los votantes durante las elecciones o por órganos constitucionales (Diamond y Morlino 2004, 25). Por lo que las elecciones cobran un significado integral en la medida en que son el mecanismo mediante el cual los partidos en el gobierno y el gobierno mismo rinden cuentas de sus acciones y resultados.

Ahora bien, para que las elecciones cumplan con su carácter democrático, esto es, para que sean competitivas, se requiere que cumplan con ciertos requisitos o principios. Nohlen (1994, 14) destaca los siguientes:

- 1) La propuesta electoral debe ser libre y competitiva.
- 2) La competencia entre candidatos, estructurada alrededor de sus posiciones y programas políticos.
- 3) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura.
- 4) La libertad de elección, que se asegura por la emisión secreta del voto.
- 5) El sistema electoral, que implica reglas para la conversión de votos en escaños.
- 6) La decisión electoral, limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral.

---

<sup>3</sup> Albert Weale señala que en una democracia las decisiones públicas importantes en cuestión de leyes y de políticas públicas dependen directa o indirectamente de la opinión pública formalmente expresada por los ciudadanos de la comunidad [por medio de las elecciones], la gran mayoría de los cuales goza de iguales derechos políticos (Weale 1999, 14).

El alcance de estos requisitos y su efectivo cumplimiento están vinculados a los llamados órganos de administración electoral (OAE) (*electoral management bodies*, EMB en inglés) que son órganos públicos, en muchos casos autónomos y de carácter administrativo, como su nombre lo indica, además, poseen un fuerte componente técnico y son responsables directos de organizar las elecciones.

La tendencia en gran parte de América Latina y en el mundo — sobre todo en las democracias emergentes o nuevas— ha sido establecer órganos de administración electoral independientes del gobierno en turno (Foro Internacional OEC 2006, 34; López-Pintor 2000, 19). Pese al avance que esto representa, la organización de las elecciones sigue siendo, en algunos casos, un motivo de disputa entre actores políticos, en la que los gobiernos y los partidos muchas veces se niegan a renunciar a su intervención directa o indirecta en los comicios. En este sentido, destaca que uno de los elementos o ejes del debate en torno a los OAE es su independencia, es decir, su capacidad para garantizar una toma de decisiones imparcial y, en esa medida, asegurar una cancha del juego pareja (*level playing field*, en inglés), donde ningún jugador tenga ventajas anticipadas.

Las elecciones que se celebran en muchos países de América Latina han sido calificadas como democráticas dado que en general satisfacen los requisitos básicos de elecciones libres, limpias, competitivas y transparentes. Sin embargo, su validez y legitimidad aún parecen frágiles y vulnerables ante los cuestionamientos de los perdedores en las contiendas.<sup>4</sup> Lo mismo sucede ante la intervención de los llamados poderes fácticos o ante la inacción de los OAE, que no han evitado que los procesos electorales en su conjunto parezcan —o sean— influidos o manipulados de manera que estén sesgados hacia alguno de los contendientes, independientemente de que los votos se cuenten, y se cuenten bien. Así pues,

---

<sup>4</sup> La aceptación de los resultados de las elecciones por parte de los contendientes y en particular del principal perdedor (o perdedores si es alianza) constituye uno de los factores que más influye en la legitimidad de las elecciones (Anderson, Blais, Bowler, Donovan y Lishaug 2007).

resulta significativo estudiar qué tipo de órganos electorales se encargan de las elecciones en América Latina y qué facultades tienen, así como avanzar en el análisis de sus características esenciales. Por tanto, el objetivo es examinar en qué medida el diseño institucional de los órganos electorales efectivamente constituye una garantía, al menos en la ley, de su independencia y profesionalismo, dos atributos esenciales de los OAE para elevar la calidad de las elecciones en la región.

Guiado por el fin expuesto, el presente trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se describen los principales modelos de órganos electorales en el mundo y sus funciones, así como las ventajas y desventajas de cada uno de ellos que han sido planteadas por la literatura. En la segunda sección se analizan los OAE en América Latina, su tipología e integración, y posteriormente dos de sus atributos fundamentales: el profesionalismo y la independencia. Finalmente, en la última sección se contextualizan y exponen los problemas a los que se enfrentan los OAE en América Latina, en virtud de algunos datos que muestran cuestionamientos a la legitimidad de las elecciones en general, o al menos respecto de su calidad.

## **ÓRGANOS ELECTORALES. FUNCIONES Y MODELOS**

Según López-Pintor, los OAE se encargan directamente de la organización de elecciones e, indirectamente, de la gobernanza y el Estado de Derecho. Además, pueden contribuir significativamente en la obtención de los tres principales activos de la gobernanza democrática (López-Pintor 2000, 63): participación (articulación de procesos de movilización de votantes), formulación de políticas (mediante negociaciones y consensos entre los diferentes actores de la competencia electoral) y Estado de Derecho (en el ejercicio de los derechos políticos relacionados con el voto).

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional, por sus siglas en inglés) señala que un OAE es una organización o cuerpo que tiene el propósito

y la responsabilidad de manejar todos o algunos elementos que son esenciales para la conducción de elecciones, así como los instrumentos directos de la democracia, tales como los referendos o iniciativas ciudadanas, si son parte del marco legal. Los elementos esenciales para la conducción de elecciones incluyen (IDEA Internacional 2006b, 5):

- 1) Determinar quién es elegible para votar.
- 2) Recibir y validar las nominaciones de participantes electorales (para elecciones, partidos políticos o candidatos).
- 3) Conducir las votaciones.
- 4) Contar los votos.
- 5) Validar los votos.

IDEA Internacional (2006a, 4) también señala que, además de estas funciones esenciales, un OAE puede llevar a cabo otras actividades complementarias o de apoyo para celebrar elecciones o aplicar instrumentos de democracia directa como plebiscitos, referendos, consultas, entre otros.

Como es de suponerse, el modelo de OAE de un país es resultado de múltiples factores, entre ellos, los contextos institucional y político cobran una importancia fundamental. Esto es así en la medida en que los órganos electorales administran el acceso al poder, lo que implica un conflicto de intereses y la competencia entre partidos. Tal vez por lo mismo sea fácil reconocer que hay múltiples tipos de OAE en el mundo, lo que a su vez ha derivado en una variedad de criterios para clasificarlos. Uno de los criterios más influyentes es el del reclutamiento (López-Pintor 2000; Foro Internacional OEC 2006), aunque también existe el del reclutamiento combinado con funciones. También debe considerarse el criterio de clasificación de acuerdo con las estructuras unificadas o con varios órganos electorales (Foro Internacional OEC 2006).

De acuerdo con el reclutamiento, hay dos grandes clasificaciones. Según la primera, los órganos electorales pueden ser partidistas, híbridos o independientes (Foro Internacional OEC 2006). En los partidistas, los partidos políticos son miembros del máximo órgano electoral o tienen representantes directos; en los híbridos, los

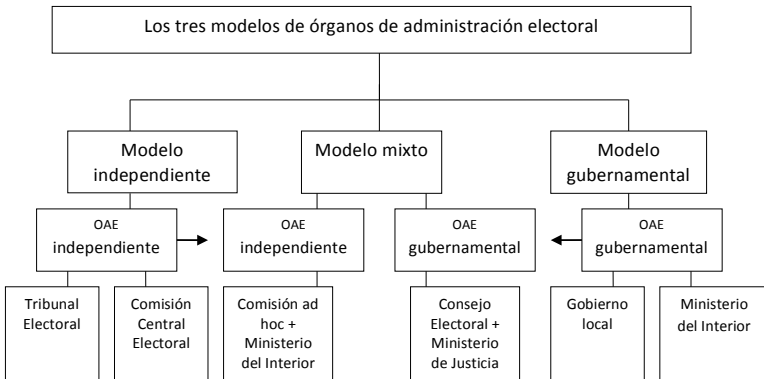
miembros del órgano son personalidades independientes que pasan por un proceso de elección donde hay componentes políticos, como el Congreso, y en el caso de los independientes, sus miembros son estrictamente independientes, esto “no sólo en la selección de las personalidades, sino en el proceso y mecanismos de elección” (Foro Internacional OEC 2006, 25).

Dentro de la segunda clasificación se presentan cuatro enfoques: gubernamental, judicial, multipartidista y profesional (o de expertos) (López-Pintor 2000). En el enfoque gubernamental, las elecciones son organizadas por funcionarios públicos; en el judicial, por jueces; mientras que en el multipartidista, por representantes de los partidos. Por su parte, en el enfoque profesional (expertos) los partidos designan por consenso a un grupo de individuos expertos en elecciones y reconocidos por su independencia.

También vale la pena mencionar que, con base en la clasificación que combina reclutamiento con funciones, entre los órganos electorales pueden distinguirse comisiones electorales nacionales, independientes y permanentes, así como sistemas electorales centralizados y descentralizados.

IDEA Internacional simplifica las clasificaciones de los OAE y considera que hay tres de ellos: independiente, mixto y gubernamental (véase figura 1).

**Figura 1. Modelos de órganos de administración electoral**



Fuente: IDEA Internacional (2006b, 10).

Como se observa en la figura, el OAE independiente, por lo general, tiene un solo componente, el cual está representado por una comisión electoral, aunque hay casos en que dentro del mismo modelo de independencia hay dos órganos electorales. Por ejemplo, en México coexisten el Instituto Federal Electoral (IFE),<sup>5</sup> encargado de la administración electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), responsable de la resolución de disputas.

En tanto el modelo mixto contempla la combinación de los otros dos tipos de OAE, el independiente y el gubernamental, y está integrado por miembros independientes que normalmente supervisan a los encargados directos de implementar las elecciones, quienes generalmente constituyen parte del órgano gubernamental. Además, el modelo mixto permite tener flexibilidad en cuanto a la permanencia o no permanencia de los órganos electorales.

Finalmente, el modelo gubernamental involucra básicamente órganos públicos, ya sea secretarías de Estado o autoridades locales, quienes directamente organizan e implementan las elecciones.

Como se puede observar en el cuadro 1, cada uno de los modelos de organismos electorales difiere en su estructura y funciones y, en consecuencia, en su contribución a la calidad de las elecciones. Destaca, por supuesto, que en términos de su diseño institucional el elemento diferenciador entre ellos es su dependencia o independencia con respecto al Poder Ejecutivo. Así, en el caso del modelo independiente, su signo distintivo es desde luego su independencia respecto de la rama ejecutiva del gobierno. Lo opuesto aplica para el modelo gubernamental que depende totalmente del Ejecutivo, pues el órgano electoral encargado de los comicios forma parte de alguna secretaría o dependencia de gobierno, o directamente de un gobierno local. En el caso del modelo mixto se combinan las dos modalidades: un órgano electoral independiente

---

<sup>5</sup> El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

de la rama ejecutiva del gobierno está casi siempre encargado de vigilar o supervisar a la instancia directamente responsable de la conducción (o implementación) de las elecciones, constituida por el órgano gubernamental y cuyas tareas son fundamentalmente operativas.

**Cuadro 1. Características de los modelos de órganos electorales**

Aspecto	Modelo independiente	Modelo gubernamental	Modelo mixto	
			Componente independiente	Componente gubernamental
Diseño institucional	Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno.	Está ubicado dentro de la dirección de un ministerio del gobierno o de un gobierno local.	Es institucionalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno.	Está ubicado dentro de la dirección de un ministerio del gobierno o de un gobierno local.
Instrumentación	Es plenamente responsable de las áreas operativas.	Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno.	Tiene autonomía para vigilar o supervisar las tareas operativas y en algunos casos para fijar las políticas aplicables.	Las tareas operativas están sujetas a la dirección de la rama ejecutiva del gobierno y a la vigilancia o supervisión por parte del componente independiente, que a veces también puede fijar las políticas aplicables.
Rendición formal de cuentas	No le rinde cuentas a la rama Ejecutiva del gobierno, pero como regla general es formalmente responsable ante el Legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado.	Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno.	No le rinde cuentas a la rama ejecutiva del gobierno y es formalmente responsable ante el Legislativo, la rama judicial o el jefe de Estado.	Plenamente responsable ante la rama ejecutiva del gobierno.

*Continuación.*

Aspecto	Modelo independiente	Modelo gubernamental	Modelo mixto	
			Componente independiente	Componente gubernamental
Atribuciones	De acuerdo con lo dispuesto por la ley, tiene atribuciones para desarrollar de manera independiente el marco reglamentario en materia electoral. <sup>A</sup>	Sus atribuciones se limitan a tareas operativas.	De acuerdo con lo dispuesto por la ley, a menudo tiene atribuciones para desarrollar de manera independiente el marco reglamentario en materia electoral. Vigila o supervisa a la instancia encargada de conducir las elecciones.	Sus atribuciones se limitan a tareas operativas.
Composición	Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo.	Está encabezado por un ministro o funcionario público. Como regla general, no tiene un órgano directivo colegiado, sólo un secretariado.	Está integrado por un órgano directivo colegiado cuyos miembros no pertenecen a la rama ejecutiva del gobierno mientras ocupan el cargo.	Está encabezado por un ministro o funcionario público. No tiene órgano directivo colegiado, sólo un secretariado.
Duración del mandato	Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero no necesariamente fija un período predeterminado.	La duración en el cargo no está garantizada.	Ofrece seguridad en el ejercicio del cargo, pero no necesariamente fija un período predeterminado.	La duración en el cargo no está garantizada.
Presupuesto	Tiene y administra su propio presupuesto de manera independiente al control del gobierno.	Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local.	Dispone de su propio presupuesto.	Su presupuesto es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local.

<sup>A</sup> Algunos OAE de modelos independiente y mixto no tienen atribuciones reglamentarias.  
 Fuente: IDEA Internacional (2006a, 6-7).



Entre los tres modelos también destacan los contrastes relativos a la composición de los órganos electorales. Según IDEA Internacional, el órgano electoral en el modelo independiente está integrado por un órgano directivo colegiado, mientras que en el modelo gubernamental, el OAE está encabezado por un funcionario público que se auxilia de un secretariado. Como se observa, la naturaleza de la toma de decisiones es radicalmente distinta, pues el primer caso tenderá a la dominación de la negociación y la búsqueda de consensos. Mientras que en el segundo muy probablemente privará una toma de decisiones más orientada por criterios administrativos y gerenciales. Por su parte, en el modelo mixto se combinan los órganos colegiados propios del órgano electoral independiente con los gubernamentales, éstos comúnmente encabezados por determinados funcionarios. Finalmente, destaca lo relativo al presupuesto de los órganos electorales, asunto que impacta directamente en sus actividades. En el caso del modelo independiente, el órgano electoral administra su propio presupuesto, mientras que en el gubernamental el presupuesto de los OAE es parte del que le corresponde a la secretaría o autoridad local de la que depende. El modelo mixto dispone de su propio presupuesto, pero es parte del que le corresponde al ministerio de gobierno o autoridad local (IDEA Internacional 2006a, 7).

Como se observa, hay marcadas diferencias entre los tres modelos y cada uno de ellos tiene o representa ventajas y desventajas, por lo que cada modelo debe ser colocado en contexto, y así valorarlo en función de las necesidades sociales y políticas de cada situación. Precisamente, IDEA Internacional hace un recuento de ventajas y desventajas de estos modelos de órganos electorales.

En el caso del modelo de OAE independiente, IDEA Internacional señala que una de sus ventajas radica en que tiende a inspirar confianza en los resultados de las elecciones, así como en el proceso electoral en su conjunto, en la medida en que su conducción está libre de consideraciones políticas. Se reconoce, sin embargo, que su carácter independiente a su vez puede implicar cierto aislamiento político y algunas dificultades para lograr el profesionalismo que muchas veces tienen los órganos gubernamentales. En tanto, el modelo gubernamental supone una estructura electoral

menos “densa”, menos costosa, y muy especializada. Si bien se critica su posible uso con fines político-electorales a favor del partido en el gobierno. Finalmente, en el caso del modelo mixto se destaca la posibilidad de una buena complementación entre un órgano electoral independiente, encargado fundamentalmente de la conducción, y otro básicamente técnico (gubernamental) supervisado por el primero. Entonces, este modelo supone una excelente coordinación y pocos conflictos burocráticos (IDEA Internacional 2006b, 21).

Es importante reconocer que no hay modelos buenos o malos, pero también que algunos funcionan y otros no, parafraseando a Dieter Nohlen (1994) con respecto a los sistemas electorales. En este sentido, debe señalarse que hay factores que condicionan el desarrollo del sistema electoral en el mundo, entre los que destacan la tradición del constitucionalismo, la voluntad de los líderes de negociar durante el periodo de transición y en el proceso de consolidación, el alcance de la economía y la amplitud y la fuerza tanto de las protestas cívicas como de la oposición (López-Pintor 2000, 21). Según IDEA Internacional, el comportamiento del OAE también depende del marco electoral, las expectativas sociales y políticas, y el ambiente cultural dentro del cual existe. Estas influencias incluyen los compromisos políticos que no permiten al OAE actuar libre e imparcialmente, el rango de poderes y funciones que le son otorgados, las habilidades de los miembros o el *staff* para ser designados y la duración de su encargo, la manera en que los miembros y el *staff* son seleccionados y nombrados, el marco de vigilancia y la rendición de cuentas, y si un OAE tiene personalidad legal y capacidad para demandar o ser demandado (IDEA Internacional 2006b, 11).

Ahora bien, la tendencia más generalizada en el mundo, particularmente en las nuevas democracias, es el establecimiento de comisiones electorales independientes, permanentes y multipartidistas. Otra práctica importante es garantizar su estatuto jurídico en la respectiva Constitución, así como su desarrollo institucional basado en apoyo técnico y financiero proveniente de donaciones, aunque en muchos países aún dominan los recursos públicos.

Finalmente, es imprescindible señalar que cualquiera que sea el modelo, estructura o enfoque que inspire o domine el diseño institucional de los órganos electorales, éstos deben asegurar la legitimidad y credibilidad del proceso electoral, pues esto redundaría en la estabilidad política del régimen. Según IDEA Internacional, esto puede lograrse si la administración electoral está fundada en algunos principios fundamentales como: independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, profesionalismo y vocación de servicio (IDEA Internacional 2006b, 22). Uno de los grandes retos de los órganos electorales es lograr la actuación efectiva y real de las instituciones de acuerdo con estos principios, lo que implica cerrar la amplia brecha entre lo formal y lo real que caracteriza el Estado de Derecho en muchos de los países de América Latina (O'Donnell 2007, 25).

Cada uno de estos principios genera controversia pues no tienen un significado unívoco y su sentido suele estar sujeto a diversas interpretaciones. Aun así es importante destacar algunos de los rasgos distintivos de tres de estos principios que sostienen una gobernanza electoral efectiva y tendrían que guiar tanto el diseño institucional como el ejercicio de los OAE en América Latina: la independencia, la imparcialidad y el profesionalismo.

La independencia es, sin duda, uno de los ejes rectores de los órganos autónomos y, al mismo tiempo, es uno de los que mayor debate genera. Como punto de partida, es importante reconocer que la independencia de los OAE ante todo supone un estatuto jurídico que reconoce cierto grado de autonomía en términos de atribuciones y presupuesto, y respecto de algún o algunos órganos rectores, los cuales en la mayoría de los casos se refieren a los ejecutivos nacionales.

Según IDEA Internacional (2006b), el término independencia implica dos conceptos diferentes. Por un lado, el relacionado con la independencia estructural del gobierno y que da lugar al modelo independiente de administración electoral, y por el otro el relativo a la toma de decisiones, y lo que IDEA Internacional llama independencia sin temor o miedo (*fearless independence*) que supone que todos los OAE eviten doblegar sus decisiones a la influencia

gubernamental, política o partidista. Según IDEA Internacional (2006b, 22), estos dos significados conllevan temas con carácter distinto: uno es formal (o legal) y el otro normativo (o empírico), aunque están ligados en la medida en que el modelo legal de OAE independiente es el que más garantiza la independencia de decisión y acción de los órganos electorales. En este sentido, IDEA Internacional (2006, 22) también señala que “una cultura de independencia y el compromiso de los miembros del OAE para garantizar una toma de decisiones independiente son más importantes que la independencia estructural formal”.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el profesor Rafael López-Pintor a la cabeza, señala que el proceso de reclutamiento de sus miembros (tomadores de decisiones) constituye el eje sustantivo de la independencia de los órganos electorales y enfatiza la importancia de seleccionar personas independientes respecto del gobierno en turno —y en algunos casos de los partidos políticos— (López-Pintor 2000). Con esto se intenta garantizar la autonomía en la toma de decisiones.

En este sentido, se sostiene que la independencia “real” o “en los hechos” de los OAE implica ante todo que, en la toma de decisiones efectiva, cada uno de los miembros de los órganos electorales no obedezca con sus decisiones a entes o actores externos, ya sean políticos, partidistas, económicos o sociales, sino que aplique su *expertise* y conocimientos, y se guíe por un código de ética claro.

Otro de los principios rectores fundamentales es la imparcialidad que, como en el caso de la independencia, carece de un significado único y consensuado. Pese a esto es posible afirmar que la imparcialidad está intrínsecamente ligada a la independencia y ambas a la integridad y credibilidad del proceso electoral. Para IDEA Internacional (2006b, 23), la imparcialidad implica “tratar a todos los participantes en una elección de manera equitativa, justa y pareja; sin dar ventajas a ninguna de las tendencias políticas o grupos de interés”. IDEA Internacional añade que la imparcialidad tiene que ser puesta en práctica por medio de la conducta y las actitudes de los OAE respecto de sus *stakeholders*, en la medida en que

la imparcialidad es más un estado mental que una afirmación en la ley, aunque puede ser promovida por una revisión externa efectiva de las decisiones de los OAE y un código de conducta con fuertes sanciones (IDEA Internacional 2006b, 23).

En el presente texto se considera que la imparcialidad está vinculada a las normas, por ejemplo las de reclutamiento, en la medida en que éstas establecen o no incentivos para que los miembros de los OAE desvinculen su nombramiento respecto de los intereses de quienes los nombraron. De cualquier manera, hay que reconocer que los hombres y mujeres seleccionados para formar parte de un OAE aplicarán la ley con base en aquello que tienen a la mano: su lectura de la realidad, siempre impregnada de sus valores y de sus creencias.

Finalmente destaca el principio de profesionalismo que —junto con el de eficiencia— pone el acento en la capacidad técnica de los OAE para llevar a cabo sus tareas esenciales a fin de determinar quién está facultado para votar, organizar y procesar el registro de candidatos y partidos, instalar las casillas electorales y capacitar a su personal, y, por último, contar los votos y certificar su validez. Todas estas tareas esenciales requieren de una implementación meticulosa y de personal ampliamente capacitado (IDEA Internacional 2006b, 25). La meta está en la ejecución de sus tareas con estándares que contribuyan a garantizar los atributos fundamentales de las elecciones democráticas (libertad, igualdad, limpieza, equidad y competitividad), para con esto contribuir a la credibilidad y a la confianza en las elecciones.

Cabe destacar que hay autores y organismos que hablan de la integridad del proceso electoral y lo vinculan con el conjunto de atribuciones de los OAE y con su alcance. Según IDEA Internacional (2006b, 24) en la medida en que éstos tengan completa independencia de acción y total control en el proceso electoral será posible garantizar la integridad de las elecciones. Para autores como Sarah Birch la integridad del proceso electoral está ligada a la inexistencia de actos de corrupción, ya sea de parte de los propios funcionarios de los órganos electorales, los candidatos, los partidos u otros

actores directa o indirectamente involucrados. Birch propone el Índice de las Malas Prácticas Electorales (*Electoral Malpractice Index*, EMI) para valorar el nivel de corrupción electoral. Dicho índice está construido sobre la base de los reportes elaborados por las misiones de la Organización por la Seguridad y la Cooperación de la Oficina Europea de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés) que ha monitoreado las elecciones en Europa del Este y en países de la ex Unión Soviética (Birch 2007, 7).

Quizá uno de los grandes retos en América Latina precisamente sea cambiar de OAE que en general garantizan elecciones libres, limpias, equitativas y competitivas a órganos que, de manera efectiva, prevengan y castiguen las malas prácticas, especialmente la corrupción, y por tanto garanticen la integridad de los procesos electorales en un sentido amplio y, con esto, su calidad democrática.

## **ÓRGANOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. INDEPENDENCIA Y PROFESIONALISMO**

Las elecciones no son una novedad en América Latina. A principios del siglo xx y por varias décadas, países como Chile, Uruguay, Costa Rica, Colombia y Venezuela celebraron elecciones con un reconocido acento democrático (Peeler 2004, 43). En la mayoría de los casos, dicho periodo se vio interrumpido por el establecimiento de gobiernos autoritarios.<sup>6</sup> En otros países como México se siguieron celebrando elecciones ininterrumpidamente durante varias décadas; sin embargo, su calidad democrática inspiraba muchas dudas.

La tercera ola de democratizaciones en el mundo, iniciada en Portugal, modificó radicalmente la historia política de América

---

<sup>6</sup> Uruguay volvió a la democracia durante la Segunda Guerra Mundial. Brasil y Costa Rica se volcaron a la democracia a fines de la década de 1940. En otros cuatro países latinoamericanos —Argentina, Colombia, Perú y Venezuela— las elecciones llevadas a cabo entre 1945 y 1946 instauraron gobiernos elegidos por el pueblo. Sin embargo, las prácticas democráticas no perduraron, y a comienzos de la década de 1950 se instauraron dictaduras (Huntington 1994, 30).

Latina.<sup>7</sup> La transición a la democracia en esta región, es decir, el proceso mediante el cual los países en los que prevalecían regímenes de gobierno autoritarios transitaron hacia sistemas democráticos, colocó en una posición central la reflexión acerca de las condiciones institucionales y los procedimientos de una convivencia democrática (Prud'homme y Puchet 1989, 263-4).

A la etapa de liberalización, caracterizada por redefinir y ampliar los derechos,<sup>8</sup> siguió la de democratización (1980-1990). En la segunda hubo dos dimensiones particularmente relevantes: las condiciones que restringían la competencia partidaria y las opciones electorales (O'Donnell y Schmitter 1986). De lo cual deriva, sin duda, la gran importancia asignada a las elecciones libres, transparentes y justas en el proceso fundacional de la democracia política en América Latina.

López-Pintor señala que en estas transiciones latinoamericanas de la década de 1980 cada país restableció el patrón previo de autoridades electorales responsables del proceso electoral, que

---

<sup>7</sup> Sin ahondar en el debate acerca del significado de la democracia, Huntington reivindica la definición mínima de Shumpeter, y señala que “un sistema político del siglo xx se define como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de elecciones limpias, honestas, y periódicas, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (Huntington 1994, 20). A partir de lo cual, señala que en el mundo moderno se han producido tres olas de democratización. La primera tuvo sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa, y se extendió de 1828 a 1926. Sin embargo, la primera contraola, en la que algunos países volvieron a gobiernos no democráticos, tuvo lugar entre 1922 y 1942. La segunda ola se dio entre 1943 y 1962 al finalizar la Segunda Guerra Mundial, mientras la segunda contraola se produjo entre 1958 y 1975. Esto generó un gran pesimismo, especialmente respecto de la aplicabilidad de la democracia en los países en desarrollo. Finalmente, la tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó en Lisboa, Portugal, en 1974, cuando murió la dictadura que había nacido en 1926, luego de un golpe militar semejante. Huntington señala que durante los 15 años siguientes al fin de la dictadura portuguesa, en aproximadamente 30 países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos. En otros países se produjo una considerable liberalización y los movimientos en pro de la democracia ganaron fuerza y legitimidad. A finales de los años setenta, la ola democrática avanzó en América Latina y países como Ecuador, Bolivia, Uruguay y Argentina vivieron la caída de gobiernos militares y la elección de presidentes civiles. Más tarde, Brasil alcanzó un punto decisivo con la elección del primer presidente civil desde 1964, lo mismo ocurrió en El Salvador (1984) y Guatemala (1985) (Huntington 1994, 32-3).

<sup>8</sup> Según O'Donnell y Schmitter (1986, 7) se entiende por liberalización el proceso que hace efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros.

generalmente eran comisiones electorales independientes y permanentes o bien un tribunal. El autor agrega que en varios países de la región la autoridad electoral ha gozado históricamente de una alta estima pública, lo cual explica su supervivencia aún durante los regímenes militares, como en los casos de Uruguay, entre 1974 y 1980, y Chile, entre 1973 y 1988 (López-Pintor 2000, 33-4). En el cuadro 2 se presenta una breve descripción de los órganos electorales en México y su papel crucial en la transición y consolidación de la democracia en el país.

### **Cuadro 2. Caso. Los órganos electorales en México: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

En México se tiene un modelo de organización electoral compuesto por varios organismos electorales, uno administrativo, que es el IFE, encargado de toda la organización de las elecciones, y otro jurisdiccional, el TEPJF, que resuelve en forma definitiva las impugnaciones presentadas en las elecciones federales, y garantiza la protección de los derechos político-electorales de todos los ciudadanos.

¿Por qué son confiables los órganos electorales en México? En todo el mundo, un requisito indispensable para garantizar la imparcialidad de las decisiones de los órganos electorales es que éstos sean autónomos e independientes, es decir, que no estén controlados por el gobierno en turno. Éste es el caso del IFE y del TEPJF, cuya composición y funcionamiento garantizan su independencia, autonomía y profesionalismo.

La creación del IFE en 1990 significó establecer las condiciones para organizar elecciones democráticas. Su transformación gradual entre 1990 y 1996 le permitió pasar de ser un órgano electoral presidido por el Ejecutivo a uno totalmente independiente del gobierno. El IFE está integrado por ciudadanos expertos en materia de elecciones, quienes son propuestos por los partidos políticos. Además, es importante mencionar que cuenta con personal profesional e imparcial, y con amplia experiencia en la organización de elecciones, lo cual garantiza que los votos se cuenten, y se cuenten bien.



### *Continuación.*

El TEPJF es hoy un órgano electoral totalmente independiente del gobierno y del presidente de la República. Es la última instancia de decisión en materia electoral, en la medida en que sus decisiones son definitivas e inatacables. Además, tiene una de las tareas más importantes en materia electoral, pues realiza el cómputo final de la elección presidencial, resuelve las impugnaciones presentadas por los partidos y hace la declaración de validez de dicha elección en función del candidato que obtenga el mayor número de votos.

En suma, el IFE y el TEPJF son instituciones confiables, que con su trabajo cotidiano y profesional cumplen sin duda con el signo distintivo de toda democracia: garantizar la incertidumbre acerca del resultado final de la elección, pues nadie sabe de antemano quién va a ganar la contienda y, al mismo tiempo, otorgar a la sociedad certidumbre respecto de la calidad del proceso electoral, en el que todos los votos cuentan igual y se cuentan bien.

Fuente: Elaboración propia con datos del Cofipe (2008).

En el cuadro 3 se describe la composición de los OAE en los países de la región y el proceso de nombramiento de sus miembros; como se observa, hay una gran heterogeneidad en ambas dimensiones. Con respecto a la composición, sobresale el papel preponderante de jueces y magistrados quienes forman parte de muchos de los órganos electorales en América Latina, y que por lo general son percibidos como actores autónomos o independientes, apartidistas, y, en numerosos casos, confiables. En esta misma línea, destaca que de los OAE de los 16 países contemplados en este estudio, hay 9 constituidos como tribunales o cortes. En algún sentido, esto refleja la naturaleza contenciosa del proceso electoral en América Latina e impacta, sin duda, en el funcionamiento y en las atribuciones de los órganos encargados de organizarlo. Además, esto contrasta directamente con el carácter fundamentalmente técnico que tienen las elecciones en muchos otros países del mundo, particularmente en Europa, donde los comicios son organizados por el gobierno, siguiendo por supuesto el modelo gubernamental, en el que los asuntos técnicos predominan por sobre los políticos y los contenciosos.

Otro de los rasgos notables en la composición es que, por lo general, los OAE en América Latina son poco numerosos y sus organismos de toma de decisiones están integrados por entre 3 y 5 miembros, aunque hay otros con 7, 8 y 9 miembros (los más numerosos). Además del número resulta crucial analizar quiénes son sus miembros y de qué organismos proceden, pues de alguna manera ambas circunstancias determinan sus intereses. Como ya se mencionó, los jueces y los magistrados dominan en 9 órganos electorales de los 16 países estudiados, pero no todos ellos son propuestos por los mismos organismos; a algunos de ellos los nombra el presidente de la República, a otros el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, los partidos, los rectores de las universidades o los presidentes de asociaciones civiles. En todos los casos, sin embargo, está presente la búsqueda de personajes o actores imparciales, y algunas veces se les combina con representantes de partidos políticos. En general, el resultado es la conformación de órganos con un fuerte componente de independencia, lo cual puede claramente identificarse en los requisitos que tienen que cubrir los aspirantes a integrar los OAE en América Latina.

En el proceso de nombramiento de los miembros de los órganos electorales sobresalen varios elementos. El primero es el papel limitado o al menos no preponderante de los partidos políticos en varios países de la región. Esto contrasta de manera directa con el rol protagónico que tienen estas instituciones políticas en el caso de México, en el que los consejeros electorales del IFE son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Esto lleva a Fernando Barrientos a concluir en su estudio "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina" que:

En el caso de México el IFE es el más independiente del Poder Ejecutivo pero más dependiente del Parlamento, y la explicación se encontraría en que fueron precisamente las reformas electorales las que impulsaron el proceso de democratización y no una transición bien identificable como sucedió en otros países (Barrientos 2010, 19).

Barrientos señala que en gran parte de los países de América Latina los OAE gozan de mayor independencia respecto del Parlamento como sucede en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia (2003), Paraguay, Perú y Venezuela (1999),<sup>9</sup> mientras que en los casos restantes hay una mayor dependencia dado que es precisamente el Parlamento quien nombra a su presidente y tiene la capacidad de remover a sus miembros, tal como ocurre en México y en Uruguay (Barrientos 2010, 18-9).

En segundo lugar, sobresalen los OAE de algunos países en los que el proceso de nombramiento de sus miembros supone una gran autonomía respecto del Poder Ejecutivo y un papel preponderante del Congreso (o Parlamento), el cual es, en la mayoría de los casos, el órgano que decide quién integra finalmente el OAE. En este sentido resaltan los tres países donde es el presidente de la República quien los nombra: Argentina, Bolivia y Honduras.

En tercer lugar, resalta el papel activo y hasta protagónico de las universidades públicas y privadas. En este sentido destaca claramente el caso de Perú, donde los cinco miembros del Jurado Nacional de Elecciones provienen de agrupaciones de abogados (Colegio de Abogados, facultades de Derecho), de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos. Otro caso singular es el de Guatemala, donde la comisión de postulación está totalmente integrada por académicos o personalidades vinculadas con las universidades (rectores de universidades públicas y privadas y decanos de facultades). Sin duda, en ambos casos se coloca a los miembros del sector académico como garantía de independencia e imparcialidad. Esta cuestión debe ser analizada con indicadores que muestren, en la medida de lo posible, lo que efectivamente sucede; es decir, la imparcialidad e independencia real en el momento de tomar decisiones.

---

<sup>9</sup> En estos años hubo reformas legales que modificaron la conformación de los OAE, para distinguirlos dentro de las oleadas del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA).

**Cuadro 3. Composición de los órganos electorales**

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Argentina <sup>A</sup>	Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral	3 jueces y 2 secretaríos	Los jueces de la nación son nombrados por el presidente de la nación con acuerdo del Senado y, durante el receso del Congreso, en comisión hasta la próxima legislatura.	Ser ciudadano argentino, abogado con título que tenga validez nacional, con seis años de ejercicio de la profesión o función judicial que requiera el título indicado, 30 años de edad y no haber ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de la fecha de su designación.
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	7 vocales	La presidenta o el presidente del Estado Plurinacional designa a una o un vocal. La Asamblea Legislativa Plurinacional elige a seis vocales por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión de designación, garantizando la equivalencia de género y la plurinacionalidad. La convocatoria pública y la calificación de capacidad y méritos constituyen las bases de la designación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Los aspirantes a vocales del Tribunal Supremo Electoral se postularán de manera individual y directa. Las organizaciones de la sociedad civil tendrán derecho a hacer conocer por escrito sus razones de apoyo o rechazo a las postulaciones.	Cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, haber cumplido 30 años de edad al momento de su designación y tener formación académica. Hablar dos idiomas oficiales, título profesional con una antigüedad no menor a los 5 años; no tener militancia en ninguna organización política; no haber sido dirigente o candidato de ninguna organización política en los 5 años anteriores; no tener parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con ninguna funcionaria o funcionario del mismo Tribunal; renunciar de manera expresa y pública a la membresía en cualquier logia.

*Continuación.*

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Chile <sup>b</sup>	Tribunal Calificador de Elecciones	5 miembros	Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema, en la forma señalada para los cuatro ministros, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas.	Cinco de los miembros de la Corte Suprema deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, tener por lo menos 15 años con título, haberse destacado en la actividad profesional o universitaria y cumplir los demás requisitos que señale la ley orgánica constitucional respectiva. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos. Tratándose de proveer una vacante correspondiente a abogados extraños a la administración de justicia, la nómina se formará exclusivamente, previo concurso público de antecedentes.
	Servicio Nacional Electoral	5 consejeros	El consejo directivo estará integrado por cinco consejeros designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. El presidente formulará su proposición en un solo acto y el Senado se pronunciará sobre el conjunto de la propuesta.	Cumplir con los requisitos generales para ocupar cargos públicos; poseer título profesional de una carrera de, por lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste; acreditar experiencia profesional no inferior a 5 años en el sector público o privado y no haber desempeñado cargos de representación popular en los 5 años anteriores.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9 miembros	Elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.	Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ser abogado; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad; haber desempeñado, durante 10 años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados propietarios	El nombramiento lo hará la Corte Suprema de Justicia con el voto de por lo menos dos tercios del total de sus integrantes.	No disponible.
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5 consejeros principales	Serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas comisiones ciudadanas de selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres. El Consejo de participación ciudadana y control social designará a los miembros principales y suplentes, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso.	Ser ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados	Elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos de cada una de las temas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos, de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia. El magistrado presidente corresponderá al partido o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial.	Para los tres magistrados propuestos por los partidos políticos: ser salvadoreño, mayor de 30 años de edad, del estado seglar, de notoria instrucción y honradez, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los 5 años anteriores a su elección. Para los dos magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia: no tener ninguna afiliación partidista. Ser salvadoreño, mayor de 35 años, abogado de la República, de moralidad y competencia notorias; haber servido una judicatura de primera instancia durante seis años o haber obtenido la autorización para ejercer la profesión de abogado por lo menos ocho años antes de su elección; estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados titulares	Electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la comisión de postulación. La comisión de postulación estará integrada por cinco miembros, en la forma siguiente: a) el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la	Ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados; ser mayor de 40 años, y haber desempeñado un periodo completo como magistrado de la corte de apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de 10 años.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Un propietario designado por la Suprema Corte más un propietario designado por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos, cuyo número siempre será impar.	<p>preside; b) un representante de los rectores de las universidades privadas; c) un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General; d) el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y e) un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.</p> <p>Se hará mediante el nombramiento emitido por el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia en la forma siguiente: un propietario designado por la Suprema Corte más un propietario designado por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Si por razón de variar el número de partidos con derecho a designar miembros del tribunal nacional de elecciones, el pleno de éste quedare constituido por un número par, el Poder Ejecutivo, previa designación de la Corte Suprema de Justicia, nombrará de inmediato un miembro adicional, en forma tal que el total de miembros siempre sea impar.</p> <p>Voto calificado de las dos terceras partes del Congreso de la República.</p>	No disponible.



*Continuación.*

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
México	Instituto Federal Electoral	Un consejero presidente, 8 consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.	El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.	Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar; tener más de 30 años de edad; poseer, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno; haber residido en el país durante los últimos dos años; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años; no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años; no ser servidor público a menos que se separe de su empleo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7 magistrados propietarios	Elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Se elegirá a cada magistrado con el voto favorable de por lo menos 60% de los diputados de la Asamblea Nacional.	Ser nacional de Nicaragua; en el caso del que hubiere adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; haber cumplido 30 años de edad y no ser mayor de 75 años; haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores.
Panamá	Tribunal Electoral	3 magistrados	Uno por el órgano Legislativo, otro por el órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.	Ser panameño por nacimiento; haber cumplido 35 años de edad; hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos; ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario; haber completado un periodo de 10 años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del órgano Judicial, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3 miembros	Serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.	Ser de nacionalidad paraguaya; haber cumplido 35 años; poseer título universitario de abogado, y durante el término de 10 años; haber ejercido la profesión, o haber desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5 miembros	Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema presidente el Jurado Nacional de Elecciones. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos.	No pueden ser menores de 45 años ni mayores de 70. No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular; ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación.
Uruguay	Corte Electoral	9 titulares	Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares	Ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad, de lo contrario, no podrán ser candidatos a ningún cargo que requiera la elección por el cuerpo electoral, salvo que renuncien y cesen en sus funciones por lo menos seis meses antes.

Continuación.

País	Nombre	Composición	Proceso de elección	Requisitos
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5 personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos.	Tres de ellos serán postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.	No disponible.

A En Argentina existe un modelo mixto, con la Cámara Nacional Electoral como órgano independiente y la Dirección Nacional Electoral como órgano gubernamental.  
 B En Chile existe un modelo mixto, con el Servicio Nacional Electoral como órgano público gubernamental, y el Tribunal Calificador de Elecciones como órgano independiente.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 19.108 Organización de la Justicia Nacional Electoral de Argentina; Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia; Ley 18.556, Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de Chile; Constitución Política de la República de Chile; Acto legislativo 01 del 3 de julio de 2003 de Colombia; Código Electoral de Costa Rica; Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia de Ecuador; Código Electoral de El Salvador; Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala; Constitución Política de 1982 de Honduras y la página del Tribunal Supremo Electoral de Honduras; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México; Ley Electoral de Nicaragua; Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá; Constitución de la República del Paraguay; Constitución Política de Perú; Constitución de la República del Uruguay de 1967, y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Como se mencionó anteriormente, los estudios de calidad de las elecciones pretenden, entre otras cosas, detectar los “umbrales borrosos” ya sea normativos o empíricos que impiden en muchos casos mostrar cuándo y en qué medida las elecciones dejan de satisfacer los estándares mínimos democráticos o los cumplen con calidades muy heterogéneas, e incluso de forma insatisfactoria.

Según Hartlyn, McCoy y Mustillo hay dos perspectivas importantes desde las cuales se pueden juzgar unas elecciones: la de legitimidad y la de calidad. En el primer caso:

Una medida de la legitimidad de una elección se centra en las opiniones de los actores políticos clave y determina que una elección puede ser considerada libre y justa si todos los partidos principales aceptan el proceso y respetan el resultado (Pastor, citado en Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009, 19).

Por su parte, en la perspectiva orientada a la calidad:

la atención se centra en juicios y valoraciones emitidas por observadores electorales informados que se guían por un conjunto de normas [...] Las normas clave son que las elecciones democráticas deben aplicar procedimientos justos y ser técnicamente sólidos. Deben, asimismo, favorecer la participación en términos de la elegibilidad de los votantes ser abiertas y competitivas en lo que concierne a la participación de los partidos y candidatos (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009, 19).

Además, estos autores argumentan que la organización de elecciones de (buena) calidad está directamente relacionada con la existencia de OAE autónomos e independientes. En “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea” concluyen que las comisiones electorales independientes y profesionales tienen un rol importante y positivo en los procesos electorales de América Latina, aunque reconocen que la independencia institucional formal o legal debe estar asociada al respeto y al reforzamiento de las reglas electorales, así como al contexto sociopolítico (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009, 76).

En el mismo sentido, Elklit y Reynolds (Helen Kellogg Institute for International Studies 2000), Sarah Birch (2007), Fernando Barrientos (2010) y otros, así como organismos internacionales como el PNUD e IDEA Internacional (2006b) coinciden en señalar que la independencia de los órganos electorales está directamente relacionada con el desarrollo de la legitimidad política y la consolidación de la democracia en las nuevas democracias, así como con la confianza y la credibilidad en las elecciones, su calidad y la integridad del proceso electoral en su conjunto.

¿Qué tan independientes son los órganos electorales en América Latina? ¿Qué modelo siguen? Justamente en el cuadro 4 se presenta una valoración del grado de independencia de los OAE de acuerdo con algunas categorías planteadas por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), y otra más propuesta por Méndez y Loza (2013), en su estudio acerca de la calidad de las elecciones en el ámbito subnacional en México.

**Cuadro 4. Indicadores de independencia**

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los nombrados (años)	Duración de los consejeros (años)	Remoción de consejeros	Tipo de OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Argentina	Cámara Nacional Electoral	2	Senadores: 6. Presidente: 4.	Mientras dure su buena conducta.	No disponible.	Mixto	Independiente
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	3	Presidente: 5. Asambleístas: 5.	6	No disponible.	Independiente	Independiente
Chile	Servicio Electoral	2	Presidentes: 4. Senadores: 8.	8	El Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo o del Ministro del Interior y Seguridad Pública.	Independiente	Independiente
	Tribunal Calificador de Elecciones	1	Mientras dure su buena conducta.	4	No disponible.		

Continuación.

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los nombrados (años)	Duración de los consejeros (años)	Remoción de consejeros	Tipo de OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Colombia	Consejo Nacional Electoral	2	Senadores y representantes: 4.	4	No disponible.	Independiente	Mixto partidariado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	1	Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: 8.	6	No disponible.	Independiente	Independiente
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	2	Representantes de Transparencia y Control Social: 5.	3	Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia.	Independiente	Independiente
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	3	Miembros de la Asamblea: 3.	5	Órgano Legislativo.	Independiente	Independiente/ Mixto partidariado



Continuación.

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los nombrados (años)	Duración de los consejeros (años)	Remoción de consejeros	Tipo de OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	2	Congreso de la República: 4. La Comisión de Postulación: se disolverá inmediatamente después de haber hecho entrega al Congreso de la República del acta que contiene la nómina de candidatos a miembros del Tribunal Supremo Electoral.	6	No disponible.	Independiente	Independiente
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	3	Presidente: 4. Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: 4 años. Diputados: 4.	5	No disponible.	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado
México	Instituto Federal Electoral	3	3	9	Cámara de Diputados.	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado

Continuación.

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los nombrados (años)	Duración de los consejeros (años)	Remoción de consejeros	Tipo de OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	4	Diputados: 5.	5	No disponible.	Independiente	Independiente
Panamá	Tribunal Electoral	3	Diputados: 5. Presidente: 5. Magistrados: 10.	10	Corte Suprema de Justicia.	Independiente	Independiente
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.	No disponible.	Independiente	Independiente
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5	No disponible.	4	Consejo Nacional de la Magistratura.	Independiente	Independiente

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los nombrados (años)	Duración de los consejeros (años)	Remoción de consejeros	Tipo de OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Uruguay	Corte Electoral	2	Representantes: 5. Seleccionados: 5.	No disponible.	No disponible.	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	4	Diputados de la Asamblea Nacional: 5.	7	Asamblea Nacional y Tribunal Supremo de Justicia.	Independiente	Independiente

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes electorales de cada país; IDEA Internacional (2006b), y Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009).

Como se observa en el cuadro 4, la estimación de la independencia de los OAE está basada en el número de órganos que intervienen en el proceso de designación y en la duración en el cargo tanto de los consejeros del OAE como de quienes los designan. Según Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009, 23), la independencia “se fundamenta en la sencilla idea de que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los OAE de un estricto control partidario”. Es importante resaltar que para estos autores el grado de independencia mide la dimensión formal de la independencia de los OAE, pues toma en cuenta cuestiones normativas y de procedimientos, y no la independencia real o ejercida al momento de tomar decisiones. Por lo cual, en su estudio, la independencia formal es “compensada” (o contrarrestada) con el grado de partidismo que puede reflejar cómo realmente los miembros del máximo órgano de decisión favorecen a un partido en específico o, por el contrario, son genuinamente imparciales (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009).

La valoración de la independencia de los OAE en América Latina presentada consideró los dos elementos utilizados por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) —número de órganos que intervienen y años de duración del cargo—, y se intentó añadir un elemento más: las normas que regulan la remoción de los consejeros, a partir de lo cual se estimó con cuánta facilidad son removidos de su cargo. Este indicador es una contribución propia, y fue usado en el estudio de Méndez y Loza (2013).

Como se aprecia en el cuadro 4, el número de órganos que intervienen en el proceso de nombramiento de los OAE en América Latina varía entre 1 y 5. Entre los órganos que participan están el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia y el Congreso —tanto Cámara de Diputados como de Senadores—, así como partidos políticos y sociedad civil en general, además de órganos más específicos como universidades, colegios y asociaciones de profesionales. Destaca claramente que en 6 países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Uruguay) intervienen sólo 2 órganos, mientras que en otros 5 (Bolivia, El Salvador, Honduras,

México y Panamá) intervienen 3. Si la independencia se valora en función del número de “filtros” u órganos que intervienen en el nombramiento de los OAE, es posible sugerir que domina la independencia media en América Latina.

Ahora bien, respecto a la relación entre los años que dura el nombramiento de los miembros de los órganos electorales y la duración de quienes los nombran, destaca que no existe un claro patrón o tendencia que permita advertir el cumplimiento de la premisa del modelo de independencia: que los miembros de los órganos electorales deben durar más en su cargo que quienes los nombran, para evitar una relación perversa de intereses o “pago de favores” entre los consejeros y aquellos que los nombran o postulan. Hay 8 países donde la relación es positiva para la independencia de los consejeros, ya que duran en su encargo más años que los que duran quienes los nombran, pero es una relación muy desigual pues en algunos casos duran sólo 1 año más, como en Bolivia y Honduras, o 2 años más, como en El Salvador y Venezuela. Son sólo 2 los casos en que se duplica el *tenure* (Chile y Colombia), y 1 en el que se triplica, específicamente en México, donde los consejeros duran 9 años, frente a 3 años de los diputados que los nombran. En suma, en esta dimensión de la independencia también parece dominar la independencia media.

Respecto a la remoción de los consejeros, el panorama es hasta cierto punto sombrío, pues en la mayoría de los países no se incluyen reglas claras acerca del proceso de remoción de los miembros de los órganos electorales. La relevancia de este indicador radica en que permite valorar en qué medida las normas electorales posibilitan el ejercicio de un “control velado” en las decisiones de los consejeros, al existir la amenaza de remoción de sus cargos, lo que, sin duda, lesiona directamente la independencia o autonomía con la que toman sus decisiones. Por lo cual, la falta de normas expresamente incluidas en la ley pareciera dejar abierto el espacio para que haya decisiones discrecionales acerca de su permanencia o no en el cargo.

Finalmente vale la pena mencionar que se añadió una columna bifurcada dedicada a identificar el tipo de órgano electoral según dos clasificaciones ampliamente aceptadas: la de IDEA Internacional (2006b) (véase figura 1) y la de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009). Estos últimos autores proponen cuatro tipos de OAE, de acuerdo con su composición y la toma de decisiones:

- 1) Dominado por un solo partido. Cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solo la mayoría de las decisiones (ya sea que lo haga o no).
- 2) Mixto partidarizado. Cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OAE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.
- 3) Independiente/mixto partidarizado. Cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (por ejemplo Uruguay).
- 4) Independiente de los partidos. Cuando los miembros pueden ser nombrados por el Poder Legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009, 22).

Como se muestra en el cuadro 4, según IDEA Internacional (2006) todos los OAE en América Latina —salvo en Argentina— siguen el modelo de independencia. Sin embargo, como se examinó anteriormente, los casos varían mucho, de manera que bien parecería que dicha clasificación es demasiado genérica y no permite realmente capturar los elementos cruciales de su independencia y algunos de los retos que enfrentan los países en esta materia. Frente a esto, destaca la utilidad de la tipología aplicada por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), en la que se captura con mayor profundidad la naturaleza del órgano electoral a partir del proceso de nombramiento de sus miembros y la toma de decisiones. En este sentido destacan cuatro casos en los que existen órganos independientes

mixtos/partidizados: El Salvador, Honduras, México y Uruguay. En estos países, los órganos electorales están formados tanto por personalidades independientes como por representantes de los partidos políticos, en contraparte están los órganos electorales independientes de los partidos políticos, que comúnmente son nombrados por jueces o partidos con base en su experiencia profesional y sus méritos. Es importante reconocer, sin embargo, que esta clasificación está basada en lo que mandata la ley, o como ya se mencionó, en la independencia de jure, que puede ser la base para una independencia de facto, cuyo estudio a profundidad rebasa los fines del presente texto.

De cualquier manera, vale la pena recordar algunas de las ventajas y desventajas de los dos tipos de OAE preponderantes en América Latina (véase cuadro 5).

**Cuadro 5. Ventajas y desventajas de los tipos de órganos de administración electoral**

Órgano de administración electoral	Ventajas	Desventajas
Independientes (o de expertos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los miembros imparciales y neutrales promueven la credibilidad del OAE.</li> <li>• Tiende a rechazar las presiones políticas.</li> <li>• Profesionalidad de sus miembros.</li> <li>• Pone a disposición del OAE el conocimiento especializado de los expertos.</li> <li>• El perfil del OAE se incrementa por la presencia de eminentes figuras públicas.</li> <li>• Puede poner a disposición del OAE una amplia gama de redes profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede que no siempre se tenga conciencia de factores políticos relevantes.</li> <li>• Los actores políticos pueden tener acceso limitado a las actividades del OAE.</li> <li>• Puede carecer de vínculos con los actores clave de los procesos electorales.</li> <li>• Puede ocurrir que los miembros tengan que enfrentar conflictos de lealtades entre su trabajo como parte del OAE y las opiniones de las organizaciones de las que proceden.</li> <li>• Puede ocurrir que los mejores "expertos" no tengan vocación de servicio público.</li> <li>• Puede resultar difícil encontrar miembros no partidistas en contextos de transición.</li> </ul>

*Continuación.*

Órgano de administración electoral	Ventajas	Desventajas
Independiente/mixto partidizado (o combinado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede lograr un balance entre consideraciones técnicas y políticas.</li> <li>• Puede alentar la participación, y los miembros expertos pueden impedir cualquier intento de acciones partidistas.</li> <li>• El OAE es transparente para los participantes políticos y tiene cierta credibilidad profesional.</li> <li>• Tanto el conocimiento de los expertos como el de los políticos están a disposición del OAE.</li> <li>• Genera vínculos con los actores clave del proceso electoral y con figuras públicas.</li> <li>• Posee tanto experiencia política como la capacidad derivada de redes profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los miembros expertos y los políticos pueden tener diferentes agendas.</li> <li>• El OAE puede padecer de una filtración de información entre sus integrantes.</li> <li>• Puede ser inmanejable si todos los componentes políticos y de expertos están representados.</li> <li>• Puede carecer de credibilidad si algunos partidos quedan excluidos.</li> <li>• Pueden resultar difíciles los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Los expertos de mayor renombre pueden no estar dispuestos.</li> </ul>

Fuente: IDEA Internacional (2006a, 9-14).

Como se observa en el cuadro 5, una de las principales ventajas de los órganos electorales independientes o de expertos es que sus miembros son imparciales y neutrales, reconocidos por su profesionalismo, promueven la credibilidad del OAE, y tienden a rechazar presiones políticas. Sin embargo, también se reconoce que pueda resultar difícil encontrar miembros no partidistas en contextos de transición. Otra de sus posibles desventajas es que no siempre se tenga en cuenta los factores políticos relevantes, y que se carezca de vínculos con los actores clave de los procesos electorales (IDEA Internacional 2006a).

Por su parte, los órganos independiente/mixto partidizados pueden lograr un buen balance entre cuestiones técnicas y políticas, generar vínculos con los actores clave del proceso electoral, y a la vez ser transparentes para los participantes políticos y poseer credibilidad profesional. Entre las desventajas de estos órganos destacan las diferencias entre las agendas de políticos y expertos y la carencia de credibilidad cuando algunos partidos son excluidos (IDEA Internacional 2006a).



En el cuadro 6 se muestran los indicadores de profesionalismo de los OAE en América Latina. Se retoma la idea inicial del método aplicado en el estudio de los órganos electorales en México, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (Méndez 2006; Méndez y Loza 2013), y se amplía para abarcar las funciones/fines y el público objetivo al que va dirigida la capacitación y formación contemplada por los OAE.

**Cuadro 6. Indicadores de profesionalismo de los órganos de administración electoral**

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Escuela de Capacitación y Educación Electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo e instrumentación de programas de educación en materia electoral para la ciudadanía.</li> <li>• Confección de manuales y cursos de capacitación para autoridades de mesas de votación y fiscales de las agrupaciones políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía en general.</li> <li>• Autoridades de mesa.</li> <li>• Fiscales de agrupaciones políticas.</li> <li>• Estudiantes de primaria y secundaria.</li> <li>• Periodistas.</li> </ul>
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación, comunicación y difusión de la democracia intercultural en todos los espacios sociales y de decisión.</li> <li>• Acompañamiento de los procesos electorales y de decisión que se dan en las diferentes organizaciones, espacios territoriales, laborales, asociativos y comunidades indígenas originario campesinas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía en general.</li> <li>• Organizaciones sociales, sindicatos, juntas vecinales, asociaciones, cooperativas.</li> <li>• Comunidades indígenas originario campesinas, autonomías indígenas.</li> </ul>

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenimiento de un proceso de capacitación electoral por medio del Instituto de Capacitación Democrática Intercultural (ICDI) que permita su incorporación curricular en universidades y colegios.</li> <li>• Investigación y publicación en temas dirigidos a fortalecer la participación y la reflexión acerca de la democracia intercultural.</li> </ul>	
Chile	Servicio Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en democracia: proyección a la ciudadanía; promoción de valores democráticos, apoyo al Ministerio de Educación.</li> <li>• Capacitación electoral: entrenamiento a agentes electorales, alcance a nuevos públicos.</li> <li>• Capacitación a partidos políticos: capacitación para el fortalecimiento institucional, apoyo a programas de capacitación internos, capacitación a cargos electos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía en general.</li> <li>• Partidos políticos.</li> <li>• Funcionarios electorales.</li> <li>• Población estudiantil y docente.</li> </ul>

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión de conocimiento: actividad académica, promoción de investigaciones en democracia y elecciones, proyección del Centro de Documentación.</li> </ul>	
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político-electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de políticas de capacitación y formación ciudadana orientadas al correcto ejercicio de los derechos político-electorales.</li> <li>Impulso de programas de promoción y difusión político-electoral que fomenten la cultura cívica y democrática.</li> <li>Fortalecimiento de las organizaciones políticas.</li> <li>Realización de procesos de investigación científica acerca de los derechos de participación político-electoral.</li> <li>Profesionalización de los cuerpos directivos y personal de la función electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanía en general.</li> <li>Organizaciones políticas.</li> <li>Estudiantes</li> <li>Organizaciones sociales.</li> <li>Actores electorales.</li> </ul>
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de formación y capacitación cívico-política y electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación y ejecución de programas de formación y capacitación cívico-política y electoral, dirigidos a la ciudadanía,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanía en general.</li> <li>Instituciones académicas y centros de investigación.</li> </ul>

Continuación.

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
		(Instituto Electoral)	instituciones académicas y organizaciones políticas, con la finalidad de promover la cultura democrática y fortalecer la participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alumnado, docentes y autoridades de centros educativos de educación básica, diversificada y universitaria.</li> <li>• Medios de comunicación.</li> <li>• Funcionarios electorales (permanentes y temporales).</li> <li>• Organizaciones políticas: partidos y comités cívico-electorales.</li> <li>• Sociedad civil.</li> </ul>
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Régimen Especial de Carrera Electoral e Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de programas de educación cívica y electoral, estructurada e intencionada con orientación a propiciar conocimientos, habilidades y destrezas para un óptimo desempeño en la vida en democracia.</li> <li>• Capacitación ciudadana.</li> <li>• Fomento de la construcción de ciudadanía y creación de una cultura democrática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía en general.</li> <li>• Partidos políticos.</li> <li>• Miembros de mesas electorales.</li> <li>• Funcionarios electorales.</li> </ul>
México	Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral y Centro para el Desarrollo Democrático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración y divulgación de análisis, estudios, investigaciones y bases de datos referidos a la democracia o a temas político-electorales;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejeros electorales.</li> <li>• Direcciones ejecutivas y unidades técnicas del IFE.</li> </ul>

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
			<p>así como la difusión de información de carácter académico que contribuya a fortalecer el conocimiento general y especializado en esas materias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia académica a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales para el diseño de sus programas de capacitación y formación, cuando así lo soliciten.</li> <li>• Coadyuvar en el diseño, implementación, impartición y evaluación de cursos de capacitación formativa y de actualización del personal del Instituto.</li> <li>• Identificación y establecimiento de mecanismos de colaboración académica con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada.</li> <li>• Diseño y organización de encuentros y foros académicos que contribuyan a un mejor conocimiento de la democracia y la divulgación de la materia político-electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios electorales.</li> <li>• Partidos políticos y agrupaciones políticas.</li> <li>• Universidades e instituciones de educación superior.</li> <li>• Grupos de la sociedad civil.</li> <li>• Ciudadanía en general.</li> </ul>

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención a las solicitudes de colaboración e información formuladas por los consejeros electorales.</li> </ul>	
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Panamá	Tribunal Electoral	Departamento de capacitación del Tribunal Electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Labores de educación cívica y capacitación electoral.</li> <li>Asesorías a organizaciones, federaciones o sindicatos para democratizar sus procesos electorales internos; además, desarrolla programas de educación y motivación por conducto de los medios de comunicación y realiza jornadas de sensibilización en comunidades, instituciones gubernamentales, empresas privadas y asociaciones civiles, entre otras.</li> <li>También produce campañas masivas para la promoción de los valores democráticos y para motivar la emisión del voto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Docentes.</li> <li>Estudiantes.</li> <li>Asociaciones y gremios.</li> <li>Partidos políticos.</li> <li>Ciudadanía en general.</li> </ul>
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Centro de Información, Documentación y Educación Electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y elaboración de documentos para la formación, capacitación y actualización de funcionarios de la justicia electoral.</li> </ul>	No disponible.

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Escuela Electoral y de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación académica de alto nivel en temas electorales, democráticos y de gobernabilidad, por medio de actividades académicas, investigaciones y publicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios de los organismos electorales y de los demás poderes públicos vinculados a los procesos electorales.</li> <li>Profesionales en Derecho, Ciencia Política, Sociología, Comunicación Política y estudiantes de educación superior en dichas materias.</li> <li>Profesionales de diversas ramas de la ciencia que tengan interés en profundizar conocimientos en elecciones, democracia y gobernabilidad.</li> <li>Líderes de organizaciones políticas.</li> </ul>
Uruguay	Corte Electoral	No disponible.	No disponible.	No disponible.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación, formación, documentación y publicación en materia electoral, registro civil y todas las competencias del poder electoral que contribuyan a la difusión de valores y al ejercicio de la democracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios del poder electoral y otros órganos y entes del poder público.</li> <li>Público en general.</li> </ul>

*Continuación.*

País	Órgano electoral	Servicio profesional electoral o institutos de capacitación y formación electoral	Funciones/fines	Público meta
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y formación de los funcionarios del poder electoral, otros órganos y entes del poder público y al público en general.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con datos de Aguilar y Picado (2012).

Como se advierte en el cuadro 6, en casi todos los países incluidos en este estudio hay un claro proceso de profesionalización en la medida en que existen instituciones encargadas de la formación de funcionarios electorales. Esta profesionalización adquiere diversas formas. La más común incluye el establecimiento de institutos o escuelas dedicados al desarrollo de programas de formación, capacitación y actualización de funcionarios de los OAE, y a la capacitación amplia a la ciudadanía, docentes y miembros de los partidos políticos.

Una forma menos común de profesionalización en la región es la del establecimiento de un servicio civil de carrera, que contemple mecanismos claros de ingreso, promoción, evaluación y sanción. Este tipo de profesionalización sólo existe en Chile, Honduras y México. En estos dos últimos casos además del Servicio Profesional Electoral de México y el Régimen Especial de Carrera Electoral de Honduras se establecen institutos o centros dedicados a la labor de investigación, construcción de ciudadanía, acopio de datos, entre otras actividades. En el caso particular de México, la profesionalización está incluida en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Es importante considerar que el Servicio Profesional Electoral agrupa solamente los puestos considerados



como destinados a labores sustantivas y tiene como signo distintivo la valoración del mérito como eje del ingreso, permanencia y salida de la institución. Esto implica que, si el órgano electoral es muy grande, los funcionarios del servicio de carrera pueden representar sólo un porcentaje limitado del personal del OAE.

Ahora bien, cualquiera que sea la forma de profesionalización destaca, sin duda, la expansión de funciones de los órganos electorales en América Latina, pues en la mayoría de los países éstos asumen tareas de educación cívica, campañas de construcción de ciudadanía y cultura democrática. Pese a los nobles objetivos que todo esto representa, es necesario valorar la pertinencia de ampliar el ámbito de trabajo de los OAE de los países de la región a tareas educativas.

## **POLÍTICA, ELECCIONES Y CONFIANZA**

Los estudios de transición y consolidación de la democracia coinciden en señalar el enorme avance que ha significado para América Latina la paulatina estabilidad de las elecciones competitivas en la mayoría de los países de la región. Autores como Scott Mainwaring y Frances Hagopian (2005, 8) argumentan que los factores políticos son cruciales para entender la supervivencia de los regímenes latinoamericanos, a pesar de su desempeño económico y social limitado. En particular señalan el apoyo de las élites y de la sociedad en general a la democracia, así como los vínculos entre los partidos y los ciudadanos, como factores que mejor explican la viabilidad de la democracia en los países de la región. Pese a los avances que admiten, estos autores concluyen que la democracia en América Latina parece estancada y reconocen que uno de los factores que contribuyen a este *impasse* en la democratización se relaciona con el hecho de que los gobiernos democráticos y semidemocráticos latinoamericanos han gobernado mal. Así, la elección democrática de gobernantes no ha bastado para construir gobiernos eficientes (Mainwaring y Hagopian 2005, 8).

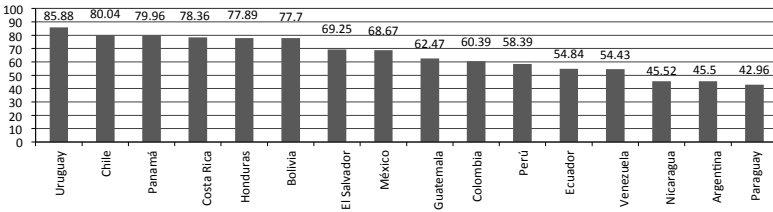
Una parte de la estabilidad política en América Latina descansa sin duda en la organización de elecciones que cumplen en general

con los estándares democráticos, esto es, que son libres, limpias, competitivas y transparentes desde 1990. Uno de los mecanismos para asegurar que las elecciones efectivamente cumplan con su carácter democrático es la creación de OAE confiables, lo cual en la mayoría de los países latinoamericanos se ha traducido en órganos electorales independientes, inscritos en diversas modalidades, como se expuso en la sección anterior.

La confianza en las instituciones tiene que ver con su desempeño, por lo tanto resulta crucial examinar en qué medida los OAE en América Latina gozan de confianza y si esto se relaciona con la confianza en las elecciones en general. Con ese fin se presentan a continuación algunas gráficas que muestran datos acerca de la confianza para cada uno de los países examinados en este texto, recogidos por el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y en el Latinobarómetro.

En la gráfica 1 se muestra la percepción pública de los OAE en América Latina para 2010. Como se observa, en 10 de los 16 países latinoamericanos que se han examinado, la confianza en los OAE es alta, y se encuentra por arriba de 60%. Destacan los casos de Uruguay y Chile donde la opinión pública favorable en términos de confianza hacia estas instituciones (algo o mucha) es de 85 y 80%, respectivamente. También sobresalen los casos del segmento medio, los cuales presentan porcentajes de aprobación de entre 60 y 70% como ocurre en El Salvador, México, Guatemala y Colombia. Finalmente, despuntan las situaciones de baja confianza, así sucede en Argentina y en Paraguay, con niveles de confianza de alrededor de 40%. Cabe hacer notar el contraste de confianza que inspira un mismo modelo —el gubernamental— en dos países: Chile con 80% y Argentina con 45%. Esto sugiere que no es solamente el modelo lo que subyace a la confianza, sino su capacidad para ejercer realmente sus funciones y cumplir con sus tareas con efectividad, responsividad e inclusividad, por mencionar algunos de los principios rectores del desempeño de los órganos electorales (López-Pintor 2000).

**Gráfica 1. Porcentaje de confianza en los órganos de administración electoral, 2010 (%)<sup>A</sup>**

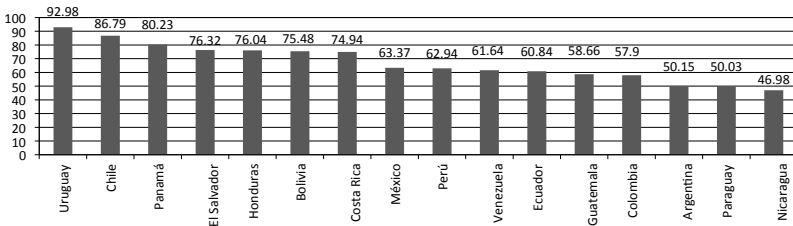


<sup>A</sup> Respuestas que corresponden a "algo" o "mucho confianza".

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP (Vanderbilt University 2010).

En la gráfica 2 se muestra el nivel de confianza en las elecciones, la materia de trabajo de los órganos electorales. Como se observa, hay mucha confianza en las elecciones en Uruguay, Chile, Panamá, El Salvador, Bolivia y Costa Rica, donde la percepción pública positiva varía entre 93 y 75%. Aunque con porcentajes menores, la confianza es de alrededor de 60% en México, Perú, Venezuela y Ecuador, mientras que cae a 50% o menos en Argentina, Paraguay y Nicaragua.

**Gráfica 2. Porcentaje de confianza en las elecciones, 2010 (%)**



<sup>A</sup> Respuestas que corresponden a "algo" o "mucho confianza".

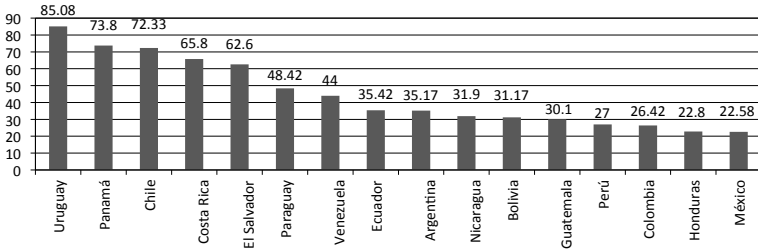
Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP (Vanderbilt University 2010).

Uno de los problemas asociados a los datos relativos a la confianza en las elecciones se relaciona con la ambigüedad de la pregunta, pues no es del todo claro si la confianza en las elecciones tiene que ver con éstas como mecanismo efectivo para elegir a los gobernantes, como medio confiable para agregar preferencias

y mandar a los políticos respecto de los intereses ciudadanos, o como instrumento para premiar o castigar el desempeño de los partidos en el gobierno o en su función de oposición. Sin embargo, cualquiera que sea el significado de la confianza en las elecciones parece que en algún sentido se confirman los avances en la celebración de elecciones democráticas en la región.

El panorama acerca de las elecciones parece menos halagador cuando se revisa la percepción de la limpieza o de su carácter fraudulento, según datos de Latinobarómetro. En este sentido la gráfica 3 muestra el porcentaje de ciudadanos que percibe que las elecciones son limpias. Destaca, sin duda, el caso de México donde únicamente 22.5% de los ciudadanos comparte la opinión de que las elecciones son limpias, seguido por Honduras y Colombia. En el polo opuesto se ubican de nueva cuenta Uruguay, Panamá y Chile, cuyos habitantes consistentemente muestran confianza en que sus elecciones son limpias, en las elecciones en general, y en el órgano electoral.

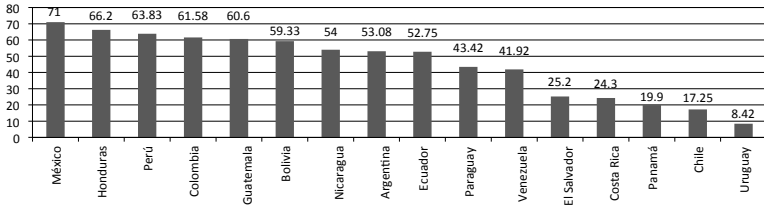
**Gráfica 3. Porcentaje de percepción de elecciones limpias, 2009 (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2009).

En cuanto a la percepción de elecciones fraudulentas, no deja de sorprender que prácticamente en todos los países donde se percibe fraude, existen OAE independientes (véase gráfica 4). Con el propósito de ver la relación que hay entre las variables examinadas, se muestran a continuación gráficas que permiten observar el cruce entre la confianza en las elecciones y en el órgano electoral; así como entre esta última variable y la percepción de elecciones limpias.

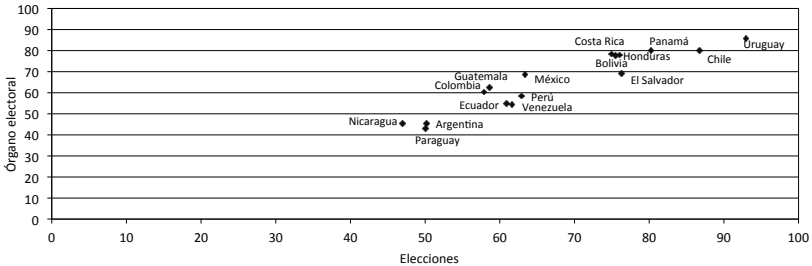
**Gráfica 4. Porcentaje de percepción de elecciones fraudulentas, 2009 (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2009).

Como se observa en la gráfica 5, efectivamente parece haber una relación positiva general entre confianza en las elecciones y confianza en los órganos electorales. Dicha relación es particularmente fuerte en países como Uruguay, Chile y Panamá, donde hay mucha confianza en las elecciones y a su vez en los OAE. Aunque con porcentajes más moderados, la relación es también positiva para Costa Rica, Bolivia, El Salvador y México. En contraste, la confianza en las elecciones y en los OAE es media en Nicaragua, Argentina y Paraguay.

**Gráfica 5. Porcentaje de confianza en los órganos de administración electoral y en las elecciones (%)**

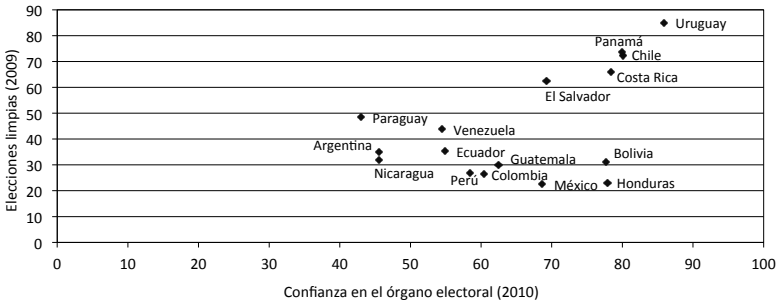


Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP (Vanderbilt University 2010).

Finalmente, como se sugirió anteriormente, la relación entre la confianza en los OAE y la percepción de elecciones limpias es mucho menos clara y sólo es positiva en los casos ya mencionados —Uruguay, Chile, Panamá y Costa Rica—. Sin embargo, para

México, Honduras, Colombia y Perú la relación entre estas variables es incluso contraintuitiva, pues en estos países hay mucha confianza en el órgano electoral pero existe una muy baja percepción de las elecciones como limpias, o domina la opinión de que las elecciones son fraudulentas (véase gráfica 6).

**Gráfica 6. Porcentaje de confianza en los órganos de administración electoral y percepción de elecciones limpias (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP (Vanderbilt University 2010) y Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro 2009).

Con el propósito de explorar las relaciones entre las variables examinadas anteriormente se realizó un ejercicio de correlación mediante el Índice de Pearson (véase cuadro 7).

### Cuadro 7. Relación entre órganos de administración electoral y confianza en las elecciones

		Correlaciones		
		Confianza en las elecciones (algo/mucha)	Elecciones limpias	Elecciones fraudulentas
Confianza en los OAE (algo/mucha)	Correlación de Pearson	0.885 <sup>A</sup>	0.608 <sup>A</sup>	-0.591 <sup>A</sup>
	Significación muestral de la hipótesis nula (bilateral)	0.000	0.000	.001
	Número de casos	54	30	30

<sup>A</sup> La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).  
 Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 7, los resultados muestran una relación positiva y altamente significativa entre la confianza en los OAE y la confianza en las elecciones, según datos de LAPOP para 2010. Esto parecería confirmar lo planteado por organismos internacionales como IDEA Internacional y el PNUD, que han insistido en que la creación de órganos electorales dentro del modelo de independencia está asociada, en general, a la propagación de confianza en las elecciones entre los ciudadanos. Vale la pena mencionar que Fernando Barrientos del Monte en su texto “Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina” (2010) señala como uno de sus hallazgos la falta de una correlación fuerte entre la confianza de los parlamentarios en los procesos electorales y la que tienen en los órganos electorales. En este caso se especifica que se trata no de la confianza que priva entre la población en general sino de la de los diputados o parlamentarios de los diversos países. Llama pues la atención el sentido opuesto de la relación establecida, dependiendo del actor involucrado.

En el cuadro 7 también se observa una relación positiva y significativa entre la confianza en los OAE y la percepción de las elecciones como limpias, que en la gráfica de distribuciones es menos contundente. Finalmente, destaca la relación claramente negativa —y significativa— entre la confianza en los órganos electorales y la percepción de las elecciones como fraudulentas.

En suma, estos hallazgos fundamentan en gran medida la apuesta latinoamericana por los OAE independientes, así como los avances logrados en materia de elecciones democráticas. Al mismo tiempo sugieren, sin duda, la necesidad de consolidar la independencia de jure y de facto, junto con la imparcialidad, a fin de garantizar la integridad de los procesos electorales en América Latina.

## CONCLUSIONES

Los OAE son instituciones directamente encargadas de organizar las elecciones, e indirectamente coadyuvan a la gobernabilidad y a la aplicación de la ley. Como se expuso, sus modelos y funciones dependen de múltiples factores políticos, históricos y hasta socioeconómicos de cada país. Lo más relevante sin duda es que —con independencia del modelo elegido— los OAE generen confianza en las elecciones, garanticen la calidad democrática de los comicios en términos de libertad, equidad, transparencia y competitividad y, al mismo tiempo, se rijan por ciertos principios como la independencia, la imparcialidad y el profesionalismo.

En América Latina los OAE han seguido por lo general el paradigma de la independencia, con lo cual han contribuido a la confianza en las elecciones. Sin embargo, a juzgar por la percepción ciudadana de la limpieza de las elecciones su contribución parece más limitada. Algunas preguntas que sin duda surgen a la luz de los datos expuestos son las siguientes: ¿por qué hay confianza en las elecciones en general y, al mismo tiempo, una fuerte percepción de las elecciones como fraudulentas en algunos países? ¿Por qué la confianza en los OAE no se traduce en confianza en que las elecciones serán limpias?



¿Es posible que los OAE en América Latina estén llamados a jugar un papel más cercano al de la gobernabilidad y al Estado de Derecho para lograr combatir, de manera efectiva, las malas prácticas electorales que aún existen en algunos países de la región? ¿Qué se debe hacer para transformar las elecciones libres, competitivas y transparentes que ya existen en América Latina en unas que también contribuyan a la rendición de cuentas entre gobiernos y ciudadanos (*accountability electoral*), es decir, para que haya gobiernos más responsivos? Uno de los retos de las democracias latinoamericanas es, al parecer, adaptar los modelos técnicos y políticos de órganos electorales a la imprescindible tarea de elevar la calidad de las elecciones y de la democracia en la región.

## FUENTES CONSULTADAS

- Acto legislativo 01 de 2003 (julio 3). 2003. Colombia: Congreso de Colombia.
- Aguilar, Ileana y Hugo Picado. 2012. "La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos". *Revista Derecho Electoral* 14 (julio-diciembre): 117-41.
- Anderson, Christopher, André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ola Listhaug. 2007. *Loser's consent: Elections and democratic legitimacy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barrientos del Monte, Fernando. 2010. "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina". *Revista Derecho Electoral* 10 (segundo semestre): 1-35.
- Birch, Sarah. 2007. Electoral management bodies and the conduct of elections: evidence from Eastern Europe and the former Soviet Union. Documento presentado en la "Annual Meeting of the American Political Science Association", 23 de agosto, en Chicago, Illinois.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Código Electoral. 2009. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Código Electoral. 2012. El Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- Cófipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2011. Venezuela: Asamblea Nacional Constituyente.
- Constitución de la República del Paraguay. 1992. Paraguay: Convención Nacional Constituyente.
- Constitución de la República del Uruguay de 1967. 2004. Uruguay: Poder Legislativo.
- Constitución Política de 1982. 1982. Honduras: Congreso Nacional de Honduras.
- Constitución Política de la República de Chile. 2011. Chile: Ministerio del Interior.
- Constitución Política del Perú. 2000. Perú: Congreso Constituyente Democrático.
- Corporación Latinobarómetro. 2009. *Latinobarómetro 2009*.
- Dahl, Robert. 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Conaculta/Alianza.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2004. "The quality of democracy: an overview". *Journal of Democracy* 4 (octubre): 20-31.
- Foro Internacional OEC. 2006. La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias. Foro internacional organizado por la Organización Electoral Colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 25 de mayo, en Bogotá, Colombia.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51: 15-40.
- Helen Kellogg Institute for International Studies. 2000. The impact of electoral administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda (Documento de trabajo número 281). Notre Dame: Elklit, Jorgen y Andrew Reynolds.
- Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- IDEA Internacional. 2006a. *Diseño de administraciones electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Suecia: Bulls Graphics.
- . 2006b. *Electoral management design. The International IDEA handbook*. Suecia: Bulls Graphics.

- Ley 018. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 2010. Bolivia: Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Ley 18.556. Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. 2012. Chile: Ministerio del Interior.
- Ley 19.108 Organización de la Justicia Nacional Electoral. 1971. Argentina: Cámara Nacional Electoral. Poder Judicial de la Nación.
- Ley Electoral. 2000. Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos. 2008. Guatemala: Congreso de la República.
- Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia. 2009. Ecuador: Asamblea Nacional.
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral management bodies as institutions of governance*. PNUD.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian. 2005. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2006. *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara/Flacso-México.
- y Nicolás Loza. 2013. *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: Flacso.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE/UNAM.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 1 (enero): 55-69.
- . 2007. Hacia un Estado de y para la democracia. En *Democracia/estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, coord. Rodolfo Mariani, 25-62. Lima: PNUD.
- y Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Peeler, John. 2004. *Building democracy in Latin America*. EUA: Lynne Rienner Publishers.

- Prud'homme, Jean François y Martín Puchet. 1989. "Enfoques de la transición a la democracia en América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía". *Revista Mexicana de Sociología* 51 (octubre-diciembre): 263-78.
- Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá. 2004. Panamá: Asamblea Legislativa.
- Tribunal Supremo Electoral de Honduras. Disponible en <http://www.tse.hn/web/institucion/Historia.html#> (consultada el 6 de julio de 2012).
- Vanderbilt University. 2010. *Barómetro de las Américas 2010*. Latin American Public Opinion Project.
- Weale, Albert. 1999. *Democracy*. Londres: Macmillan Press.

*Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*  
es el número 26 de la serie Cuadernos de Divulgación  
de la Justicia Electoral. Se terminó de imprimir en octubre  
de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso,  
S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244,  
colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.