

### III. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, CONTEXTO SOCIOCULTURAL E INTEGRIDAD ELECTORAL\*

Voy a disertar sobre arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral, precisamente sobre la compleja interrelación de los tres fenómenos. Trataré el tema de la arquitectura institucional y de la integridad electoral en un nivel algo abstracto, que en el título de esta primera sesión del Segundo Congreso de la AWEB está puesto en una relación estrecha y específica: “La institucionalidad electoral necesaria para garantizar la integridad electoral”.

En este sentido, no voy a referir ni comentar los manuales de práctica y justicia electoral, que han aparecido en el último decenio y que informan sobre estándares internacionales de institucionalidad electoral (manuales de consulta), dirigidos a los órganos electorales y a los observadores electorales, dado que contienen valiosas instrucciones sobre cómo organizar elecciones libres y honestas, y cómo evaluar su calidad democrática.<sup>1</sup> Expondré consideraciones más bien conceptuales, conforme a lo que enfatizaba Max Weber: que sin conceptos no se obtiene conocimiento alguno y “no las conexiones «de hecho» entre «cosas» sino las conexiones *conceptuales* entre *problemas* están en la base de la labor de las ciencias” (2001: 57).

---

\* Texto revisado y ampliado de la conferencia ofrecida en la Segunda Asamblea General de la Association of World Elections Bodies (AWEB), Punta Cana, República Dominicana, en la primera sesión del pleno “Arquitectura electoral: la institucionalidad necesaria para garantizar la integridad electoral”, 20 de agosto de 2015. Revisión lingüística del doctor José Reynoso Núñez, Guadalajara.

<sup>1</sup> Véanse, entre otras publicaciones, United Nations, 2005; European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2006; Organización de los Estados Americanos, 2008; Merloe, 2008; The Carter Center, 2013; IDEA Internacional *et al.*, 2013.

Igualmente, tomaré a veces como punto de referencia el Proyecto de Integridad Electoral de Pippa Norris y colaboradores,<sup>2</sup> que en ciencias sociales es el más ambicioso proyecto para medir la integridad electoral a nivel mundial. Incluiré en mis consideraciones el contexto sociocultural en el que se celebran elecciones, ya que el contexto constituye el marco histórico para reflexionar sobre las instituciones, sus funciones y sus efectos reales. Me voy a referir al contexto latinoamericano, a veces contrarrestándolo con el de otras regiones del mundo, a partir de mis propias investigaciones y de mis experiencias como observador participante.<sup>3</sup> Al tomar en cuenta el contexto, integro la *empíria* en mis consideraciones; más aún, la relación con el contexto va a poner en cuestión el supuesto de esta primera sesión del Congreso consis-

---

<sup>2</sup> En el Proyecto de Integridad Electoral se propone el estudio de las elecciones en todo el mundo con un enfoque comparativo, centrándose, como expresa su autodefinición, en tres cuestiones: “¿Qué se necesita para que unas elecciones correspondan a estándares internacionales? ¿Qué pasa cuando las elecciones no consiguen cumplir con ellos? ¿Qué se puede hacer para mitigar estos problemas?”. La “Percepción de Integridad Electoral” (en siglas inglesas PEI) representa la parte empírica-cuantitativa del Proyecto. Como objetivo del PEI se autoproclama la presentación de “una comprensiva, imparcial e independiente fuente de información, derivada de evaluaciones de expertos en relación a si las elecciones corresponden a principios y estándares internacionalmente reconocidos”. El Proyecto tiene su base en la Universidad de Sydney y en la Harvard’s Kennedy School of Government; su directora es Pippa Norris. Se han publicado varios estudios que explican el diseño de investigación comparativa e informan sobre sus primeros resultados: Norris, 2013; Norris *et al.*, 2013a; Norris *et al.*, 2014b; Norris, 2014; Norris *et al.*, 2014a. Más reciente, Norris, 2015; Norris *et al.*, 2015. Agradezco a Ferran Martínez i Coma el comentario crítico a una versión anterior de este ensayo.

<sup>3</sup> Al respecto, véanse Sternberger y Vogel, 1969; Nohlen, 1981; Jaramillo *et al.*, 1989; Nohlen, 1993b; Nohlen, 2004; Nohlen *et al.*, 1998; Nohlen *et al.*, 2007; Nohlen, 2005. Sobre otros continentes, véanse Nohlen y Kasavović, 1996; Nohlen *et al.*, 1999; Nohlen *et al.*, 2001; Nohlen y Stöver, 2010; Nohlen, 2010c; Nohlen, 2014a; Nohlen, 2015d. El Proyecto de Integridad Electoral no parece conocer ninguno de estos trabajos, así como tampoco estudios escritos en castellano; por ejemplo, toda la valiosa labor, de 1989 en adelante, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, con sede en San José, Costa Rica.

tente en que se pueda determinar, en términos generales, una necesaria institucionalidad para garantizar la integridad electoral.

Cabe señalar que este objetivo deseado depende de varios factores y no sólo de los institucionales, especialmente de aquellos que integro en el concepto de “contexto sociocultural”. Éste se expresa ya en puntualizar que el grado de dependencia de los factores institucionales y no institucionales varía según el lugar y el tiempo, incluso de una elección a otra. Por esta compleja interrelación, el posible alcance de la arquitectura institucional para la integridad electoral depende del contexto —por ejemplo, del tipo de régimen—, conforme a mi tesis: el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2003 y 2006b). De antemano, quisiera enfatizar que, en mi opinión, las instituciones importan mucho, pero de forma relativa. En concreto, la necesaria arquitectura institucional es aquella que se adecua al contexto, un diseño institucional, administrativo y jurisdiccional que corresponde a los desafíos concretos y variantes de organizar unas elecciones libres y honestas. Mucha incidencia, sin embargo, acoge la manera en cómo se definen los fenómenos que se interrelacionan.

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

Esto es especialmente válido para el concepto de integridad electoral, que es de reciente expansión y que empieza a sustituir en América Latina al de la justicia electoral en su sentido amplio.<sup>4</sup> Este nuevo concepto es clave en lo que se estudia aquí, porque es el firme objetivo normativo y práctico, en contraste con medios y circunstancias relacionados con ello que pueden variar y que se observan en conexión con éste.

Varias cuestiones me guían. En primer lugar: ¿es la integridad electoral un concepto genérico considerado para unificar concep-

---

<sup>4</sup> Véanse Orozco, 1999c y 1999d; Nohlen, 2008b: 63-78; Orozco *et al.*, 2013; Nohlen, 2015a.

tos y fenómenos dispersos interrelacionados entre ellos, o un concepto, entre otros en el área electoral, para garantizar elecciones libres y honestas, como independencia, imparcialidad, transparencia, profesionalismo y dedicación al servicio (*service-mindedness*), *fundamental guiding principles* destacados por parte de IDEA Internacional.<sup>5</sup>

En segundo lugar: ¿es la integridad electoral un fenómeno objetivo comprobable por el examen de la correspondencia entre práctica electoral y el concepto normativo mismo? ¿O es, al mismo tiempo, un fenómeno subjetivo, es decir, expuesto a su percepción por parte de individuos y colectivos que participan en las elecciones mismas o lo observan y evalúan? Ésta es una doble perspectiva, que es parecida a la conocida del concepto de legitimidad: legitimidad atribuida a instituciones por la legitimidad de validez de su diseño, con el que se garantiza la validez de algunos principios fundamentales, o por la legitimidad de creencia, el reconocimiento de las instituciones de ser legítimas por parte de los miembros de una sociedad.<sup>6</sup> En ambos conceptos se distingue entre validez intrínseca, inherente, y validez extrínseca, de creencia. A esta disyuntiva volveré más tarde. Aquí me restrinjo a decir que en el debate sobre calidad electoral se observa un uso poco lógico de ambos conceptos, especialmente de su interrelación.

En tercer lugar: ¿es la integridad electoral un concepto estrecho o amplio, limitado a algunas características o abierto a características que se ofrecen según lugar y tiempo? La pregunta alude al problema de la supraextensión de un concepto (*conceptual stretching*), causada por la expansión de las dimensiones características de éste, con el efecto de una excesiva diferenciación interna (Sartori, 1991: 243-257; Nohlen *et al.*, 2006: 871-882).

---

<sup>5</sup> Mencionados por Yves Leterme, secretario general de IDEA Internacional, en el Segundo Congreso de la AWEB, apuntes propios. Además, véanse Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012; The Electoral Knowledge Network (ACE), 2012; Cordenillo y Ellis, 2012.

<sup>6</sup> Véanse Weber, 1974: 706-716; Easton, 1979; Sternberger, 1967: 11-126; Bobbio, 1981: 135-154; Heidorn, 1982. Para informarse lexicográficamente sobre las posturas en cuestión, véase Nohlen, 2015c: 353-357.

En efecto, a la hora de desarrollar un concepto, frecuentemente se ven integradas en éste cualidades que, bien mirado, podrían ser entendidas como variables susceptibles de ser investigadas en su relación mutua. La inclusión, por ejemplo, de la participación electoral en el concepto de integridad electoral —entendida como integración del ciudadano en el proceso electoral— es un evidente caso de supraextensión conceptual. Esto conduce a suponer que un bajo grado de participación electoral expresa una falla de integridad electoral; sin embargo, no conviene cargar a la integridad electoral con un fenómeno que, de verdad, sólo puede percibirse en relación con ella, una relación que llama a que sea investigada. En este sentido, fallas en integridad electoral pueden tener efectos de mayor y menor participación electoral. Diferenciando aquí sólo entre dos factores: mientras la desconfianza en el proceso electoral tiende a disminuir la participación electoral, el clientelismo electoral la aumenta.<sup>7</sup> Fallas de conceptualización y diferenciación pueden producir enormes errores de análisis; por cierto, la participación electoral depende de múltiples factores.

Asimismo, no es conveniente sobreestimar el factor integridad electoral, pues desde una perspectiva comparativa, países de comprobada integridad electoral pueden variar mucho en cuanto a la participación electoral. Tampoco conviene suponer que países con baja participación electoral tengan problemas de integridad electoral. Por más importante y más equitativa que sea, la participación electoral es sólo un mecanismo en el que se expresa la participación política.

## 2. EL CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL HACIA DENTRO Y HACIA AFUERA

Ahora bien, respecto a lo que se puede entender por integridad electoral, voy a diferenciar dos dimensiones. La primera se refiere

---

<sup>7</sup> Véanse Birch, 2010: 1601-1622; Carreras e Irepoglu, 2013: 609-619; Carreras y Posvar, 2014: 1079-1104; Nikolayenko, 2015: 25-44.

a su alcance integrador: “Asume una visión integral de todas las dimensiones del ciclo electoral partiendo del diseño de la legislación y de los organismos y la selección de autoridades electorales, hasta los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización”.<sup>8</sup> Esta dimensión se fija en lo que se integra, y además tiende a que su alcance sea completo: el sinónimo de tal aspiración es totalidad.<sup>9</sup> En esta primera dimensión, la integridad electoral se asocia con la idea de enfocar un ciclo electoral con diferentes etapas. Aunque esta perspectiva no es tan novedosa como supone (Nohlen *et al.*, 1998; Nohlen *et al.*, 2007), enfatiza la importancia de atender las etapas anteriores y posteriores a la jornada electoral en el análisis de las elecciones —hoy en día por la alta incidencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, así como del acceso a los medios de comunicación en la contienda electoral—, sin duda clave en la evaluación de las elecciones con criterios democráticos.<sup>10</sup>

Por su parte, en su segunda dimensión, la integridad electoral se refiere a la calidad de las elecciones, precisamente a la relación entre valores y prácticas. En esta dimensión se postula la correspondencia entre valores y normas, por un lado, y comportamientos y resultados, por el otro: el sinónimo de tal aspiración es honestidad. La integridad electoral se determina como el postulado ético dirigido al proceso electoral en total, especialmente a los individuos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra,

---

<sup>8</sup> El Centro de Estudios Políticos (2014) recoge lo puntualizado por Pippa Norris; por ejemplo, en Norris, 2014. En Venezuela, la noción de integridad electoral ya ha entrado plenamente en el debate político. Véase Alarcón y Casal, 2014.

<sup>9</sup> No obstante, la idea de la totalidad seduce a incluir en el concepto algunos fenómenos más allá de lo que conviene integrar y a descuidar necesarias diferenciaciones; además, conduce a diseñar una imagen completa, condensada tal vez en una única cifra, en lugar de indagar bien la constelación histórica-específica del caso en su lugar y tiempo.

<sup>10</sup> La crítica a la observación electoral se fija sobre todo en que ella se restringe precisamente a la jornada electoral, lo que subraya Judith Kelley (2010: 158-172), refiriéndose incluso a los criterios de observación: “international election standards address most directly the factor visible on election day” (163).

o sea, honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan elecciones democráticas, y de proteger, en su caso, la honestidad del proceso electoral frente a desafíos que la ponen en cuestión.

Es importante señalar que el Proyecto de Integridad Electoral confiesa ambos sentidos de integridad electoral, aunque permite que confluyan en el concepto más elementos de diferente índole (Norris *et al.*, 2015a: 36 y ss.). Además, el Proyecto determina bien los valores que gobiernan la integridad electoral, manifestados en las normas internacionales (Norris, 2014: 21 y ss.). Son los acuerdos multilaterales, las convenciones, los tratados y los protocolos internacionales que se refieren a los derechos humanos, a los derechos políticos, y allí incluidas las elecciones, como los mecanismos necesarios de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política.<sup>11</sup> Con este trasfondo de valores y normas se puede, entonces, evaluar la integridad electoral ex negativo. Si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legal o constitucionalmente establecido, y en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe integridad electoral.

En su ausencia, a menudo, se habla de malas prácticas, distinguiendo sólo entre sus diferentes grados. Conviene diferenciar, sin embargo, entre irregularidades electorales y fraude o manipulación electoral;<sup>12</sup> ésta es una importante distinción, pues irre-

---

<sup>11</sup> Así, la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, dispone en su artículo 3o. lo siguiente: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”. Respecto a la observación e integridad electoral, véase Lusverti, 2014.

<sup>12</sup> Contrario a la gran mayoría de los estudios, entre ellos Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu (2013), que no diferencian entre irregularidad y manipulación. Esta negación es inherente al enfoque de la reciente corriente *Forensics*, que trata de detectar el fraude electoral por medio de un tratamiento estadístico de

gularidades en el sentido de errores pueden ocurrir en cualquier momento, ya que son consustanciales al ser humano. En este sentido, la integridad electoral no puede significar ausencia de errores, aunque las faltas generalizadas pueden tener graves consecuencias respecto a la confianza en los resultados electorales, en especial cuando los medios de comunicación les magnifican indebidamente, las confunden para este efecto con fraude o manipulación, y los perdedores de la contienda aprovechan la confusión para tratar de deslegitimar el resultado electoral. El fraude o manipulación electoral, en contraste, tiene que ser percibido como una actitud intencionada en contra de la integridad electoral, que produce desconfianza y reduce la legitimidad de las elecciones y su resultado, y que además puede traer severas consecuencias. Incluso, el fraude electoral atañe al tipo de régimen, aunque los estudios de integridad electoral, específicamente el índice de Perception of Electoral Integrity (PEI), abordan la cuestión de su vigencia universalmente en todos los países sin diferenciar entre tipos de regímenes.

### 3. EL CONCEPTO DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Respecto a la arquitectura institucional, en un principio parece claro lo que se entiende por este concepto en el ámbito electoral: órganos electorales, normas, convenciones y formas de interacción que regulan el proceso electoral. Las teorías institucionales sostienen que las instituciones pueden explicar comportamientos y resultados políticos, de allí el supuesto de que las instituciones garantizan la

datos (Beber y Scacco, 2012; Leemann y Bochsler, 2014). Estos análisis de nuevo se limitan al día de la elección, a la entrega y al conteo de los votos, comparando estos datos con otros de origen diferente (datos registrales, encuestas preelectorales, *exit poll data*, etcétera), que a veces son menos confiables que los propios resultados electorales oficiales. En vez de contar con la falibilidad del ser humano y la posibilidad de errores involuntarios, el enfoque supone la regular omnipresencia del fraude electoral. Ya el propio método digital no permite distinguir entre irregularidades y fraude; por supuesto, esta diferenciación hace necesario un fino enfoque cualitativo, que contrasta con el *mainstream* cuantitativo.



integridad electoral y que hay que encontrar e introducir aquellas que inducen tales efectos. El nuevo institucionalismo, sin embargo, pone en cuestión la existencia de una relación determinística entre arquitectura institucional e integridad electoral.

Como ya decía, la arquitectura institucional tiene importancia, pero ésta es relativa. Mi postura institucional-contextual no desvalora las instituciones, sino reconoce precisamente que la administración electoral puede jugar un rol importante, tal y como lo ha sostenido, por ejemplo, Robert A. Pastor, considerándola incluso como “una variable clave para explicar el éxito o el fracaso de una transición democrática” (Pastor, 1999).<sup>13</sup>

Esta relevancia del objeto ha motivado mi propia dedicación a los órganos electorales, al proceso electoral. En tiempos autoritarios, la oposición pide elecciones libres, y a veces establecer las condiciones legales y administrativas para la celebración de elecciones libres puede producir un cambio de régimen. Con su reforma de la administración y judicialización electorales de 1996, que pude presenciar de cerca, México es tal vez el caso más paradigmático de tal desarrollo exitoso. Pero los efectos que pueden llegar a tener las instituciones dependen en gran medida de otros factores, como señalan sobre todo los casos de transición o consolidación democráticas frustradas; por ejemplo, en los países de la “primavera árabe”.

Tomando en cuenta la doble dimensión del concepto de integridad electoral, se puede sostener que existen ideas de lo que debe incluir una necesaria arquitectura electoral, pues el propio concepto de integridad electoral postula, en términos generales, órganos y procedimientos electorales necesarios para cubrir todo el proceso electoral. Cumplido el aspecto de totalidad del concepto, la cuestión debe dirigirse hacia el tipo o la estructura de la

---

<sup>13</sup> Es cierto que cuentan muchos detalles, lo que debe tenerse presente, aunque el discurso se lleva a cabo en un nivel abstracto; por ejemplo, importa el diseño de las boletas, así como el orden en el que los partidos y los candidatos aparecen, pues impactan en las cruces que los votantes colocan en ellas. Véanse, entre otros, los estudios empíricos de Darcy y McAllister, 1990: 5-17; Koppel y Stehen, 2004: 267-281.

arquitectura institucional. La experiencia internacional comparativa señala que no existe ningún modelo de arquitectura ideal y que hay alternativas de diseño institucional, como en relación con el lugar y el estatus de los órganos electorales en la estructura estatal —autónomos e independientes o parte integrante del Poder Judicial—; la organización concentrada o desconcentrada del “poder electoral”; la adjudicación de facultades (administrativas, registrales, jurisdiccionales) en caso de desconcentración y descentralización de los órganos electorales, etcétera (Jaramillo, 2007: 371-436; Jaramillo *et al.*, 1989). Además, fijándose en la arquitectura institucional y en las normas formales, seduce a limitarse en el análisis a las grandes confesiones de fe y descuidar la práctica electoral; por ejemplo, desatender el hecho de que bastantes veces no existen sanciones para el caso de no cumplir con las normas legales presentadas como supuestos indicadores de integridad electoral.

El parámetro de la evaluación de integridad electoral es el resultado (*outcome*) de honestidad, consideración que reintegra la segunda dimensión de su concepto al análisis: la correspondencia de la práctica con valores y normas que se deducen de la teoría de la democracia y de los derechos humanos. Se puede distinguir, sin embargo, entre situaciones en las que ya la arquitectura institucional formalizada falla (por ejemplo, cuando los distritos electorales se establecen de forma políticamente sesgada),<sup>14</sup> y aquellas en las que el comportamiento de los individuos y colectivos, que están involucrados en el proceso electoral, la hacen fallar, aunque se ha invertido una parte considerable del producto nacional en el establecimiento de una arquitectura institucional permanente y

---

<sup>14</sup> El sistema electoral, o sea, la forma en que la ciudadanía vota y el mecanismo por medio del cual los votos se convierten en escaños, se presta fácilmente a malentendidos cuando, por ejemplo, se hace depender la calidad de la representación y de la integridad electoral, así como de la democracia, del grado de proporcionalidad entre votos y escaños. La máxima proporcionalidad puede ser una aspiración política, y el grado de proporcionalidad, un aspecto analítico; es fácil de medir (lo que le hace atractivo para estudios cuantitativos), pero no sirve para contribuir a la determinación de la calidad democrática de las elecciones.

se sigue gastando mucho en su mantenimiento. La arquitectura institucional misma no genera ni garantiza honestidad en su manejo. Por otra parte, se observa a menudo que la misma institucionalidad electoral se asocia con honestidad en éste y falla en otro lugar, y que hay resultados de honestidad parecidos, aunque la institucionalidad formal sea distinta. En este sentido, convence que el índice de Perception of Electoral Integrity (PEI) no se fija en las estructuras institucionales mismas, sino en el grado respectivo de cumplimiento de cada una de ellas con los requisitos de una elección democrática. La honestidad en el manejo de lo electoral es el criterio clave.

En dos oportunidades (entre los, en total, 49 ítemes), el índice PEI recurre, sin embargo, a características de tipo institucional. Ambas exhiben una enorme importancia, porque con ellas se alude al régimen político, cuando se pregunta por la vigencia de la ley y la imparcialidad de los órganos electorales. Como se sabe, en regímenes autoritarios, sin separación de poderes y sin vigencia del Estado de derecho, la ley es un arma del poder contra la oposición, y la correspondencia con la ley, en términos de un positivismo jurídico, no garantiza la integridad electoral. En el autoritarismo tampoco se acredita la independencia y la autonomía de los órganos electorales.

Así, la integridad electoral, no tan dependiente de la arquitectura institucional, es una exigencia de la democracia hacia adentro; por ello, de su cumplimiento depende la democracia como tipo de régimen. Las elecciones libres y honestas constituyen el elemento definitorio clave de la democracia, ya que procuran la legitimidad del régimen, su reconocimiento como democracia, así como la legitimidad del ejercicio del poder por parte de los ganadores electorales; sin embargo, como estamos observando, la relación causal es también inversa. El tipo de régimen es la variable institucional decisiva para el grado de integridad electoral y el significado y la estructura de la arquitectura institucional en ella.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cuando se cataloga a todos los países como democráticos, como procede el Proyecto de Integridad Electoral, el tipo de régimen pierde valor como factor

América Latina, como región, constituye un buen ejemplo; en general, han existido grandes progresos en el desarrollo de la justicia electoral. Es necesario reconocer esto,<sup>16</sup> considerando también, primero, que la organización de elecciones —incluidas todas las etapas del ciclo electoral— es el mayor procedimiento administrativo que un Estado tiene que dominar, y, segundo, el estado de la administración pública, en general, a veces es muy deficiente. No obstante, en algunos países latinoamericanos en los que cambió el régimen político hacia un autoritarismo con diferentes adjetivos, las elecciones perdieron dramáticamente su anterior carácter de ser libres y honestas (Nohlen, 2014c). De modo que el tipo de régimen constituye la diferencia que hace la diferencia.

#### 4. VARIABLES DE CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

No cabe duda que existen muchos factores de contexto que influyen en la integridad electoral, y que pueden, por lo demás, jugar un rol muy diferente de acuerdo al lugar y al tiempo, o sea, no es fácil establecer generalizaciones; en este sentido, hay que ser escéptico frente a cada una, incluida esta misma. Por ejemplo, en los casos en los que el grado de integridad electoral es bajo, llama la atención el bajo grado de desarrollo económico, la alta desigualdad social o la poca experiencia con la democracia.<sup>17</sup> Sin embargo, en la comparación mundial es bastante fácil encontrar casos que se oponen a este tipo de generalizaciones. La India es un ejemplo

explicativo para las normas y las prácticas electorales. En contraste, donde se diferencia entre ellos, la variable tipo de régimen puede jugar un rol importante en la explicación de la arquitectura institucional, como lo demuestran Lust-Okar y Amaney (2002: 337-366).

<sup>16</sup> Este avance está puesto de relieve también por parte de Miguel Carreras y Yasemin Irepoglu (2013), cuando hablan de un “significant improvement in the quality of electoral process in the region”, contrastando con el bajo grado de confianza en las elecciones. También véase Maldonado y Seligson, 2014: 229-245.

<sup>17</sup> Véase la nómina de factores causantes en Carreras y Irepoglu, 2013.

que contradice a menudo las tesis supuestamente universales.<sup>18</sup> Un factor de contexto que para América Latina contiene un alto valor explicativo dentro del grupo de variables socioculturales es el de la desconfianza generalizada hacia las instituciones.

Ella se alimenta de varios factores: primero, se nutre de la desconfianza social, la desconfianza en el otro, que es comparativamente alta; segundo, proviene de la visión que la gente tiene de la política y de los políticos en general, confirmada por el alto grado de corrupción evidenciado por hechos comprobados; tercero, se alimenta del personalismo en la política, dado que los actores que practican éste, a menudo, se consideran por encima de la ley, y piensan con frecuencia que “el fin justifica los medios”, y cuarto, se nutre de la falta de cultura institucional, lo que se demuestra —por ejemplo— en el hecho de que la gente acepta con facilidad que el político lesione la ley cuando el objetivo le conviene, postura que corresponde al criterio y a la conducta que se practican también en las relaciones sociales en general.

Aplicando un enfoque de la teoría de juegos, Jesús Tovar Mendoza (2016) emplea el concepto de “meta-reglas” para ilustrar los procesos electorales de mala calidad:

La primera “meta-regla” de todo juego, incluido el electoral (un tipo específico de juego competitivo) es: el que hace trampa, gana. En ese sentido, un desnivelamiento o ventaja de alguno de los jugadores perjudica automáticamente al adversario. La segunda meta-regla de cualquier juego es: aquel que coopta al árbitro, gana.

Con respecto a esta segunda “meta-regla”, Tovar Mendoza desglosa diferentes maneras de lograrlo:

Uno, a través de la influencia que los actores políticos tengan para nombrar a los árbitros electorales, de tal manera que los designados tengan un vínculo de lealtad con los que decidieron su nombramiento. Dos, a través de la corrupción directa, es decir por

---

<sup>18</sup> Me refiero a diferentes tesis sobre la relación causal entre pobreza y autoritarismo, o desigualdad y autoritarismo, o extrema heterogeneidad social y autoritarismo. Véanse Sen, 2010; Berg-Schlosser y Kersting, 2000.

algún tipo de beneficio económico que el actor político pueda otorgar directamente al juez. Tres, a través de la amenaza dirigida contra el árbitro por parte de los jugadores, ya sea sobre su actual situación laboral o incluso contra su integridad física, o sobre su futura condición profesional a través de un posible veto. La tercera meta-regla del juego es: el que utiliza la violencia, gana. Esta es la última estrategia por la cual prima un ganador... La estrategia consiste en eliminar al adversario. Se clausura el juego competitivo de la democracia, y se pasa “a un régimen autoritario, lo cual incluso conlleva a la desaparición de los árbitros, o en todo caso a que pasen a ser figuras pasivas o decorativas del nuevo sistema político”.

Por cierto, la desconfianza es ubicua y puede ser legítima y aconsejable; además, conviene diferenciar entre distintos grados de desconfianza. América Latina, en general, y como confirman las encuestas, parece representar un caso de extrema desconfianza. En el campo político-institucional se pone en cuestión cualquier institución o práctica política. Es interesante observar que la extrema desconfianza atañe, principalmente, a las instituciones democráticas, las de mayor grado de equidad, incluyendo a los órganos que velan por estos valores, como los electorales. Pero la confianza en los órganos electorales supera a la que consigue el Poder Judicial.

Generalmente, la desconfianza aparece como un fenómeno de resultado, de experiencias y de observaciones vividas; sin embargo, estas experiencias inducen a los individuos y colectivos a pensar que el cumplir con el derecho y la ley resulta poco beneficioso, y que al final sólo los “tontos” son los que terminan respetando los estándares éticos. Así, la desconfianza es un fenómeno de entrada: motiva el fraude; esto implica suponer que el otro hace fraude, e incentiva y legitima individual y colectivamente un comportamiento, asimismo, deshonesto para compensar. Por tal motivo, se entiende por qué los partidos luchan tanto por poner a su gente en los órganos electorales, y por qué presionan tanto a los consejeros electorales para que entren en su juego por el poder.

## 5. EVALUANDO LA EVALUACIÓN DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL

En mis últimas consideraciones quisiera apuntar unas observaciones generales en relación con la evaluación de la integridad electoral, en especial por parte del índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI) (Norris *et al.*, 2013; Norris *et al.*, 2014: 57 y ss.). Por cierto, el PEI es solamente una parte del proyecto que incluye también estudios temáticos profundos; sin embargo, el PEI parece ser el hito de la medición con más capacidad de llamar la atención. Por lo demás, el PEI es el estudio comparativo que incluye a todos los países que celebran elecciones durante los años en estudio. Esta globalidad no se alcanza hasta ahora en los demás resultados del proyecto entregados al público.<sup>19</sup> Una excepción la constituye el libro intitulado *Advancing Electoral Integrity*, que contiene dos contribuciones sobre América Latina.<sup>20</sup>

Una primera observación se refiere al alcance y a la manera de la evaluación. La medición incluye todas las elecciones en el mundo, no importando el tipo de régimen político. En los estudios sobre elecciones de los años setenta y ochenta se diferenciaba entre elecciones competitivas, no competitivas y semicompetitivas, acorde con el tipo de régimen: democrático, totalitario y autoritario.<sup>21</sup> La categoría definía el acceso analítico. En los estudios sobre integridad electoral no existe distinción categorial; además,

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, América Latina no está bien representada. Aparecen México y Cuba, pero no Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, para sólo nombrar los países de baja o ninguna integridad electoral; más aún, son países que no pudieron mantener el estándar de integridad electoral que habían alcanzado en tiempos anteriores. Recuerdo el enorme esfuerzo de las Naciones Unidas en su misión de ONUVEN para garantizar elecciones libres y honestas en Nicaragua en 1990, ganadas por la oposición al régimen sandinista, en las que he sido, junto a mis colegas Rafael López Pintor y José Ignacio Wert, consultor del jefe de misión.

<sup>20</sup> Se trata de Ugues Jr. (2014: 118-134), y de Maldonado y Seligson (2014: 229-245).

<sup>21</sup> Véanse Hermet *et al.*, 1978; Nohlen, 1978 y 1981. Para América Central, véase Krennerich, 1992: 245-290.

se determina el grado de cercanía de cada elección con el estándar internacional. La evaluación es gradual y no categorial, pues no se excluye a ningún sistema político. Algo de integridad electoral se encuentra en cada caso; en este sentido, el ejemplo paradigmático es Cuba, que es una dictadura unipartidista, en donde la oposición está oprimida o en la cárcel; las elecciones no tienen la función de representar un pluralismo político, y no hay competencia ni alternancia. Sin embargo, el caso forma parte de la evaluación y consigue, incluso, un grado medio de integridad electoral, por encima del valor medio mundial y por arriba de otros países latinoamericanos (Ecuador, Paraguay, Venezuela y Honduras); así, no es sólo una falla tal cual, sino una falta de criterio. Cuando los resultados de la evaluación contradicen tan claramente el sentido común del público en general, se distorsiona la apreciación de todo el esfuerzo analítico.<sup>22</sup>

En segundo lugar, se desatiende el contexto sociocultural, que puede ser determinante respecto al éxito que tenga un determinado diseño institucional, aunque no corresponda al estándar internacional. El ejemplo paradigmático puede ser Alemania. Allí, el órgano electoral que organiza las elecciones es una oficina dependiente del Ministerio del Interior, que no opera permanentemente, sino ad hoc; el control del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales está en manos de la presidencia del Parlamento, que no es un órgano judicial, sino uno de carácter político, que en caso de lesionarse las normas impone duras sanciones a los partidos políticos; a su vez, el control de los resultados electorales lo ejerce, en realidad, una comisión del Parlamento recién elegido en función del pleno, dado que es raro que las quejas por motivo de sus sentencias lleguen al órgano judicial, que en última instancia es el Tribunal Constitucional Federal. El constitucionalista Hans Meyer, a quien le

---

<sup>22</sup> En contraste con esta extraña evaluación, Pippa Norris, Richard W. Frank y Ferran Martínez i Coma, en su libro intitulado *Contentious Elections*, cuentan a Cuba “entre los regímenes más represivos del mundo”. Véase Norris *et al.*, 2015: 143.



gusta extremar sus juicios, habla de un “escándalo de Estado de derecho”, de un “procedimiento electoral totalmente separado de cualquier revisión judicial” (Meyer, 1994: 353).<sup>23</sup>

A pesar de esta no correspondencia con los estándares internacionales, con relativamente poca inversión y cuidado en lo electoral, el electorado alemán sigue mostrando una alta confianza en los resultados electorales.<sup>24</sup> En el PEI, Alemania aparece en uno de los primeros puestos del *ranking* de integridad electoral.

Respecto a la arquitectura electoral, lo que conviene respetar es el diseño institucional en su contexto. Desde esta perspectiva, parece poco convincente abarcar la garantía de integridad electoral a partir de la arquitectura institucional misma, con un

---

<sup>23</sup> Mis informes al respecto se encuentran en Nohlen, 1992: 15-25; Nohlen, 2001: 61-76.

<sup>24</sup> Un cierto indicador lo constituyen las quejas electorales (*Wahleinsprüche*), las cuales se dirigen al Parlamento. Hubo 1,453 en las elecciones de 1994; 110 en 1998; 193 en 2005, y 163 en 2013; al respecto, véase Feldkamp, 2015. El número sorprendentemente alto de 1994 se explica por el inesperado aumento en estas elecciones de los escaños excedentes a dieciséis —doce de ellos para el partido mayoritario—, que fueron determinantes en la formación de la coalición de la Democracia Cristiana con los Liberales. No se puede concluir del excepcional aumento de 1994 que “after 1990, rising number of petitions appealing against the results are an indication of growing suspicion by the electorate”, como lo hace Norris (2015: 134). La confianza en *scholars*, que han detectado algo sorprendente, parece muy alta en el Proyecto de Integridad Electoral. En el caso de Alemania, unos alumnos encontraron “systematic irregularities in vote counts for Bundestag elections” (Norris, 2014: 5). La información se basa en una sola fuente sin control. Tengo que limitarme aquí a decir que hay literatura especializada en alemán sobre errores electorales (*Wahlfehler*), o sea, sobre aspectos administrativos y jurisdiccionales de las elecciones, sobre todo en el derecho público y administrativo; por ejemplo, véase Rauber, 2005. Por otra parte, destaca la cantidad de quejas dentro del total que se refieren no al proceso electoral, sino a algunos efectos del sistema electoral de representación proporcional personalizado, a veces difíciles de entender: escaños excedentes, compensación de escaños, peso negativo del voto, etcétera, de modo que estas quejas se podrían también interpretar como una participación ciudadana en la política. Es abundante la literatura en alemán sobre los efectos del sistema de representación proporcional personalizada, en ocasiones cuestionables, que llevaron a su reforma en 2013. Sobre el rol, también discutible, del Tribunal Constitucional Federal en esto, véase Nohlen, 2014d: 11-32.

supuesto “mejor sistema” en mente. Por lo demás, debido al peso de la tradición, las reformas institucionales parecen estar sujetas a la dependencia de su sendero. En vez de un institucionalismo puro se debería considerar el estado de integridad electoral a partir del reconocimiento que reciben las elecciones como libres y honestas en términos de totalidad y honestidad, debido al examen crítico de la práctica electoral. En caso de un grado insuficiente de reconocimiento de integridad electoral, aunque empíricamente comprobada, entra en juego el aspecto institucional, considerando el probable efecto que pueda tener una reforma institucional para mejorarlo.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que a menudo son factores no institucionales los que promueven un grado limitado de reconocimiento de integridad electoral en términos de legitimidad, sustanciándose en una supuesta falta de integridad electoral. En ocasiones, el cuestionar la credibilidad electoral conviene a los actores políticos, pues les permite a los perdedores llamar la atención a factores fuera de su responsabilidad para explicar malos resultados, y posibilita a los politólogos, poco sensibles al contexto, alimentar la idea de que una reforma institucional puede subsanar la mala práctica, conscientes de que son ellos los que manejan la sabiduría institucional, sobre todo a nivel de modelos. Cuando se trata de factores no institucionales, es más bien una incógnita conocer cómo puede entrar un conocimiento evaluativo de tipo institucional en el mundo de comportamiento y acción.

En tercer lugar, es importante captar bien las normas y la práctica en el ámbito administrativo y judicial, y diferenciarlas de normas políticas, o sea, normas expuestas a legítimos criterios políticos, como es el caso del sistema electoral. Esta institución, repito, define cómo los electores expresan sus preferencias políticas, o sea, cómo se vota y cómo los votos se convierten en escaños o en puestos de poder. El sistema electoral constituye las reglas que gobiernan este proceso de conversión.

No obstante, en América Latina a menudo se aplica un concepto más amplio de sistema electoral, que incluye la estructura institucional de todo el proceso electoral, desde el registro de

electores hasta el contencioso-electoral. Frecuentemente, en los estudios de evaluación de las elecciones se mezclan todos los elementos del proceso electoral, aunque no resulta posible aplicar los mismos criterios a todos ellos. Mientras que es legítimo que el sistema electoral (en su sentido estricto) influya en el resultado electoral, que es, incluso, una de sus funciones —y, en general, el sistema electoral favorece al partido más votado—, el resultado electoral no debe depender del reglamento administrativo y judicial; además, los respectivos órganos electorales tienen que velar por la justicia electoral.

Cabe señalar que existen diversas formas de manipular los sistemas electorales, y una clásica es la distritación, es decir, la repartición de las circunscripciones electorales —la respectiva manipulación lleva el nombre de *gerrymandering*—, con alta incidencia en los sistemas de representación por mayoría, pero con poco efecto en el caso de sistemas de representación proporcional; sin embargo, esta posibilidad de manipulación no legitima desatender la diferencia de sentido, función y evaluación entre el sistema electoral en su concepto amplio y el restringido.

Por otra parte, importa también que el análisis sea correcto; por ejemplo, en la evaluación de integridad electoral por parte del PEI, el pequeño capítulo sobre Alemania contiene dos errores: el primero se refiere al sistema electoral, y el segundo, a una sentencia del Tribunal Constitucional Federal (refuto errores fácticos, mas no de interpretación). En el quehacer evaluativo en general, la interpretación juega un importante rol. La evaluación comparativa de alcance mundial se basa en el estudio caso por caso realizado por diferentes expertos.<sup>25</sup> A nivel individual es importante su capacidad de análisis, su experiencia comparativa (conviene recordar que el que sólo conoce su país, no lo conoce bien) y el control de su compromiso político; en cambio, a nivel colectivo es fundamental la homogeneidad de los criterios. Por cierto, en esto influye el contexto del investigador, la persona del investigador en

---

<sup>25</sup> Para las propias consideraciones de los autores del PEI en relación con la selección de expertos, véase Martínez y Frank, 2015: 51-70.

su contexto, guiada por intereses cognitivos, así como por compromisos políticos e ideológicos, que influyen en lo que observa, describe y evalúa. En este sentido, es difícil conseguir una homogeneidad de criterios en el grupo de evaluadores.

Es justo mencionar que los colaboradores del Proyecto de Integridad Electoral se han dado cuenta de la importancia del factor “experto en su contexto” en la evaluación; además, consideran que la calidad de las elecciones no es tan fácil de medir (aunque seguramente mucho más sencillo que la calidad de la democracia), y que las diferencias en cuanto a conceptos, indicadores y datos llevan a resultados distintos (lo que caracteriza desde lejos a los estudios cuantitativos sobre la calidad de la democracia).<sup>26</sup>

La cuarta observación se refiere explícitamente a la evaluación de lo observado, reconsiderando el concepto de integridad electoral. Un ejemplo paradigmático es México. En la evaluación de las elecciones de 2012 por parte del PEI se dice:

Durante la elección hubo manifestaciones masivas en Ciudad de México en contra de supuestos sesgos en favor del PRI y de su candidato Peña Nieto en la prensa y la televisión. Después de las elecciones, (el candidato perdedor) López Obrador pidió un completo recuento de los votos, reclamando amplias irregularidades, incluidas la compra de votos (a través de tarjetas de crédito en supermercados) y el uso de fondos ilícitos por parte del PRI. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó las acusaciones por insuficiencia de pruebas. La misión de observadores de la OEA elogió las elecciones como pacíficas y ordenadas, con administración profesional. Las protestas, sin embargo, continuaron, algunas violentas. El PEI ubicó a México en la categoría de integridad moderada, debido en parte a algunos problemas en la fase post-electoral.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Véanse Kelley, 2010; Van Ham, 2015: 714-734; Martínez y Van Ham, 2015. En cuanto a estudios sobre la calidad de la democracia, véanse, entre otros, Levine y Molina, 2011; Morlino, 2014.

<sup>27</sup> La versión en inglés dice: “During the election, mass protests occurred in Mexico City against alleged pro-PRI bias favoring Peña Nieto in the print

Se desprende que en la evaluación final que se expresa en el grado de integridad electoral que se concede al caso, se integra no sólo lo observado por expertos en relación con todas las etapas del proceso electoral en términos de la totalidad, aplicando en su examen el parámetro de la relación de la práctica con los valores y las normas en términos de la honestidad, sino también la percepción por parte de la opinión pública y de los actores políticos mismos, de la que se sabe que está muy influenciada por factores socio-culturales, por la desconfianza sistémica y, precisamente, por no reconocer el resultado electoral por parte del perdedor electoral.

De esta manera, la estructura del concepto de integridad se acerca al de legitimidad, sustanciándose en ambos casos en dos dimensiones: una objetiva, la dignidad a la que se refieren, y una subjetiva, la creencia en la que se enfocan, como lo hemos explicado antes. Mientras que en el caso de la legitimidad, los clásicos de la teoría democrática favorecen a la creencia de legitimidad como elemento empírico clave en la evaluación politológica, a mi modo de ver, en el caso de la integridad electoral debería favorecerse el examen empírico de la dignidad, o sea, honestidad, como parámetro de evaluación. Además, el cumplimiento de la integridad electoral —la honestidad demostrada y comprobada durante todo el proceso electoral— tendría que promover, precisamente, su activa defensa por parte de los evaluadores frente a intentos de negarla y aniquilarla. Es un servicio necesario en defensa de la democracia.

Quisiera terminar con unas preguntas y una tesis: ¿es correcto unir al concepto de integridad electoral la desconfianza en ella debido a condiciones socioculturales e intereses políticos? Si la

and television media. Following the elections, López Obrador demanded a full recount, claiming widespread irregularities, including vote-buying (using super-market credit cards) and use of illicit funds by PRI. The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary rejected the charges due to insufficient evidence. The OAS observer mission praised the election as peaceful and orderly, with professional administration. Protests continued, however, some violent. The PEI survey rated Mexico as moderate in integrity, due in part to some problems at the results stage”.

respuesta es sí, ¿no se entrega a los factores socioculturales contingentes cualquier resultado del análisis evaluativo de la integridad electoral, sin poder reconocer, en su caso, el resultado objetivo de una excelente labor de los órganos electorales? Entre mayor sea la desconfianza en el proceso electoral como variable sociocultural en la integridad electoral y su examen en América Latina, menor será el impacto que tengan la arquitectura electoral y el desempeño de los órganos electorales no sólo en la integridad electoral y su evaluación, sino también en el aumento de la legitimidad de la democracia en la región.