

Órganos Electorales en América Latina, 2010-2012

Irma Méndez de Hoyos

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México

Para que las elecciones cumplan con su carácter democrático, esto es, que sean elecciones competitivas se requiere que cumplan ciertos requisitos y/o principios (Nohlen 1994, 14)¹. El alcance de estos requisitos y su efectivo cumplimiento está vinculado a los llamados Órganos de Administración Electoral (OAE ó *Electoral Management Bodies*, EMB en inglés) que son órganos públicos, en muchos casos autónomos, en su mayoría de carácter administrativo, como su nombre lo indica, y con un fuerte componente técnico y que son responsables directos de organizar las elecciones.

La tendencia en gran parte de América Latina, como a nivel mundial, ha sido establecer órganos de administración electoral (OAE) independientes del gobierno en turno (Foro Internacional 2006 b, 34; López-Pintor 2000, 19). Pese al avance que ello representa, la organización de las elecciones sigue siendo, en algunos casos, un ámbito 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, esto es su capacidad para garantizar una toma de decisiones imparcial, y en esa medida, garantizar una cancha del juego pareja o lo que en inglés se conoce como *unlevel playing field*, en donde ningún jugador tenga ventajas anticipadas.

Las elecciones que se celebran en muchos países de América Latina han sido calificadas como democráticas -en la medida en que cumplen en general con los requisitos básicos de elecciones libres, limpias, competitivas y transparentes. Sin embargo, su validez y legitimidad parece aún frágil, vulnerable ante los cuestionamientos de los perdedores en las

¹ Nohlen destaca los siguientes: 1) la propuesta electoral, que 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 (Nohlen 1994, 14).

Irma Méndez de Hoyos. Órganos Electorales en América Latina, 2010- 2012.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

contendidas², o la intervención de los llamados poderes fácticos, o la inacción de los OAE que no han evitado que los procesos electorales en su conjunto parezcan (o sean) influenciados o manipulados de manera que estén sesgados hacia alguno de los contendientes, más allá de que los votos se cuenten (y se cuenten bien). Así pues, parece relevante estudiar qué tipo de órganos electorales organizan las elecciones en América Latina, qué facultades tienen, y avanzar en el análisis de sus características esenciales. El objetivo es pues, analizar en qué medida su diseño institucional efectivamente constituye una garantía legal de su independencia, uno de los atributos esenciales de los OAE para elevar la calidad de las elecciones en la región.

Con respecto a la composición de los OAE en los países de la región y el proceso de nombramiento de sus miembros 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 16 OAE de los países contemplados en este estudio, hay 9 órganos electorales constituidos como Tribunales o Cortes. Esto refleja en algún sentido la naturaleza contenciosa del proceso electoral en América Latina, e impacta sin duda, en el funcionamiento, y atribuciones de los órganos encargados de organizarlo. Esto contrasta directamente con el carácter fundamentalmente técnico que tienen las elecciones en muchos otros países del mundo, particularmente en Europa, donde las elecciones son organizadas por el gobierno, siguiendo el modelo gubernamental, en donde los asuntos técnicos predominan por sobre los políticos y contenciosos.

Otro de los rasgos notables es que por lo general, los órganos de administración electoral en América Latina son poco numerosos, esto es, 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 de qué organismos proceden, pues de alguna manera eso determina sus intereses. Como ya se mencionó dominan los jueces y magistrados en 9 de los 16 órganos electorales, pero no todos ellos son propuestos por los mismos organismos. Algunos los nombra el Presidente de la República, otros el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, los partidos, los rectores de Universidades o Presidentes de Asociaciones civiles. En todos los casos, sin embargo, está presente la búsqueda de personajes o actores imparciales, que en algunos casos se combinan con representantes de partidos políticos. El resultado, en general, 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 órganos de Administración electoral en América Latina.

²La 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, Christopher J. et al. 2007).

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 Instituto Nacional Electoral –INE– son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

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), que es en la mayoría de los casos el órgano que decide quien integra finalmente el órgano de administración electoral. En este sentido resaltan los tres países en los que es el Presidente de la República o nación el que los nombra como en Argentina, Bolivia y Honduras.

En tercer lugar, resalta el papel activo y hasta protagónico de las universidades públicas y privadas. Destaca el caso de Perú en donde los 5 miembros del Jurado Nacional de Elecciones provienen de agrupaciones de abogados (Colegio de Abogados, Facultades de derecho), del poder judicial Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos. Otro caso singular es el de Guatemala en 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, cuestión que debe ser analizada a través de indicadores que muestren, en la medida de lo posible, lo que efectivamente sucede, esto es, la imparcialidad e independencia real en el momento de tomar decisiones.

Según Hartlyn y McCoy hay dos perspectivas importantes desde las cuales se pueden juzgar unas elecciones: una perspectiva de legitimidad y otra de calidad (Hartlyn et al. 2009). “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, 1998: 159, citado por Hartlyn et al 2009, 19). Desde una 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 et al 2009, 19).

Estos autores argumentan que la organización de elecciones de (buena) calidad está directamente relacionada con la existencia de órganos de administración electoral autónomos e independientes. En “*Electoral governance matters: explaining the quality of*

elections in Latin America" 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 reforzamiento de las reglas electorales y el contexto sociopolítico (Hartlyn et al. 2009, 76).

En el mismo sentido Elklit y Reynolds, Sara Birch, Fernando Barrientos y otros, así como organismos internacionales como PNUD, con López Pintor e IDEA 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, con la confianza y credibilidad en las elecciones, y su calidad, y con la integridad del proceso electoral en su conjunto. ¿Qué tan independientes son los órganos electorales en América Latina? ¿Qué modelo siguen? En la tabla 1 se presenta la valoración del grado de independencia de los OAE.

Tabla 1
Independencia OAE

País	Órgano electoral	Número de órganos que intervienen	Duración cargo de los que nombran	Duración cargo Consejeros	Remoción Consejeros	Tipo OAE	
						IDEA Internacional	Hartlyn, McCoy y Mustillo
Argentina	Cámara Nacional Electoral	2	Senadores: 6 años; Presidente: 4 años	Mientras dure su buena conducta	ND	Mixto	Independiente
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	3	Presidente: 5 años; Asambleístas: 5 años	6 años	ND	Independiente	Independiente
Chile	Servicio Electoral	2	Presidente: 4 años; Senadores: 8 años	8 años	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 años	ND		
Colombia	Consejo Nacional Electoral	2	Senadores y representantes: 4 años	4 años	ND	Independiente	Mixto partidarizado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	1	Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: 8 años	6 años	ND	Independiente	Independiente
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	2	Representantes de Transparencia y control social: 5 años	3 años	Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia	Independiente	Independiente
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	3	Miembros de la Asamblea: 3 años	5 años	Órgano Legislativo	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	2	Congreso de la República: 4 años Comisión de Postulación : se disolverá inmediatamente después de haber hecho entrega al Congreso de la República del acta	6 años	ND	Independiente	Independiente

			que contiene la nómina de candidatos a miembros del Tribunal Supremo Electoral				
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	3	Presidente: 4 años, Magistrados Corte Suprema de Justicia: 4 años, Diputados: 4 años	5 años	ND	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado
México	Instituto Federal Electoral	3	3 años	9 años		Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	4	Diputados: 5 años	5 años	ND	Independiente	Independiente
Panamá	Tribunal Electoral	3	Diputados: 5 años; Presidente: 5 años, Magistrados: 10 años	10 años	Corte Suprema de Justicia	Independiente	Independiente
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	ND	ND	ND	ND	Independiente	Independiente
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5	ND	4 años	Consejo Nacional de la Magistratura	Independiente	Independiente
Uruguay	Corte Electoral	2	Representantes: 5 años, Senadores:	ND	ND	Independiente	Independiente/ Mixto partidarizado

			5 años				
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	4	Diputados de la Asamblea Nacional: 5 años	7 años	Asamblea Nacional y Tribunal Supremo de Justicia	Independiente	Independiente

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes electorales de cada país, IDEA Internacional "Electoral Management Design: The International IDEA Handbook" y Hartlyn et al "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea".

Como se observa en la tabla, la estimación de la independencia de los OAE está basada en el número de órganos que intervienen en el proceso de designación y la duración en el cargo tanto de los consejeros del OAE como de los que los designan. Según Hartlyn et. al., 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" (Hartlyn et al. 2009, 23). 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 considera la independencia real o ejercida al momento de tomar decisiones. Por ello, en su estudio la independencia formal es "compensada" (o contrarrestada) con el grado de partidismo que intenta reflejar el nivel real en el que los miembros del máximo órgano de decisión favorecen a un partido en específico o particular, o por el contrario, son genuinamente imparciales.

Como se observa en la tabla, el número de órganos que intervienen en el proceso de nombramiento de los OAE varía entre 1 y 5. Entre los órganos que participan están el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso –tanto Cámara de Diputados como de Senadores- los partidos políticos, sociedad civil, en general, y órganos más específicos como Universidades, Colegios y Asociaciones de profesionales. Destaca claramente que en 6 países intervienen sólo dos órganos (Argentina, Chile Colombia, Ecuador, Guatemala, y Uruguay); mientras que en otros 5 intervienen 3 órganos (Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Panamá). Si la independencia se valora en función del número de "filtros" u órganos que intervienen, es posible sugerir que domina la independencia media.

Ahora bien, respecto a la relación entre los años que dura el nombramiento de los miembros de los órganos electorales respecto de los que 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 que lo que duran en el cargo los que los nombran, para evitar una relación perversa de intereses o "pago de favores" entre consejeros y aquellos que los nombran o postulan. Hay 8 países en

los que la relación es positiva para la independencia de los Consejeros, en la medida en que duran en el cargo más años que los que duran los que los nombran, pero es una relación muy desigual pues en algunos casos duran solo 1 año más como en Bolivia, y Honduras, o dos años más como en El Salvador y Venezuela. Son solo dos los casos en donde se duplica el *tenure* como en Chile, y solo uno en el que se triplica, como en México, donde los Consejeros duran 9 años, frente a 3 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 (que es un indicador usado en el estudio de Méndez y Loza, 2013) el panorama es hasta cierto punto sombrío pues en la mayoría de los países no se incluyen reglas claras sobre el proceso de remoción de los miembros de los órganos electorales. La relevancia de este indicador radica en valorar en qué medida las normas electorales permiten ejercer un “control velado” sobre 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 las decisiones. Por ello, la falta de normas expresamente incluidas en la ley pareciera dejar abierto el espacio para decisiones discrecionales respecto de su permanencia o no en el cargo.

A manera de Conclusión

Los órganos de administración electoral son instituciones directamente encargadas de organizar las elecciones, e indirectamente coadyuvan a la gobernabilidad y la aplicación de la ley. 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 órganos de administración electoral han seguido por lo general el paradigma de la independencia, contribuyendo con ello a la confianza en las elecciones. Sin embargo, a juzgar por la percepción ciudadana sobre la limpieza de las elecciones su contribución parece más limitada. ¿Será que los OAE en América Latina están llamados a jugar un papel más cercano al de la gobernabilidad y el estado de derecho para lograr combatir de manera efectiva las “malas prácticas electorales” que aún existen en algunos países de la región?. ¿Cómo mover las elecciones libres, competitivas y transparentes que ya existen en América Latina hacia la rendición de cuentas entre gobiernos y ciudadanos (*accountability electoral*)? Estos son algunos de los retos de las democracias latinoamericanas que han iniciado cambios en el diseño institucional de sus sistemas a través de reformas políticas que intentan, entre otras cosas, elevar la calidad de las elecciones y de la democracia en la región.

Referencias Bibliográficas

- Barrientos, Fernando. 2009. "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina". *Revista Derecho Electoral* 10: 1-35.
- Birch, Sarah. 2007. "Electoral management bodies and the conduct of elections: evidence from Eastern Europe and the former Soviet Union". Annual Meeting of the American Political Science Association
- Foro Internacional OEC. 2006. *La organización en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Organización Electoral Colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- 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.
- IDEA Internacional. 2006. *Electoral Management design. The Internacional IDEA handbook*. Suecia: BullsGraphics.
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Méndez, Irma y Nicolas Loza. 2013. *Instituciones Electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacso México
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica. Y Universidad Nacional Autónoma de México.
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral management bodies as institutions of governance*, Bureau Development policy, Unit Nations Development Programme.