

## La gobernanza electoral en América Latina

José Alfredo Pérez Duharte  
Jurado Nacional de Elecciones  
México

La gobernanza electoral, o la gobernanza de la administración electoral<sup>1</sup>, está afrontando procesos de reforma político-electoral en varios países de América Latina. Estas reformas deberían realizarse de manera integral, lo que implica incluir el análisis de los diseños institucionales en los que deben contemplarse necesariamente a las organizaciones que conforman la administración electoral de un país.

La medición de los niveles de eficacia, eficiencia, independencia y autonomía de los organismos electorales de América Latina se puede realizar desde el enfoque de gobernanza electoral. Se entiende por gobernanza electoral a la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos. El término tiene que ver con el rendimiento de los organismos de la administración vinculados al proceso electoral propiamente dicho.

La gobernanza electoral se centra de manera específica en los organismos de administración electoral y en los mecanismos estatales vinculados a los conflictos electorales que puedan encontrarse en estas mismas instituciones, en tribunales especializados o en la justicia ordinaria. Cuando se analiza se debe conocer no sólo el proceso directivo del órgano electoral, entendido como sus fines, normas, actividades, actores, instrumentos, equipos, resultados, sino también se debe intentar identificar su validez (su aceptación social, organizativa) y su eficacia causal.

La gobernanza se compone de dos aspectos importantes: a) el institucional (intencional-valorativo), que alude a los fines y valores que se quieren realizar, reafirmar, expandir y b) el gerencial, que se refiere a las funciones, los actores, las capacidades, los instrumentos, que aseguran que las actividades tengan como resultado la realización de esos fines o la afirmación de estos valores (Aguilar 2006: 80-100).

Las instituciones requieren acciones apropiadas para realizar los fines que quieren asegurar y éstas necesitan una gerencia adecuada. La gobernanza implica, por tanto, gerencia

---

<sup>1</sup> Para diferenciarse del concepto de *electoral governance* que plantean Hartlyn, Mc Coy y Mustillo (2009). José Alfredo Pérez Duarte. La gobernanza electoral en América Latina.

pública, que trabaja de cara a ciertos fines de valor público que están sancionados por la Constitución y las leyes, y conforme a prescripciones de leyes públicas. Se puede tener una buena gerencia pero en el marco de una institucionalidad defectuosa y contradictoria, así como se puede tener un marco institucional claro, ordenado y correcto, pero que no disponga de una gerencia apropiada y competente. Por ese motivo, se requiere un cierto equilibrio entre estos dos aspectos para lograr administraciones electorales eficientes, transparentes y confiables, lo que finalmente se reflejará en unas elecciones libres y justas.

La gobernanza electoral se refiere al conocimiento de qué tan eficaz y creíble es el organismo electoral en asegurar elecciones bajo una competencia imparcial y cómputos veraces, exactos y fidedignos; en suma, un proceso electoral de calidad. Como en toda cuestión relacionada con la gobernanza, hay que concentrarse en la capacidad y la eficacia directivas de los órganos que conforman la administración electoral latinoamericana.

El énfasis de este enfoque se encuentra en el complejo andamiaje administrativo y regulatorio que requieren los procesos electorales latinoamericanos, fundamentalmente, debido al diseño institucional en cuyo marco se desempeñan. En efecto, no sólo se toman en cuenta las cuestiones vinculadas a la inscripción de organizaciones políticas y candidaturas, a la regulación de las campañas electorales y al escrutinio de votos, sino a todos los procedimientos relevantes que son implementados en una elección, como los mecanismos judiciales para resolver conflictos postelectorales, entre los que se pueden incluir, por ejemplo, los instrumentos para las impugnaciones o las apelaciones.

La gobernanza electoral se compone de elementos internos y externos. Los internos se relacionan con la dirección del organismo electoral y prestan atención a las siguientes cuestiones:

- a) *La composición del órgano directivo*: que está referida al número de sus integrantes, el balance que existe entre los mismos (cuántas personalidades o figuras públicas, cuántos representantes de partidos y cuántos representantes de la sociedad civil), el origen de los representantes, la forma de su designación;
- b) *El proceso decisorio del órgano directivo*: referido a las materias o ámbitos de su competencia y decisión (la coherencia que debe existir entre las materias, la no presencia de contradicciones), las facultades de sus miembros, las reglas o los procedimientos para la toma de decisiones;
- c) *La responsabilidad del órgano directivo*: vinculada al acceso a la información (condiciones y materias de acceso), la periodicidad de la rendición de cuentas, la existencia y el tipo de sanciones por incumplimiento;

d) *La organización de la institución:* sus objetivos, el hecho de si es dependiente o independiente del gobierno, la forma de distribución de la autoridad, la división del trabajo, la suficiencia de personal, los procesos y los recursos para realizar las funciones públicas, la existencia o inexistencia de un servicio profesional (personal de carrera o eventual), el tamaño y la organización territorial de la organización.

Los elementos externos están relacionados con la misión pública del órgano electoral de dirigir el proceso. Se sobreentiende por ello, que si se producen deficiencias en el gobierno interno de la organización estas repercutirán en la calidad del propio proceso electoral.

### *Dimensiones de análisis*

La gobernanza electoral de los diversos países latinoamericanos debe ser analizada considerando las siguientes dos dimensiones:

Dimensión institucional: bajo la cual debe prestarse atención a dos indicadores:

- a. El reconocimiento constitucional, en el que aparecen los fines, los valores y la razón de ser de los órganos que componen la administración electoral de un país. Se trata de analizar si los organismos electorales están o no contemplados en las constituciones de los diferentes países considerando las características detalladas.
- b. La normativa institucional de carácter interno, que está referida a la existencia de una ley orgánica, así como de unos reglamentos y procedimientos internos claros y precisos que guíen, regulen y dirijan la vida diaria y cotidiana de los organismos de la administración electoral, en los que se fijen directivas precisas acerca de la organización y de las funciones de estas instituciones tanto en periodos electorales como no electorales. Sería interesante aquí hacer un análisis de la cantidad y calidad de los documentos normativos de la institución electoral que se esté estudiando.

Dimensión gerencial: dentro de este esquema la gobernanza electoral puede ser explicada utilizando cuatro indicadores:

- a. Independencia de organismos electorales: la independencia de los organismos que conforman la administración electoral de un país es un indicador fundamental pero a la vez muy amplio, complejo y delicado, ya que el término propiamente dicho puede estar constituido por varios elementos, los que incluso pueden llegar a confundirse y utilizarse indistintamente. Su análisis por tanto es sumamente complicado y el hecho

que se establezcan determinados criterios formales no necesariamente garantiza su cumplimiento en la práctica. Nos detendremos en esta parte para ahondar en la materia.

La independencia puede ser entendida desde diversos puntos de vista y puede comprender aspectos tan diferentes pero a la vez relevantes como son la imparcialidad, neutralidad, integración, autonomía y garantías. Precisamente, un aspecto que genera particular interés y desata muchas veces polémica es el referido a la independencia política en cuanto a la partidización de los órganos electorales.

Las autoridades electorales deben actuar como agentes morales y éticos, al igual que los jueces (de hecho en la práctica muchas de las instituciones electorales latinoamericanas están conformadas por magistrados del Poder Judicial de sus respectivos países) y tienen que cumplir sus funciones públicas independientemente de sus consideraciones personales e ideológicas, respetando criterios técnicos de legalidad y situándose fuera de la manipulación, el clientelismo y cualquier otra manifestación de corrupción. La independencia política está referida a que en la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales debe desterrarse cualquier intervención del Ejecutivo y el Legislativo, tomando en cuenta las características políticas y de dependencia con respecto al partido de gobierno que poseen estos poderes del Estado.

En América Latina, la conformación de las altas autoridades de los organismos electorales muchas veces depende de las decisiones partidistas. El hecho de que una autoridad integre un partido político no necesariamente supone un indicador que arroje resultados negativos y que refleje que los órganos electorales conformados por representantes de partidos políticos no funcionan igual de bien que aquellos integrados por funcionarios no partidistas.

En la región, existen instituciones electorales compuestas por representantes de partidos políticos en la mayor parte de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay), y algunos de ellos, especialmente Uruguay, están dentro de los países con democracias más estables en el mundo, cuya administración electoral funciona adecuadamente, sin cuestionamientos mayores y goza de un enorme prestigio dentro y fuera de la región. En ese esquema, los representantes de los partidos se controlan unos a otros, y si bien representan a organizaciones políticas, no pueden hacer política.

La pregunta relevante debe referirse entonces a si el órgano electoral debe ser totalmente independiente de la influencia política o si se debe tratar de incluir nombramientos propuestos por los actores principales de manera justa y equilibrada, lo cual es muy difícil de probar y por lo tanto de medir.

El sólo hecho de constituir organismos no pertenecientes al gobierno (independientes y autónomos del Poder Ejecutivo) tiene de por sí un enorme significado e implica una potente señal de diferenciación con respecto a otros modelos de administración electoral que existen en el mundo. Por lo tanto, una propuesta es la de incorporar al análisis de la independencia de los organismos electorales la no pertenencia funcional, administrativa ni presupuestal de los miembros del órgano electoral al gobierno de turno.

### *Profesionalización de los organismos electorales*

La cualificación profesional de los miembros del organismo electoral es un factor relevante para influir en la calidad de la gobernanza electoral. Aprender a hacer elecciones resulta de una alta complejidad y la curva de aprendizaje suele ser muy alta para aquellos que no han tenido ninguna experiencia en el tema o en cuestiones afines, requiriéndose algún período de actividad y adaptación en estas cuestiones. En ese sentido, es muy importante y valorable que los organismos electorales, tanto en lo que respecta a las máximas instancias de decisión como a los denominados mandos medios que los conforman, sean profesionales o técnicos con un alto grado de especialización en la materia, con una buena cantidad de años de experiencia.

No obstante, se entiende también que las personas que asumen las más altas posiciones en este tipo de instituciones deben tener la posibilidad de nombrar un número determinado de profesionales de su entera confianza sin la experiencia necesaria para trabajar en este tipo de organizaciones (se considera como ideal entre el 10 y el 20 por ciento del total de funcionarios).

Otro aspecto relevante es la necesidad de integrar miembros que puedan responder a un enfoque multidisciplinario, ya que si bien para el adecuado funcionamiento de un organismo electoral se requiere la participación de abogados, es muy positivo contar también con personas de diversos orígenes y profesiones (politólogos, sociólogos, ingenieros, administradores, economistas, educadores, entre otros).

### *La educación para la democracia*

Los organismos electorales latinoamericanos dedican cada vez más esfuerzos en la implementación de programas de educación para la democracia en beneficio de la ciudadanía. Este tipo de instituciones no sólo existen para organizar y calificar elecciones sino que sus funciones van mucho más allá porque son los primeros interesados en que las personas no sólo tengan libertad e independencia para votar, sino también para que lo hagan en las mejores condiciones de información y preparación posibles.

Los órganos electorales de la región vienen ocupando un lugar de avanzada en la formación de la ciudadanía, no sólo en aspectos electorales, sino como facilitadores e impulsores de procesos de formación y capacitación que desembocan en debates públicos necesarios y formando adherentes y partícipes del desarrollo de la sociedad democrática desde edades muy tempranas. Esto tendrá efectos invaluable a largo plazo, debido a que una gran cantidad de órganos electorales están cumpliendo con una tarea fundamental del Estado, que es la formación de ciudadanos activos, informados, partícipes de los procesos políticos y sociales, que hacen más fuerte un sistema democrático (Núñez 2009).

En la práctica, esta tendencia se ha plasmado en la existencia de departamentos o unidades de capacitación electoral y educación cívica con equipos especializados, o en la figura más reciente (que sin duda contribuye también al cambio de paradigma en la historia de los organismos electorales latinoamericanos) con la creación de Escuelas electorales permanentes y especializadas, como la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, el Instituto de Formación en Estudios para la Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, por nombrar algunos casos.

### *Celeridad de los organismos electorales*

La celeridad de los organismos electorales se refiere a la destreza y rapidez con que éstos deben organizar y realizar las etapas de escrutinio, transmisión de resultados y proclamación de candidatos. Se ha elegido este indicador debido a que, en sociedades tan desconfiadas como las latinoamericanas, con escasos niveles de tolerancia para con las instituciones del Estado, resulta cada vez más importante que los órganos electorales ofrezcan los resultados de los procesos electorales con prontitud sin sacrificar certeza ni exactitud, con la finalidad de evitar que se produzcan suspicacias e impedir que se comience a desconfiar de estas organizaciones y de las elecciones propiamente dichas.

Este proceso es quizá el más difícil y complejo en la actualidad y constituye uno de los principales retos. En efecto, una minoría de organismos electorales contemplan plazos ciertos y razonables, tanto para la realización del escrutinio como para la transmisión, cómputo y proclamación de resultados electorales. En aquellos países en los que si se abordan estas cuestiones, se trata por lo general de normas ambiguas que tienen una serie de vacíos procedimentales, puesto que muchas veces se producen demoras en determinadas actividades, no obstante que la ley establece plazos de cumplimiento.

Por ejemplo, si bien es cierto que algunos organismos electorales incluyen determinados plazos para el cómputo de votos y proclamación de resultados, éstos no pueden efectivizarse hasta que todas las impugnaciones al acto de votación hayan sido resueltas; por consiguiente, a mayor cantidad de impugnaciones mayor tiempo de demora en obtener los resultados finales, y en muchos casos el número de impugnaciones es de tal magnitud que supera incluso la capacidad organizativa de las instituciones electorales haciendo inaplicable cualquier norma que se refiera al cumplimiento de determinados plazos .

En ese sentido, el peor escenario para un organismo electoral en América Latina es el de una elección con resultados estrechos, sumado a lentos procesos de transmisión, cómputo y proclamación de datos. De ocurrir ello, significará un grave perjuicio para las autoridades electorales, sobre todo en democracias jóvenes, frágiles o que luchan por consolidarse, puesto que se profundizan las sospechas de manipulación y fraude.

El tema de la celeridad es fundamental por lo que es necesario y urgente que los organismos electorales optimicen, agilicen y modernicen sus mecanismos de cómputo y transmisión de resultados, a través de un ordenamiento de sus procedimientos internos y de una adecuada y sencilla reglamentación de los mismos, que permitan resolver rápidamente cualquier inconveniente que surja en estas etapas.

Por ello, proponemos que para medir este indicador se analicen criterios que consideren la existencia o no de normas referidas al cumplimiento de plazos para el escrutinio y recuento de votos, para la transmisión de resultados así como para su proclamación. Recomendamos que este trabajo incluya una comprobación práctica, de existir estos plazos, que verifique el respeto a estos mandatos (es decir, que por la carga de trabajo, o la gran cantidad de datos a procesar, lo estipulado en las normas no termine siendo inaplicable en la práctica).

El análisis efectuado para la aplicación del enfoque de gobernanza electoral se resume en el Cuadro siguiente:

Concepto	Índices	Indicadores
Gobernanza electoral o de la administración electoral	Dimensión institucional	Reconocimiento constitucional Normativa institucional interna
	Dimensión gerencial	Independencia Profesionalización Educación para la democracia Celeridad

Fuente: Elaboración propia.



## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. Págs. 80-100.
- Cuéllar, Roberto y Thompson, Joseph. "La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias". Foro Internacional "La Organización Electoral en América Latina. Situación, Perspectivas y Comparación con Otras Experiencias". Colombia: IIDH, 2006. Pág. 7-10
- García, Sandra. "La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la formación cívico política". En Fundación Konrad Adenauer, *Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Guatemala: Serviprensa, 2008. Págs. 7-14
- Gratschew, María y López Pintor, Rafael. *Voter turnout since 1945. A global report*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2002. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>. Págs.7-8
- Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; y Mustillo, Thomas M. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2009, vol. 51 (abril). Págs. 15-40
- Hernández Becerra, Augusto (2000). "Organismos electorales". Recuperado de [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/organismos%20electorales.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm)
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as governance*. Londres: SAG
- Kooiman, Jan. Ed.1993. *Modern governance: New government society interactions*. Londres: SAGE.
- Krennerich, Michael y Zilla, Claudia. "Elecciones y contexto político". En Dieter Nohlen, Jesús Orozco, José Thompson y Daniel Zovatto. Comps. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007. Pág. 40, 41-42
- López Pintor, Rafael. *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Asociación Civil Transparencia/IDEA Internacional, 2004. Págs. 17, 20-22, 40-43





Pastor Albaladejo, Gema. "Calidad de la democracia y administración electoral". Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración "Repensar la Democracia: Inclusión", 2009. Pags. 12-25

Picado León, Hugo "Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2009 (abril). Pág. 98

Núñez, Eduardo "Educación cívica y construcción de ciudadanía: el papel de los organismos electorales". En Fundación Konrad Adenauer, *Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Guatemala: Serviprensa, 2009.

Schedler, Andreas. "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral". *Política y gobierno*, 2000, vol. 2. Pág. 114-115, 383-386

Sobrado, Luis Antonio "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia". *Revista de Derecho Electoral*, 2008. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>. Págs. 3-4

Thompson, Joseph. "La educación electoral y para la democracia en América Latina. Del estado actual a las perspectivas de futuro". *Revista de Derecho Electoral*, 2010, vol. 4. Pág. 27