

---

*Yanina Welp*

## Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina

*Mikel Barreda Díez y Leticia Ruiz Rodríguez. Lima: JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014, 202 pp.*

Desde la tercera ola democratizadora, iniciada en América Latina en 1979, la mayoría de los países de la región se ha sumado a la senda democrática, asumiendo que las elecciones competitivas y justas son el único mecanismo de acceso al gobierno. Con contadas excepciones y algunos matices (Cuba; Perú entre 1993 y 2000; Honduras en 2009; o Venezuela recientemente), la democracia se ha establecido como indisputable forma de gobierno. Entre las consecuencias que esto conlleva, nos interesa destacar aquí el notable cambio observado en la agenda de investigación política, con el paso desde los estudios del Estado autoritario y la transición a la democracia hacia el análisis de la calidad de la misma (Morlino, 2014). En este marco, los organismos electorales adquieren centralidad como organizadores y garantes de la competencia electoral, asumiendo desafíos que tienen que ver tanto con su funcionamiento concreto como con la evaluación pública de su desempeño o, en otras palabras, con la confianza que generan en la ciudadanía. La complejidad del sistema de partidos con nuevos actores en los diferentes niveles de gobierno (Freidenberg y Suárez Cao, 2014), el incremento de ejercicios electorales, incluyendo los mecanismos de democracia directa (Lissidini *et al.*, 2014), o el creciente uso de tecnologías de la información y la comunicación (Thompson, 2014), suponen nuevos desafíos al papel de dichos organismos electorales como garantes de las reglas del juego. Por estas razones, no solo el análisis de las reglas electorales (Nohlen, 2014) sino también el estudio de los organismos electorales en sí mismos son clave para comprender las democracias latinoamericanas, sus retos y las estrategias en desarrollo para enfrentarlos.

*Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, obra editada por Mikel Barreda Díez y Leticia Ruiz Rodríguez (Lima: JNE-Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2014), aborda con detalle la realidad de los organismos electorales (en adelante, OOOE) en la región. Los ocho capítulos que componen el libro ofrecen una mirada sobre cuestiones generales, relevantes no solo para América Latina sino también para los interesados en observar tendencias globales, como la evaluación del desempeño institucional o los condicionantes necesarios para garantizar la credibilidad y satisfacción ciudadana con las instituciones, en este caso los organismos electorales. Junto a otras cuestiones, también abordan temas específicos de la región, como el análisis de la particular solución institucional materializada en lo que ha dado en llamarse el “modelo latinoamericano” de gestión de los procesos electorales; o la creciente ampliación de las actividades de los OOOE, tendencia que en América Latina se expresa en la inclusión de tareas de investigación y formación cívica entre sus responsabilidades.

El primer capítulo, “Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos” (de Mikel Barreda y Leticia Ruiz Rodríguez), aborda las dimensiones clásicas del análisis del desempeño de los OOOE: diseños institucionales, contexto político-electoral (competitividad electoral, polarización y volatilidad) y cultura política. Los autores observan datos y sintetizan las conclusiones de otros estudios en torno a las dos primeras dimensiones. Y concluyen señalando que la autonomía provista por el diseño institucional parece incidir positivamente en la percepción del desempeño de los OOOE, y que los elementos de la competencia electoral también tienen una clara influencia en estas percepciones. Por ejemplo, los procesos electorales muy polarizados y con resultados ajustados tenderían a convencer a los perdedores de la existencia de fraude en los comicios, con independencia de las evidencias. El análisis contribuye al debate sobre la medida en que los OOOE se ven afectados por la crisis de legitimidad que afecta a otras instituciones de la democracia representativa. Para ello, toman la confianza institucional como indicador de desempeño asociado a la cultura política, concepto siempre problemático para la ciencia política y la sociología. Sus conclusiones al respecto sugieren que los OOOE no son inmunes a los procesos de desafección. Los datos muestran, a su vez, que el panorama regional es complejo, con países cuyos organismos han incrementado la confianza ciudadana (como, por ejemplo, Uruguay, Costa Rica o Chile) y otros que muestran niveles muy bajos de confianza (como Nicaragua, Paraguay y Argentina).

El “modelo latinoamericano” de coordinación y gestión de procesos electorales es el tema al que se dedica el segundo capítulo, “Tendencias en torno a la estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina” (de José Thompson). Aquí se aborda de lleno la particularidad institucional de los OOOE latinoamericanos: a diferencia del modelo europeo donde los OOOE son unidades dependientes de ministerios (como en España), o creados para procesos electorales específicos y disueltos posteriormente (como en Alemania), en América Latina son instituciones creadas especialmente para la gestión de cualquier proceso electoral. Tres son las características fundamentales del modelo latinoamericano: (1) la autonomía (instituciones no adscritas al organigrama del Ejecutivo,

con la excepción del caso argentino); (2) la permanencia en el cargo; y (3) la especialización en el trabajo realizado. Mientras la permanencia y la especialización son observadas como elementos fundamentales para la mejora y garantía de la calidad de gestión de los OOOE, el autor señala que la autonomía puede ser a menudo puesta en entredicho, porque hay diferentes modelos que presentan mayor o menor injerencia de los partidos y los gobiernos en la selección de las autoridades electorales. A su vez, esto se ve condicionado por la estabilidad de sistemas de partidos: a menor estabilidad, mayores riesgos de conflicto entre nuevos partidos e instituciones formadas previamente a su acceso al juego político.

La autonomía se refiere al estatus de los OOOE, pero otras variables intervienen, afirmando o poniéndola en entredicho. Más concretamente, la independencia de los organismos electorales está condicionada por los actores con poder para nombrar a los miembros de la institución (exclusivamente el gobierno de turno o más de un poder del Estado), por la composición de los mismos (miembros de partidos políticos o funcionarios de carrera) y las formas para su remoción (discrecional o estrictamente acotada y regulada). Todas estas cuestiones son analizadas en el tercer capítulo “Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina” (de Fernando Barrientos del Monte). Aquí se ofrece un análisis de la imparcialidad, que hace referencia a las fórmulas para la toma de decisiones y al carácter de las mismas. Esto es central en la medida en que la teórica autonomía del organismo electoral puede no garantizar resultados cuando las decisiones del OE pueden ser revisadas y revocadas por otras instancias (eventualmente alineadas con el poder político de turno). El autor de este capítulo observa que existe cierta relación entre la menor o nula injerencia partidista en las resoluciones adoptadas por los organismos encargados de administrar justicia en el ámbito electoral y la confianza en dichas instituciones, pero los resultados no son lineales.

A continuación, el capítulo cuarto, “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores” (por José Enrique Molina y Janeth Rodríguez), aborda la credibilidad de las elecciones considerando tanto factores institucionales como actitudinales. Los autores encuentran que la credibilidad de los procesos electorales se asocia a organismos electorales imparciales de integración no partidista y a sistemas de partidos institucionalizados. Los numerosos cambios producidos desde que dicho análisis se realizó permiten suponer que el escenario podría ser más complejo en la actualidad.

Los capítulos quinto y sexto abordan dos temas de creciente interés para la región: la gestión del voto de los ciudadanos residentes en el exterior y la creciente ampliación de actividades de los organismos electorales para incluir tareas de formación cívica. En “Los problemas de la organización del proceso electoral fuera de las fronteras estatales en los países de América Latina: la participación política de los emigrantes en sus países de origen”, Francisco Sánchez, Joaquín Cubas y Margarita Soler hacen una revisión del panorama regional, con un creciente número de países que permiten a sus ciudadanos votar en su lugar de residencia en el extranjero y unos pocos que todavía no han introducido este derecho, como Uruguay. Al analizar los países cuyos nacionales pueden hacer efectivo su voto en el exterior se observa, por un lado, que los procesos electorales tienden a exigir

requisitos de difícil cumplimiento (especialmente en casos como el mexicano); por otro lado, esto serviría para explicar el muy bajo nivel de participación de los ciudadanos residentes en el exterior. El tema debería estimular nuevos estudios, no solo en la región sino también en otros países como España, que cuentan con un amplio número de ciudadanos viviendo en el exterior. Tanto la discusión sobre los requisitos para el acceso a estos derechos como sobre los procedimientos de implementación son temas poco estudiados.

En “La formación electoral desde los organismos electorales: el caso de Costa Rica”, Hugo Picado presenta un panorama de las actividades que los OOEE han comenzado a asumir en la última década, otorgando un lugar relevante a la formación cívica. El autor presenta las razones por las que los OOEE podrían y deberían asumir estas tareas y muestra el amplio espectro de actividades que incluyen desde la promoción de valores democráticos a la capacitación a partidos políticos, incluyendo las funciones tradicionales del organismo electoral relacionadas a la organización de los comicios, control de campañas, etc. El análisis se centra en el caso costarricense.

Finalmente, el último capítulo analiza el caso español (“Gestión y Administración electoral como garantía de la democracia: el caso español en perspectiva comparada”, por Consuelo Laíz Castro). Algunos de los elementos a destacar como complementos de la obra se refieren a la creciente utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) en los procesos electorales y a los parámetros básicos que la autora identifica como fundamentos de la alta credibilidad de los procesos electorales en España: por ejemplo, la protocolización de procesos —que no deja lugar a la improvisación—, la rápida resolución de conflictos o la clara delimitación de competencias entre distintos actores.

En su conjunto, el libro muestra un panorama de las tendencias y desafíos enfrentados por los organismos responsables de la organización y gestión de unos procesos electorales que cada vez con más frecuencia se producen en escenarios cambiantes, con nuevos actores y con mayor demanda ciudadana de control y transparencia. En este sentido, no resulta menor destacar que, aunque la mayoría de los autores pertenecen al mundo académico con dedicación exclusiva, algunos de ellos centran sus actividades profesionales en la gestión de organismos electorales. Por ejemplo, Hugo Picado es director del Instituto de Formación y Estudios de Democracia dependiente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, y José Thompson es director del Centro de Asesoría y Competencia Electoral (CAPEL). Este diálogo entre la investigación y la *praxis* resulta una estrategia adecuada para el tratamiento del tema.

Finalmente, si la calidad de los procesos electorales dibuja “el umbral mínimo que debe satisfacer un régimen político que aspira a ser una buena democracia” (Barreda y Ruiz, en la presentación de la obra), la comprensión de los elementos que facilitan o impiden el cumplimiento de dicha aspiración resulta fundamental para el fortalecimiento de la democracia. La presentación clara, bien estructurada y coherente de las distintas dimensiones que afectan a los resultados, con un especial eje en la confianza y credibilidad de los procesos electorales, hacen de este libro una obra de interés no solo para especialistas en

elecciones y procesos electorales, sino para todos aquellos interesados en analizar y anticipar las tendencias y desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas, especialmente las latinoamericanas.

### *Referencias*

- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez Cao (eds.). 2014. *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto. 2014. *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Morlino, Leonardo. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina*. San José de Costa Rica: IDEA-LUISS.
- Nohlen, Dieter. 2014. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad-JNE.
- Thompson, José. 2014. "Some notes on the experience of using technology and electronic voting in Latin America", en Anita Breuer y Yanina Welp (eds.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*. London: Routledge.