

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

Fortaleza institucional en la administración electoral en América Latina: en búsqueda de una
nueva tipología para el estudio de los órganos de administración electoral

Roberto Carlos Benítez Rodríguez

Asesor: Alejandro Olivares L.

Lectores: María Cristina Escudero y Víctor Tricot

Quito, febrero de 2020

Dedicatoria

A mi madre Claudia Alicia quien me socorre en esta inquebrantable trayectoria académica

A mi padre Juan Carlos quien me apoya en esta férrea aspiración académica

A mi abuela Hermelinda quien desde la eternidad siempre me cuida

A mi abuelo José Esteban quien siempre me mira desde su perdurable descanso

A mi tía Jovita quien está en los momentos más difíciles y oscuros

A mi tía Silvia y mi tío Pepe quienes creen en mí por formarme como investigador

A mi hermana Maricruz quien incondicionalmente está para ayudarme

A mi hermano Diego quien absolutamente está para ser un gran amigo

Nunca se alcanza la verdad total, ni nunca se está totalmente alejado de ella.

Aristóteles

Sólo hay un Dios, y es el conocimiento, y una maldad, que es la ignorancia.

Platón

La verdadera sabiduría está en reconocer la propia ignorancia.

Sócrates

Tabla de contenido

Resumen	VIII
Agradecimientos	X
Introducción y planteamiento del problema	1
Capítulo 1	6
Un marco de análisis teórico sobre el estudio de las instituciones políticas y su relación.....	6
con los órganos de administración electoral en América Latina.....	6
1. Introducción	6
2. Acercamiento teórico a las instituciones políticas	6
3. Encuadre metodológico: consideraciones sobre las tipologías para el estudio de.....	11
los órganos de administración electoral.....	11
4. Hipótesis, pregunta, objetivos y justificación sobre el estudio de los órganos de.....	13
administración electoral.....	13
5. Conclusión.....	15
Capítulo 2	16
Los órganos de administración electoral: enfoques y percepciones.....	16
1. Introducción	16
2. Independencia y confianza en los órganos de administración electoral.....	18
3. El profesionalismo de los órganos de administración electoral	22
4. Administración electoral y confianza en las elecciones.....	24
5. Confianza en los órganos de administración electoral y calidad de la democracia	28
6. Independencia de los órganos de administración electoral y aceptación de resultados	30
7. Impacto de la administración electoral en la democracia y la gestión electoral	33
8. Autonomía e independencia de los órganos de administración electoral e impacto.....	37
en la gobernanza e integridad electoral	37
9. Representación de los partidos políticos en los órganos de administración electoral...	38
10. Conclusión.....	41
Capítulo 3	44
Los órganos de administración electoral en América Latina: análisis teórico-conceptual.....	44
sobre las tipologías y su uso.....	44
1. Introducción	44
2. Los estudios pioneros sobre tipos de modelo de OAE: W.J.M. Mackenzie.....	45
y Robert Pastor	45

3. Las clasificaciones de Rafael López-Pintor	51
4. Los modelos de administración electoral de IDEA.....	54
5. Los modelos propuestos por Barrientos del Monte.....	59
6. Conclusión.....	63
Capítulo 4	66
Tipología de órganos de administración electoral. Una nueva propuesta.....	66
teórica desde el marco de la fortaleza institucional.....	66
1. Introducción	66
2. Metodología, operacionalización y ponderación	67
3. Tipología de fortaleza institucional de órganos de administración electoral	73
4. Evaluación de la tipología de órganos de administración electoral para 2019	76
5. Conclusión.....	84
Conclusiones	86
Lista de referencias	91

Cuadros

Cuadro 3.1 Tipo de modelo de OAE por autor	51
Cuadro 3.2 Tipos de OAE y ejemplos	54
Cuadro 3.3 Tipología de los OAE y ejemplos históricos de América Latina.....	61
Cuadro 4.1 Desagregación operacional de la fortaleza institucional de los OAE	68
Cuadro 4.2 Tipología de fortaleza institucional de OAE.....	75
Cuadro 4.3 Evaluación de la tipología de OAE en América Latina para 2019	80

Tablas

Tabla 3.1 Características de los tres modelos de administración electoral y sus.....	58
componentes.....	58

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Roberto Carlos Benítez Rodríguez, autor de la tesis titulada “Fortaleza institucional en la administración electoral en América Latina: en búsqueda de una nueva tipología para el estudio de los órganos de administración electoral” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2020



Roberto Carlos Benítez Rodríguez

Resumen

Esta investigación comprueba la fortaleza institucional de los órganos de administración electoral. Bajo este argumento, en esta investigación se pregunta qué tan fuertes son institucionalmente los órganos de administración electoral. Para ello, el capítulo primero hace la propuesta del formato en el que se encuadra la investigación, es decir, hace una revisión de la teoría de las instituciones políticas. Después, se hace la propuesta del encuadre metodológico de la investigación. Para acercarse al enfoque, se presentan algunas consideraciones sobre las tipologías y su uso en la Ciencia Política. A continuación, se presenta la hipótesis, pregunta, objetivo y justificación del problema de estudio.

Después de hacer la presentación del formato de la investigación, el capítulo segundo hace una revisión de toda la literatura que se tiene hasta el momento sobre el estudio de los órganos de administración electoral, principalmente en América Latina. Entre esa literatura, están temáticas como la independencia y confianza de los órganos de administración electoral; el profesionalismo de los órganos de administración electoral; administración electoral y confianza en las elecciones; confianza en los órganos de administración electoral y calidad de la democracia; independencia de los órganos de administración electoral y aceptación de resultados; impacto de la administración electoral en la democracia y la gestión electoral; autonomía e independencia de los órganos de administración electoral e impacto en la gobernanza e integridad electoral, y representación de los partidos políticos en los órganos de administración electoral. Esta literatura engloba todo lo que se tiene hasta el momento de hacer esta investigación.

En el capítulo tercero se hace un análisis de todas las tipologías de órganos de administración electoral. En la sección primera se presentan las tipologías de Mackenzie quien las elabora aproximadamente a mediados del siglo XX. Después, hasta finales de los años noventa de este mismo siglo se incluyen las tipologías de Pastor. En la siguiente sección se revisan las clasificaciones de López-Pintor. En seguida, se hace una revisión de una de las tipologías más importantes de órganos de administración electoral: las de IDEA. En la siguiente sección se hace un estudio de las tipologías de Barrientos del Monte. Por último, este capítulo cierra con algunas consideraciones sobre los alcances y limitaciones de estas tipologías.

En seguida, en el capítulo cuarto se hace la propuesta de la tipología de órganos de administración electoral. Se hace en la siguiente sección la propuesta de la metodología, la operacionalización y la ponderación de la información. Inmediatamente, se presenta la tipología de fortaleza institucional de los órganos de administración electoral. Después de esto, se hace la respectiva evaluación de la tipología de los órganos de administración electoral para América Latina en 2019. Este capítulo cierra con el análisis de las fortalezas y debilidades de esta nueva propuesta.

Por último, se presentan las conclusiones de esta investigación. Se hace un análisis sobre todo lo que se tiene hasta el momento de escribir este pequeño estudio sobre las tipologías de órganos de administración electoral. Se hace, asimismo, una reflexión del porqué de esta nueva propuesta de tipología de fortaleza institucional de órganos de administración electoral. Se enfatiza la importancia de la fuerza de los órganos de administración electoral. Finalmente, se reflexiona sobre la futura agenda de investigación que se debe emprender para mejorar este estudio.

Agradecimientos

A Alejandro Olivares por ser mi asesor, profesor, guía y apoyo fundamental en este proyecto de investigación

A Santiago Basabe por creer y confiar en mí en todo este proceso de formación académica

A Simón Pachano por sus sabios consejos y, sobre todo, por darme la oportunidad para involucrarme en la docencia e investigación

A Carolina Curvale por sus apoyos en el inicio del proyecto

A Nicolás Loza Otero por ser cómplice de involucrarme académicamente en la senda de la investigación y estudios sobre temas electorales

A Irma Méndez de Hoyos por sus primeras orientaciones académicas sobre temas electorales

A Pablo Javier Becerra Chávez por introducirme inicialmente en el estudio sobre temas electorales

A María Belén, María Fernanda y Maytté por su constante ayuda en todo

A todo el Departamento de Estudios Políticos por el espacio para investigar y por la sincera ayuda. En especial a todos los colegas de Política Comparada por su compañía para estudiar y conversar

A FLACSO-Ecuador por su espacio, su locura, sus clases, sus eventos y su investigación

Principalmente, a mis queridos amigos Gastón Alvear, Gustavo Pérez, José Zurita, Pablo Medina y Sergio Huertas por su guía, consejos, regaños, ayuda, cuidado y, especialmente, sincera compañía en este arduo proceso de formación personal y profesional en FLACSO

Introducción y planteamiento del problema

En la Ciencia Política, la importancia del estudio de los órganos de administración electoral (OAE) radica en que realizan elecciones.¹ Efectivamente, los OAE “tienen relevancia por el único propósito que tienen hasta la actualidad: producir elecciones destinadas a la población de un país” (García R. 1999, 529). Las elecciones son la columna vertebral de los países que se jactan de ser democráticos, y los OAE son actores centrales en la realización de los procesos electorales, es decir, son “el elemento subjetivo de la administración electoral” (Picado León 2018). Los OAE, en esencia, son las instituciones políticas que se encargan de administrar la competencia electoral. Sin embargo, en la investigación teórica no existen argumentos sólidos sobre el funcionamiento institucional.

Las dificultades de especificar una definición genérica de los OAE es otro problema que no se resuelve aún por la poca atención que reciben en comparación con otras instituciones. La investigación teórico-politológica se vuelve contante después de los procesos de transición a la democracia en la mayor parte de los países de América Latina en los años ochenta del siglo XX. Esto no quiere decir que no existan estudios previos pero la historia de la gestión de los procesos electorales en la región evidencia otras circunstancias: fraudes, transparencia nula, elecciones con irregularidades, etc. Los estudios, en efecto, tienden a aumentar en la medida en que los OAE logran importancia tanto teórica como empírica. De esta forma, se constata que comprender la mecánica institucional de los OAE tiene relevancia en la Ciencia Política; no sólo interactúan los sistemas de partidos y los sistemas electorales. También existen y la influencia de su mecánica institucional en estos sistemas es importante empíricamente, *máxime* por la atribución que ejercen en el proceso de organizar las elecciones en los países de la región latinoamericana (Méndez de Hoyos 2014a, 2014b). No se puede pensar en los sistemas de partidos y sistemas electorales sin antes pensar en los OAE.

En la medida en que la administración electoral empieza a ser más compleja, desde el registro de votantes, resultados certeros, imparcialidad en las elecciones, hasta la resolución de conflictos postelectorales, se inicia un ciclo político por el que los OAE comienzan a lograr mayor independencia en su funcionamiento institucional. Después de la transición a la democracia, la regla general y obligatoria a seguir para la lograr la democratización es la

¹ En adelante se usará OAE.

institucionalización de OAE, principalmente autónomos, para organizar los procesos electorales. Asimismo, uno de los principios rectores para el diseño institucional de los OAE es la garantía de profesionalismo de los miembros en la actividad de administrar y gestionar elecciones. Esto implica que los integrantes gestionen con imparcialidad y profesionalismo las elecciones para que éstas gocen de niveles altos de credibilidad. Existen varios tipos de modelo de OAE para la gestión de elecciones en América Latina, pero el que más predominio tiene es el que goza de autonomía *de jure* que generalmente es un órgano permanente (que tiene respaldo en la ley suprema) y al mismo tiempo profesional en el desarrollo de sus actividades. Hay otro tipo de modelo, como el argentino, en donde el tipo de modelo de OAE es considerado mixto, principalmente por su funcionamiento institucional, pues tanto el Poder Judicial como el Ministerio del Interior realizan la función de administrar elecciones (Kerevel 2009; López-Pintor 2000). El hecho radica en que los OAE: independientes, autónomos, profesionales o mixtos, son necesarios, pero no suficientes, para los procesos electorales y, también, para los procesos de transición y consolidación democráticas.

En general, “los debates sobre diseño constitucional durante los 90 a menudo [asumen] que las reglas que [se diseñan se imponen y son] mínimamente estables” (Levitsky y Murillo 2010, 32). La concepción de la fortaleza institucional de los OAE se obvia y los debates teóricos y empíricos sobre su funcionamiento institucional se enfocan en otras cuestiones en las que la mayor parte de los estudios se orienta en saber cómo el diseño institucional influye en las actitudes de ciertos actores como, por ejemplo, los partidos políticos, las elecciones, los ciudadanos u organismos de la sociedad civil. Así, se emprenden estudios desde distintas miradas para clasificar y saber qué son los OAE, cuál es su impacto en la democracia, en qué condiciones surgen, cuáles son los distintos tipos o cómo influye cada tipo en las democracias (López-Pintor 2004). Bajo este enfoque, se asume la fortaleza institucional de los OAE como algo inherente y las investigaciones se centran más bien en saber los efectos institucionales de aquéllos en aspectos como los procesos de democratización, la generación de estabilidad política, la creación de legitimidad de los gobiernos electos o la consolidación hacia la democracia (Molina y Hernández 1998; Pastor 1999b; Picado León 2006; Schedler 2000).

Desde esta perspectiva, estudiar los OAE desde un enfoque institucional permite, por un lado, tener una definición general que puede viajar en el tiempo y espacio y, por otro, cuestionar esa fortaleza institucional que por mucho tiempo se asume erróneamente como inherente y, además, estable. En ese sentido, los OAE “son las reglas del juego en una sociedad o, más

formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North 1993, 13). Como primer acercamiento teórico, los OAE son instituciones que influyen en el comportamiento de los actores políticos a través de las reglas electorales. Sin embargo, el impacto de los OAE se condiciona muchas veces por el contexto en el que nacen o, en otras palabras, por su fortaleza institucional.

El mecanismo institucional de la *estabilidad* político-electoral y la *imposición* de las reglas electorales es lo que distingue, en la actualidad, la fortaleza institucional de los OAE en latinoamérica. Esto implica alcanzar niveles más alto tanto en *estabilidad* en como *imposición* (Levitsky y Murillo 2010) que, en otras palabras, quiere significar un estricto *enforcement* que se basa en la creación de autoridades electorales más fuertes (Levitsky y Murillo 2012, 35). Lo anterior se traduce en procesos de reformas político-electorales que generan cambios graduales (frecuentes pero incrementales) y reemplazos constantes (frecuentes y radicales) (Levitsky y Murillo 2012; Mahoney y Thelen 2009) en los OAE para lograr, en términos de Levitsky y Murillo (2009, 2010), una mayor fortaleza institucional. No obstante, “la paradoja es que las reglas electorales latinoamericanas son menos notables por su ‘rigidez’ [*imposición*] que por su fluidez [*estabilidad*]” (Remmer 2008, 7).² La constante es la reforma como sinónimo de la estabilidad y no necesariamente de la rigidez.

Como instituciones, contribuyen al proceso de fortalecimiento democrático y los procesos de democratización a través de la *estabilidad* en su funcionamiento y la *imposición* de reglas, es decir, a través de su fortaleza institucional. La configuración institucional de los OAE desde la fortaleza institucional contribuye a lograr mayor credibilidad en la organización de los procesos electorales. En efecto, “el carácter, la competencia y la composición de los Organismos de Gestión Electoral (OGE) pueden determinar si una elección es una fuente de cambio pacífico o una causa de grave inestabilidad. El surgimiento de Comisiones Electorales independientes (EC) [comienza] después de la Segunda Guerra mundial. Su evolución y fortalecimiento a menudo con la ayuda de asesores y mediadores internacionales los

² México “celebró cinco elecciones al Congreso entre 1985 y 1997, cada una bajo un sistema electoral diferente y un conjunto de autoridades electorales” diferente producto de las reformas político-electorales (Horcasitas & Weldon, 2001: 209). En 1985 se celebran las elecciones legislativas con la Comisión Federal Electoral (CFE), que ejerce funciones desde 1958 hasta 1989; en 1988, las elecciones presidencial y legislativa con la misma CFE; en 1991, las elecciones legislativas con el Instituto Federal Electoral (IFE), que entra en funciones con la reforma político-electoral de 1990; en 1994, las elecciones presidencial y legislativa con un IFE que tiene dos reformas: 1993 y 1994, y en 1997, las elecciones legislativas con un IFE que tiene una reforma en 1996. Lo anterior es parte de la transformación que tiene el IFE sin olvidar, evidentemente, las reformas de 2007 y de 2014 (Instituto Nacional Electoral, s.f.).

[convierte] en vehículos importantes para asegurar la responsabilidad tanto horizontal como vertical” (Pastor 1999a, 75; 1999b, 5). Entonces, se parte del supuesto de que los OAE gozan de fortaleza institucional; los últimos años evidencian, sin embargo, que tiene poca atención la dimensión de la fortaleza institucional de los OAE a pesar de ser un mecanismo importante en la disminución de la incertidumbre institucional.

Recientemente es cuando “la investigación acerca de las instituciones políticas en el mundo en desarrollo [gira] hacia otra, hasta ahora poco estudiada, dimensión: la fortaleza institucional” (Levitsky y Murillo 2010, 32), en donde las dimensiones *estabilidad* (permanencia) e *imposición* (aplicación) juegan un papel relevante en la disminución de la inestabilidad, de la incertidumbre institucional. Lo anterior quiere decir que “América Latina es un lugar particularmente útil para estudiar las causas y consecuencias de la debilidad institucional” (Levitsky y Murillo, 2012: 18). Esta región es propicia para rastrear y estudiar la diferenciación en las instituciones políticas y de los diseños institucionales. Esa diferenciación se puede buscar en la fortaleza institucional de las instituciones políticas tanto en la comparación entre países como en la comparación dentro de los países. En general, la variedad de OAE es amplia y se pueden encontrar diferentes tipos: profesionales, independientes e imparciales, etc., pero el problema poco estudiado es la fortaleza institucional de los OAE. La gran dispersión de tipos es porque se deja de lado un problema más amplio en forma y fondo: la fortaleza institucional.

El objetivo de esta investigación es determinar qué tan fuertes son los OAE en América Latina. Para ello se propone una nueva tipología de estos OAE desde el enfoque de la fortaleza institucional. La expectativa radica en que la tipología supere los alcances y límites de otras tipologías y, en consecuencia, sirva para comprender una faceta teórica y empírica sobre la mecánica institucional de los OAE que se asume como inseparable: la fortaleza institucional. La literatura que se revisa sobre los OAE no considera qué tan fuertes son los OAE. Más bien, a partir del análisis se concluye que la literatura asume que los OAE están institucionalizados. El enfoque de la fortaleza institucional para estudiar los OAE muestra que hay otros tipos de modelo, que hay tipos diferentemente institucionalizados o tipos que están fuertemente institucionalizados.

La tipología mostrará que hay distintos tipos de modelo de OAE que gozan de una fortaleza institucional diferente. Se evidencia que hay, en efecto, un vacío tanto teórico como empírico

que la literatura al respecto no toma en consideración. Por un lado, el vacío teórico se refiere a la falta de estudios que expliquen el funcionamiento institucional de la fortaleza institucional de los OAE en América Latina. Por otro, el vacío empírico se refiere a la falta de una nueva tipología, pero desde el enfoque de la fortaleza institucional de los OAE que explique el comportamiento institucional de los OAE. El supuesto es que, si se estudia desde la fortaleza institucional, la fuerza de los OAE no se refleja en los niveles de autonomía, independencia o profesionalismo sino en las dimensiones de la *estabilidad* y la *imposición*. Desde este argumento, la hipótesis que se propone es que un OAE fuerte es el que logra imponer las reglas electorales y consigue mantener estabilidad política a través del tiempo. Entonces, entre más altos son los niveles de *estabilidad* e *imposición*, mayor es la posibilidad de que los OAE gocen de fortaleza institucional o estén más institucionalizados. En esencia, los OAE tienen *estabilidad* e *imposición* sólo si sobreviven al paso del tiempo y a los cambios de poder, y si hacen cumplir las reglas de papel con posibilidades fuertes de castigo.

Capítulo 1

Un marco de análisis teórico sobre el estudio de las instituciones políticas y su relación con los órganos de administración electoral en América Latina

1. Introducción

En esta pequeña introducción se hace una propuesta teórica para después encuadrar metodológicamente la fortaleza institucional de los órganos de administración electoral. Desde este supuesto teórico, en esta investigación se pregunta qué tan fuertes son institucionalmente los órganos de administración electoral. Para ello, en la sección que sigue después de esta introducción se hace la propuesta del formato en el que se encuadra la investigación, es decir, hace una revisión de la teoría de las instituciones políticas. Después, en la siguiente sección se hace la propuesta del encuadre metodológico de la investigación. Para acercarse al enfoque, se presentan algunas consideraciones sobre las tipologías y su uso en la Ciencia Política. Finalmente, se presenta en la siguiente sección la hipótesis, pregunta, objetivo y justificación del problema de estudio. La sección final cierra con algunas conclusiones.

2. Acercamiento teórico a las instituciones políticas

La concepción de que las instituciones y las reglas son importantes es un supuesto básico de la Ciencia Política (Vergara 1997). Sin embargo, un tema no resuelto es qué instituciones y reglas son importantes y, más precisamente, a quiénes se supone que deben importar o, en otras palabras, determinar, condicionar o influir a personas, ciudadanos, actores políticos o todos. “En la ciencia política actual muchos intelectuales analizan cómo las instituciones influyen sobre el comportamiento político y dan forma a procesos que van desde la toma de decisión a nivel parlamentario a lo propio en los movimientos sociales” (Hall y Taylor 1996). Si se mira desde diversos flancos, las instituciones políticas son en esencia las reglas del juego que dan forma a esos procesos de toma de decisiones. La esencia de las instituciones políticas radica en que son las condiciones políticas que los seres humanos se imponen para regular su comportamiento: político, económico, social, cultural, entre otros. En esencia, representan el equilibrio de los acuerdos de las personas. Si el equilibrio falla, entonces los acuerdos fallan. Para North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North 1993, 13). Estas reglas, por tanto, se diferencian de las organizaciones, de los jugadores o actores políticos. Desde este punto de vista, en esta investigación las instituciones son lo que

Carey y Shepsle denominan las instituciones de papel, es decir, reglas formales o escritas (Carey 2000; Shepsle 1986).

Otra perspectiva que tiene aceptación se refiere a la concepción de que las instituciones políticas morigeran el comportamiento de los actores políticos. Sin embargo, las instituciones políticas no sólo son constreñimientos; también son incentivos para los actores políticos. Es decir, las instituciones políticas representan instrumentos que moldean el comportamiento de los humanos en dos sentidos. Por un lado, las instituciones restringen; por otro, las instituciones inducen. Por tanto, las instituciones políticas son dispositivos que moderan el comportamiento de los humanos. Para alcanzar ciertos objetivos, “las instituciones condicionan las preferencias de los actores, esto es, el modo en que tratan de alcanzar sus objetivos” (Rothstein 2001, 217). Sin embargo, ¿de qué manera las instituciones contribuyen a generar equilibrios en ciertos contextos y condiciones? ¿Por qué instituciones semejantes tienen éxito en ciertas condiciones y no en otras?

Desde el punto de vista del tiempo, las instituciones son cambiantes y se transforman. Esto es un tema complejo porque implica conocer y comprender qué son las instituciones políticas a lo largo del tiempo. No por nada las instituciones políticas tienen una particular importancia para los científicos políticos; las instituciones ocupan un lugar central en diversos ámbitos. Para el caso de la Ciencia Política, las instituciones políticas tienen una importancia fundamental porque son las que dan forma a los sistemas políticos y estructuran los regímenes políticos.

Un supuesto más se refiere a que las instituciones son reglas formales y explícitas que se cumplen y acatan por actores políticos legítimos y que tienen legalidad para ejecutarlas. Dentro de esto se puede ubicar la actuación de los poderes formales: Ejecutivo, Legislativo o Judicial. No obstante, el dilema en no trazar límites en la definición conceptual (aspectos formales e informales) puede implicar que el concepto abarque todo, pero también nada. Las instituciones políticas son, estrictamente, las reglas del juego (North 1993), normas políticas o equilibrios que se adaptan en un proceso político formal. Bajo todos estos supuestos: acuerdos formales, equilibrios, limitaciones, constreñimientos, evolución, permanencia, etc., las instituciones gozan de niveles de fortaleza institucional a través de un proceso de institucionalización. Es decir, en conjunto representan estas concepciones una aproximación a las dimensiones de la fortaleza institucional: *estabilidad e imposición*.

No obstante, las instituciones políticas no son un todo coherente de reglas impuestas para garantizar estabilidad; también son relaciones formales que cambian. En la visión de Rothstein, la sociedad evoluciona a través del tiempo al mismo tiempo que las instituciones políticas se transforman (Rothstein 2001). La sociedad política cambia porque las instituciones políticas evolucionan. Por tanto, el cambio en los actores políticos y sus incentivos está en cierta forma condicionado por el cambio en las instituciones políticas. Al haber esta interacción, la incertidumbre (por información incompleta), por ejemplo, se reduce al mismo tiempo que se fortalece la interacción entre los actores. “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria” (North 1993, 14) o, en otros términos, las instituciones generan un “equilibrio [que se provoca] por la estructura” (Shepsle 1989, 2007). Las instituciones políticas son reglas que se crean para reducir los efectos de la incertidumbre humana; las reglas proporcionan seguridad además de que son una guía para la actuación de los actores y de la sociedad.

Knight destaca que ahí en donde los actores trabajan y cooperan juntos las instituciones prevalecen (Knight 1992), y esta cooperación se desarrolla en varios aspectos: político, económico, social o cultural. Las instituciones políticas permanecen pero son cambiantes. Desde esta concepción, las instituciones propician el marco formal en el que tienen lugar las interacciones sociales. Las instituciones son regulaciones que condicionan el comportamiento humano de esas interacciones (Knight 1992). Por otro lado, son convenciones sociales que surgen e influyen en la vida política y económica que, en la mayoría de los casos, una constitución las regula, es decir, por una institución formal. Las instituciones políticas se crean, entonces, para mejorar la cooperación entre los actores políticos. Sin embargo, esta cooperación es perfecta en la medida en que las instituciones son cambiantes pero también estables.

Las instituciones políticas son importantes para el desarrollo industrial y comercial a largo plazo (Greif y Kingston 2011). Desafortunadamente los estudios sobre instituciones en el mundo en vías en desarrollo evidencian las complejidades y desafíos que significa crear instituciones para saber sus consecuentes beneficios. Así, al estudiar las instituciones, los marcos teóricos evolucionan en la medida en que surgen nuevas preguntas de investigación sobre cómo funcionan las instituciones políticas. Por ejemplo, la elección racional se encuadra como enfoque para estudiar las instituciones. Sin embargo, este enfoque no implica que las personas son siempre racionales o que las instituciones son seleccionadas de manera racional;

este enfoque permite más bien producir “una teoría con predicciones empíricamente refutables sobre las instituciones” (Greif y Kingston 2011, 13).

Por otro lado, Przeworski argumenta que hay dos posiciones en las que se basa el estudio sobre las instituciones políticas (Przeworski 2004a). El autor destaca, primero, que las instituciones importan porque influyen en las normas, creencias y acciones de los actores y la sociedad. Las instituciones son un efecto moldeador de resultados. Segundo, las instituciones son endógenas; su diseño y funcionamiento dependen de condiciones bajo las que nacen al mismo tiempo por las que perduran. De esta manera, si bien es cierto que hay ciertas condiciones que dan forma a las instituciones políticas, también es cierto que esas instituciones transmiten los efectos causales de esas condiciones bajo las que nacen. En consecuencia, el dilema es saber cómo distinguir los efectos causales de las instituciones de los efectos causales de las condiciones que dan origen y forma a las instituciones. La cuestión es saber si hay efectos que provienen de las instituciones (también actores) o de las condiciones: políticas, económicas, sociales o culturales, que dan origen aquéllas. En el contexto de la presente investigación, ¿son las condiciones políticas o el diseño institucional de los OAE lo que incide en la incertidumbre política y electoral? No son las condiciones ni el diseño, sino la fortaleza institucional que se mide en los niveles de *estabilidad* y de *imposición*, que son una característica más profunda de las instituciones políticas. La endogeneidad en este análisis se supera cuando se analiza desde la fortaleza institucional.

Przeworski señala que “las condiciones dan forma a las instituciones, y las instituciones solo transmiten los efectos causales de esas condiciones” (Przeworski 2004a, 527). Como mucho, “las instituciones políticas pueden organizar el poder que ya subyace en un determinado ámbito: en las relaciones de las fuerzas militares, en la economía, en el control de los medios de comunicación de masas” (Przeworski 2004b, 166). Al considerar los OAE, éstos son instituciones políticas y, como tales, organizan el poder y pueden ayudar a algunos intereses y vulnerar otros, pero esto depende de quién tenga el poder para imponer su voluntad (Moe 2005). Por tanto, las instituciones son reglas que se derivan del autointerés más allá de las condiciones y efectos causales. Es decir, estas “instituciones no [se crean] por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente: más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, [se inventan] para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas” (North 1993, 29). Entonces, los OAE ayudan a organizar el poder y algunos intereses, y a producir nuevas reglas; son el consenso del

autointerés de los actores políticos. En este sentido, ayudan a organizar tanto el poder como los intereses por medio de la *imposición* de reglas y, al garantizar lo anterior, aseguran también cierta *estabilidad*. Los OAE, al ser el consenso del autointerés que se reglamenta, garantizan su *estabilidad e imposición*. Cuando el consenso se quiebra, no es posible lograr cierta fortaleza institucional.

Entonces, desde el punto de vista de la fortaleza institucional, Levitsky y Murillo (2009 y 2010) argumentan que la fortaleza institucional no quiere decir más que *estabilidad e imposición*, y que las instituciones políticas tienen niveles de variación en ambas dimensiones. Bajo el primero argumento, “la imposición es el grado en que las reglas de papel se cumplen en la práctica (Levitsky y Murillo 2009, 117; 2010, 33-34). En otras palabras, la dimensión *imposición* se refiere a los niveles de variación en que las reglas, normas, leyes, etc., se acatan y cumplen en la práctica por otras instituciones o actores políticos sin el riesgo de castigo. Entonces, “donde todos los actores relevantes en un territorio cumplen rutinariamente con las reglas de papel o enfrentan un alto riesgo de castigo, la imposición es alta” (Levitsky y Murillo 2009, 117; 2010, 33-34). El cumplimiento de la regla no es más que una forma de observar la *imposición*.

Por otra parte, “por estabilidad queremos decir durabilidad. Las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones –esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes– bajo las [que] inicialmente se [crean] y [reproducen]” (Levitsky y Murillo 2009, 117; 2010, 33-34). La permanencia en el tiempo, más allá de las reformas institucionales, no quiere decir sino el grado de *estabilidad*. Los cambios constantes de la institución, y no en la institución, son signos de una *estabilidad* débil o baja. Ahora, cuando los autores centran su análisis en América Latina desde el punto de vista del cambio institucional, sostienen que “las reglas del juego son inestables y/o aplicadas de manera desigual” (Levitsky y Murillo 2012), es decir, cuando la fortaleza institucional se desarrolla y evoluciona en un entorno institucional débil provoca que los patrones de cambio institucional se alteren o, más bien, la organización y la distribución del poder se modifiquen. Cuando esto es así, no se puede anticipar la incertidumbre, el conflicto o el equilibrio. La paradoja es que todo se vuelve inestable.

Bajo los supuestos de la fortaleza institucional, los OAE se mueven en las dimensiones de la *estabilidad* y la *imposición*. El primer supuesto teórico se refiere, entonces, a que los OAE

tienen niveles de estabilidad político-institucional en su comportamiento. Los OAE son estables o, más bien, tienen estabilidad institucional en la medida en que permanecen en el tiempo. No sólo está el supuesto de que se instituya un OAE para evaluar su fortaleza institucional; debe permanecer en el tiempo y, además, arraigar. Los OAE no son estables en el momento en que se crean. Necesitan durar no sólo al paso del tiempo sino también a los cambios bruscos, a los desmantelamientos, a las transiciones o cualquier alteración política para garantizar su estabilidad institucional.

Por otro lado, el segundo supuesto teórico implica que los OAE tienen variaciones en los niveles de imposición político-institucional. El sólo hecho de su institución como OAE no garantiza la *imposición*; los OAE deben llevar a cabo la realización de tareas que, en la práctica, son la realización y cumplimiento de reglas o leyes. Aunado a lo anterior, estas reglas llevan consigo la posibilidad de la aplicación de castigos para que la *imposición* sea alta.

En general, los OAE representan intereses de actores políticos, pero también representan equilibrios y acuerdos, pues “el particular diseño y funciones de los organismos electorales latinoamericanos reducen los costos de búsqueda que el sistema político debe afrontar para incorporar nuevas reglas al régimen electoral” (Picado León 2018, 87). Cuando el diseño y las funciones reducen esos costos que implica el cambio de reglas, los OAE tienen niveles de fortaleza institucional. En consecuencia, en la medida en que organizan el poder y los intereses de los actores políticos sin vulnerar los de otros, y en la medida en que esto no genera inestabilidad institucional en el sentido de que “un arreglo institucional particular cambia con mayor frecuencia que otros similarmente diseñados” (Levitsky y Murillo 2010, 34), los OAE representan equilibrios, consensos, que se manifiestan en la fortaleza institucional o, concretamente, en la institucionalización.

3. Encuadre metodológico: consideraciones sobre las tipologías para el estudio de los órganos de administración electoral

Las tipologías son un mecanismo metodológico para medir conceptos globales (Collier, LaPorte y Seawright 2008), para darles forma y una mejor interpretación. Estos conceptos generales se refieren a fenómenos que se miden por categorías en tipologías. Esos conceptos globales necesariamente contienen ciertas dimensiones (unidimensionales o multidimensionales), es decir, características distintivas, irrepetibles o definitorias que los

distingue de otros conceptos. Para Bailey, una tipología es multidimensional y conceptual (Bailey 1994). De esta forma, a partir de la interacción de las dimensiones del concepto se pueden generar tipos analítico-conceptuales o categorías, es decir, tipos ideales.

Se debe hacer notar, por un lado, que la tipología se diferencia de la clasificación por una simple cuestión; esta última significa un *proceso* de agrupación de entidades similares (Bailey 1994). La tipología puede ser una clasificación, pero lo inverso no puede ser pues la tipología mide conceptos para generar tipos, es decir, es una clasificación conceptual. Asimismo, la tipología se asimila a la taxonomía cuando se observan empíricamente los *resultados* del *proceso*, es decir, cuando se realiza excepcionalmente “la subsecuente identificación de los casos empíricos para tipologías conceptuales”; no obstante, la tipología es conceptual (Bailey 1994, 6). En esencia, el objetivo de las tipologías es constituir sistemas de tipos analítico-conceptuales. En otras palabras, las tipologías constituyen sistemas que se organizan en tipos (Collier, LaPorte y Seawright 2008) que es efecto de la interacción de las dimensiones o características del concepto. Cabe destacar que las tipologías tienen siempre dos propósitos, es decir, se construyen para describir o para explicar ciertos fenómenos.

Las tipologías se pueden usar para el objetivo de clasificar conceptualmente casos. Cuando una tipología es descriptiva, entonces suele darse una combinación de valores de las dimensiones en donde “las celdas corresponden a tipos específicos o ejemplos de un concepto más amplio” (Collier, LaPorte y Seawright 2008, 153). Generalmente los valores de las dimensiones de estas tipologías van de menos a más. Un ejemplo de lo anterior es la tipología de fortaleza institucional que presentan Levitsky y Murillo a partir de las dimensiones *estabilidad e imposición* (Levitsky y Murillo 2009, 2010). También existen las tipologías explicativas. Éstas no quieren sino decir que las dimensiones contienen explicaciones hipotéticas para los resultados, es decir, para las categorías que se generen. Por tanto, los tipos analíticos o categorías que integran el sistema, para tipologías descriptivas o tipologías explicativas, representan un conjunto de categorías mutuamente excluyentes, es decir, “un caso [que se observa puede] caber en más de una celda, o [puede] no encajar en ninguna celda”, y colectivamente exhaustivas, en otras palabras, “debe entenderse, al menos inicialmente, en relación con el dominio para el [que] se construyó la tipología” (Collier, LaPorte y Seawright 2008, 157-158).

Así, los propósitos que se explican anteriormente llevan implícito el número de dimensiones a usar, que pueden ser unidimensionales o multidimensionales, y esto depende también de cómo se mide el concepto. Por un lado, están las tipologías que son unidimensionales. En este caso, los tipos analíticos no llevan una jerarquía, es decir, no llevan un orden y, como resultado, suelen formar una escala nominal. Un ejemplo son los *tipos ideales* de Weber sobre los tres tipos de autoridad o tipos de justificación interna, de fundamentos de la *legitimidad* de una dominación (Weber 1964, 1979): tradicional, carismático y racional. Si se observa, no lleva un orden estricto la tipología de Weber. No obstante, los tipos analíticos también se pueden ordenar a lo largo de la dimensión y, por tanto, pueden constituir una escala ordinal que vaya de menos a más. Por otro lado, si la tipología es multidimensional, el resultado es una interacción de dos o más dimensiones para formar los tipos analíticos. Ahora, hay también tipos analíticos que se pueden ordenar parcialmente. El ejemplo para lo anterior es la tipología sobre los tipos de regímenes políticos de Dahl: “hegemonía cerrada”, “oligarquía competitiva”, “hegemonía inclusiva” y “poliarquía” (Dahl 2002). La primera resulta la menos democrática, y la última es la más democrática. A pesar de esto, no hay un orden inherente entre la “oligarquía competitiva” y la “hegemonía inclusiva” (una no es más o menos que la otra) porque es un orden parcial (Collier, LaPorte y Seawright 2008).

Los ejemplos sobre el uso de las tipologías son abundantes. Lo anterior son sólo algunos de los ejemplos clásicos en la Ciencia Política. En esta investigación, el uso de las tipologías para analizar los OAE es escaso, como se mostrará más adelante. Las tipologías sobre OAE, además de ser escasas, generalmente las que existen se basan en dimensiones como la autonomía, la independencia, la profesionalización o la nominación. En esta investigación se muestra, sin embargo, que hay otras dimensiones que no se usan para entender otra área de estudio teórica sobre los OAE: la fortaleza institucional.

4. Hipótesis, pregunta, objetivos y justificación sobre el estudio de los órganos de administración electoral

En esta investigación se desarrollará una tipología de OAE. Para la construcción de la tipología, ésta no considera variables o dimensiones que, en la mayor parte de las investigaciones, se utilizan en el estudio de los OAE. El objetivo es construir una tipología que muestre otro aspecto que no se investiga de los OAE: la fortaleza institucional. Como se menciona, la profesionalización, la autonomía o la independencia son dimensiones que

analíticamente tienen limitaciones para explicar los tipos de modelo de OAE en América Latina.

De esta forma, se propone una nueva tipología de OAE que permita mostrar cuál es la fortaleza institucional. Después de adjudicarse la importancia política que tienen desde su fundación, los procesos de reforma a los que se someten son un rasgo fundamental para evaluar qué tipo de modelo de OAE existe en el espectro de las instituciones políticas y para conocer el papel que llevan a cabo en la administración electoral. Las reformas se caracterizan por hacer modificaciones institucionales en los OAE, principalmente desde el funcionamiento de la autonomía, la independencia o la profesionalización, con el objetivo de mejorar tanto las reglas de procedimiento como los equilibrios institucionales. Esto permite observar un proceso que no termina de configuración institucional de estas dimensiones. En cambio, la fortaleza institucional permite ver dinámicas de los mecanismos institucionales que son naturales en los OAE que, en este caso, son la *estabilidad* o la permanencia en el tiempo, y la *imposición* o la ejecución de normas, leyes o reglas con sus respectivas sanciones, castigos o multas.

Lo anterior es fundamental para mejorar las reglas, los consensos y los equilibrios institucionales. Entonces, si esto es así, ¿qué tan fuertes son institucionalmente los OAE en América Latina? Como se puede observar, se descuida o no se toma en consideración una característica fundamental de los OAE: la fortaleza institucional. Los estudios se enfocan en los cambios político-electorales para saber qué tan autónomos, profesionales o independientes son los OAE. Desde el punto de vista de la fortaleza institucional, la evidencia y la revisión de la literatura muestran que no todos los OAE tienen la misma fortaleza institucional; la investigación al respecto asume que todos los OAE son fuertes, es decir, que están institucionalizados. Desde el punto de vista de la fortaleza institucional, los OAE están diferentemente institucionalizados.

Bajo el enfoque de la fortaleza institucional, se puede observar un proceso institucional hacia una menor o mayor institucionalización en el tiempo y espacio, pero esto requiere de condiciones institucionales mínimas, como la *estabilidad* y la *imposición*. De esta forma, un OAE fuerte es el que logra imponer las reglas electorales y mantiene estabilidad política a lo largo del tiempo, es decir, un OAE es fuerte cuando logra tener fortaleza institucional que se entiende, primero, como el nivel de duración de las reglas tanto al paso del tiempo como a los

cambios en las condiciones políticas y, segundo, como el grado en que las reglas de papel se acatan por los actores políticos. Si se analiza, entonces, desde la fortaleza institucional, los OAE tienen comportamientos institucionales distintos tanto en la *estabilidad* como en la *imposición*. En otras palabras, un OAE fuerte es el que mantiene estabilidad política a través del tiempo y logra imponer las reglas electorales. Por tanto, entre más altos son los niveles de *estabilidad e imposición*, mayor es la probabilidad de que los OAE gocen de fortaleza institucional o estén más institucionalizados.

5. Conclusión

Con la tipología que se propone en esta investigación se intenta generar tipos de OAE pero a partir de variables distintas de los OAE, es decir, a partir de las dimensiones de la fortaleza institucional. Evidentemente, existen diferentes tipos de OAE que, en conjunto, tienen otras variables que explican esos tipos, y es a partir de esas variables como se construyen las viejas tipologías de OAE. Una primera variable que es la más recurrente para mostrar la transformación institucional de los distintos OAE es el nivel de independencia respecto de algún poder, principalmente el Poder Ejecutivo. La otra variable que también es recurrente es el mecanismo institucional de integración, es decir, un procedimiento político-institucional que va desde una integración partidista a una integración no partidista.

No es aquí el lugar para evidenciar esos estudios; más adelante se agotará el tema. En general, la literatura relevante que se analiza hasta el momento en esta investigación presenta en función de esas variables cuáles son los tipos de los OAE, que pueden ser tipos gubernamentales, tipos profesionales o algunas interacciones de varias dimensiones para generar tipos híbridos. La propuesta de la tipología en esta investigación es generar otros tipos ideales, pero bajo el enfoque de la fortaleza institucional.

Capítulo 2

Los órganos de administración electoral: enfoques y percepciones

1. Introducción

Este capítulo examina la literatura más relevante que se desarrolla hasta ahora sobre el estudio de los tipos de modelo de OAE en América Latina y en otros países de otras regiones. Se presentan las principales líneas de conocimiento, pero desde diversos enfoques y percepciones como, por ejemplo, la dinámica del profesionalismo de los OAE; la independencia y confianza en los OAE; la administración electoral y confianza en las elecciones, y la confianza en los OAE y calidad de la democracia. A partir del análisis de esta literatura no sólo se trata de exponer la abundante literatura sobre los OAE sino también la falta de estudios desde la fortaleza institucional. En este sentido, esta literatura explica cómo se aborda el estudio de los OAE, sus aristas, sus posiciones, sus debilidades, etc., pero al mismo tiempo se evidencia un vacío teórico-empírico en estos estudios.

Se debe reconocer que las instituciones electorales no son las mismas desde que surgen y que, efectivamente, están constantemente configurándose institucionalmente debido a las circunstancias del contexto político, ya fuera por el impulso de reformas electorales que hacen cambios en el funcionamiento institucional o ya fuera por cambios en su estructura interna o en su totalidad (López-Pintor 2000, 16) sin olvidar también la base cultural de desconfianza en la que los OAE, los órganos electorales supremos, son creados (Jaramillo 2004). Es decir, “las tradiciones históricas de un país en cuanto a su organización electoral pueden determinar el carácter y la forma de la organización [electoral]”. De esta forma, la organización de elecciones a cargo de los OAE la llevan a cabo diferentes tipos (García R. 1999, 529).

Como se analiza en la presente literatura, algunos de estos OAE surgen bajo el control de los gobiernos en turno de cada país. Sin embargo, en algunos países de la región, la tendencia general por la que se opta, principalmente después de los procesos de transición a la democracia, es establecer OAE autónomos e independientes del control gubernamental para garantizar elecciones más democráticas, transparentes y libres (López-Pintor 2000, 19; Organización Electoral Colombiana 2006, 34). De esta forma, la importancia de estos estudios es porque se intenta dilucidar en la mayoría de éstos cómo los OAE influyen e impactan en los procesos de democratización latinoamericanos, en la calidad de las

elecciones, en la calidad de la democracia o en la gobernabilidad. En estos procesos el resultado es muchas veces dinámico por la influencia e impacto que ejercen.

Hay algunos estudiosos de las elecciones y la democracia que ponen énfasis en la relación existente entre la realización de las elecciones y la democracia pues las primeras son la estructura para la construcción de la segunda. La democracia, entonces, “se caracteriza por tener un conjunto de reglas que regulan la toma de decisiones de los actores, pero bajo ciertos procedimientos” (Bobbio 1991, 15; Dahl 1991, 21). Sin embargo, pocos investigadores ponen atención en los diferentes tipos de modelo de gestión electoral o tipos de modelo de OAE que pueden llevar a cabo la realización de elecciones. Estos estudios evidencian un tránsito de un modelo a otro. Estudios como los de Barrientos del Monte (2008, 2010, 2011, 2012), López-Pintor (2000) y Catt et al. (2014) reconocen la existencia de diversos tipos de OAE para la organización de las elecciones. No obstante, no hay un cuestionamiento serio en estos estudios sobre si son apropiados, más allá de ese tránsito, o si son acordes los tipos de modelo de OAE. En general, no hay estudios que discutan otras dimensiones que pueden generar otros tipos de modelo de OAE.

La revisión de la literatura sobre los OAE evidencia, asimismo, que hay estudios desde distintas perspectivas, enfoques o visiones para saber cómo son estudiados los OAE en América Latina, y en otras regiones. El objetivo de estos estudios es comprender su impacto o influencia en otras áreas: las elecciones o la democracia (Barreda y Ruiz Rodríguez 2012; Barrientos del Monte 2011; Birch 2008; Juan Jaramillo 2007; López-Pintor 2000; Pastor 1999a; Pastor 1999b). No obstante, se constata al mismo tiempo que son pocos los estudios que muestran los OAE en América Latina a partir de ciertas características particulares. Lo que se pretende es hacer un relato sobre lo que se tiene hasta ahora, pero, indirectamente, sobre lo que hace falta por investigarse. Este capítulo tiene esa intención sin ánimos de agotar toda la evidencia.

El presente capítulo está estructurado de la siguiente forma. La sección primera corresponde a la independencia y confianza en los OAE; la segunda, al profesionalismo de los OAE; la tercera, la administración electoral y confianza en las elecciones; la cuarta, la confianza en los OAE y calidad de la democracia; la quinta, el papel de los OAE, la confianza y la certidumbre institucional; la sexta, la independencia de los OAE y aceptación de resultados; la séptima, la autonomía e independencia de los OAE e impacto en la gobernanza e integridad electoral; la

octava, al impacto de la administración electoral en la democracia y la gestión electoral, y la última, la representación de los partidos políticos en los OAE. Al final se presentan algunas conclusiones sobre la importancia de lo que se tiene hasta el momento de escribir esta investigación y lo que falta por escribirse.

2. Independencia y confianza en los órganos de administración electoral

En el debate sobre la independencia de los OAE están generalmente otros factores de relevancia política, como la confianza en los mismos. La independencia se entiende como la forma en que un OAE puede administrar las elecciones, es decir, una independencia del gobierno tanto para administrar las elecciones como para la selección de los miembros. Efectivamente, la independencia se aborda ampliamente porque es un aspecto, o característica, de los OAE que más se toma en cuenta para evaluar su funcionamiento e impacto en otras áreas políticas. Una de éstas es la confianza, la credibilidad en el funcionamiento de los OAE, es decir, una mayor independencia implica una mayor confianza. De esta manera, “tanto en las democracias nuevas como en las antiguas, los argumentos que abogan por el establecimiento de organismos electorales independientes resaltan la importancia de estas estructuras para promover la transparencia democrática y la eficiencia técnica” (López-Pintor 2000, 15-16). Por tanto, esta línea se centra en el estudio de un tipo de modelo de OAE que se replica en la mayor parte de los países de América Latina. Por ejemplo, Argentina tiene un modelo de gestión electoral descentralizado, en los términos de López-Pintor (2000), en el que confluye otra instancia para la administración de las elecciones. En la Cámara Nacional Electoral confluye el Ministerio del Interior para administrar las elecciones. Además del argentino, están los modelos colombiano y chileno. En Colombia, la Registraduría administra las elecciones, pero lo supervisa el Consejo Nacional Electoral. En Chile, el Servicio Electoral administra las elecciones, pero lo vigila un cuerpo judicial. Estas características del modelo de gestión electoral descentralizado, o mixto, se discutirá más adelante.

Por otro lado, la partidización es otro campo de estudio que se relaciona con la independencia por su impacto en la administración electoral, las elecciones y la democracia; el argumento de la independencia de los OAE se analiza generalmente para diseñar instituciones electorales menos partidizadas. Saber qué impacto tiene la independencia en la confianza es lo que se intenta analizar en esta línea temática. En este tema, está el amplio trabajo de Barrientos del Monte (2008, 2010, 2011, 2012) con varios estudios sobre la administración electoral en

América Latina. A partir de una elaboración de 11 tipologías sobre OAE este autor explica que la independencia en la nominación, selección y composición de los comisionados electorales genera confianza en las élites parlamentarias. En consecuencia, al no haber sesgo en la selección y, más bien, independencia en la misma, se genera confianza en las élites parlamentarias, pues habrá asimismo una confianza en la administración de las elecciones cuando la lleven a cabo los OAE bajo ese formato. La tipología parte de la nominación y composición de sus miembros. Entonces, a partir de cierto tipo de modelo de OAE se pretende saber el impacto en la confianza. Además, Barrientos del Monte (2010) genera un índice de independencia respecto del Parlamento. Sin embargo, la tipología abarca una realidad muy pequeña, es decir, sólo está en el plano de la confianza que se genera a partir de la nominación y composición.

Asimismo, las investigaciones de Picado León examinan cómo la independencia de los OAE de varios países de América Latina influye en la administración de las elecciones (Picado León 2006, 2018). Para llevar a cabo esto, el autor hace una operacionalización del concepto *independencia* de los OAE por medio de un “Índice de Independencia-Forma de Administración Electoral” y evalúa sus resultados en la región. En líneas generales, la idea clave en esta línea temática recae en el diseño de un tipo de modelo de OAE para la administración de las elecciones. Esto es algo casi general en la mayor parte de los países latinoamericanos, es decir, “la tendencia es el diseño de un tipo de modelo de OAE independiente” (López-Pintor 2000, 21), al mismo tiempo que del tipo profesional. Sin embargo, no se puede sostener que la independencia (del gobierno) genera una buena administración electoral. Más bien, la lógica es generar modelos híbridos que combinan conocimiento en temas electorales o filiación partidista (Kerevel 2009) para garantizar una buena administración electoral.

En su estudio sobre las elecciones, Birch argumenta que existen pocos estudios sobre los factores que influyen en la confianza de los ciudadanos en las elecciones o confianza pública en el proceso electoral (Birch 2008). La autora explora los factores que determinan las percepciones de la conducta electoral en un contexto transnacional de los ciudadanos en el proceso electoral a partir de un análisis de 28 elecciones. Contrario a lo que se puede esperar, en su investigación se evidencia que hay una relación negativa entre la independencia formal de los OAE y la confianza en la dirección de las elecciones, es decir, un OAE independiente

influye negativamente en la confianza de los ciudadanos en las elecciones.³ Sin embargo, la autora considera que los OAE independientes son una muestra de administraciones electorales responsables (Birch 2008). De igual forma, se identifican tres OAE: “un OAE totalmente independientes; otro OAE que es parte del gobierno pero que está bajo la supervisión de un organismo independiente (órgano principalmente judicial), y un OAE que está bajo el control de un ente gubernamental” (Birch 2008, 308). Más allá de esta propuesta sobre estos tipos, no dice qué relación pueden tener estos tipos con la percepción de los ciudadanos, ni cuál puede ser el más eficiente en la administración electoral. No hay algo específico sobre qué relación puede tener cada uno con la percepción de los ciudadanos. Conjuntamente, es una garantía que los OAE independientes gestionan de manera imparcial elecciones libres y competitivas. Con lo anterior se pretende lograr confianza en el proceso electoral y mejoramiento de la consolidación democrática. Bajo esta línea a partir de estudios de caso de tres transiciones: Chile, Ghana e Indonesia, se sugiere que el tipo de modelo de OAE independiente puede ser el más conveniente en contextos en donde los países están en proceso de transición, principalmente en países subdesarrollados (IDEA 2012). Por el contrario, los modelos de OAE gubernamentales o mixtos pueden no ser los más pertinentes en contextos de transición, pues generan la percepción pública de no ser OAE imparciales en la gestión de elecciones.

Los modelos de OAE independientes no son una garantía de la independencia real del OAE que, en la mayoría de las veces, debe demostrarse en su actuación (IDEA 2012, 5). La autonomía institucional es una garantía para que los OAE sobrevivan a las crisis en la consolidación democrática. Sin embargo, la independencia debe estar garantizada en la constitución. Entonces, para que un OAE actúe con independencia, sus funciones deben respaldarse en un marco legal, es decir, en la constitución de cada país, pero este respaldo legal debe estar basado bajo el supuesto de que los actores políticos respetarán las reglas. Aun así, el respaldo en la constitución no garantiza que un OAE será independiente del control que pueden ejercer los partidos políticos o el gobierno en turno.

Una cuestión más que se enfatiza es que para avalar la independencia del OAE los miembros deben ser seleccionados por sus habilidades profesionales y competencia (IDEA 2012), principalmente en temas electorales. El dilema que enfrentan los OAE, en este contexto, es tener miembros profesionales con conocimientos en el área electoral y que no se sometan a las

³ En el capítulo tercero se discute por qué algunos OAE (comisiones electorales) bajo el modelo de tipo gubernamental generan más confianza en países desarrollados.

presiones políticas de los partidos políticos, pues sólo así se puede salvaguardar la autonomía institucional. Ahora, cuando se logra la representación de los partidos políticos en el OAE en democracias representativas, se genera también consenso entre los actores políticos y una mayor confianza en el proceso electoral. Por tanto, se genera una especie de contrapeso y control entre los actores políticos para lograr más confianza. El argumento de fondo es que a medida que crece la confianza en el proceso electoral, entonces puede ser apropiado despolitizar el OAE (IDEA 2012) a través de otros mecanismos de selección. “La transición ofrece a los responsables políticos y administradores electorales oportunidades para dar forma a las instituciones de gestión electoral. Las decisiones tomadas por estos actores en un período de transición ciertamente influyen en el desarrollo de los organismos de gestión electoral (OGE) como instituciones imparciales, creíbles y profesionales” (IDEA 2012, 7).

En conexión con la posición anterior, Ugues Jr. explican ciertos problemas a partir del examen de los OAE centroamericanos (Ugues Jr. 2013). Por ejemplo, explica la introducción formal de la independencia en los OAE de cada país de Centroamérica; expone cómo es el desarrollo de la autonomía e imparcialidad de cada OAE, y hace un relato sobre la dinámica de la confianza de los ciudadanos en los OAE de cada país. Por tanto, su objetivo es “hacer una contribución para encontrar áreas específicas para mejorar la democracia” (Ugues Jr. 2013, vi). No obstante, y como sucede en otros países de la región, la independencia de los OAE muchas veces no es una garantía para el fortalecimiento de la democracia y las elecciones.

Si se traslada el análisis a otra parte, Makulilo discute que en África sigue abierto un debate sobre la cuestión de la independencia de los OAE (Makulilo 2009) El debate es constante porque se considera que uno de los requisitos básicos para garantizar elecciones libres, imparciales, transparentes y justas es la independencia de los OAE, como sostiene la literatura al respecto. El autor enfatiza que lo anterior es “lo que constituye las pruebas básicas de un organismo independiente” (Makulilo 2009, 435). Asimismo, “al sobreestimar las estructuras y el marco legal de un organismo electoral, los institucionalistas asumen que los actores y el organismo electoral son distintos” (Makulilo 2009, 435). Entonces, a partir de un marco de análisis “dicotomía institución-actor”, Makulilo sostiene que tanto la estructura institucional de los OAE como el comportamiento de los actores son esenciales para evaluar la independencia de los OAE. Una cuestión es la independencia de la estructura institucional, y otro es la del comportamiento de los actores. Para emprender lo anterior, Makulilo evalúa la Comisión Nacional de Elecciones de Tanzania y sostiene que este órgano no pasa las pruebas

de un OAE independiente. Por tanto, para lograr la independencia y la credibilidad, se necesitan reformas no sólo para el OAE, sino para todo el sistema político y cultural. El argumento es que el cambio en el sistema político, en el cultural y en los actores impactará en el OAE para que sea más independiente. La debilidad radica en que todos los cambios dependen del sistema político, del comportamiento de los actores, y no en la necesidad de lograr un OAE independiente a través, por ejemplo, de mejores diseños en los mecanismos de selección de los miembros.

La organización de elecciones libres y competitivas requiere como condición necesaria, pero no suficiente, de órganos de administración imparciales e independientes. Por ejemplo, Aparicio y Ley investigan la variación en la competitividad electoral en las elecciones municipales y estatales de México en 1990-2004 (Aparicio y Ley 2008). El objetivo es analizar los efectos en la formación y desarrollo de órganos estatales electorales independientes. Los autores plantean que una mayor competencia política, es decir, mayor participación de partidos políticos, conduce a la creación de OAE más independientes. Esto es posible si se desarrolla en un contexto más democrático. Después de una revisión exhaustiva de algunos índices, Aparicio y Ley proponen un índice original de independencia de los institutos estatales electorales de México para poner a prueba su análisis. Este índice se basa en un examen año por año de las leyes electorales de los estados mexicanos. “Nuestros resultados indican que el aumento de la competitividad en las elecciones de gobernadores y legisladores conduce a instituciones electorales más independientes, mientras que la competencia en las elecciones municipales no lo hace” (Aparicio y Ley 2008, 1). La idea de OAE independientes es un requisito casi obligatorio para la administración electoral, pero también otra exigencia que es indiscutible es la particularidad de que los órganos de administración conlleven tanto de forma como de fondo el aspecto del profesionalismo.

3. El profesionalismo de los órganos de administración electoral

El profesionalismo es una característica que implica el nivel de preparación de los miembros de los OAE. Además, el profesionalismo es uno de los principales temas que se abordan para realizar los estudios sobre los OAE. De esta forma, el profesionalismo resulta un elemento importante en el momento de diseñar, establecer y reformar los OAE y de evaluar, asimismo, quiénes serán sus integrantes (consejeros, comisionados, miembros, rectores o jueces). Por tanto, el profesionalismo de los OAE se considera en los temas de investigación académica

porque se piensa que tienen un impacto en otras áreas, como la calidad de la democracia, los procesos de democratización o la confianza de los actores políticos hacia aquéllos.

En este tema se toman como referencia las investigaciones de Hartlyn, McCoy, y Mustillo. Estos autores analizan los OAE de la gobernanza electoral y su impacto en la calidad de las elecciones en América Latina. Estos autores verifican si los OAE tienen un efecto independiente (independiente de factores externos) en la calidad de las elecciones (Hartlyn, McCoy, y Mustillo 2009). Es decir, si hay un efecto, entonces se indaga qué tipo de modelo de OAE puede funcionar mejor bajo ciertas condiciones. De esta forma, los tipos de OAE son producto de condiciones políticas y conflictos anteriores (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009). Así, la configuración de los OAE, o su establecimiento, depende de factores contextuales anteriores como, por ejemplo, el conflicto en elecciones producto de elecciones que no son libres, justas, imparciales y transparentes. En conexión con Knight (1992), los OAE son producto del conflicto; no se pueden explicar los diferentes tipos de OAE si no es a partir de problemas políticos y sociales anteriores. El conflicto genera las condiciones para la creación institucional.

Al seguir con el argumento anterior, Hartlyn et al. argumentan que no se puede entender los OAE sin tomar en cuenta su contexto político y social (Hartlyn et al. 2009). Por tanto, la independencia institucional formal-legal se debe vincular al respeto de las reglas del juego político para generar un impacto en las elecciones. Sin embargo, la debilidad de este argumento radica en que se condiciona la transformación de los OAE a partir de ciertos componentes, como el respeto legal, el contexto sociopolítico y los conflictos anteriores; si no hay cambios o coyunturas en el contexto político no se puede argumentar que se desencadenen configuraciones de los OAE. Hay mucha dependencia entre conflicto político y cambio institucional, y la perspectiva es muy estática.

Se estiman que el profesionalismo de los integrantes tiene un impacto altamente importante en las percepciones de los ciudadanos sobre las elecciones, es decir, se considera que los OAE con una tendencia hacia el profesionalismo impactan en que los ciudadanos tengan más confianza en las elecciones. No obstante, el problema con el diseño de los OAE bajo el modelo de tipo profesional radica en que “el profesionalismo por sí mismo no genera un buen desempeño en la administración de las elecciones” (Loza y Méndez de Hoyos 2016a, 155; 2018), resolución de impugnaciones, percepciones ciudadanas, etc. Más bien, hay otros

elementos que influyen, como el contexto político, que también determina el tipo de modelo de OAE, y su calidad. Además, este tipo de modelo de OAE genera la creencia, tanto en los actores políticos como en la misma investigación académica, de que puede forjar más independencia y autonomía en la gestión de las elecciones. En efecto, los OAE son importantes para lograr y preservar elecciones de calidad tanto nacionales como locales (Loza y Méndez de Hoyos 2016b). Por ejemplo, para el caso mexicano, Loza y Méndez de Hoyos presentan evidencia del pobre desempeño e imparcialidad de los OAE locales y, en otra investigación, ofrecen evidencia de que en donde se incurre en excepciones o se toma distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros electorales, es decir, donde hay menor calidad en la conformación del Consejo General de los OAE locales, es también en donde se celebran elecciones menos íntegras (Loza y Méndez de Hoyos 2016a; 2018). Los autores presentan una evaluación de los débiles resultados positivos tanto en independencia como en el profesionalismo de los OAE de México a partir de las elecciones locales de 2015. Los autores encuentran una relación entre excepciones y brechas en las evaluaciones que se aplican para la selección de consejeros electorales de los OAE locales, además de una menor integridad electoral en los estados mexicanos. La profesionalización de los integrantes, entonces, no necesariamente se relaciona con la calidad de las elecciones.

Al seguir con el profesionalismo, hay otros factores que se utilizan para explicar la configuración de los OAE. En este caso se encuentra la investigación de Pastor quien analiza el uso creciente de las comisiones electorales o, en otras palabras, los OAE, y examina, de esta manera, los principales desafíos técnicos y políticos que enfrentan los OAE cuando llevan a cabo la administración electoral y el desarrollo de las elecciones de transición o los procesos de democratización (Pastor 1999b). Finalmente, se considera en esta temática a Pérez Duharte quien reflexiona sobre los sistemas de organización y resolución de impugnaciones (Pérez Duharte 2014). En este caso, el autor propone una evaluación de los modelos de organización electoral en América Latina. En esta línea se puede considerar la investigación de Kerevel sobre los diseños de los OAE. En su investigación se toman en cuenta varios diseños y cómo impactan en las percepciones ciudadanas (confianza) (Kerevel 2009).

4. Administración electoral y confianza en las elecciones

Desde el punto de vista de la administración electoral y confianza en las elecciones se trabajan otros estudios sobre los OAE. Por ejemplo, uno de los efectos que origina la creación de OAE independientes es la percepción generalizada de que los administradores de las elecciones

afiliados a los partidos políticos incurrir en favoritismo partidista durante las elecciones. Frente a esto, se evalúa la administración electoral debido al cuestionamiento de que OAE más eficientes o independientes impactan en la confianza de las elecciones pues al mismo tiempo que se genera confianza en las elecciones, también se genera mayor confianza en el sistema político (Atkeson y Saunders 2007, 656; Birch 2007, 2). Lo anterior no es posible sino a partir del establecimiento de reglas claras para la administración electoral y la realización de elecciones. Se considera que una administración electoral independiente es necesaria para llevar a cabo elecciones de calidad. Por tanto, se pone atención en el papel de los OAE independientes y su impacto en la confianza electoral.

Al seguir con el argumento, se analiza el tema de la administración electoral y la confianza en las elecciones con características demográficas (Bowler et al. 2015). Los investigadores argumentan que la administración electoral y los rasgos demográficos de los individuos tienen una relación con las percepciones públicas de las elecciones creíbles en los Estados Unidos. Para realizar esta evaluación, realizan su estudio a partir de la variación de la calidad en la realización de las elecciones para valorar los efectos de la administración electoral en las percepciones del público, de la ciudadanía. De esta forma, argumentan que el desempeño administrativo está relacionado positiva y significativamente con las percepciones de que las elecciones son justas (Bowler et al. 2015, 1). Al mismo tiempo, estos autores toman en cuenta que la administración de las elecciones es responsabilidad de cada estado para saber la variación en la calidad en la forma en cómo se realizan las elecciones y evaluar los efectos de la administración electoral en la percepción pública. Así, los autores encuentran una relación positiva entre el desempeño de la administración electoral y la percepción de que las elecciones son justas. Ahora, ¿en dónde queda el aspecto de los rasgos demográficos? Los autores no van más allá, no especifican la relación. La administración electoral quizá es sólo un factor que influye en la confianza. Un punto más que se debe mencionar es que el estudio se desarrolla sólo en Estados Unidos. Sin embargo, el valor de la investigación radica en rescatar tanto la evaluación de la administración electoral como el impacto en la confianza a partir conjuntamente del estudio de los OAE en ese país.

Otra investigación que se relaciona es la que vincula un tipo de administración electoral con la confianza en las elecciones. En este punto, Elklit y Reynolds hacen una comparación de la comisión electoral británica con otras comisiones del mundo, pero en su investigación consideran factores sociales y políticos además del funcionamiento interno de la

administración electoral. Para Elklit y Reynolds es una tendencia “natural” el diseño de OAE cada vez más autónomos e independientes que antes fueron administrados por los estados de cada nación (Elklit y Reynolds 2002, 86). Por tanto, destacan que la administración electoral es un aspecto clave e importante en las democracias emergentes empero se estudia escasamente. Una buena administración electoral, que se caracteriza por eficiente, legítima e imparcial, facilita así la aceptación de los resultados electoral. Indudablemente el argumento anterior es cierto bajo ciertas condiciones. Sin embargo, ¿cómo identificar una buena administración electoral o, más bien, un tipo específico de OAE para facilitar la aceptación de resultados? Cuando la administración electoral tiene signos de fallas o es partidista, la aceptación de los resultados de las elecciones suele ser difícil para los perdedores.

Ahora, ¿cómo impacta la administración electoral en la aceptación de resultados electorales? Elklit y Reynolds consideran que el arreglo institucional interno de los OAE ayuda a promover el éxito democrático (Elklit y Reynolds 2002). Cuando la administración electoral es partidista la confianza en las elecciones disminuye, principalmente en los perdedores u opositores. Además, Elklit & Reynolds ponen de relieve preguntas sobre cómo afecta el tipo de administración electoral en la legitimidad de los resultados y la consolidación democrática resultante, cómo deben analizarse los organismos de gestión electoral, o cómo abordar conceptos tales como la *calidad de la administración electoral* (Elklit y Reynolds 2002). Estos autores dejan el espacio abierto para el debate, pero no logran decir cuál tipo de modelo de OAE puede resultar el más eficiente para garantizar tanto la consolidación democrática como la legitimidad de los resultados electorales.

En este tenor, Elmendorf realiza una investigación que se elabora después de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2000 y 2004 (Elmendorf 2006). Para el autor, hay una fuerte creencia en que OAE independientes son más deseables para llevar a cabo las actividades electorales o actividades de baja discreción y poca controversia (Elmendorf 2006, 425). Esta creencia surge por la percepción de que administradores de elecciones vinculados a partidos políticos pueden incurrir en favoritismo partidista durante la realización del proceso electoral. Como efecto, se generan reformas en el sentido de tener OAE políticamente aislados del gobierno para administrar elecciones (Elmendorf 2006, 425). Sin embargo, las reformas no logran los resultados deseados tanto por los partidos políticos como por la sociedad.

Cuando los OAE se integran a partir de mecanismos de selección no partidistas, se genera una confianza en que las elecciones son limpias, imparciales, transparentes y libres (Molina y Hernández 1998). Ésta es la hipótesis de Molina y Hernández pero toma en consideración otros factores explicativos. Los autores consideran que debe existir un sistema de partidos políticos institucionalizado, confianza en los poderes públicos, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, apoyo a la democracia como sistema y una actitud optimista frente a la situación económica y política del país (Molina y Hernández 1998, 1). De esta forma, analizan “la relación con la credibilidad de las elecciones en cuanto al nivel de institucionalización del sistema de partidos políticos, número de partidos políticos relevantes y forma de integración de los OAE” (Molina y Hernández, 1998, 1). A nivel individual utilizan una regresión logística para determinar la probabilidad de que los ciudadanos consideren que las elecciones son limpias. Así, Molina y Hernández argumentan que “la credibilidad en las elecciones se ve estimulada positivamente por organismos electorales no partidistas y la institucionalización del sistema de partidos” (Molina y Hernández 1998, 1).

Para comprender la relevancia del tema, a continuación, se exponen algunos casos de estudio sobre el estudio de los OAE. Por ejemplo, Valverde hace un análisis desde la perspectiva de los ciudadanos y legisladores del modelo de administración electoral argentino (Valverde 2011). Se cuestiona si la cierta dependencia del OAE respecto del Ejecutivo y del Poder Judicial afecta la poca participación electoral en las elecciones presidenciales de 2007. En la misma línea, *Southern African Development Community* (SADC) destaca algunos aportes de la Conferencia del Foro Electoral celebrada en junio de 2000 en Windhoek, Namibia. Entre otros puntos relacionados con la administración de las elecciones en África, se intercambian puntos de vista sobre las mejores prácticas electorales; el mejoramiento de elecciones; la gestión, seguimiento y observación electorales, y mejoramiento de la transparencia de los procesos electorales.

El objetivo de esos aportes sobre la administración electoral es buscar un conjunto de criterios para guiar la práctica electoral y, principalmente, para fomentar un mejor entorno para la realización de elecciones. Otro aporte es que se discuten los requisitos para el mejoramiento de los regímenes electorales y los OAE. Entre las recomendaciones que sugiere el texto son la necesidad de un marco constitucional y legal integral; elecciones transparentes y accesibles; la organización y la gestión electorales con centros de votación que tengan una mejor distribución y acceso a ellos, entre otros. Es decir, entre lo que se encuentra en la

investigación de la SADC es buscar mejores prácticas electorales para el perfeccionamiento los procesos electorales. La esencia misma es buscar la confianza en la administración electoral y en los entes que realizan las elecciones: los OAE.

5. Confianza en los órganos de administración electoral y calidad de la democracia

El estudio sobre la confianza en los OAE y cómo ésta influye en la calidad de la democracia es otra literatura que se desarrolla para el estudio de los OAE. Se parte de razones muy distintas a las otras investigaciones, pues aquí se busca saber cuáles son las causas que originan esa confianza ciudadana: autonomía, independencia, eficiencia, partidismo, entre otros, para evaluar los OAE. Se busca saber cómo impacta en algo más amplio y complejo, como en la calidad de la democracia, y sus efectos. Barreda y Ruiz Rodríguez llevan a cabo algunos estudios sobre la confianza en los OAE y el impacto que ejerce esa confianza en la calidad de la democracia en América Latina (Barreda y Ruiz Rodríguez 2012, 2013). Los autores se centran, principalmente, en la confianza que tienen los ciudadanos en los OAE latinoamericanos, además consideran cuáles son las causas que originan esa confianza y el impacto en la calidad democrática.

En la primera investigación, Barreda y Ruiz Rodríguez analizan la confianza en los OAE en América Latina a partir de estudios empíricos debido a que aún son limitados para cuando realizan la investigación. El objetivo lo justifican a partir de tres razones (Barreda y Ruiz Rodríguez 2012). Primero, la confianza en los OAE constituye una cuestión de interés académico y social; segundo, la disponibilidad de bancos de datos sobre la confianza en los OAE permite hacer análisis comparados, y, por último, el análisis de la confianza permite comprender temas relevantes en la literatura sobre los OAE. En consecuencia, su investigación examina dos cuestiones de interés en la literatura: uno, analiza el impacto de los OAE en la calidad de la democracia y, dos, los principales factores que inciden en el desempeño de los OAE.

En el otro estudio, Barreda y Ruiz Rodríguez analizan las causas que originan la confianza de los ciudadanos en los OAE en América Latina (Barreda y Ruiz Rodríguez 2013). Además de las causas, analizan el impacto sobre la calidad de la democracia. Se traza un esbozo de los niveles de confianza en los OAE a partir de la utilización de la encuesta LAPOP.

Conjuntamente, se examinan otras variables como el diseño institucional, el entorno y la cultura políticos para determinar la confianza en los OAE. Con lo anterior se investiga cuál es

el impacto de la confianza que tienen los ciudadanos en los OAE en la calidad de la democracia.

Para México, Torrico Terán analiza en el ámbito de la gobernanza electoral qué condiciones favorables no necesariamente garantizan la confianza ciudadana en el desempeño de los OAE ni la credibilidad general en los resultados electoral (Torrico Terán 2015). El autor considera que es necesario elaborar un trabajo de orden cualitativo que indague en las relaciones informales de los partidos políticos para conocer por qué los incentivos que deben generar las normas y el diseño institucional no producen los resultados que se buscan en términos de confianza del electorado hacia los procesos electorales.

La confianza en las elecciones y el papel que juegan los OAE es otra corriente en la que se busca saber qué relación puede haber entre una y otra. Más arriba se explica que la confianza en las elecciones depende de la administración electoral. Aquí se pretende saber cuál es el papel que juegan los OAE en la generación de la confianza, en actores específicos o de la sociedad, en los procesos electorales. La actuación de los órganos administración electoral en su funcionamiento, es decir, una actuación imparcial, independiente o autónoma, es fundamental para generar confianza de actores sociales y políticos en las elecciones. Aquí se evalúa qué tipo de modelo de OAE tiene mejor funcionamiento para generar tanto confianza social como confianza política. En ese sentido, el tema de la confianza no sólo se limita a un tema; se busca en las investigaciones la confianza en otros actores clave del proceso electoral.

Barrientos del Monte lleva a cabo un estudio sobre los OAE de once países de América Latina. La investigación tiene como objetivo analizar en qué medida los OAE generan confianza de los partidos políticos en las elecciones, es decir, “tiene como objetivo analizar las variaciones del soporte político de los partidos políticos en once países de América Latina, representados por las Elites Parlamentarias, hacia los Procesos Electorales en general y hacia los Organismos Electorales en particular” (Barrientos del Monte 2010, 4). Además, el autor propone una tipología a partir de la nominación y selección de los miembros de los OAE. Por otro lado, propone un índice de independencia respecto del Parlamento. Así, con Barrientos del Monte se ubica el tema sobre el papel de los OAE y la calidad de las elecciones. De esta manera, la pregunta de cómo impacta la independencia y los amplios poderes de los OAE en América Latina sobre la confianza sociopolítica y hacia las elecciones es la que guía el estudio de Barrientos del Monte (2008). En consecuencia, este autor desarrolla un esquema de análisis

comparativo para el estudio de los OAE en América Latina a partir de los casos de México, Brasil y Perú. Para llevar a cabo esto, los criterios son los niveles de independencia y capacidad de poder (control) sobre los procesos electorales para saber el impacto en la confianza social y la credibilidad política en los procesos electorales y en la democracia. Se pretende conocer cómo influye, después de los procesos de transición, cierto diseño de modelo electoral en la confianza hacia las elecciones y la democracia.

Sobre el caso mexicano, el estudio de las instituciones electorales empieza a cobrar importancia después de los procesos de democratización y de la fundación del Instituto Federal Electoral en 1990. “A gran escala, la democratización mexicana se debió a la activación constitucional, y no al cambio constitucional” (Levitsky y Murillo 2012, 35). Como señala Schedler, antes “las instituciones parecían fachadas huecas que no merecían la atención de los estudiosos de la política” (Schedler 2000, 383). Los OAE comienzan a cobrar vida después de largos procesos de reforma electoral y de cambio y alternancias en los gobiernos. En otras palabras, inicia un proceso de activación (Levitsky y Murillo 2012) de instituciones latentes (Awapara 2010). En la medida en que empiezan a cobrar importancia también emprenden un movimiento en que las instituciones electorales comienzan a generar certidumbre institucional, pues en los procesos de democratización por los que entra México la organización de elecciones federales pasa de la Secretaría de Gobernación a un OAE independiente y autónomo. En este caso, en Schedler “se exploran las implicaciones que tienen los márgenes de incertidumbre jurídica para la idea de una aplicación imparcial de reglas formales en un ámbito empírico concreto: la administración electoral mexicana” (Schedler 2000, 384). Por tanto, se discute que la autonomía del OAE en México conlleva conflictos relacionados con la imparcialidad de los miembros del OAE.

6. Independencia de los órganos de administración electoral y aceptación de resultados

En esta sección se presenta otra temática, pero con otras características. Se analiza el factor de la independencia de los OAE en América Latina. Aquí se busca saber cómo la independencia impacta en la aceptación de los resultados de las elecciones. En esta literatura se trata de saber cómo la independencia, los grados de independencia, influye en los procesos electorales y en la generación de elecciones libres.

Bajo el argumento anterior, Kelly examina la literatura sobre los OAE y su impacto en los procesos electorales (Kelly 2012). El autor argumenta que, como lo hace toda la literatura al respecto, para garantizar la aceptación de los resultados electorales es necesario tener OAE independientes tanto del gobierno como de los partidos políticos (Kelly 2012, 27). Como sostiene de igual forma IDEA Internacional, la posibilidad de que los competidores acepten los resultados de las elecciones aumenta si perciben que los OAE son independientes. Por otra parte, Kelly trata de identificar la independencia del OAE como uno de los factores importantes para poder tener elecciones libres (Kelly 2012).

Otro tema que se vincula con los supuestos anteriores es sobre los grados de independencia de los OAE. Una investigación más de Kelly proporciona información de la experiencia australiana sobre el paso de las “oficinas electorales” que están bajo control de los departamentos gubernamentales al paso de las “comisiones estatutarias independientes” (Kelly 2007). En su estudio proporciona información sobre el funcionamiento y formación de estas últimas, además de los grados de independencia de las comisiones en Australia en relación con los nombramientos de los integrantes y el presupuesto (Kelly 2007, 17). A pesar de que el estudio se ubica en otro contexto regional distinto, su investigación sirve como referencia para comprender las acciones que en otras latitudes se llevan a cabo para tener OAE independientes.

Si se sigue el análisis con los grados de autonomía, se encuentra otra vinculación, pero ahora no en la aceptación sino con el impacto en las elecciones. Para esta temática, Rosas cuestiona en su investigación que siempre se asume que la organización institucional de los OAE tiene un impacto en la credibilidad de las elecciones, pero es una afirmación difícil de verificar empíricamente (Rosas 2009). En consecuencia, Rosas analiza los grados de autonomía de los OAE de América Latina y si esto influye sobre las actitudes hacia las elecciones. Bajo este argumento, hay más confianza en las elecciones en países donde los OAE gozan de más autonomía, confianza que es más alta en las élites políticas y no tanto en los ciudadanos (Rosas, 2009).

Méndez de Hoyos destaca que es necesario estudiar los OAE, qué tipo de OAE organizan las elecciones en América Latina y las facultades que tienen para avanzar en el análisis de otras de sus características esenciales (Méndez de Hoyos 2014). La autora propone analizar en qué medida su diseño institucional constituye una garantía legal de su independencia que, para la

autora, es uno de los atributos más importantes de los OAE para aumentar la calidad de las elecciones en América Latina.

Para evaluar el impacto de los OAE en las elecciones, Hartlyn, McCoy y Mustillo hacen un análisis sobre el papel de la administración electoral en las elecciones presidenciales democráticas en 19 países de América Latina. Los autores proporcionan dos medidas alternativas de la administración electoral (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2008). Por un lado, está el grado de partidismo o independencia profesional y, por otro, está la independencia institucional formal-legal. El objetivo es predecir la probabilidad de un proceso electoral aceptable, defectuoso o fallido con la utilización de modelos *logit*. Los autores argumentan que “la independencia formal-legal importa cuando es probable que se respeten las reglas del juego” (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2008, 73). Los resultados muestran que los OAE independientes y profesionales impactan en los resultados electorales en América Latina.

El tema de la gobernabilidad se enlaza con el argumento anterior. Lehoucq discute las consecuencias y la lógica de los supuestos de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral (Lehoucq 2002). La teoría se basa en que “al facultar al Ejecutivo para la gestión de las elecciones y al Legislativo para la calificación del conteo de los votos, los actores políticos electos [aceptan] los resultados de las elecciones” (Lehoucq 2002). Sin embargo, el autor demuestra que esto no es posible cuando un partido único controla tanto el Ejecutivo como el Legislativo. Entonces, y en sintonía con otra literatura que se discute en otras secciones, los conflictos entre los competidores tienden a disminuir cuando la administración electoral es gestionada por OAE autónomos. Por tanto, no se discute nada nuevo, pues los conflictos políticos son los que generan un incentivo para crear OAE autónomos tanto de los partidos políticos como del gobierno en turno. En efecto, esto es una tendencia general en la mayor parte de América Latina (López-Pintor 2000, 19; Organización Electoral Colombiana 2006, 34), principalmente en los años noventa, con la creación o, más bien, la reforma de OAE para dotarlos de más autonomía, independencia y profesionalismo, pero el origen de esto está “después de la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento de Comisiones Electorales” (Pastor 1999b, 11), que son diferentes de los OAE, con el objetivo de aislar el poder coercitivo de las elecciones y generar confianza en las mismas en los países en desarrollo.

7. Impacto de la administración electoral en la democracia y la gestión electoral

Se presenta un tema más de la investigación sobre los OAE. Para este caso, Pérez Duharte analiza cuál es el impacto de la administración electoral en América Latina (Pérez Duharte 2013). El autor parte de una elaboración conceptual de democracia desde de la revisión de las principales definiciones y discusiones sobre el concepto. Asimismo, el autor analiza los principales elementos que hacen que el aspecto administrativo y procedimental de la democracia, que se observa en los OAE, signifiquen la base para construir procesos democráticos sólidos. Bajo estos supuestos, se examinan los aspectos de la democracia electoral, la administración electoral y el mundo de los OAE latinoamericanos. Cabe destacar que aquí hace un análisis más a fondo, pues analiza la composición, diseño y principales funciones de los OAE.

Por otra parte, Carter y Farrell discuten cuál es la importancia de tener procesos electorales justos y competitivos en las democracias representativas (Carter y Farrell 2010). Se discute que una de las instituciones necesarias, pero no suficientes para llevar a cabo esto son los OAE, pues éstos se encargan de la organización de la competencia electoral, de la organización de los votos y selección de representantes políticos (Carter y Farrell 2010, 1). Los autores consideran, por tanto, que los OAE tienen una variedad de responsabilidades. Se estudia, en general, los OAE, la estructura general y cómo varía la gestión electoral en las democracias representativas.

Otra investigación son los estudios de James, Loeber, Garnett y van Ham sobre la influencia que ejercen los OAE en la gestión electoral (James et al. 2017). Los autores consideran que los OAE son esenciales para el proceso democrático. En efecto, pues la importancia radica en que son los organizadores de las elecciones en los países. Sin embargo, “sus funciones, estructura organizativa y procedimientos varían enormemente en todo el mundo” (James et al. 2017, 27). Su investigación se centra en recomendaciones de política sobre las mejores formas en que los OAE pueden optimizar la gestión electoral en Europa. Para esto, lleva a cabo una encuesta aplicada a todo el personal de los OAE. Una debilidad radica en que no dice qué OAE pueden funcionar mejor para la gestión electoral; se centra en cómo mejorar la estructura organizativa o la mejor implementación de tecnologías.

Los efectos en la integridad electoral son otros problemas que también se deben considerar. Garnett estima que realizar elecciones incluye varias tareas técnicas y administrativas, el

establecimiento de los centros de votación, recuento de votos, el anuncio de resultados, entre otros (Garnett 2017). Después de asumir la importancia de los OAE en la realización de elecciones y su impacto en otras áreas, Garnett se pregunta cómo afecta la gestión electoral en la integridad electoral. Se considera que la capacidad de los OAE juega un papel importante para realizar todas esas tareas. El estudio incluye la comparación de los OAE en perspectiva transnacional. Así, lleva a cabo una “medición de la capacidad para realizar las funciones electorales a través de análisis de contenido de las páginas de internet de 99 países” (Garnett 2017, 8). A pesar del aporte, la investigación no explica qué tipo de modelo de OAE puede generar una mayor integridad electoral allende de la capacidad para administrar elecciones. El estudio sólo describe y evalúa los principales métodos para la clasificación de OAE: independencia y percepciones de la calidad. El autor no dice cuál puede ser el más eficiente para mejorar la integridad electoral.

La realización de elecciones multipartidistas implica la creación de OAE independientes en otras regiones. En esta temática, Pottie analiza las prácticas de gestión electoral en el sur de África (Pottie 2001). El autor considera que el enfoque del tipo de modelo de OAE independiente tiene éxito relativo en la región. Sin embargo, “las elecciones exitosas también se basan en una serie de procesos políticos y administrativos que, si bien son correctos desde el punto de vista procesal, pueden no resultar en elecciones [que se dirigen bien] o incluso en la aceptación de los resultados por parte de los actores electorales” (Pottie 2001, 133). Entonces, parece que el paradigma de un tipo de modelo de OAE independiente no puede ser necesariamente la panacea para lograr elecciones exitosas pues, como argumenta Pottie, hay otros aspectos que influyen en la región, como los políticos y administrativos. Sin embargo, no se descarta que los OAE independientes pueden influir en tener elecciones exitosas. Son necesarios, pero no suficientes para lograr procesos electorales competitivos.

Se debe considerar el impacto que ejercen las instituciones que realizan elecciones tanto en el aspecto institucional como legal. En este caso, van Aaken argumenta que se descuidan generalmente dos variables para evaluar ese impacto: los OAE y las misiones de observadores internacionales (van Aaken 2009). En este sentido, específicamente el autor se pregunta si los OAE pueden fomentar elecciones libres y justas. Si es así, también se pregunta en qué condiciones. Lo anterior radica en que los OAE son las instituciones que controlan el momento de la configuración del gobierno (van Aaken 2009, 296). Así, el autor se propone como objetivo analizar la independencia de los OAE, bajo el supuesto de que exista aquélla, y su

configuración institucional para evaluar el impacto en las elecciones. Sin embargo, no dice si otro tipo de modelo de OAE puede influir; asume que la independencia puede ejercer una influencia para tener elecciones libres y justas, pero esa característica no garantiza ese hecho.

Contrario a lo que se comenta sobre la importancia de la autonomía o la independencia, la centralización también es un tema de estudio que se debe destacar. James discute que la centralización de la gestión de los procesos electorales se propone para evitar fallas en la administración electoral, como retrasos en el recuento, registro de votantes inexacto o incompleto, o las filas largas en los centros de votación (James 2017). “Sin embargo, [hay] poca teorización y no se [realizan] investigaciones empíricas sobre los efectos que [tiene] centralizar un sistema ya descentralizado” (James 2017, 130). El objetivo de su investigación es analizar empíricamente los efectos de la centralización, pero lo hace a partir del estudio de dos referendos del Reino Unido. Las conclusiones del estudio son tanto positivas como negativas. Las primeras residen en servicios más consistentes o eliminación de errores; las segundas, omisión de conocimiento local. En otro supuesto, Martínez Ruano examina la administración electoral española y algunas problemáticas sobre lo anterior (Martínez Ruano 2001). Para el autor, la administración electoral no es sino una estructura que tiene como objetivo asegurar la regularidad de las elecciones.

Pastor Albaladejo considera que los OAE son factores estratégicos para poder lograr no sólo la consolidación democrática y la calidad de las elecciones, sino también para alcanzar el perfeccionamiento de los regímenes políticos democráticos (Pastor Albaladejo 2011). La autora estima en su investigación que es necesario contar con un modelo institucional eficaz y riguroso, pero se debe articular con ciertos principios que le garanticen al OAE su independencia y neutralidad política de la esfera gubernamental, al mismo tiempo que se pueda comprometer con el desarrollo de los valores universales de la democracia. Para Pastor Albaladejo, sólo así se podrá lograr que las elecciones se desarrollen en un clima de transparencia, imparcialidad e igualdad (Pastor Albaladejo 2011). Así, la autora estudia y analiza el OAE de España desde sus orígenes. En consecuencia, “se podrá constatar cómo surge y se [articula], desde una perspectiva temporal, el modelo institucional de la estructura administrativa al servicio de la gestión y el control de las elecciones en España y corroborar si la AE vigente goza de los mecanismos institucionales necesarios para asegurar su independencia y neutralidad política” (Pastor Albaladejo 2011, 31).

La idea de la centralización es un tema que tiene relevancia en la administración de las elecciones. Este tema se estudia, por ejemplo, en el caso del Reino Unido. Para esto, James discute que la centralización de la gestión electoral se propone con el objetivo de evitar problemas en lo que él denomina “localismo” (James 2014). En su investigación se identifican los efectos de las medidas que introdujo la comisión electoral del Reino Unido para centralizar, en este caso, la gestión de los referendos (James 2014, 1). El autor concluye que “el proceso de realizar cambios organizativos puede hacer que el desempeño de los consejos de administración electoral sea impredecible y esto puede tener consecuencias no deseadas para la integridad electoral” (James 2014, 1).

Un argumento que también cobra importancia es sobre cómo es la gestión de los OAE y su impacto en otras áreas políticas. Las elecciones cobran más importancia por los efectos que generan, y la gestión de éstas por los OAE también cobra relevancia. Makulilo, Ntaganda, Ang’ila, Sekaggya y Osodo destacan cómo los OAE tienen más importancia por la labor que ejercen en la administración electoral (Makulilo et al. 2015). Se precisa que su gestión genera más debates por las actividades que llevan a cabo. Asimismo, se analiza cómo están compuestos, cómo se organizan y los mandatos que cumplen. El objetivo son las elecciones presidenciales y legislativas en Burundi y Tanzania en 2015, Uganda en 2016 y Kenia y Ruanda en 2017 y 2018 (Makulilo et al. 2015). Los autores argumentan que los OAE de estos países deben cumplir con la tarea de realizar elecciones libres, transparentes y justas pues, debido a que no se cumple lo anterior y degeneran en procesos violentos, se crean esos órganos para cumplir con esos objetivos. En realidad, los OAE de algunos países de África son producto de reformas llevadas a cabo a raíz de procesos violentos en elecciones. Estas reformas siguen la regla general de hacer que los OAE deben ser independientes para generar procesos electorales libres, justos y creíbles, más allá de su respaldo formal en las constituciones.

Por último, está el compendio de cinco informes de países realizado en 2012 por la *Open Society Foundations Africa Regional Office* (AFRO) y la *Open Society Initiative for Eastern Africa* (OSIEA). El propósito es generar un análisis comparativo de los OAE de Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda y evaluar la calidad de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, es decir, en los procesos electorales. Además, la investigación presenta una narrativa sobre cómo aumentan los OAE en África desde su historia colonial hasta la constitucionalidad y las reformas legales que les dan origen. El estudio ofrece también

similitudes y diferencias entre los OAE y los desafíos que enfrentan tanto en su estructura como en su actividad (Makulilo et al. 2015). Por tanto, el estudio busca saber más sobre los órganos administración electoral de África, el contexto político de cada país, la infraestructura legal bajo la que se forman y las actividades electorales. Lo que se busca responder, en conjunto, es hasta qué punto los OAE cumplen sus mandatos, el grado de independencia y su contribución al mejoramiento de la calidad de la democracia.

8. Autonomía e independencia de los órganos de administración electoral e impacto en la gobernanza e integridad electoral

Otras investigaciones que se emprenden son sobre el estudio de la autonomía de los órganos administración electoral y la gobernanza e integridad electoral. La autonomía de los OAE y su impacto en la gobernanza es un aspecto para comprender el funcionamiento de las instituciones electorales. La autonomía de éstas, al igual que el profesionalismo y la independencia, es un rasgo relevante para comprender el estudio sobre los OAE tanto por su impacto en otras esferas políticas, como por la gobernanza en los países. Por tanto, en esta literatura se trata de entender cuál es el impacto de la autonomía de los OAE en la gobernanza, la gobernabilidad y la integridad electoral.

El efecto que puede causar el fraude electoral en la integridad de las elecciones es una cuestión de importancia para evaluar la actuación e influencia de los OAE. En América Latina, los OAE son clave para fortalecer la integridad electoral y los procesos de democratización. “Si bien los estudios regionales [encuentran] un impacto positivo de los [OAE] independientes en la integridad de las elecciones en América Latina y África, los estudios comparativos globales parecen mostrar que el diseño institucional de los [OAE] está relacionado de manera negativa o muy débilmente con la integridad de las elecciones” (van Ham y Lindberg 2015, 454). El objetivo de van Ham y Lindberg es analizar el efecto del diseño institucional de los OAE en la integridad de las elecciones a partir de los datos de Variedades de la Democracia y de IDEA Internacional. Los resultados son variados, pero el estudio no proporciona qué modelo o tipo de OAE puede tener una mejor gestión en la administración electoral para mejorar la integridad de las elecciones en las democracias de América Latina.

Por otra parte, Mozaffar hace un análisis sobre los OAE en las principales democracias emergentes de África (Mozaffar 2002). Como objetivo, lleva a cabo un análisis sobre las unidades responsables que organizan y realizan las elecciones en esta región. Su argumento es

que “los OAE tienen efectividad para garantizar gobernabilidad siempre y cuando tengan autonomía respecto del gobierno” (Mozaffar 2002, 85). Por tanto, la investigación de Mozaffar tiene como propósito medir los grados de autonomía de los OAE de las democracias africanas.

Por último, Sobrado González hace un análisis teórico para comprender en qué consiste la autonomía y la formación electoral (Sobrado González 2008). Después el autor presenta, a partir de estos elementos doctrinarios, cómo es la situación del Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica. El autor argumenta que “la autonomía institucional es importante para garantizar el desarrollo y capacitación en cultura política” (Sobrado González 2008, 1). Sin embargo, no proporciona información sobre qué tipo de modelo de OAE debe llevar a cabo esta función; asume esta actividad en todos los tipos.

9. Representación de los partidos políticos en los órganos de administración electoral

Hasta aquí, hay una amplia literatura que se escribe para analizar varios elementos de los OAE desde varios enfoques y percepciones. Sin embargo, también está otra corriente que comienza a cuestionar, y a desarrollar, un enfoque sobre el estudio de los OAE. Aquí destacan los recientes estudios de Lara Otaola (2018). Lo que se evidencia es que se trata de refutar el argumento en toda la literatura sobre el estudio de aquéllos. Conjuntamente, se evidencia que no hay un equilibrio sobre qué OAE es el óptimo, eficiente o de calidad en la gestión electoral. En realidad, con el debate y discusión de los estudios sobre OAE se muestra que no hay un consenso para decir qué OAE es el mejor, principalmente por los contextos políticos en los que operan y funcionan. Es decir, lo que se constata con todo el bagaje literario sobre los OAE es que no hay un equilibrio entre esas corrientes sobre qué características deben ser las más importantes al momento de diseñar, reformar o configurar los OAE para posteriormente evaluar su impacto en otras áreas políticas. La dispersión de enfoques obedece a la falta de un consenso académico sobre el estudio teórico y empírico de los OAE.

Por tanto, se discute en investigaciones sobre OAE si es adecuado o no que los partidos políticos tengan participación directa, o indirecta a través de representantes, en los OAE para disminuir la incertidumbre en las elecciones. Como se revisa antes, hay investigaciones que discuten a favor de la autonomía; otras más están por una gestión electoral multipartidista, y unas más por la administración electoral mixta. Entonces, lo que se discute aquí es que no hay una refutación de lo que se argumenta. Sin embargo, no hay tampoco conocimiento

acumulado, es decir, hay una discusión por separado. El profesionalismo; la autonomía; la independencia y confianza, y la administración y la calidad electorales son amplias áreas de estudio que se desarrollan para hacer investigaciones sobre los OAE y evaluar el impacto en otras áreas de interés. Al mismo tiempo, son corrientes que, en efecto, ejercen influencia permanente para lograr tener OAE eficientes y de calidad.

Para otro tema, Tarouco discute los estudios sobre elecciones legislativas, pero desde los procesos de regreso a la democracia para comprobar la relación que existe entre las vulnerabilidades de la gobernabilidad y la calidad electorales (Tarouco 2014, 2016). En consecuencia, se debate que los tipos de modelos no partidistas de OAE bajan los conflictos entre los partidos, alejan a los actores políticos del proceso de toma de decisiones y aumentan la imparcialidad y confianza en las elecciones. Sin embargo, se pueden generar más vulneraciones al proceso electoral al no haber una delegación de la administración electoral. Entonces, a medida que aumenta la participación de los partidos políticos en la gestión electoral se espera que se produzca más confianza en los actores políticos relevantes. Ahora, los hallazgos indican otra cosa, pues Tarouco concluye que la delegación de actores no partidarios desempeña un papel fundamental en la confianza, es decir, “los [OAE] partidistas son más vulnerables al fraude y la manipulación y pueden aumentar las preocupaciones sobre la calidad y la imparcialidad de la elección” (Tarouco 2014, 2016). En efecto, éstos son los dilemas de la mayor parte de estudios sobre OAE, principalmente los que tienen una tendencia hacia la profesionalización, la autonomía y la independencia para garantizar la imparcialidad y confianza en las elecciones. Con estos estudios, no obstante, parece que las nuevas investigaciones priorizan la participación de los partidos políticos, pues los partidos políticos son el centro de muchas de las políticas y actividades de los OAE (Lara Otaola 2018).

Lo que se constata es que esta reciente literatura cuestiona las anteriores corrientes. El debate que se genera radica en la posibilidad o no de que los partidos participen en la designación de los miembros de los OAE para disminuir cierta incertidumbre en las elecciones. No obstante, de la investigación que se trabaja anteriormente, algunas abogan por la autonomía partidista en la administración electoral; otras favorecen la gestión de elecciones multipartidistas, y otras, aunque no muchas, abogan por una administración de elecciones mixta. Lo relevante de esta nueva corriente es que no contradice nada de lo que se argumenta, pues no sólo no dialoga con las otras corrientes, sino que, más bien, lo hace en una mesa separada. Sin

embargo, el mérito de esta nueva corriente es que regresa al punto del problema desde donde en un momento también inicia la discusión: el papel de los partidos políticos.

Lara Otaola analiza el tema sobre la representación de los partidos políticos en los OAE con el propósito de buscar la confianza en las elecciones, se examina la importancia de incluir a los partidos políticos en los OAE (Lara Otaola 2018). Su investigación la lleva a cabo a través de “una escala de cuatro niveles de participación de los partidos políticos en el nombramiento de los miembros de los OAE” (Lara Otaola 2018, 598). En sus resultados se evidencia que “no todas las formas de inclusión pueden generar ciertos beneficios sobre la confianza en las elecciones” (Lara Otaola 2018, 598). Casualmente no se debate el efecto de la partidización en otros actores políticos y qué tipo de modelo de OAE puede surgir bajo esas nuevas condiciones (multipartidistas) que van más allá de la partidización. Sobre este tema, también se puede revisar otra investigación. Por ejemplo, Pallister analiza nuevas medidas de partidismo y calidad electoral de los OAE para mostrar la relación que existe entre los diversos diseños de OAE y la gestión de los procesos electorales (Pallister, 2016). A pesar de esto, no hay una muestra concluyente que dirija hacia un tipo específico de OAE.

Se debe destacar que cada uno de estos enfoques tienen ciertas fortalezas, pero también está la cuestión de que no existe un conocimiento acumulado entre esos estudios. En el caso del estudio que aborda la independencia de los OAE se valora que ésta puede ser una característica importante en la calidad electoral. En realidad, no hay un conocimiento acumulado entre y con otros enfoques que trataran similares temas. Como se analiza más arriba en esta investigación, la independencia, de los partidos políticos o del gobierno, no es tampoco un factor que influya en la garantía de tener elecciones libres. En efecto, la independencia formal-legal no se refleja en una independencia real. Se evidencia que cada mesa dialoga consigo misma.

Como se puede observar hasta aquí, el análisis se completa, aunque muchas veces las corrientes de investigación sobre OAE intenten encontrarle la cuadratura al círculo de manera solitaria. Esto es imposible porque no hay un diálogo. Por tanto, aquí es necesario plantearse el objetivo de debatir la pertinencia de la participación de los partidos políticos en los OAE. El resultado es que ahora se tiene otra corriente, otra mesa (no sé si separada) que comienza a analizar, desde la visión de la representación de los partidos políticos, el papel de los OAE y su impacto para tener elecciones libres, pues “los partidos políticos tienen una relación especial

con los [OAE]. Ambos son directores que facultan a las instituciones electorales para llevar a cabo la regulación de las elecciones, por un lado, y los principales temas de dicha regulación, por el otro” (Lara Otaola 2018, 599). Al hacer este análisis y al llegar a este punto, se puede concluir que no hay OAE perfectos o puros. Si se tiene una nueva corriente es porque los partidos políticos sí son actores relevantes dentro de aquéllos.

10. Conclusión

La revisión de la literatura existente sobre OAE en América Latina, y en otras regiones, no ofrece evidencias concluyentes sobre qué tipos de modelo de OAE resultan ser los más fuertes para la administración de las elecciones en ciertos contextos políticos. Como se observa más arriba, se analizan diversos estudios que engloban una literatura muy precisa sobre los OAE. Son diversos estudios, pero se articulan en ciertas temáticas que manifiestan la problemática y, al mismo tiempo, lo que debe ser la solución. Se argumenta que al presentar, analizar y describir algunas de las corrientes sobre los OAE en América Latina lo que se intenta es mostrar que esos enfoques están en mesas separadas cada una con su respectivo análisis problemático que enfrentan los OAE.

El profesionalismo es un campo muy estudiado porque la tendencia en América Latina y en otras regiones, como se menciona en esta investigación, es la creación de OAE profesionales visto tanto en sus miembros como en su estructura y gestión de la realización de elecciones. Sin embargo, el profesionalismo no es una garantía, como se discute en la literatura, de la independencia y autonomía de los OAE. La profesionalización no es una garantía clave para tener o categorizar ciertos tipos de órganos; hay algunos que son independientes y autónomos que tienen respaldo en sus constituciones, pero lo que se tiene son OAE que no gozan de cierta independencia o autonomía. Aun así, el profesionalismo es relevante para comprender la configuración de los OAE, la profesionalización de la gestión electoral y su impacto en ciertas áreas políticas, como la calidad de las elecciones. Esta línea temática es una de las más importantes porque la literatura al respecto considera que la evolución hacia OAE más profesionales es necesario, pero no suficiente, para tener mejor calidad democrática, mejores elecciones o mejor gobernanza.

Se discute también el efecto de la confianza tanto en los OAE (Barrientos del Monte 2008, 2010, 2011, 2012) como en la democracia o las elecciones (Birch 2008). En este caso, se menciona que un efecto de la confianza es la independencia de los OAE, independencia

muchas veces vista en la conformación de las instituciones electorales. Asimismo, esa confianza también es vista en el desempeño que tienen los OAE en la realización de las elecciones. No obstante, para garantizar la confianza, muchas veces es a través de qué tan independientes y autónomos son los OAE. En este tipo de literatura se evalúa el papel que desempeñan ciertos OAE para generar confianza o el papel que desempeñan para lograr confianza en aspectos como las elecciones. No obstante, esta literatura no logra decir qué tipo de modelo de OAE puede generar más confianza; se habla de los OAE en general, como si fueran un todo.

Otra literatura que se encuadra es sobre la independencia y la autonomía de los OAE y su impacto, por ejemplo, en los resultados electorales, en la gobernanza e integridad electoral, y en la gestión electoral (Hartlyn et al. 2008; Kelly 2007, 2012; Rosas 2009). Se insiste en que, para garantizar la aceptación de los resultados electorales, es necesario tener OAE independientes y autónomos de la influencia o control de los partidos políticos, de las influencias contaminantes de éstos. La literatura que se analiza insiste en garantizar la autonomía e independencia para tener una mejor integridad electoral. No obstante, cabe destacar otra literatura de reciente discusión que aborda la otra mirada del estudio de los OAE. Esta literatura discute, contrario a todo el resto que se discute en este capítulo, la pertinencia de la participación de los partidos políticos en los OAE (Lara Otaola 2018; Tarouco 2014, 2016). Se debate que los partidos políticos deben tener niveles de participación en la representación en los OAE. Contrario a lo que se debate en otra literatura (López-Pintor 2000; Pastor 1999a, 1999b) la tendencia en esta nueva literatura es una tendencia hacia tener OAE con enfoque multipartidista, un enfoque de grados de multipartidismo, y no un enfoque del todo o nada.

Existe una importante literatura especializada sobre OAE que permite comprender cómo funcionan éstos. Sin embargo, hay un vacío tanto teórico como empírico que es importante estudiar. Por un lado, el vacío teórico consiste en la falta de estudios que expliquen la mecánica institucional de la fortaleza institucional de los OAE en América Latina. Más que ser un núcleo compacto y similar, las corrientes analizadas son como “mesas separadas” con una concepción diferente sobre los OAE y “cada una con su concepción de lo que deben ser [los OAE], protegiendo un núcleo oculto de vulnerabilidad” (Almond 2001, 39). Por otro, el vacío empírico se ubica en la falta de una nueva tipología, pero desde el enfoque de la fortaleza

institucional de los OAE que muestre, a partir también del vacío teórico, cómo se pueden enmarcar en el mapa empírico de las tipologías de los OAE.

El análisis de la literatura existente, y de ciertos casos de algunos países, evidencia la importancia que ejercen los OAE en las elecciones, la calidad democrática, la integridad electoral o la gobernanza. Sin embargo, hay una omisión en no analizar cuál es la fuerza de los OAE para garantizar lo anterior. Como se evidencia en la presentación de los estudios realizados en este capítulo, no hay un análisis sobre la fortaleza institucional de los OAE. Se asume el supuesto de que son fuertes, tanto desde el plano de la *estabilidad* como desde el aspecto de la *imposición*, desde el momento de sus fundaciones. De igual forma, los estudios que proponen algunas tipologías se basan en dimensiones que articulan los principales estudios sobre los OAE, principalmente de los enfoques de la autonomía, la independencia o la profesionalización. El siguiente capítulo muestra particularmente las tipologías se construyen a partir de estas dimensiones y líneas de estudio.

Capítulo 3

Los órganos de administración electoral en América Latina: análisis teórico-conceptual sobre las tipologías y su uso

1. Introducción

En la Ciencia Política la elaboración teórica de tipologías es un recurso esencial para la investigación científica y para la “conceptualización y descripción de nuevos casos empíricos” (Collier et al. 2008, 163). Su construcción obedece a condiciones contextuales de tiempo o de espacio. Por tanto, las tipologías se construyen como método para conceptualizar o como procedimiento para el análisis empírico y capturar distinciones e interrelaciones tanto del contenido como de la forma de un objeto de análisis: político, económico, social, cultural, etc. El uso de tipologías ayuda a tener un mejor marco analítico del cambio institucional para poder observar los cambios en el tiempo.

En la politología cabe destacar, por ejemplo, los tipos de autoridad de Weber (1964, 1979) o los tipos de regímenes políticos de Dahl (2002). No es de menor importancia las tipologías que se construyen sobre los OAE, principalmente relacionadas con América Latina. El objetivo de estas tipologías es reflejar la importancia de la evolución tanto de contenido como de formato de estas instituciones electorales en América Latina. Sin embargo, esa construcción obedece también a la necesidad de clasificar un conjunto de instituciones políticas particulares para entender mejor su comportamiento tanto teórico como empírico. Por lo general, las tipologías que presenta la investigación politológica se basan en las dimensiones de la independencia y el profesionalismo. Por tanto, “las clasificaciones [siguientes] son todavía poco atentas a criterios adyacentes que van más allá de la independencia [y la composición] de los organismos electorales” (Barrientos del Monte 2012, 105).

La literatura sobre los OAE se inclina sobre la independencia para garantizar la perfecta celebración de elecciones libres, imparciales, limpias y transparentes (López-Pintor, 2000). La construcción de las distintas tipologías sobre OAE en América Latina se asienta en una serie de atributos (y supuestos) de los OAE, principalmente los que se basan en el presupuesto, la permanencia (permanente o temporal), la selección o la integración. Si se observa, son atributos y características externos, que le confiere otra institución política, como el Parlamento o Asamblea. Conforme los OAE se perfeccionan, cada atributo adquiere relevancia. Por tanto, “las tipologías también pueden desempeñar un papel en los esfuerzos

para reformar el pensamiento académico sobre realidades políticas que evolucionan menos de lo que se [predice]” (Collier et al. 2008, 164). En la actualidad, las tipologías elaboradas se apoyan en las dimensiones de la independencia y la composición. Estas dimensiones son la base, el origen, para la construcción de las tipologías que, hasta el momento de hacer esta investigación, son el fundamento tanto teórico como empírico de las investigaciones académicas desarrolladas para saber los efectos que generan en los regímenes políticos, principalmente democráticos.

Como se discute en el capítulo anterior, la independencia y la composición son centrales para la elaboración de las tipologías, pero otras dimensiones pueden señalar diferencias importantes respecto al tipo de modelo de OAE que puede adoptar un país. En este capítulo se presentan las principales investigaciones realizadas hasta el momento para dar a conocer los tipos de modelo de OAE. El capítulo tiene un análisis cronológico, es decir, inicia desde los primeros estudios hasta la literatura más reciente sobre la elaboración y uso de las tipologías sobre OAE. Esto tiene el propósito de observar cómo es la evolución del análisis de las tipologías, pero, principalmente, cuáles son las dimensiones desde las que se parten para la construcción de esas tipologías. Después se hace una discusión teórico-conceptual que justifique el uso de las tipologías sobre OAE. Por último, se harán las conclusiones respectivas.

2. Los estudios pioneros sobre tipos de modelo de OAE: W.J.M. Mackenzie y Robert Pastor

Si se hace un estudio pormenorizado sobre los primeros tipos de modelo de OAE, los estudios inaugurales que destacan son los de Mackenzie (1958, 1962) y, décadas después, los de Pastor (1999a, 1999b). El primer autor cuestiona la relevancia de la administración electoral porque los problemas sobre los sistemas electorales en la mayor parte del siglo XX radican en torno al tema de los electores (pasivos y activos), los candidatos y, principalmente, la asignación de votos y su conversión en escaños. No es paradójico que no se le dedique atención a la administración electoral pues, como se analiza en otras secciones, los OAE en su mayoría eran parte del gobierno además de que eran centralizados pero especializados. No obstante, a finales del siglo XX su condición cambia a OAE independientes y autónomos. Al mismo tiempo, no es casual también que su estudio cambie en las mismas condiciones; la condición esencial para la consolidación de la democracia empieza por la necesidad de organizar elecciones libres y justas en América Latina, y por el estudio sistemático de los OAE.

Las investigaciones sobre tipologías de OAE generalmente se citan, en primera instancia, las investigaciones de Wall et al. (2006) y de Catt et al. (2014) por su novedoso y amplio estudio. No obstante, en esta investigación se menciona a Mackenzie porque su investigación es pionera en hacer una clasificación de los OAE o, más bien, de la gestión electoral. Para este último autor, en su investigación se considera que es esencial tener una administración electoral eficiente para garantizar que el sistema electoral también sea eficiente (Mackenzie 1958, 1962). De esta manera, para Mackenzie es necesario garantizar la independencia no sólo de la gestión electoral, de las instituciones políticas, sino de los hombres que la llevan a cabo para generar confianza y evitar, así, la manipulación de las leyes y de las elecciones (Mackenzie 1958, 1962). Por tanto, este autor propone cuatro modelos basados en la independencia de la gestión electoral: “el Asamblea elegida”; “la administración ordinaria”; “el Poder Judicial”, y “las Comisiones Electorales”. Este último no se menciona sino hasta el final; la descripción que hace Mackenzie de lo anterior no es precisa. Por un lado, las Comisiones Electorales a veces las caracteriza como un cuarto tipo de modelo de OAE. Por otro, la descripción de aquéllas es, más bien, una responsabilidad delegada que cualquiera de los tres tipos de modelo debe llevar a cabo, es decir, dentro de los tipos de modelo hay comisiones que organizan las elecciones. No obstante, se toman en cuenta porque son un tipo de modelo con características propias de los OAE como, por ejemplo, los *grados de autonomía*.

El primero modelo es “la Asamblea elegida”, empero éste también puede ser “el Parlamento”. Esta forma de administrar las elecciones se justifica en la razón fundamental de que el Parlamento tiene la legitimidad y la autoridad sobre el tema de la elección de los integrantes. Se destaca que el poder del Parlamento prevalece sobre la ley ordinaria de una legislación. Como ejemplo, Mackenzie describe que en algunos países de Europa se nombran comités de certificación para llevar a cabo la elección (Mackenzie 1958, 1962). Estos comités verifican que cada representante se elige de manera limpia, que equivale hoy en la actualidad a la validación de la elección. Sin embargo, la decisión de esto recaía en el pleno del Parlamento o Asamblea. Ahora, también se puede delegar a un organismo independiente la actividad de administrar las elecciones, pero la decisión es en última instancia por la resolución de los miembros y no por ley.

“La administración ordinaria” es el segundo modelo. En esencia, los funcionarios del Poder Ejecutivo no son completamente independientes. Sin embargo, Mackenzie argumenta que hay

formas de garantizar la independencia, pero generalmente se ejemplifican para el caso inglés: *gobierno especial*; *funcionarios apolíticos*; *división de responsabilidad*, y *autoridad especial para elecciones* (Mackenzie 1958, 1962). El primero implica que debe haber un *gobierno especial* durante las elecciones. En realidad, su discusión sólo es teórica; sin embargo, con la Constitución de la Cuarta República Francesa se intenta llevar a cabo. Los *funcionarios apolíticos* son una tentativa de evidenciar que hay ciertos grados de independencia, por costumbre o ley, en funcionarios de oficinas especializadas a los que se les encomienda la tarea de administrar las elecciones. La *división de responsabilidades* implica una distribución de estas para las actividades de la administración electoral, y esto se lleva a cabo entre la Comisión Electoral de Delimitaciones, los funcionarios que llevan a cabo el registro electoral, los *returning officers* y las autoridades judiciales, y su coordinación está a cargo de la *Home Office*. Es una forma de difícil uso, pero puede evitar intentos de ilegalidad. Por último, la *autoridad especial para elecciones* implica que exista una legislación para que funcionarios especializados estén bajo la tutela de una Comisión Electoral.

El tercer modelo es “el Poder Judicial”. Este modelo depende de la categoría de los jueces y de la opinión que los respalde (Mackenzie 1958, 1962). Para esto, hay tres formas de llevar a cabo la gestión electoral: *tribunales ordinarios*; *tribunales especiales*, y *administración judicializada*. Los primeros llevan la tarea de la justicia electoral además del nombramiento de los jueces electorales. Los segundos se crean con jueces que son especialistas cuando existe la posibilidad de elecciones que son competitivas. La última forma implica la nominación de un juez para gestionar las elecciones. Estas formas funcionarán si existe una fuerte defensa de la ley y si hay una clara división entre actividades judiciales y actividades administrativas en la gestión de las elecciones.

Por último, Mackenzie menciona el cuarto modelo de administración electoral: “las Comisiones Electorales” (Mackenzie 1958, 1962). La esencia de éstas radica en los grados de independencia que pueden tener, principalmente por ley. Para que unas comisiones funcionen, Mackenzie menciona dos características esenciales: *el grado de independencia*, y los *límites de responsabilidad* (Mackenzie 1958, 1962). El primero significa la existencia de comisiones patrocinadas por organismos internacionales que estén sujetas a leyes especiales en donde se realice el nombramiento de miembros o funcionarios especializados para organizar las elecciones. El segundo no es más que la responsabilidad de llevar a cabo, o no, todas las actividades de la administración electoral. En este punto es claro que se puede realizar una

separación de actividades, es decir, se puede organizar la administración de las elecciones que realiza una institución especial, por un lado. La cuestión de la justicia electoral se puede quedar en manos de otra institución, por otro. No obstante, también en este caso se plantea que la comisión electoral puede tener un poder de resolución, y su apelación puede darse en una institución superior.

Después de Mackenzie, no se encuentra evidencia de otros estudios sobre tipos de modelo de OAE sino hasta finales de los años noventa con los pequeños estudios que emprende Pastor. En este caso, para entender la importancia del desarrollo de las tipologías de los OAE, se debe remitir también a los estudios sobre tipos de modelo de instituciones electorales que realiza este autor. Como se menciona en otras partes de esta investigación, Pastor presenta diversos tipos de modelo de OAE. El autor analiza, en líneas generales, las razones por las que se empieza a usar cada vez más las Comisiones Electorales, y algunos desafíos que implica para éstas la realización de elecciones (Pastor 1999a, 1999b).

El autor muestra varios tipos de OAE⁴ con una presentación de cinco modelos, donde los primeros cuatro provienen de Garber y Harris, quienes proponen cuatro tipos de administración electoral: “gubernamental”; “judicial”; “multipartidista”, y “expertos” (Garber 1994; Harris 1997) La propuesta de los modelos de Pastor, en cambio, se basa en una idea que guía también a Mackenzie pero con diferencias: independencia y profesionalismo. Esos modelos son “la oficina de elecciones dentro del gobierno”; “oficina de elecciones dentro de un ministerio del gobierno, pero supervisada por un cuerpo judicial”; “una comisión electoral independiente”; “una comisión electoral multipartidista”, y “una comisión electoral no partidaria” (Pastor 1999a, 1999b). Los argumentos de Pastor se basan en que hay OAE que son no tan independientes, imparciales o competentes. Asimismo, la construcción de esos tipos se apoya en que los OAE pueden ser partidistas o no partidistas. La integración puede ser por jueces, burócratas o académicos. Su construcción refleja el hecho también de un proceso de adaptabilidad a cierto tipo de gobierno.

El primer modelo se refiere a una “oficina de elecciones dentro del gobierno”. Este tipo es adecuado en países desarrollados en donde hay un respeto y confianza hacia la administración

⁴ Robert Pastor los denomina Organismo de Gestión Electoral (EMB, por sus siglas en inglés). Se debe hacer notar que el autor diferencia entre Comisiones Electorales (EC, por sus siglas en inglés) y aquéllos. Las comisiones son los primeros organismos en administrar las elecciones.

pública. Sin embargo, este tipo no funciona o, más bien, rara vez es adecuado en países con elecciones de transición en donde generalmente éstas son muy reñidas, tienen un sesgo o son manipuladas desde el gobierno. Este tipo es generalmente usado en la mayor parte de los países de América Latina después de las crisis políticas, como fraudes electorales o revoluciones, para tener un control más fuerte de la administración electoral.

Un segundo tipo es la “oficina de elecciones dentro de un ministerio del gobierno, pero supervisada por un cuerpo judicial”. El ministerio del gobierno, para el caso de América Latina, también puede ser la secretaría de gobierno. La composición de esta oficina generalmente es por jueces o ministros que son los encargados de supervisar el gobierno que conduce las elecciones. Como en el primer tipo, rara vez se establecen en los países con elecciones de transición. Los problemas que presenta, como en el primer tipo, es que puede estar sujeto a la manipulación del gobierno.

El tercer tipo es “una comisión electoral independiente”. Esta comisión está, por lo general, integrada por expertos o profesionales en administrar elecciones. Una cualidad de este tipo es que los integrantes son responsables ante el Parlamento. Lo cuestionable es que la independencia de esta comisión se puede poner en duda cuando un partido político domina en la legislatura del Parlamento, la Cámara Baja y Cámara Alta o la Asamblea. Esto remite al problema del primer tipo, es decir, puede haber manipulación de las elecciones cuando un partido domina y cuando la oposición no existe. Ejemplos de esto hay en América Latina durante el siglo XX, como el caso mexicano en donde el OAE es visto como un instrumento del gobierno y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Un cuarto tipo es “una comisión electoral multipartidista”. La composición de este tipo de modelo generalmente se lleva a cabo por los representantes de los partidos políticos. La esencia de los cuatro tipos es que todas las partes tienen voz en las deliberaciones, como ocurre generalmente en cualquier comisión. Sin embargo, “si hay demasiados partidos en un parlamento, entonces estas [comisiones electorales] se vuelven inviables. Incluso cuando solo hay dos partidos, estas comisiones pueden polarizarse a menos que [exista] una silla efectiva y no partidista” (Pastor 1999b, 12-13).

Por último, el quinto tipo es “una comisión electoral no partidaria”. Como su nombre indica, la composición es no partidaria, es decir, la comisión está compuesta por personas expertas en

los asuntos electorales. La integración es través de una lista que presenta el presidente de la República y la legislatura en turno. Después, esa lista es reducida por veto por los partidos políticos. Finalmente, se selecciona un grupo de jueces por un período aproximado de diez años. Sin embargo “la comisión puede tener autonomía y autoridad en la materia pero depende de la fortaleza institucional de la presidencia de la comisión” (Pastor 1999b, 13).

Lo que se presenta hasta aquí son los primeros tipos de modelo de clasificación que se emprenden en los estudios sobre OAE. “El carácter, competencia y composición de los OE puede determinar si una elección es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad” (Pastor 1999b, 5). La disputa en América Latina por tener elecciones libres, imparciales y transparentes gira, asimismo, en torno a la evolución y transformación de los OAE. Esa evolución de los tipos de comisiones electorales tiene relación con los OAE en donde se mezclan atributos tanto de la independencia como del profesionalismo para garantizar elecciones libres (Mackenzie 1958, 1962; Pastor 1999a, 1999b). Para comprender esos componentes de manera más detalla, el cuadro 3.1 resumen algunas de las características de cada tipo de modelo de OAE.

El cuadro 3.1 sintetiza, aunque desfasados en temporalidad, los primeros tipos de modelo de OAE en el mundo que, más allá del aspecto de la temporalidad, pueden presentar ciertas similitudes más que diferencias. En cierta forma, ése es el objetivo de presentar a estos autores, es decir, no sólo porque son los primeros autores en mostrar los primeros tipos de modelo de OAE; también porque esos tipos de modelo se caracterizan por tener ciertos rasgos que cuando se avanza en el tiempo con otros autores se diferencian mutuamente. Con estos autores se observan los primeros intentos por mostrar tipologías o tipos de modelo de OAE.

La debilidad de estos tipos de modelo de OAE radica en que se da por supuesto una transformación en la medida en que se democratiza un país y en la medida en que el conflicto electoral determina el cambio institucional. Además, esos modelos se basan en los supuestos de la independencia y el profesionalismo, como lo hacen otras tipologías que se construyen y que se analizan en las siguientes secciones de esta investigación.

Cuadro 3.1. Tipo de modelo de OAE por autor

Autor	Tipo de institución	Características del modelo
W.J.M. Mackenzie	El Parlamento o la Asamblea	Administra las elecciones de los integrantes del Parlamento. Puede delegar esta actividad a un órgano autónomo.
	La administración ordinaria	Garantiza mayor independencia a través de otras instancias: <i>gobierno especial; funcionarios apolíticos; división de responsabilidad, y autoridad especial para elecciones.</i>
	El Poder Judicial	La gestión electoral se puede llevar a cabo por medio de <i>tribunales ordinarios; tribunales especiales, y administración judicializada.</i>
	Las Comisiones Electorales	Goza de mayores niveles de independencia. La gestión electoral es eficiente si se garantiza <i>el grado de independencia y los límites de responsabilidad</i> de administración y calificación electorales.
Robert Pastor	Oficina de elecciones dentro del gobierno	Se utiliza en países desarrollados con una alta confianza en la administración pública.
	Oficina de elecciones dentro de un ministerio del gobierno pero supervisada por un cuerpo judicial	Supervisan la realización de las elecciones que lleva a cabo el gobierno.
	Comisión electoral independiente	La gestión electoral la llevan a cabo miembros que son expertos o profesionales en la materia. Generalmente los miembros son responsables ante el Parlamento.
	Comisión electoral multipartidista	La administración electoral la llevan a cabo miembros. Éstos los eligen los representantes de los partidos políticos.
	Comisión electoral no partidaria	Para llevar a cabo la realización de elección, los miembros deben ser expertos y personas distinguidas. Este modelo puede tener autonomía institucional.

Fuente: A partir de Mackenzie (1958, 1962) y Pastor (1999a, 1999b).

3. Las clasificaciones de Rafael López-Pintor

López-Pintor trata de superar las tipologías de Pastor a partir del uso de otras dimensiones: selección y funciones. Para López-Pintor, la mayor parte de las clasificaciones que se hacen sobre los OAE radica, como se muestra en esta investigación, en el uso de una dimensión: el reclutamiento o selección, para ubicar su transformación dentro de la institución estatal (López-Pintor 2000). La presentación de López-Pintor gira alrededor de la selección, pero también radica en las funciones que llevan a cabo los OAE.

La clasificación de López-Pintor es una de las más usadas tanto por lo amplia que es, es decir, porque ofrece una clasificación de los OAE distinta en países con sistemas políticos

multipartidistas, como por el intento de superar otras tipologías que se basan en supuestos básicos: selección (lo viejo) y las funciones desempeñadas (lo actual). Con estas clasificaciones se amplía el esquema propuesto por Mackenzie y Pastor. Su clasificación abarca regiones geográficas con base en diferentes características institucionales. El origen metodológico para entender las clasificaciones de Mackenzie y López-Pintor radica en dónde ubicar los OAE dentro de la estructura del Estado y, con ello, analizar los grados de autonomía. En estas clasificaciones se plantean varios patrones o características estructurales para observar la transformación de los OAE.

Las clasificaciones que se elaboran están ubicadas a partir de ciertos enfoques: gubernamental; judicial; multipartidista, y experto. En el “enfoque gubernamental”, las elecciones se dirigen por funcionarios públicos regulares. La segunda clasificación es el “enfoque judicial”. En ésta se seleccionan jueces para administrar elecciones. El “enfoque multipartidista” está integrado por representantes de los partidos. Por último, queda sólo el “enfoque de expertos”. La dinámica para la integración es que “los partidos políticos designan por consenso a un grupo de personas con experiencia [por su trayectoria y] por su independencia” (López-Pintor 2000, 20). Entonces, los siguientes modelos se basan en una “clasificación triple más compleja sobre la base de las características estructurales que combinan los métodos de reclutamiento con las funciones desempeñadas” (López-Pintor 2000, 20). Estas clasificaciones son “las comisiones nacionales de elecciones permanentes e independientes”; el “sistema electoral descentralizado”, y el “ministerio de gobierno” que, en esencia, vienen de Klein quien proponía tres tipos de administración electoral (Klein 1995). Se debe destacar que la clasificación siguiente se presenta por orden de uso, es decir, desde la más usada a la menos utilizada.

La primera clasificación se refiere a “las comisiones nacionales de elecciones permanentes e independientes”, que es similar al cuarto modelo tanto de Mackenzie como de Pastor. Generalmente son comisiones electorales, pero también se le conoce como un tribunal electoral. Este tipo de modelo de OAE es independiente del Poder Ejecutivo. En América Latina es el más frecuente en las nuevas democracias y de larga tradición porque, además de generar confianza, es más eficaz en las funciones técnicas de la administración electoral. Su responsabilidad absoluta es la completa dirección y gestión de los procesos electorales.

El segundo modelo es el “sistema electoral descentralizado”. Para este caso, el OAE está en el gobierno, es decir, es éste el que administra las elecciones. Sin embargo, la gestión ocurre con la supervisión de un “cuerpo colectivo compuesto por jueces y miembros de la profesión judicial, representantes de los partidos políticos o una combinación de ambos” (López-Pintor 2000, 21) Este tipo se asemeja al tercero de Mackenzie y al segundo modelo de Pastor. Dentro de sus competencias, tiene capacidades regulatorias, de supervisión y judiciales. Este modelo es utilizado en la mitad de Europa occidental, parte de Europa oriental, países africanos (sobre todo colonias francesas), y en otros países de otras regiones, como en Argentina.

Generalmente este tipo se conoce también como “modelo francés”.

Para el tercer tipo está el “ministerio del gobierno”. Éste se encarga de administrar totalmente las elecciones. Este tipo se asemeja al primero y segundo modelo de Mackenzie, y al primer modelo de Pastor. Este tipo se usa, como en los otros modelos de los anteriores autores, en países desarrollados en donde hay un respeto y confianza hacia la administración pública. Su uso ocurre en aproximadamente la mitad de Europa occidental, países del sur de Asia y el Pacífico. También es utilizado en África, Oriente Medio y en el Caribe.

Cabe mencionar que hay un cuarto modelo, pero no es puro; es una variación del primer modelo de autoridad independiente. El modelo es un tipo de autoridad independiente del Poder Ejecutivo. Este tipo de administración es responsable de las funciones de dirección y gestión de las elecciones. La peculiaridad de este tipo es que hay una separación de instituciones, es decir, hay una institución que administra las elecciones y otra institución que regula y supervisa. En América Latina hay varios ejemplos de autoridades de este tipo.

Por último, está un tipo de “administración electoral altamente descentralizada” que es una variante del tercer modelo. Este tipo tiene una coordinación y supervisión limitadas. Lo anterior es llevado a cabo por una autoridad nacional: una institución independiente, gubernamental o profesional. Este modelo es cercano a la “comisión electoral no partidista” de Pastor. Se usa generalmente en democracias fuertes. Lo anterior se resume detalladamente en el cuadro 3.2 sobre tipos y ejemplos en América Latina y el Caribe.

Cuadro 3.2 Tipos de OAE y ejemplos⁵

Tipo de institución	América Latina y el Caribe
Gobierno gestiona las elecciones	Antigua y Barbuda, Aruba, Granada, San Vicente
Organismo gubernamental dentro de un sistema descentralizado	
Organismo gubernamental supervisado por una autoridad colegiada (judicial)	Argentina, Bahamas, Dominica, Guyana, Islas Vírgenes, Jamaica
Comisión independiente responsable de la administración de las elecciones	Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela
Dos o más órganos independientes responsables de la administración de las elecciones	Barbados, Chile, Colombia, Perú

Fuente: López-Pintor (2000, 27-28).

Estos modelos de OAE que abarcan América Latina y otras regiones responden a dos razones: la selección y las funciones técnicas. Como en las primeras tipologías, principalmente en Pastor, la dimensión de la selección es la base que funciona como soporte para fundamentar la transformación de los OAE. Ésa es la dimensión de Pastor para presentar y explicar sus tipologías. La dimensión de López-Pintor no sólo es la selección; toma la dimensión de las funciones técnicas. Así, su clasificación triple se reduce y, además, presenta la evolución de las funciones que desempeñan los OAE. Es decir, divide en dos dimensiones la que utiliza Pastor. Se asume que la transformación de los OAE no sólo es a partir de la transformación del gobierno. La transformación también ocurre por funciones, pues hay OAE que administran, y otras instituciones electorales que supervisan y vigilan. Éste es el aporte de estas tipologías. Sin embargo, éstas quedan limitadas por tomar algo que se da por supuesto: la autonomía en la selección. Ahora, la siguiente sección analiza otros tipos de modelo de órganos de administración que no se diferencian de los que se analizan más arriba. Entran en juego otras características en la elaboración de los tipos.

4. Los modelos de administración electoral de IDEA

Dentro de los estudios sobre los tipos de modelo de OAE también se encuentran los de Catt et al. y Wall et al. de IDEA con una oferta amplia y al mismo tiempo parsimoniosa en comparación con los anteriores tipos descritos en esta investigación sobre los tipos de OAE

⁵ No obstante que la investigación sobre los OAE de Rafael López-Pintor abarca todas las regiones del mundo, en esta investigación sólo se consideran los ejemplos de América Latina. Algunos de los casos tienen reformas, Ecuador en 2008 o México en 2014.

(Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Se debe hacer notar que para estos autores los OAE equivalen, dentro de su investigación, a comisiones electorales, departamento de elecciones, consejo electoral, unidad de elecciones o junta electoral. Todos estos cuerpos se refieren a los OAE que son responsables de administrar las elecciones en un país. Para llevar a cabo esta clasificación, los autores toman en cuenta tanto la independencia como las funciones esenciales y secundarias de los OAE.

De esta manera, para Catt et al. los OAE son organizaciones u organismos (cualquier término es indistinto) que son importantes para la realización de las elecciones en un país, pues “tiene[n] el único propósito y [son] legalmente responsable[s] de administrar algunos o todos los elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones y los instrumentos de democracia directa, como los referendos, las iniciativas de los ciudadanos y la revocación de votos, si son parte del marco legal” (Catt et al. 2014, 5). Se hace insistencia en que tienen el propósito de hacer esa tarea, pero bajo la responsabilidad legal, es decir, llevan a cabo esa tarea y son legalmente responsables para llevarla a cabo. Además, los OAE administran otro tipo de actividades, cuestión ésta que no se menciona arriba. Por ejemplo, son importantes para la realización de los mecanismos de la democracia directa: referéndums, iniciativas de ciudadanos o voto de revocación.

Entonces, si son parte del marco legal: constitución o ley secundaria, deben efectuar no sólo la administración de las elecciones sino lo que entraña todo este proceso, como determinar quiénes son elegibles para votar, recibir y validar las nominaciones de los ciudadanos como candidatos, realizar sondeos o contar los votos. Estas actividades las pueden realizar diferentes entes electorales, pero, para fines metodológicos, son tres tipos generales o modelos de administración electoral que realizan todo lo que implica el proceso electoral: modelo independiente; modelo gubernamental, y modelo mixto (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Como se nota, los tipos de OAE se reducen a tres en comparación con los anteriores tipos que se analizan, principalmente por el desarrollo y transformación de la administración electoral.

El primer tipo es el “modelo independiente de administración electoral” y es, como también se argumenta arriba, el tipo de modelo de OAE que, bajo este enfoque, generalmente se usa en América Latina por el velo de confianza que genera en los actores políticos: partidos políticos o ciudadanía, además de que el modelo independiente es importante para tener elecciones

libres (Orr, Mercurio y Williams 2003). Este tipo equivale al cuarto tipo de Mackenzie y de Pastor, y a la “comisión independiente” de López-Pintor. El modelo independiente implica que las elecciones son organizadas y administradas por un OAE que es institucionalmente independiente y autónomo del Poder Ejecutivo, además de que sus miembros no pertenecen a éste (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Por otro lado, este modelo de administración electoral involucra OAE que tienen y administran su propio presupuesto. Además, los OAE (sus integrantes), bajo este enfoque, no son responsables ante un ministro, pero sí lo son ante la legislatura, el Poder Judicial o el jefe de Estado. Sobre el tema financiero, puede tener diversos grados de autonomía. En este modelo se ubican Costa Rica o Uruguay. Ahora, se debe mencionar un punto importante: el marco “independencia doble” (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006), que está dentro del modelo independiente. Bajo este marco, se establecen dos órganos para administración las elecciones: uno es responsable de las decisiones de política que se vinculan con los procesos electorales y otro conduce e implementa el proceso electoral como tal.

No obstante, los OAE bajo el modelo independiente presentan o, más bien, tienen ventajas y desventajas, atributos y algunas características que no son propias del modelo que no son tan obvias como se puede creer (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Desde el punto de vista del arreglo institucional, los OAE son institucionalmente independientes del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, no son parte de la estructura del gobierno. Otro aspecto importante es la implementación. Los OAE son totalmente responsables de la implementación del proceso electoral; sin embargo, no están por encima de la constitución o la ley como un poder más (hay algunas excepciones en América Latina). Un aspecto más, entre otros más importantes que comprende este modelo, es la composición de los OAE. Bajo este modelo, la integración ocurre fuera del Poder Ejecutivo, además de que el término del cargo es seguro y no se puede remover arbitrariamente por el Poder Ejecutivo.

El segundo tipo es el “modelo gubernamental de administración electoral” y se refiere a los OAE gubernamentales. No hay duda de que este tipo se parece al primer tipo de Mackenzie y de Pastor, y al “gobierno gestiona las elecciones” de López-Pintor. En realidad, el OAE es un ministerio; el Poder Ejecutivo organiza y administra las elecciones mediante el ministerio del interior o de gobierno y por las autoridades locales (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Generalmente, se dirigen por un ministro o los funcionarios, además de que responde al ministro del gabinete cuando el OAE funciona a nivel nacional. Sobre los integrantes o

miembros, generalmente no tienen. El tema del presupuesto no es un tema que se discuta porque, en la mayoría de los casos, está dentro del ministerio del interior o de gobierno.

Se deben mencionar algunas características que son importantes para este enfoque. Desde el aspecto del arreglo institucional, el atributo esencial es que los OAE están dentro del departamento de Estado y, por tanto, no es una institución independiente del Poder Ejecutivo. Desde el aspecto de los poderes, éstos están limitados sólo a la implementación y, por tanto, no tiene independencia en sus poderes regulatorios. El aspecto del presupuesto implica que, generalmente, es un componente del gobierno y, por tanto, no tiene independencia o autonomía para decidir su propio presupuesto. Otro aspecto es el personal o empleados. Sobre este punto, el personal se refiere principalmente a servidores públicos y, en consecuencia, no puede contratarlos y despedirlos. La composición implica que un ministro o servidor público dirige el OAE (Catt et al. (2014; Wall et al. 2006).

Por último, el tercer tipo es el “modelo mixto de administración electoral”. Este enfoque involucra dos OAE y una estructura dual: un OAE que supervisa o monitorea que es independiente del Poder Ejecutivo según el modelo independiente, y un OAE que implementa que está dentro del gobierno estatal (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Es decir, hay un OAE que organiza y administra las elecciones que es de tipo gubernamental y otro OAE que vigila y supervisa las elecciones que es de tipo independiente. El modelo mixto es similar al tercer modelo de Mackenzie, al segundo modelo de Pastor y al “sistema electoral descentralizado” de López-Pintor. Cabe mencionar, también, que el modelo mixto tiene variaciones tanto en el componente independiente como en el componente gubernamental en diferentes aspectos como, por ejemplo, sus poderes, funciones y fortalezas, y su clasificación en países en donde se usa a veces este modelo no es muy clara: en la legislación o en la práctica, y en algunos casos llega a producir conflicto.

Para el modelo mixto, hay atributos y otros que no son que engloban a los OAE bajo este modelo. La relación entre los dos componentes de los OAE bajo este modelo resulta importante para determinar tanto sus atributos como sus métodos bajo los que operan (Catt et al. 2014, 12; Wall et al. 2006). Además, la efectividad de las leyes especifica claramente esta división de poderes y funciones tanto para el componente independiente como para el componente gubernamental de los OAE bajo el modelo mixto. La tabla 3.1 agrupa las

principales características y componentes de los tres modelos de administración electoral que se explican arriba.

En general, los tres modelos de administración electoral presentan características que los hacen absolutos o únicos. No obstante, “cada modelo de administración electoral puede abarcar uno o más OGE con diferentes funciones” (Catt et al. 2014, 26; Wall et al. 2006) como, por ejemplo, el modelo mixto. Además, el diseño de los OAE implica algunos supuestos básicos sobre el lugar que ocupan en el marco institucional del Estado (IDEA 2012) como ocurre con Mackenzie. El modelo independiente engloba los OAE que son independientes y dentro de éstos pueden estar los tribunales o una comisión electorales central. Por otro lado, el modelo gubernamental se refiere a los OAE gubernamentales en estricto sentido. Aquí se pueden ubicar autoridades locales o el ministerio del interior, que también se conoce en algunos países como las secretarías de gobierno. Finalmente, el modelo mixto describe los OAE que cuentan con una doble estructura: independiente y gubernamental. En estos modelos están, por ejemplo, el ministerio de justicia más algo similar a una comisión electoral central, o también un consejo electoral más un ministerio del interior (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006). Sin embargo, es posible que estos OAE operen de manera diferente por cuestiones que se refieren al marco electoral, la estructura del Estado, las expectativas políticas y sociales, o el ambiente cultural dentro del que actúa cada OAE (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006).

Tabla 3.1. Características de los tres modelos de administración electoral y sus componentes

Aspecto del modelo y el componente del OAE	Modelo independiente	Modelo gubernamental	Modelo mixto	
			Componente Independiente	Componente gubernamental
	OAE Independiente	OAE Gubernamental	Componente Independiente del OAE	Componente gubernamental del OAE
Arreglo institucional	Es institucionalmente independiente del Poder Ejecutivo.	Está dentro o bajo la dirección del gobierno estatal o local.	Es institucionalmente independiente del Poder Ejecutivo.	Está ubicado bajo o dentro la dirección del gobierno.
Implementación	Tiene plena responsabilidad en la implementación.	La implementación está bajo la dirección del Poder Ejecutivo.	Para supervisar y vigilar tiene autonomía, y para establecer política para implementar en algunos casos.	La implementación, monitoreo y supervisión están a cargo bajo la dirección del Poder Ejecutivo

Responsabilidad formal	No rinde cuentas al Poder Ejecutivo, pero a la legislatura o Poder Judicial sí excepcionalmente	Es responsable totalmente ante el Poder Ejecutivo.	No rinde cuentas al Poder Ejecutivo, pero es formalmente responsable ante la legislatura o el Poder Judicial.	Es totalmente responsable ante el Poder Ejecutivo.
Poderes	Tiene poderes para desarrollar de manera independiente, pero no todos, la ley electoral conforme a la ley.	Sus poderes son únicamente limitados a la implementación.	Tiene poderes para desarrollar la ley electoral. Monitorea o supervisa a quienes realizan las elecciones.	Sus poderes son únicamente limitados a la implementación.
Composición	Está compuesto por miembros que no pertenece al Poder Ejecutivo.	Un ministro o servidor público lo dirige. Con excepciones, no tiene miembros, sólo una secretaria.	Está compuesto por miembros que no pertenecen al Poder Ejecutivo.	Un ministro o servidor público lo dirige. No tiene miembros, sólo una secretaria.
Término del cargo	Tienen seguridad de permanencia pero no un mandato fijo.	No tiene miembros. Éstos son funcionarios y su cargo no está asegurado.	Tienen seguridad de permanencia pero no un mandato fijo.	El término del cargo no es seguro.
Presupuesto	Tiene y administra su presupuesto de manera independiente del gobierno.	El presupuesto es un componente del presupuesto del ministerio de gobierno o autoridad local.	El presupuesto es asignado por separado.	El presupuesto es un componente del presupuesto del ministerio de gobierno o autoridad local.

Fuente: Wall et al. (2006) y Catt et al. (2014, 9).

5. Los modelos propuestos por Barrientos del Monte

Los modelos de OAE propuestos por López-Pintor, Wall et al. y Catt et al. son, principalmente, el punto de partida, sin olvidar a Mackenzie y Pastor. Con Barrientos del Monte (2010, 2011, 2012) se expone también el propósito de elaborar y presentar el uso de tipologías de OAE para América Latina. Ahora, no es asunto menor indicar que este autor retoma la clasificación que hacen los autores mencionados y la que elabora IDEA (Catt et al. 2014; Wall et al. 2006) para evidenciar la construcción de tipologías. No obstante, no toma en cuenta sino posteriormente las que elabora Pastor, además de que también utiliza las viejas clasificaciones de Mackenzie (Barrientos del Monte 2011, 2012). Más allá de esto, lo que se plantea Barrientos del Monte es si los OAE deben ser independientes necesariamente (Barrientos del Monte 2010).

La construcción de las tipologías que elabora el autor parte de los supuestos de la confianza hacia las instituciones políticas. Es decir, “en una democracia donde la sociedad tiene suficiente confianza hacia sus instituciones *regulares*⁶ se [privilegia] el Modelo Gubernamental de OE” (Barrientos del Monte 2010, 11). No obstante, y como se argumenta en esta investigación, los modelos gubernamentales, esta “forma ideal-típica” como menciona el autor, no existen en América Latina por los efectos de desconfianza que generan en la organización del proceso electoral. Más bien, existen en países que gozan de una democracia que es fuerte, como en Inglaterra o Estados Unidos, y en donde la confianza hacia las instituciones políticas depende del profesionalismo e imparcialidad de su desempeño, es decir, en donde “se habla ya de una rutina electoral y se [asume] el aporte sustancial de la justicia electoral a la consolidación de la democracia” (Nohlen 2006, 133). Lo contrario también es cierto.

Barrientos del Monte presenta una clasificación que, al mismo tiempo que es parsimoniosa por los tres tipos que expone, paradójicamente no resulta nada parsimoniosa (Barrientos del Monte 2010). Para lo anterior, su clasificación se basa en la independencia de los OAE. Así, el autor presenta tres tipos que, si se analizan detalladamente las anteriores tipologías, no tienen gran diferencia; sin embargo, su exposición es otra. Los criterios que utiliza Barrientos del Monte son “quién o quiénes nominan a los miembros del OE” y “quiénes compone el OE” (Barrientos del Monte 2010). Es decir, las dimensiones son la selección y el profesionalismo que, en esencia, son las que utiliza Pastor. Entonces, la clasificación queda en un tipo partidista; tipo mixto, y de composición no partidista, “que podemos llamar de ‘expertos’, que pueden ser de carrera judicial o no” (Barrientos del Monte 2010, 11-12). Todo esto se mueve, como se menciona antes, en el supuesto de la independencia tanto de forma como de fondo, es decir, tanto quién es el seleccionador como quién es el seleccionado.

A partir de estos tipos, Barrientos del Monte genera nueve modelos de OAE desde el punto de vista de la nominación y la composición, bajo la lógica, las dos, de la independencia (Barrientos del Monte 2010). En otras palabras, “aquí se integran otros criterios que generan una tipología más amplia que al mismo tiempo permite comprender la especificidad de los casos latinoamericanos” (Barrientos del Monte 2011, 72) y no necesariamente la autonomía, como sí lo hacen los estudios de Mackenzie; de López-Pintor, o los de Catt et al. y Wall et al.

⁶ El resaltado es del autor.

Para fines analíticos, se presentan en el cuadro 3.3 las tipologías y ejemplos que el mismo autor ejemplifica. Se debe tener en cuenta que los ejemplos pueden quedar desfasado por el tiempo.

Cuadro 3.3. Tipología de los OAE y ejemplos históricos de América Latina

Nominación de miembros	Composición		
	<i>Partidista</i>	<i>Mixta</i>	<i>Expertos No partidista</i>
<i>De los partidos en el Parlamento</i>	Comisión Electoral I Venezuela: CSE 1964-1993 Brasil: hasta 1930	Comisión Electoral II México: IFE 1994	Comisión Electoral III México: IFE 1996 Perú: JNE Colombia: CNE 2003
<i>Mixta o de los Poderes: Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial</i>	Comisión Electoral IV México: IFE 1989	Comisión Electoral V Tribunal Electoral Chile: TCE 1925-1973 Uruguay: CE Colombia: CNE 1991	Tribunal Electoral Independiente Comisión Electoral VI Brasil: TSE México: TRIFE Uruguay: CE Chile: TCE
	Modelo Gubernamental I: México: CFE 1958-1988 Argentina: DNE	Modelo Gubernamental II Chile: SE	Tribunal Electoral <i>dependiente</i> del Poder Judicial México: TCE 1986 Argentina: CNE

Fuente: A partir de Barrientos del Monte (2010, 2011).

El primer modelo, la “Comisión Electoral I”, indica una comisión que se forma por representantes de los partidos políticos que tienen mayor votación en el Parlamento. Los partidos políticos son los que ejercen la función de la administración electoral a través de sus representantes. En otros términos, es una comisión electoral partidista. De igual forma, la “Comisión Electoral IV” es en donde el partido en el gobierno designa a los miembros del OAE, pero con una mayoría parlamentaria. En el “Modelo Gubernamental I” sucede algo similar, es decir, el partido en el gobierno designa a los miembros del OAE, empero en este caso no se requiere una mayoría parlamentaria. Estos tres modelos ejemplifican el proceso de designación o composición *partidista*.

Desde el punto de vista de la composición *mixta*, están igualmente tres modelos. La “Comisión Electoral II” tiene una composición mixta, es decir, los partidos que integran el Parlamento son los responsables de la selección de los miembros que son partidistas como no

partidistas. En la “Comisión Electoral V” o “Tribunal Electoral” intervienen varios poderes con una composición *mixta*. El último tipo es el “Modelo Gubernamental II” en donde la nominación la tienen varios poderes y la composición es *mixta*. En esencia, con estos modelos se refleja la necesidad de garantizar mayor credibilidad en los OAE tanto desde el punto de vista de la selección como de la composición.

Para el último aspecto, es decir, la composición por *expertos o no partidista*, quedan de igual manera tres modelos. Para estos casos, lo que se refleja es la necesidad de que los miembros de los OAE no representen “los intereses de los partidos y por lo tanto son independientes de [éstos] y del gobierno en turno” (Barrientos del Monte 2011, 74). En este caso, está la “Comisión Electoral III” en donde la selección corre a cargo únicamente del Parlamento, pero los miembros son expertos en temas electorales. La “Comisión Electoral VI” indica un OAE en donde la nominación interviene los tres poderes, organizaciones y está compuesto por expertos; sin embargo, no tiene funciones de justicia electoral (Barrientos del Monte 2011, 75). Por último, queda el “Tribunal Electoral Independiente” y el “Tribunal Electoral *dependiente* del Poder Judicial” y tienen su razón de ser; cuando llevan a cabo la gestión electoral (*funciones esenciales*) y tienen, además, la justicia o el contencioso electorales (*funciones secundarias*), el Poder Judicial interviene con la aprobación del Parlamento y/o el Poder Ejecutivo. Para el último modelo, generalmente no tiene independencia o, más bien, pertenece a una rama del Poder Judicial y no tiene poca influencia en el proceso electoral.

Hay que hacer notar unas observaciones, por ejemplo, para los casos de los tribunales. Si se presta atención al “Tribunal Electoral Independiente” o al “Tribunal Electoral *dependiente* del Poder Judicial” la nominación puede ser por el Poder Ejecutivo o por el Poder Judicial, o ambos poderes. Sin embargo, en algunos de estos casos, al analizar los modelos, la organización y la calificación del proceso electoral caen bajo la responsabilidad de algunos tribunales o, simplemente, sólo tienen la responsabilidad de la calificación. Es decir, cuando se menciona las comisiones, se hace alusión a OAE que gestionan la actividad electoral. Se asume que los tribunales organizan, califica o gestionan y califican, pero no organizan. Como menciona el autor, “los OE son instituciones dedicadas a la gestión de los procesos electorales y resuelven –si es el caso– las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos)” (Barrientos del Monte 2010, 8). Entonces, se debe tener cuidado con los modelos propuestos porque las funciones de gestión electoral y funciones de justicia electoral pueden ir de forma unificada o

compartida con otros órganos, como los tribunales. Para esta tipología, coexiste tanto los OAE como los órganos electorales (OE) (Barrientos del Monte 2010).

6. Conclusión

Lo anterior necesariamente plantea que hay alcances y limitaciones de las propuestas teórico-conceptuales sobre el uso de las tipologías de los OAE en América Latina. Todas las tipologías que se analizan anteriormente parten de un supuesto básico: la independencia. Este supuesto, transformado en idea-concepto, es el argumento que sirve de base para desarrollar las tipologías que los autores presentan. La independencia, con sus diversas variantes, guía el debate para la construcción de los diferentes tipos de modelo de OAE. Posteriormente a este argumento se le agrega el supuesto del profesionalismo tanto del OAE como de los miembros. Sin embargo, varias características de los OAE difieren de país a país, y de autor a autor. Lo anterior es lo que se tiene hasta el momento de hacer esta investigación.

El interrogante que falta por plantear es si con todas esas diferencias existe algo que puede ser inherente a los OAE, es decir, algunas características o dimensiones que todos comparte en general. Asimismo, todas estas tipologías cuestionan ese argumento (la independencia) para garantizar elecciones libres, democráticas, transparentes y eficaces. Sin embargo, ninguna de estas construcciones conceptuales plantea el argumento sobre la fortaleza institucional de los OAE no sólo como análisis conceptual sino como análisis empírico, es decir, como proceso y como resultado. Se da por sentado este factor en la medida en que son independientes o autónomos. Por tanto, hay alcances tanto teóricos como empíricos, pero la insuficiencia de las investigaciones anteriores es que no discuten las dimensiones de la fortaleza institucional: *estabilidad e imposición*, que se analiza más arriba.

Para comenzar con lo que se tiene o las insuficiencias, con Mackenzie se evidencia la importancia de la independencia en la gestión electoral o, en términos de esta investigación, la administración electoral. Su propuesta, novedosa en su tiempo, la sintetiza en cuatro modelos de administración electoral. No es necesario presentar los modelos, pero sí es significativo que la importancia de la independencia se congratula en las comisiones electorales que, cuando se hace el análisis, no es originalmente un tipo. La propuesta del autor, por tanto, se basa en los *grados de independencia* de esas comisiones electorales, y es aquí en donde empieza el análisis sobre esta cuestión. Con lo anterior, los modelos de Mackenzie muestran cambios graduales en la gestión electoral. Cuando se pasa de un tipo a otro, se pasa también a

un tipo de independencia. En general, la propuesta de la tipología es unidimensional; apela a los *grados de independencia*.

Con Pastor se amplía el abanico de posibilidades. En estos cinco modelos de este autor se mantiene el argumento de la independencia, pero, no obstante, se agrega un elemento más: el profesionalismo. La presentación de Mackenzie sólo se apoya en la lógica de la independencia y, quizá por esto mismo, no trasciende su propuesta de tipología. En cambio, con Pastor no sólo se evidencia la importancia de la independencia de quién gestiona las elecciones, sino la cuestión del profesionalismo de los administradores de las elecciones. Por tanto, la necesidad de los modelos es evidenciar un tipo de modelo con mayor autonomía, pero esto depende, generalmente, del contexto político.

Los tipos de modelo de OAE que presenta López-Pintor se basan en la selección y las funciones que desempeñan. La propuesta se reduce a tres modelos. Aquí cambia la visión del análisis. De hecho, con este autor es que comienzan las tipologías sobre los OAE que se elaboran. Dentro de la característica de la selección está inserto el rasgo de la independencia. En los tipos de modelo de OAE de Mackenzie y Pastor es una independencia respecto a la gestión electoral, a la administración electoral, con una mayor o menor tendencia hacia la profesionalización; en López-Pintor, en cambio, el tema se mueve hacia un tema sobre la independencia de selección de los miembros. Por otro lado, el profesionalismo se vincula al problema de las funciones en la administración electoral. En consecuencia, hay una evolución analítica en los métodos de reclutamiento; la selección va de una de poca autonomía a una con mayor autonomía.

Con la propuesta metodológica de Wall et al. y Catt et al. se refleja la misma dinámica, pero con rasgos diferentes. En este caso, los tipos de modelo de OAE, aunque es parsimoniosa la tipología, tiene diferencias con respecto a la selección, es decir, evoluciona la dinámica de los grados de independencia en la selección hacia una autonomía plena, y ésta se respalda tanto en las constituciones como en leyes secundarias. Los tres modelos de IDEA no tratan más que englobar una evolución que ya venía con las anteriores tipologías. No hay nada nuevo sino sólo una simple reducción y simplificación de los tipos de modelo de OAE. Sin embargo, se rescata la importancia del tema de la autonomía de los OAE.

Una tipología más es la que presenta Barrientos del Monte. En este caso, su propuesta comprende nueve tipos de modelo de OAE. Aquí hay un planteamiento fuerte sobre la necesidad de la autonomía del OAE. Los supuestos de la independencia evolucionan a la problemática sobre la autonomía por ley. Para este autor, el argumento bajo el que gira toda su investigación es la confianza hacia las instituciones políticas. Por tanto, el fondo y la forma radican en la independencia en los seleccionadores y de los seleccionados y, en la medida en que se cumpla, los OAE tendrán confianza. La cuestión de las funciones, tanto esenciales como secundarias, no cabe en este análisis. La problemática radica en quién selecciona y quiénes son seleccionados. Por tanto, Barrientos del Monte traslada o mueve el tema sobre los grados de independencia en la gestión electoral y los grados de independencia de selección a dos dimensiones básicas: quién elige y a quiénes se eligen.

Esto es lo que se tiene hasta el momento de hacer esta investigación, pero, al mismo tiempo, hay insuficiencias en los estudios sobre los OAE. Es decir, hace falta mostrar otras facetas o características que se dan por sentadas en los órganos de administración electoral. No hay estudios sobre el comportamiento institucional de la fortaleza institucional de los OAE en la que se evidencia tanto la *estabilidad* como la *imposición*. Como se discute en esta investigación, el problema es que se asumen como institucionalización los OAE desde el momento de su fundación sin prestar atención a los elementos característicos de la *estabilidad* o la durabilidad en el tiempo y la *imposición* o la aplicación de reglas y castigos. Esto es una gran insuficiencia, y gran vacío, que es necesario estudiar de manera teórica y empírica.

En general, las tipologías que se analizan presentan los elementos básicos para ser mostradas como tipologías: un concepto global; variables o dimensiones en filas y columnas; la matriz, y los tipos (Collier, LaPorte y Seawright 2008). Los alcances, entonces, radican en la cuestión de la independencia, autonomía en la gestión electoral y la autonomía en la selección. Esto plantea, en las diversas tipologías, el debate sobre la profesionalización de los miembros. Todo lo anterior es un debate para poder garantizar elecciones libres y lograr confianza. Las limitaciones quedan, por supuesto, en el argumento únicamente de la evolución de la independencia, los grados de autonomía y la mutación de la profesionalización. Por tanto, ninguna de estas construcciones conceptuales plantea el argumento de qué tan fuertes son los OAE no sólo como análisis conceptual sino como análisis empírico. Lo nuevo, entonces, es mostrar el comportamiento de la *estabilidad* y de la *imposición* de los OAE en una nueva tipología.

Capítulo 4

Tipología de órganos de administración electoral. Una nueva propuesta teórica desde el marco de la fortaleza institucional

1. Introducción

En los capítulos precedentes se hace una discusión teórica y empírica sobre los estudios de los OAE. Se presenta todo el bagaje literario que compone esos estudios, al mismo tiempo lo que también hace falta por estudiar. En otras palabras, se presenta lo que se tiene hasta el momento de escribir esta investigación, pero también las insuficiencias. Con base en este argumento, en este capítulo se propone construir una nueva tipología de OAE desde la interacción de estas dos dimensiones, pues “la investigación acerca de las instituciones políticas en el mundo en desarrollo [gira] hacia otra, hasta ahora poco estudiada, dimensión: la fortaleza institucional” de los OAE (Levitsky & Murillo 2010, 32). Así, el argumento central que se sostiene en esta investigación y en este capítulo es que los tipos de modelo de OAE tienen variación desde las dimensiones *estabilidad* e *imposición* bajo el enfoque de la fortaleza institucional.

De esta manera, en la siguiente sección se presenta la descripción y significado de la *estabilidad*. Por otro lado, se hace lo mismo con la *imposición*. A partir de estas dos dimensiones, se presenta en seguida la descripción y significado de cada uno de los tipos de modelo de OAE que comprende la tipología. Se hace un balance general sobre qué alcances y limitaciones tiene la nueva tipología. Se muestra, en conjunto, que esta propuesta teórica con sus respectivos resultados es deseable porque los tipos de modelo de OAE que se tienen hasta el momento de llevar a cabo esta investigación se construyen a partir de diversas dimensiones como, por ejemplo, la autonomía, la independencia, la profesionalización, entre otras. En ese sentido, la tipología que se presenta más adelante tiene la posibilidad de ofrecer tipos de modelo de OAE con definiciones más claras y, al mismo tiempo, menos dispersión de los tipos. Lo que se pretende mostrar es que el vacío que llena esta investigación se refiere a que por primera vez se tiene una nueva tipología de OAE a partir de la fuerza tanto en *estabilidad* como en *imposición*.

Como se observa más adelante, los tipos de OAE que existen en América Latina tienen variaciones institucionales desde el punto de vista de la fortaleza institucional. Desde la dimensión de la *estabilidad*, los tipos de modelo de OAE tienen, efectivamente, estabilidad en

el tiempo o durabilidad a lo largo del tiempo, sin que los cambios políticos: transiciones, alternancias, reformas, etc., afecten su funcionamiento. Por el lado de la *imposición*, los tipos de modelo de OAE se caracterizan por el hecho de aplicar reglas y, al mismo tiempo, castigos si éstas no se cumplen.

2. Metodología, operacionalización y ponderación

La metodología que se utiliza para la construcción de la tipología de OAE es a partir de un enfoque cualitativo. Lo anterior no sólo es a partir desde el uso y significado de la tipología, sino también para poder articular la información y la posterior evaluación. Para llevar a cabo lo anterior, se siguen los siguientes pasos.

Se construye una base de datos única con las variables o características de los OAE. Los datos que se utilizan para articular la información son muy específicos. Por un lado, se utiliza toda la información que está en los artículos de las constituciones políticas de los países latinoamericanos, principalmente los que tienen elementos concretos de aquéllos para posteriormente hacer la evaluación en la tipología. Por otro, se consultan todas las leyes secundarias o códigos electorales que tienen rasgos e información más específica. Además, también se recurre a leyes particulares que tienen detalles más delimitados.

Como segundo y tercer pasos se hizo una descripción de todas las variables o características y un libro de códigos de fortaleza institucional de OAE, respectivamente. Respecto a las variables, la primera es “posición en el Estado”, es decir, el lugar o determinación institucional de los OAE en la organización de los poderes del Estado de un país. Esta posición puede ser dentro de un poder institucional específico: Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o por el contrario, puede tener un rango institucional igual a los demás poderes. Le sigue “selección en” o el mecanismo institucional en donde ocurre el proceso de selección de miembros de los OAE. Este proceso puede ser muy cerrado, es decir, en algún poder institucional. Si lo anterior no es así, entonces puede ser a partir de una convocatoria pública. La siguiente variable, y última de la dimensión *estabilidad*, es “quién selecciona” o la institución que lleva a cabo la selección institucional de los miembros de los OAE.

En el caso de la segunda dimensión de la fortaleza institucional, se tienen las siguientes variables. La primera es “determinación del presupuesto”. Esta característica se refiere a la institución que elabora el presupuesto. Este proceso puede ocurrir en algún poder

institucional: Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o en el mismo OAE. La siguiente variable es “aprobación del presupuesto”. Este rasgo indica qué institución lleva a cabo el proceso de aprobación del presupuesto, y puede ser en algún poder institucional o en la institución electoral. La última variable de la dimensión *imposición* es el “control del gasto”. Esta característica se refiere a qué institución hace el control del gasto que, en este caso, puede ser algún poder institucional, como el Legislativo, u otra institución ajena a éste.

Para darle un buen soporte a la base de datos se utilizan todas las páginas electrónicas oficiales de los OAE para saber elementos más específicos. Asimismo, se consultan las páginas electrónicas de organismos internacionales que son expertos en la materia electoral. Esto permite armar la base de datos, describir las variables, elaborar el libro de códigos y hacer la respectiva ponderación. Todo esto se explica más adelante en la desagregación operacional de la fortaleza institucional de los OAE en donde se detallan las dimensiones, subdimensiones, componentes y subcomponentes con sus valores.

Ahora, en la parte de la discusión teórica se muestra en qué consiste la fortaleza institucional. Como se menciona, la tipología parte de dos dimensiones de fortaleza institucional de los OAE que se señalan en la siguiente sección: *estabilidad e imposición*. A cada una de estas dimensiones se les derivan tres subdimensiones y los respectivos componentes y subcomponentes. Estos últimos permiten hacer la evaluación de la tipología a partir de la ponderación y la normalización que se explica más adelante. El cuadro 4.1 muestra la desagregación operacional de la fortaleza institucional de los OAE.

Cuadro 4.1 Desagregación operacional de la fortaleza institucional de los OAE

<i>Dimensión</i>	<i>Subdimensión</i>	<i>Componentes</i>	<i>Subcomponentes</i>
Estabilidad	Posición en el Estado	Poderes nacionales	1. Poder Ejecutivo
		Secretarías o ministerios	2. Poder/Ministerio
		Instituciones independientes o autónomas	3. Poder Judicial
			4. Órgano Independiente
			5. Poder Electoral
	Selección en	Poderes nacionales	1. Poder Ejecutivo
		Tribunales	2. Poder Judicial/Tribunales superiores
		Colegios y universidades	3. Convocatoria pública/Asamblea
		Convocatorias	4. Corte, Juntas, Colegios Abogados, Universidades
		5. Convocatoria pública	
Quién selecciona	Poderes nacionales	1. Poder Ejecutivo y Poder Judicial	
	Instituciones públicas	2. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	

		Instituciones independientes o autónomas	3. 4. 5. 6. 7. 8.	Poder Legislativo y Poder Judicial Poder Judicial Poder Legislativo Tres poderes Poderes y otras instituciones Otras instituciones
Imposición	Determinación del presupuesto	Poderes nacionales Instituciones independientes o autónomas	1. 2. 3. 4.	Poder Ejecutivo Poder Legislativo OAE Poder Electoral
	Aprobación del presupuesto	Poderes nacionales Instituciones independientes o autónomas	1. 2. 3. 4. 5.	Poder Ejecutivo Poder Ejecutivo y Poder Legislativo Poder Legislativo (una cámara) Poder Legislativo (dos cámaras) Otros órganos
	Control del gasto	Poderes nacionales Tribunales o cortes Instituciones independientes o autónomas	1. 2. 3.	Poder Legislativo Poder Legislativo y Contraloría General del Estado Tribunal, Contraloría, Corte, Dirección Financiera

Fuente: Análisis de las constituciones políticas de los países latinoamericanos entre 2018-2019.

Como se observa en el cuadro 4.1, cada dimensión, subdimensiones, componentes y subcomponentes contiene los elementos que permiten ver una desagregación más amplia. Para llevar a cabo la operacionalización de las dimensiones de la fortaleza institucional, la construcción y la desagregación se hacen a partir de la recopilación de información que está en las constituciones, leyes secundarias, códigos electorales, entre otros, que contienen detalles sobre el diseño institucional de los OAE, como se menciona antes. En esos documentos es en donde descansa todo el andamiaje del aparato institucional como, por ejemplo, la posición jerárquica que guardan los OAE, el proceso de selección de los miembros, instituciones que intervienen en el proceso de selección de los miembros, y detalles como la determinación del presupuesto, aprobación del presupuesto o el control del gasto. Además de las leyes y la jurisprudencia sobre el tema, también se recurre a otras fuentes que recaban información sobre los OAE, como los sitios oficiales de cada institución electoral de cada país, o páginas de sitios institucionales como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y demás organismos que se especializan en temas electorales.

Como último paso, se hace la ponderación y normalización de los resultados de la tipología, que se muestra más adelante. Para llevar a cabo lo anterior, los subcomponentes tienen

números que van desde 1 hasta 8, en el caso de la dimensión *estabilidad*, y desde 1 hasta 5, en el caso de la dimensión *imposición*. El número más bajo se refiere al valor de menor importancia que se le otorga al subcomponente, y el valor más alto se refiere al valor de mayor importancia que se le asigna al subcomponente. Ahora, esta asignación de valores y de importancia no es arbitraria. Al contrario, este proceso se hace a partir de lo que se revisa principalmente en la discusión de la literatura que se tiene hasta el momento. Entonces, el valor más bajo de la ponderación indica uno de los resultados más bajos y, por tanto, un porcentaje bajo y, contrariamente, el valor más alto refiere unos de los resultados más altos y un porcentaje alto que, cuando se normaliza, alcanza un valor alto.

Lo anterior se explica de la siguiente manera. Primero, se asignan los valores respectivos a cada variable de todos los casos de estudio a partir de los números que tienen los subcomponentes, como corresponde a cada país con base en la revisión de los diseños institucionales. Por ejemplo, para el OAE de Argentina se dan los siguientes valores en las variables: para *estabilidad* se asignan 2 en “posición en el Estado”, 2 en “selección en” y 4 en “quién selecciona”; para *imposición* se otorgan 3 en “determinación del presupuesto”, 1 en “aprobación del presupuesto” y 1 en “control del gasto”.

Segundo, se determina un valor que se convierte en porcentaje para cada variable. En el mismo caso argentino, esto es a partir de una división: 5 entre 18 para la primera variable, 5 entre 18 para la segunda y 8 entre 18. El numerador (5, 5 y 8) indica los valores de los tres subcomponentes que tiene cada variable de la dimensión *estabilidad*, y el denominador (18) es la suma del número de subcomponentes totales de todas las variables de esta dimensión. Ahora, el mismo procedimiento se hace con la dimensión *imposición*, es decir, se divide 4 entre 12, 5 entre 12 y 3 entre 12. Para este caso, el numerador (4, 5 y 3) indica los valores de los tres subcomponentes que tiene cada variable de la dimensión *imposición*, y el denominador (12) muestra la sumatoria del total de subcomponentes que tienen todas las variables de esta segunda dimensión.

Tercero, se hace la ponderación de los valores que se asignan a las variables. En las variables de *estabilidad* para el mismo caso argentino, se multiplica el 2, 2 y 4 por los resultados de 5 entre 18, 5 entre 18 y 8 entre 18, y se multiplica el 3, 1 y 1 por los resultados de 4 entre 12, 5 entre 12 y 3 entre 12 en el caso de las variables de *imposición*. El resultado de este procedimiento es 2.89 para *estabilidad* que, cuando se convierte a porcentaje, es 28.9 por

cierto, y de 1.66 para *imposición* que en porcentaje es 16.6 por cierto. Ahora, se debe aclarar que este resultado se obtiene a partir de los valores que se asignan a los casos de las variables. Si las variables tienen en *estabilidad*, en un caso hipotético, el valor más bajo que tienen las subdimensiones, entonces el resultado es 1. Por el contrario, si tienen el valor más alto, el resultado entonces es de 6.33. De igual forma, en *imposición* es de 1 como valor más bajo y de 4.16 como valor más alto.

Último, después de obtener todos los cálculos de la ponderación, se hace la respectiva normalización de los resultados. Este proceso se calcula de 0 a 1, y el propósito es para evitar la dispersión de los datos y para lograr homogeneidad en los resultados. Para el caso de Argentina que tiene en *estabilidad* una ponderación de 2.89, su normalización es de 0.46, y en *imposición* con una ponderación de 1.66, su normalización es de 0.4. Este resultado se obtiene a partir de la división de 2.89 entre 6.33 (el valor más más alto de la ponderación) en *estabilidad*, y a partir de la división de 1.66 entre 4.16 (el resultado más alto de la ponderación) en *imposición*. Este proceso se hace en todas las instituciones electorales de América Latina tanto en *estabilidad* como en *imposición*.

Para hacer más claro lo anterior, un segundo ejemplo es Bolivia. Primero, se asignan los valores pertinentes a cada variable a partir de los números que tienen los subcomponentes. Para Bolivia se dan los siguientes valores en las variables: para *estabilidad* se asignan 4 en “posición en el Estado”, 5 en “selección en” y 2 en “quién selecciona”; para *imposición* se otorgan 3 en “determinación del presupuesto”, 3 en “aprobación del presupuesto” y 2 en “control del gasto”. Como se menciona, lo anterior es con base a lo que se revisa tanto en leyes como en otras fuentes.

Segundo, se determina un valor que se convierte en porcentaje para cada variable. En el mismo caso boliviano, esto se hace a partir de una división: 5 entre 18 para la primera variable, 5 entre 18 para la segunda y 8 entre 18. El numerador (5, 5 y 8) son los valores de los tres subcomponentes que tiene cada variable de la dimensión *estabilidad*, y el denominador (18) es la suma del número de subcomponentes totales de todas las variables de esta dimensión. Ahora, el mismo procedimiento se hace con la dimensión *imposición*, es decir, se divide 4 entre 12, 5 entre 12 y 3 entre 12. Para este caso, el numerador (4, 5 y 3) son los valores de los tres subcomponentes que tiene cada variable de la dimensión *imposición*, y

el denominador (12) indica la sumatoria del total de subcomponentes que tienen todas las variables de esta segunda dimensión.

Tercero, se hace la ponderación de los valores que se asignan a las variables. En las variables de *estabilidad* para el caso boliviano, se hace el producto de 4, 5 y 2 por los resultados de 5 entre 18, 5 entre 18 y 8 entre 18, y se multiplica el 3, 3 y 2 por los resultados de 4 entre 12, 5 entre 12 y 3 entre 12 en el caso de las variables de *imposición*. El resultado de este procedimiento es 3.39 para *estabilidad* que, cuando se convierte a porcentaje, es 33.9 por ciento, y de 2.75 para *imposición* que en porcentaje es 27.5 por ciento. Como se explica antes, se debe aclarar que este resultado se obtiene a partir de los valores que se asignan a los casos de las variables. Si las variables tienen en *estabilidad*, en un caso hipotético, el valor más bajo que tienen las subdimensiones, entonces el resultado es 1. Por el contrario, si tienen el valor más alto, el resultado entonces es de 6.33. De igual forma, en *imposición* es de 1 como valor más bajo y de 4.16 como valor más alto.

Último, después de obtener todos los cálculos de la ponderación, se hace la respectiva normalización de los resultados. Este proceso se calcula de 0 a 1, y el propósito es para evitar la dispersión de los datos y para lograr homogeneidad en los resultados. Para Bolivia que tiene en *estabilidad* una ponderación de 3.39, su normalización es de 0.54, y en *imposición* con una ponderación de 2.75, su normalización es de 0.66. Este resultado se obtiene a partir de la división de 3.39 entre 6.33 (el resultado más alto de la ponderación) en *estabilidad*, y a partir de la división de 2.75 entre 4.16 (el valor más alto de la ponderación) en *imposición*. Todo este proceso se hace en todos los casos latinoamericanos que se estudian tanto en la dimensión *estabilidad* como en la *imposición* para después hacer la respectiva evaluación que se muestra más adelante.

En general, lo anterior permite entender cómo se lleva a cabo la operacionalización, la ponderación y la respectiva normalización de resultados. Así, la fortaleza institucional de las instituciones electorales ayuda a ver una dimensionalidad conceptual más amplia, pues las dimensiones y subdimensiones son desagregadas en componentes y subcomponentes con valores de menor a mayor importancia. Así, cada uno de éstos representa el final de la operacionalización del concepto original *fortaleza institucional de los OAE*. El cuadro 4.1 muestra la sistematización tanto de las dimensiones y subdimensiones (columna 1 y 2) como de los componentes y subcomponentes (columna 3 y 4) de la propuesta de la

operacionalización. Ahora, cabe destacar que las columnas 1-4 se piensan como categorías generales que se pueden aplicar a los OAE de otros países, es decir, son categorías que pueden viajar en el espacio y tiempo.

3. Tipología de fortaleza institucional de órganos de administración electoral

La *estabilidad* desde el supuesto de la fortaleza institucional no quiere significar sino la permanencia de las instituciones, la durabilidad. Permanencia o durabilidad son uno de los rasgos que llevan dentro de sí las instituciones políticas para garantizar, así, estabilidad en los sistemas políticos. Bajo este argumento, las instituciones políticas son estables más allá de las transiciones o cambios de gobierno. En cierto sentido, estos giros son una forma de evaluar la estabilidad de las instituciones o, en otras palabras, de evaluar la durabilidad de estas. De esta forma, la *estabilidad* es una dimensión para evaluar qué tan fuerte es una institución política a lo largo del tiempo.

Las reformas políticas, cambios de leyes, transiciones de gobierno, alternancias políticas, giros políticos, etc., pueden ofrecer elementos para analizar y medir dicha estabilidad y, con ello, la fuerza de las instituciones políticas. En otras palabras, “las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones –esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes– bajo las [que] inicialmente se [crean] y [reproducen]” (Levitsky y Murillo 2009, 117; 2010, 33-34). En la medida en que esos cambios no afectan la esencia misma de la institución, entonces una institución es fuerte. Si la institución permanece y, más bien, las reformas o cambios políticos las hacen estables, entonces la institución es fuerte. Lo contrario también es cierto, es decir, si los cambios son para modificar completamente una institución, entonces es débil.

Por el lado de la *imposición*, se asume que “donde todos los actores relevantes en un territorio cumplen rutinariamente con las reglas de papel o enfrentan un alto riesgo de castigo, la imposición es alta” (Levitsky y Murillo 2009, 117; 2010, 33-34). La aplicación de reglas y hacerlas cumplir, *so pena* de castigo, es un rasgo indiscutible de las instituciones políticas. No por nada en unos contextos las instituciones se entienden como las reglas del juego en una sociedad para formar las expectativas y el comportamiento de los actores políticos. Se imponen reglas formales para garantizar la institucionalización de las instituciones políticas.

De esta forma, la *imposición* se refiere a la aplicación de las reglas del juego, las reglas de papel, y si se cumplen y acatan en la práctica. Registrar votantes, registrar a partidos políticos o candidatos, armar las mesas receptoras del voto, llevar a cabo la elección, contar los votos, resolver las pugnas poselectorales, etc., son rasgos inherentes de la *imposición* en las instituciones electorales, es decir, en los OAE. Hacer leyes y hacerlas cumplir son elementos de la dimensión *imposición*. Cuando hay violencia en las elecciones que impide que éstas se realicen, por ejemplo, se habla de una imposición débil; los OAE no pueden hacer cumplir la ley de organizar elecciones. Por otro lado, cuando las elecciones se gestionan en libertad, sin constreñimientos, sin impedimentos físicos o legales, etc., la *imposición* es alta.

Estas dimensiones, *estabilidad e imposición*, son las variables o características que son inherentes en las instituciones electorales en la actualidad. Se asume por mucho tiempo que los OAE, desde el momento de su fundación, tienen una *estabilidad* y una *imposición* altas, o una institucionalización alta. Se cree que desde el momento de su establecimiento logran ser estables e inquebrantables a las transiciones y mantienen el cumplimiento de las reglas. La discusión teórica y empírica, como resultado, se centra en otras aristas: la autonomía, la independencia, la selección, la profesionalización, etc.

Más bien, todas estas dimensiones son circunstanciales; no permiten ver la esencia de los OAE: la fuerza o la institucionalización. En este sentido, el análisis teórico de estas instituciones políticas permite observar que no siempre estas dimensiones son estables. Al contrario, el análisis teórico permite indicar que la fuerza de los OAE es distinta. El argumento, entonces, es observar qué tan fuertes son los OAE desde la interacción de las dimensiones *estabilidad e imposición* porque sólo así se puede ver la institucionalización o, más bien, la durabilidad y el cumplimiento de las reglas. Lo anterior se presenta mejor en la tipología del cuadro 4.2 que engloba los argumentos propuestos.

Cuadro 4.2. Tipología de fortaleza institucional de OAE

Imposición	Alta	Contingentes	Fuertes
	Baja	Inconsistentes	Estables
		Baja	Alta
		Estabilidad	

Fuente: A partir de Levitsky y Murillo (2009, 2010).

Como se puede observar, tanto la *estabilidad* como la *imposición* tienen diferentes tipos ideales. Al analizar los cuadrantes y la interacción, la combinación genera cuatro tipos distintos de OAE. Son nuevos tipos ideales que no hay tanto en el análisis teórico como empírico en la Ciencia Política, como se discute y analiza en los capítulos precedentes. Cabe destacar que el análisis no es línea, ni por criterios ni temporal. Pueden ser en un momento estables, contingentes, débiles o fuertes, pues lo ideal es aspirar a que estén institucionalizados.

Cuando la *estabilidad* y la *imposición* son altas, el tipo ideal que se espera es un “órgano de administración electoral fuerte”. Contrariamente, cuando la *estabilidad* y la *imposición* son débiles, el tipo ideal que se observa es un “órgano de administración electoral inconsistente”. Por otro lado, cuando la *estabilidad* es baja y la *imposición* alta, el tipo ideal es un “órgano de administración electoral contingente”. Si se observa lo contrario, es decir, una *estabilidad* alta y una *imposición* baja, entonces el tipo ideal que resulta es un “órgano de administración electoral estable”.

Ahora, se parte del argumento de que los órganos de administración nacen con baja institucionalización contrario a lo que sostiene la teoría, pues lo ideal es ir a la institucionalidad. Entonces, el primer tipo ideal observado es un OAE inconsistente, es decir, débil. En este tipo los cambios en la institución son recurrentes; cada cambio político implica un desmantelamiento total de la institución electoral. Por otro lado, las actividades fundamentales desde registrar a los votantes hasta la actividad inherente de realizar las elecciones no son llevadas a cabo debido a obstáculos políticos, sociales o culturales. Salvaguardar la aplicación de la regla es constantemente impedida.

El siguiente tipo puede ir hacia un OAE estable o un OAE contingente. Lo fundamental que es la institución electoral cumpla y haga cumplir las reglas para garantizar cierta permanencia en el juego político. Entonces, el tipo ideal es el que está en el cuadrante superior izquierdo: el “órgano de administración electoral contingente”. Éste se caracteriza por un alto cumplimiento de las reglas electorales que van desde el registro del votante hasta la realización de elecciones y resolución de pugnas. Sin embargo, cada cambio en los gobiernos supone un cambio profundo de la institución electoral; las reformas políticas no suponen un cambio mínimo sino el paso de una institución electoral a otra con nuevas reglas, procedimientos o integrantes.

El otro tipo ideal que es la cara contraria al anterior por tener una baja *imposición*, pero una alta *estabilidad* es el “órgano de administración electoral estable”. Se caracteriza este tipo por una alta durabilidad; las reformas son para garantizar su permanencia o para mejorar sus procedimientos. La carencia de este tipo son sus bajos niveles de cumplimiento de reglas: las elecciones son violentadas, los candidatos tienen obstáculos para su registro, el conteo de votos no es transparentes, entre otros problemas. En esencia es una institución electoral deficiente en el cumplimiento de reglas. La paradoja es que las reformas políticas van en ese sentido: aumentar la *imposición*.

El cuarto tipo ideal es el que está en el cuadrante superior derecho, es decir, un OAE institucionalizado. En otras palabras, éstos son instituciones electorales que son durables a pesar de las reformas, y cumplen y hacen cumplir las reglas. Más bien, las reformas o cambios políticos se apuntalan para lograr su durabilidad al mismo tiempo que se dirigen a lograr un mayor cumplimiento de las reglas. En la medida en que la *estabilidad* es alta y la *imposición* también es alta, el tipo ideal esperado es un OAE fuerte, es decir, institucionalizado o fuerte.

4. Evaluación de la tipología de órganos de administración electoral para 2019

Sin pretensión de agotar el tema, en esta sección se presenta la propuesta y evaluación de la tipología. El proceso se lleva a cabo a partir de la selección de 18 países de América Latina que componen la región. Para esto, se considera a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La justificación para la selección de estos países es debido a que sus sistemas políticos, además de estar bajo

regímenes democráticos que realizan elecciones, tienen un OAE que lleva a cabo la realización de los procesos electorales, que su actuar se garantiza por la Constitución o leyes secundarias y que su andamiaje institucional se vincula o relaciona con las instituciones fundamentales de cada país.

Como se discute, debate y analiza en esta investigación, las tipologías de los OAE se definen y construyen a partir de características, variables o dimensiones como la autonomía, la independencia, los mecanismos de selección o el profesionalismo. Aquí, más bien, la propuesta es una nueva construcción bajo el enfoque teórico de la fortaleza institucional desde las dimensiones de la *estabilidad e imposición*. No hace falta argumentar de nuevo en qué consiste lo anterior; ya se tienen argumentos suficientes.

Desde el aspecto metodológico, la evaluación que se hace es sincrónica, es decir, hace una captura del comportamiento institucional en el 2019. Dentro de la dimensión *estabilidad*, se utilizan las subdimensiones “posición en el Estado”, “selección en”, y “quién selecciona”. Por el lado de la dimensión *imposición*, se toman en cuenta las subdimensiones “determinación del presupuesto”, “aprobación del presupuesto” y “control del gasto”. Mención aparte merece discutir los elementos que integran los subcomponentes de la operacionalización, pues es aquí en donde se asignan los valores para realizar la medición y evaluación. Para llevar a cabo esta tarea, se construye una base de datos única con la desagregación de las dimensiones, subdimensiones, componentes y subcomponentes, como se muestra en el cuadro 4.1 de la desagregación operacional de la fortaleza institucional de los OAE. El objetivo es para hacer la medición precisa de los subcomponentes.

La asignación de los valores que tienen los elementos de los subcomponentes no es arbitraria. Al contrario, tienen una justificación tanto teórica como empírica. Como se discute en toda la revisión de la teoría y la literatura, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tienen una injerencia o control total de las instituciones electorales cuando se fundan como instituciones electorales en el Parlamento o Asamblea, como oficina de elecciones, en el gobierno que gestiona elecciones, como comisión electoral o como órgano gubernamental. Lo anterior es una premisa fuerte para argumentar la debilidad, o la carencia de fuerza, de los OAE en, por ejemplo, la posición que tienen en el Estado, la selección de miembros, quién selecciona, determinación del presupuesto, la aprobación del presupuesto o el control del

gasto. En todos estos procesos: en *estabilidad* o *imposición*, el Poder Ejecutivo o Legislativo, principalmente, son las instituciones que tienen el valor más bajo, es decir, 1.

Contrariamente, cuando esos mecanismos institucionales son más autónomos o independientes, los valores que se asignan son los más altos. Desde la dimensión *estabilidad*, por ejemplo, el valor más alto que se asigna en los subcomponentes de la subdimensión “posición en el Estado” llega a ser 5 cuando la jerarquía institucional del OAE es igual a la de los tres poderes de cada país, es decir, un poder electoral. En el caso de la “selección en”, el valor más alto es de 5 cuando el proceso de selección es a través de una convocatoria pública. En “quién selecciona” el valor más alto, en este caso de 8, ocurre cuando el proceso de selección no lo lleva a cabo el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino instituciones autónomas o independientes. Entonces, los valores se otorgan en función de las características que tiene el diseño institucional por la discusión teórica y el análisis de la literatura, es decir, el primero, segundo y tercer subcomponentes de la *estabilidad* tienen valores que van de 1 a 5, 1 a 5 y 1 a 8, respectivamente.

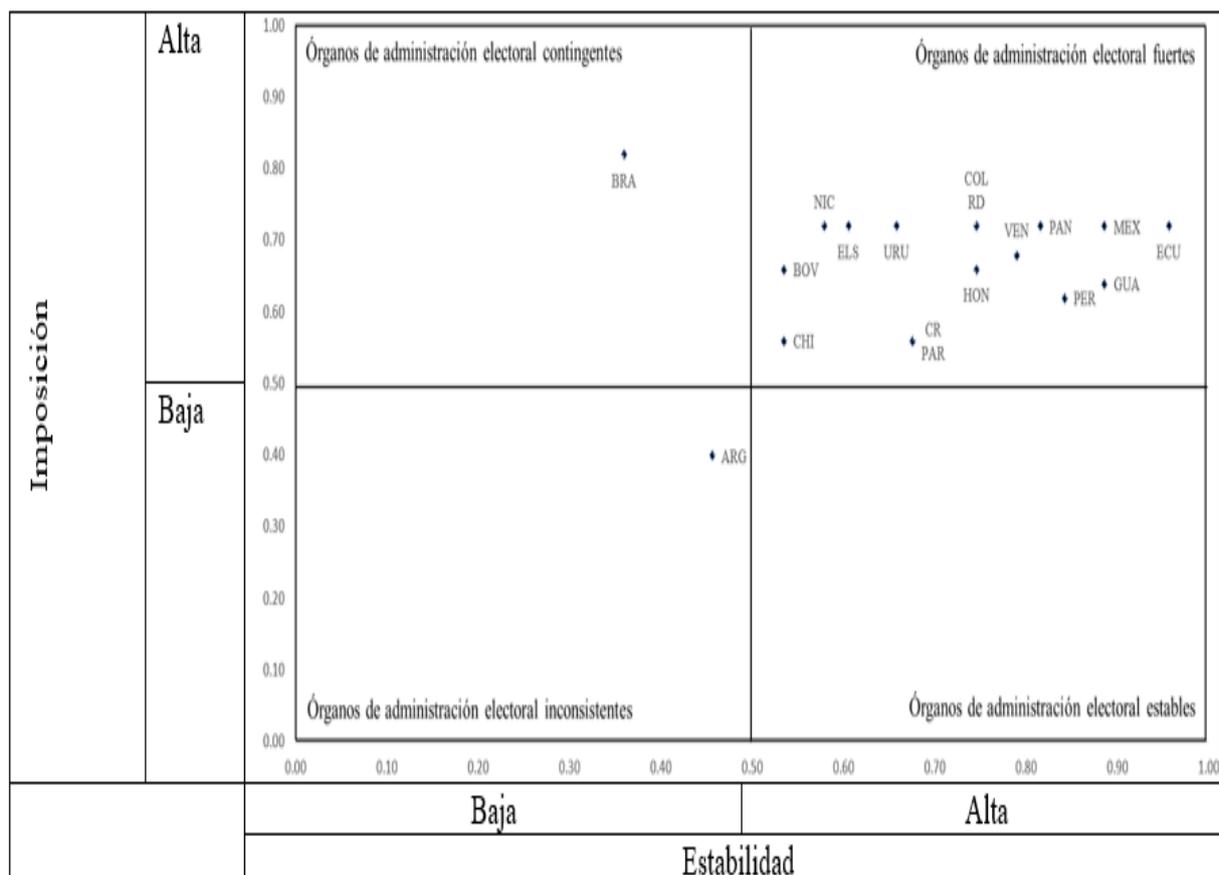
Si se analiza desde la dimensión *imposición*, los valores más bajos se asignan a los poderes institucionales: Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Esta adjudicación se justifica por el hecho de que son estos poderes, como se analiza en la discusión teórica y la revisión de la literatura, los que debilitan la institución en lugar de fortalecerla. Por el otro lado, cuando la “determinación del presupuesto”, la “aprobación del presupuesto” o el “control del gasto” ocurre en el OAE, en otros órganos o en tribunales y contralorías, los valores que se asignan son de 4, 5 y 3, respectivamente. La “determinación del presupuesto” tiene el valor de 4 cuando esa determinación ocurre dentro del poder electoral. Asimismo, cuando la “aprobación del presupuesto” se da en otros órganos, el valor que se asigna es de 5. Para el caso del “control del gasto”, el valor más alto que se asigna es de 3 cuando ese control ocurre en instituciones independientes o autónomas. De esta forma, para el primero, segundo y tercer subcomponentes de la *imposición*, los valores van desde 1 a 4, 1 a 5 y 1 a 3, respectivamente.

En conjunto, los valores más bajos reflejan un OAE débil. Los poderes de los sistemas políticos son, como menciona la literatura, los que muchas veces influyen en el debilitamiento institucional a través, por ejemplo, el desmantelamiento de la institución electoral cuando hay cambios en el Ejecutivo, destitución de miembros, selección arbitraria, etc. Por el contrario, los valores más altos proyectan un OAE fuerte pues las instituciones autónomas o

independientes influyen en el fortalecimiento institucional: en el tema del presupuesto o el gasto. En general, para la adjudicación se estos valores, como se menciona antes, se consideran tanto las leyes supremas, constituciones generalmente, como las leyes secundarias, porque es allí en donde están las características de las dimensiones *estabilidad e imposición* de los diseños instituciones de las instituciones electorales. Cabe destacar que debido a que los valores de los subcomponentes son distintos, se normalizan los resultados en un valor que va de 0 a 1, en donde el primero indica un OAE débil y el segundo indica un OAE fuerte. Lo anterior responde a la necesidad de diferenciar el tipo de modelo de OAE y de evitar la dispersión de los datos. De esta forma, las dimensiones se mueven en la escala de 0 a 1.

Ahora, a partir de la interacción de las dimensiones *estabilidad e imposición*, y su medición, se ubican las instituciones electorales en los cuadrantes de la tipología propuesta. Como se puede observar en los resultados, la mayor parte de los países latinoamericanos que se consideran para la evaluación está en el cuadrante superior derecho, es decir, en el tipo de modelo de OAE fuerte, con la única excepción de Argentina y Brasil, que se ubican en el tipo contingente y tipo inconsistente, respectivamente, como se muestra en el cuadro 4.3.

Cuadro 4.3. Evaluación de la tipología de OAE en América Latina para 2019



Fuente: A partir de Levitsky y Murillo (2009, 2010).

Los resultados muestran una concentración en el cuadrante superior derecho. No deben asombrar estos resultados principalmente si se relaciona con la realidad política de los diferentes países latinoamericanos. Las preguntas que sobresalen, en efecto, es por qué los casos están allí ubicados, por qué unos casos no deben estar allí y estar en otro cuadrante o por qué unos están mejor posicionados que otros en el mismo cuadrante. Otras preguntas que salen a la vista son, por un lado, por qué el caso de Brasil se concentra en el cuadrante superior izquierdo o, por el otro, por qué Argentina se agrupa en el cuadrante inferior izquierdo. Una pregunta más que surge, y que invita al análisis teórico, es por qué el cuadrante con el tipo de modelo de OAE no tiene ningún caso. La realidad política no debe falsearnos si se quiere tener respuestas convincentes para las anteriores preguntas, pero se debe ir por partes.

Si el análisis se ubica desde el cuadrante superior derecho, es decir, desde el tipo de modelo de OAE fuerte, el caso de Ecuador sorprende que tenga una buena posición, pero lo anterior no

debe extrañar. Como se puede ver, la institución electoral de Ecuador es el que sobresale en la medición de las dos dimensiones. Ecuador es el país que tiene una medición alta tanto en *estabilidad* como en *imposición*. Se refleja esto, por ejemplo, en la valoración más alta que tiene en cómo es la selección de miembros, quién selecciona a los miembros o quién controla su gasto. Entonces, desde el lado de la *estabilidad*, pero no así desde el lado de la *imposición*, el caso ecuatoriano tiene un valor alto respecto al tema de la posición en el Estado no obstante que no es un poder electoral, como en los casos de Nicaragua y Venezuela en donde las instituciones electorales se consideran poderes electorales. Desde el punto de vista de la selección, la mayor parte de los países lleva a cabo una convocatoria pública para el proceso de selección de miembros del OAE y, en este punto, Ecuador realiza una convocatoria pública. En lo que resalta Ecuador, y es aquí en donde tiene un puntaje alto, es en el subcomponente que se relación con quién es la institución que lleva a cabo la selección pues es una institución diferente a los poderes tradicionales del Estado la instancia que lleva a cabo el proceso de selección de los miembros del OAE ecuatoriano. En conjunto, Ecuador sale mejor en estas cuestiones en comparación con Guatemala y México, Perú, Panamá o Venezuela, como se muestra en la tipología.

Desde el punto de vista de la *imposición* no se agrega nada nuevo en el tipo de modelo de OAE fuerte; el de Ecuador tiene un puntaje similar en comparación con las instituciones electorales de Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Lo que resalta es otra cuestión, es decir, ¿por qué una institución electoral como la ecuatoriana está mejor posicionada en comparación con la institución electoral mexicana, por ejemplo, en el tema de la *estabilidad*, pero están en el mismo nivel en *imposición*? La respuesta a esta pregunta, como se menciona antes, no hay que buscarla en la realidad política sino en los diseños institucionales que otorgan las constituciones o leyes a cada país latinoamericano y en la discusión de la literatura sobre OAE.

Si el análisis se observa desde la otra casa de la moneda, es decir, analizar el tipo de modelo de órgano de administración inconsistente, sale a la vista que sólo un caso esté allí. Aquí está el OAE de Argentina que se ubica como el más débil institucionalmente, pues está en el cuadrante inferior izquierdo, y se observa en la medición tanto en *estabilidad* como en *imposición*, pues la institución electoral está dentro del Poder Judicial y el Ministerio del Interior. El caso de Argentina se ubica, por encima de Brasil, aunque no en el mismo cuadrante, en el tipo de modelo de OAE inconsistente debido al diseño institucional tanto del

lado de la *estabilidad* como de la *imposición*. Desde la primera dimensión, la posición la tiene en el Estado dentro del Poder Judicial y el Ministerio del Interior. Esto, bajo los supuestos que se discuten en la revisión teórica y la literatura, le permite tener un puntaje bajo. Ahora, si se observa el aspecto de la selección, ésta la lleva a cabo el Poder Judicial. La selección de los miembros ocurre dentro del Poder Judicial y la instancia que selecciona es el Poder Judicial de Argentina. De igual forma, los puntajes para estos subcomponentes de la *estabilidad* son bajos.

La *imposición* para el caso argentino muestra que tiene el puntaje más bajo. Para el tema de la determinación del presupuesto, éste queda bajo los arreglos que ocurran en la Cámara Nacional Electoral. Esta condición le permite tener el puntaje más alto pues el mismo OAE la institución que determina sus presupuestos. Ahora, si se observa la instancia que aprueba y controla el gasto, los puntajes que obtiene son los más bajos, bajo los supuestos que se discuten en la teoría y la revisión de la literatura. Para el caso de la aprobación del presupuesto, éste entra en el presupuesto del país, y para el control, el Legislativo es el poder que controla el presupuesto. En conjunto, el caso argentino tiene una *estabilidad* baja porque se ajusta a los cambios que puedan ocurrir tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio del Interior. Al mismo tiempo, tiene una *imposición* baja porque la determinación y aplicación de reglas, con la condición de castigos, queda sujeta a las negociaciones y equilibrios que ocurren en los poderes institucionales, principalmente el Poder Legislativo.

Falta por analizar otros dos cuadrantes: el tipo de modelo de OAE contingente y el tipo de modelo de OAE estable. En el primero está Brasil que se encuentra en el cuadrante superior izquierdo, y el segundo no tiene ningún caso. Entonces, Brasil tiene una *estabilidad* baja, pero, no obstante, una *imposición* alta. La posición que tiene la institución electoral de Brasil está dentro del Poder Judicial, y esto le permite tener un valor intermedio, pues ni está dentro del Poder Ejecutivo ni es tampoco un poder electoral. Asimismo, la selección de los miembros ocurre dentro de los miembros que integran tanto el Tribunal Supremo Federal como el Tribunal Superior de Justicia. La institución que selecciona el Poder Ejecutivo y el Senado. Esta condición le permite tener al caso de Brasil, bajo los supuestos que se mencionan en la teoría y en la revisión de literatura, el último lugar en la dimensión *estabilidad* que se analiza. No por nada es contingente el OAE, es decir, bajo en *estabilidad* y alto en *imposición*; depende de las contingencias políticas que ocurren en los poderes institucionales: Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Se debe destacar que Brasil tiene la mejor evaluación en *imposición*, aunque no así en *estabilidad*, como se menciona antes. En este caso, si no se comienza por analizar lo mejor sólo es por cuestión de orden. Entonces, la determinación del presupuesto ocurre dentro de la misma institución electoral de Brasil, característica que le permite tener un puntaje alto. Por el lado de la aprobación del presupuesto, la negociación ocurre en el Poder Legislativo, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. La posibilidad de este mecanismo institucional para la aprobación del presupuesto posibilita que tenga Brasil un puntaje alto. Por último, el control del gasto ocurre fuera de los poderes, es decir, en un tribunal de cuentas. Esta condición institucional permite asignar el puntaje más alto. En conjunto, la condición política de que el OAE pertenece al Poder Judicial, que la selección ocurre dentro de los tribunales y que el Poder Ejecutivo y el Senado son las instituciones que seleccionan; que la determinación del presupuesto ocurre dentro del OAE; que la aprobación del presupuesto está en la dinámica del Poder Legislativo y que el control del gasto lo tiene un tribunal de cuentas permite que el OAE de Brasil tenga una baja evaluación en *estabilidad* pero una buena posición en *imposición*, la mejor de todos los países latinoamericanos que se analizan.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho que no tiene ningún caso, es decir, la otra cara del tipo de modelo de OAE contingente. ¿Por qué no debe sorprender este resultado? Como se analiza en la teoría, y principalmente en la revisión de la literatura, la *estabilidad* es un rasgo fundamental de las instituciones electorales en América Latina, pero no así la *imposición*. La historia de fraudes, elecciones imparciales, poco transparentes o con baja libertad se estudia bastante, y dan muestra de lo anterior. A esto se enfocan todos los estudios para fortalecer las instituciones electorales. Como es una captura, difícilmente puede haber un caso con una alta *estabilidad* y una *imposición* baja. El argumento que surge para justificar lo anterior es que la *estabilidad* y la *imposición* se aseguran por el hecho de que los OAE, cuando surgen, son parte integrante de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, como se analiza en la revisión de la literatura, y la aplicación de reglas de igual forma está bajo el mecanismo de los poderes tradicionales.

Como la investigación hace una captura del 2019, no debe sorprender que no se tenga un OAE con una alta *estabilidad* y una baja *imposición*. La investigación politológica que se centra en el estudio sobre las instituciones electorales siempre hace mención, como se revisa antes en la literatura, en el fortalecimiento de los OAE tanto en el aspecto de la *estabilidad* como la *imposición*. Sí asombra que la mayoría se ubique en el tipo de modelo de OAE fuerte, con sus

diferencias. Las reformas político-electorales que se encaminan a cambiar los andamiajes institucionales, principalmente en las cartas magnas y leyes secundarias, dan cuenta de esa fortaleza institucional. En conjunto, las instituciones electorales en América Latina tienen fortaleza institucional o, como se sostiene en esta investigación, son fuertes institucionalmente o están institucionalizados, que se observa en los niveles de *estabilidad* y en los niveles de *imposición*. No obstante, la realidad política no debe engañarnos si se quiere tener argumentos convincentes para analizar la situación que guardan los OAE en América Latina.

5. Conclusión

Después de la evaluación, irreparablemente se debe hacer un análisis de las fortalezas y debilidades de la nueva tipología de OAE. Los tipos ideales son eso, es decir, una completa abstracción de un fenómeno que no está completamente en la realidad, pero pretenden abstraerla. El uso de las tipologías ayuda a medir “conceptos globales” para hacer una mejor interpretación (Collier, LaPorte y Seawright 2008). El objetivo que se intenta con esta nueva tipología es clasificar conceptualmente los tipos de modelo de OAE desde la interacción de las dimensiones *estabilidad* e *imposición*. Sin embargo, hay fortalezas, pero también debilidades de esta nueva propuesta teórica.

Esta nueva tipología es una construcción teórica en potencia, es decir, supera las tipologías que se basan en las dimensiones de la autonomía, la independencia, la selección, la nominación o la profesionalización. Estas dimensiones o características limitan el análisis para explicar otras áreas políticas, como los resultados de las elecciones. No necesariamente un OAE con una alta independencia logra mejores resultados en las elecciones. De igual forma, la profesionalización de los integrantes no necesariamente es un requisito suficiente, pero sí necesario, para lograr elecciones de calidad. Todo esto se discute en la revisión de la literatura y los resultados que presenta. Esta nueva tipología presenta otra faceta, otro comportamiento, de los OAE poco explorado: la fortaleza institucional.

Ahora, ¿por qué esta nueva tipología es una construcción en potencia y por qué usarla? La nueva tipología de OAE permite ver la fuerza que tienen tanto en *estabilidad* como en *imposición*. Estas dos dimensiones permiten también explicar que aquellas otras dimensiones son sólo el formato; en unos contextos son necesarias y en otros son sólo suficientes. Con la fortaleza institucional de los OAE se ve un rasgo inherente a éstos, es decir, “producir

elecciones destinadas a la población de un país” (García R. 1999, 529), pero sin descuidar otras características que también son necesarias, pero no suficientes. La *estabilidad* y la *imposición* son el marco analítico para saber la fuerza de los OAE, al mismo tiempo que es una nueva propuesta para superar los viejos marcos analíticos que se centran en la autonomía, la independencia o la profesionalización. No es necesariamente suficiente garantizar la autonomía, la profesionalización o la independencia; es suficientemente necesario garantizar que los OAE gocen de permanencia, de durabilidad, a lo largo del tiempo no obstante los cambios, giros, transiciones o alternancias en los gobiernos, y tengan fuerza en la aplicación de las reglas del juego para lograr la institucionalización en el tiempo y el espacio. Los cuatro tipos de la tipología propuesta representan, aunque con sus diferencias y semejanzas, lo anterior. Si se cuestiona por qué el caso de Ecuador tiene una alta *estabilidad*, más allá de la realidad política que ocurre en el país, la respuesta debe buscarse en el diseño del andamiaje institucional. Del otro lado, si se cuestiona por qué el caso de Brasil tiene una alta *imposición*, de igual forma la respuesta debe encontrar en cómo es su diseño institucional.

Sin embargo, frente a estas fortalezas también están las debilidades. Como se menciona, es una construcción teórica en potencia que necesita perfeccionarse y viajar en el espacio y el tiempo más allá de América Latina. La tipología sólo se evalúa para el 2019. Aquí radica la debilidad más grande y única, es decir, solo hace una evaluación sincrónica. Evidentemente combate con otras posturas que explican cómo son los OAE, como el tema de la profesionalización para garantizar procesos electorales de calidad. Las debilidades de cada tipo analítico recaen en su misma esencia, es decir, son nuevas construcciones de tipos ideales de OAE. La debilidad general de esta tipología es que sólo se evalúa para el 2019. No obstante, su gran fortaleza es el soporte teórico en el que se apoya.

La propuesta de las fortalezas y debilidades, entonces, es abandonar los enfoques de la profesionalización o la autonomía bajo el supuesto de que los enfoques de OAE que se basan en la distinción tradicional entre OAE autónomos o que se basan en la profesionalización no ofrecen percepciones importantes y dejar, por tanto, que la teoría propuesta madure y explique. Otra propuesta, pero para superar las debilidades es que los datos proporcionen los resultados para determinar los tipos ideales. Esto es posible a partir de una evaluación diacrónica. Por último, y para cerrar el círculo, es cuestionarse si se necesita hacer esta nueva tipología, es decir, si tiene sentido hacer una nueva tipología de los OAE.

Conclusiones

En esta investigación se plantea un estudio sobre qué tan fuertes son los OAE. En la Ciencia Política un argumento clave es que las instituciones y las reglas son importantes (Vergara 1997). Los OAE son instituciones importantes no sólo en la organización de los procesos electorales sino también en los procesos de transición y consolidación democráticas. Se parte también del argumento de que las instituciones son las reglas del juego (North 1993) pero como reglas tienen una característica quizá menos visible. En esta investigación se insiste que, en efecto, las instituciones como reglas no sólo son importantes por instituirse; también son importantes porque se caracterizan por gozar de *estabilidad* a lo largo del tiempo y de *imposición* en la aplicación de las reglas y castigos, es decir, por tener fortaleza institucional.

Para comprender lo anterior, se hacen diversos análisis que abarcan tanto aspectos teóricos como estudios empíricos sobre las instituciones políticas de la administración electoral. En ese sentido, en el capítulo primero se hace una pequeña discusión sobre el estudio e importancia de las instituciones políticas. El objetivo es encontrar el valor político de las instituciones políticas. Al mismo tiempo, se intenta dialogar con la teoría para, en efecto, proponer teoría. Para esto, se abarcan varios fundamentos teóricos sobre el origen, desarrollo y consolidación de las instituciones políticas. No es el propósito plantear de nuevo en esta conclusión todos los argumentos que se esgrimen para saber qué son las instituciones políticas. Se concibe que las instituciones son las reglas del juego político y esto les otorga un carácter de importancia fundamental en la Ciencia Política (Vergara 1997).

Asimismo, en el capítulo primero se argumenta que las instituciones políticas son las reglas, que muchas veces son reglas de papel, que crean los humanos para morigerar su comportamiento o para lograr equilibrios entre las personas. No obstante, las instituciones políticas además de reglas también son incentivos políticos. Ahora, lo anterior no es comprensible si no se considera otro punto del estudio sobre las instituciones políticas, es decir, las instituciones son el producto de conflictos políticos que, al crearse, se instituyen para generar equilibrios a través del cumplimiento de reglas. No obstante, un error de la teoría es afirmar que las instituciones políticas reducen la incertidumbre o conflictos sin antes saber el efecto de la fuerza institucional. Las instituciones políticas, además de producir equilibrios a través de la disminución de conflictos, también logran crear fortaleza institucional, pero

depende de la capacidad de la *estabilidad* y de la *imposición*. Bajo estos supuestos se intenta estudiar los OAE, principalmente a partir del marco de la fortaleza institucional.

Para discutir el tema, el capítulo segundo hace una revisión de los principales enfoques que se utilizan para estudiar los OAE, especialmente en la región latinoamericana. Estos enfoques más bien son distintas caras que se utilizan para trazar la transformación de los tipos de modelo de OAE. Así, estos enfoques discuten, por ejemplo, cómo la independencia se relaciona con el nivel de confianza que se tiene hacia los OAE. En relación con esto, la independencia se vincula con el nivel de profesionalismo. En este sentido, esta cara es importante porque la literatura muchas veces considera que el profesionalismo impacta en otras áreas de interés político, como la calidad de las elecciones. En este tenor, la calidad de las elecciones se vincula con la capacidad de la administración electoral para generar confianza en las elecciones. Sin embargo, la confianza también se relaciona con la confianza en los órganos de administración electoral y su impacto en la calidad de la democracia. En general, todos estos enfoques se analizan para observar también las distintas transformaciones de los tipos de modelo de OAE y su impacto en otras áreas políticas.

En consecuencia, el capítulo tercero analiza y debate cuáles son los tipos de modelo de OAE desde las diversas dimensiones que los constituyen. Un primer acercamiento se hace con la propuesta de tipos de Mackenzie y, después, con los de Pastor. El primer autor presenta cuatro tipos de modelo de OAE bajo la dimensión de la administración electoral, es decir, desde la independencia de la gestión electoral: *el Parlamento o la Asamblea; la administración ordinaria; el Poder Judicial; y las Comisiones Electorales*. El segundo autor presenta cinco tipos bajo la dimensión de la independencia y profesionalismo. Los modelos que presenta son *la oficina de elecciones dentro del gobierno; oficina de elecciones dentro de un ministerio del gobierno, pero supervisada por un cuerpo judicial; una comisión electoral independiente; una comisión electoral multipartidista, y una comisión electoral no partidaria*.

Después de éstos, se presenta la clasificación de López-Pintor que se basa en las dimensiones de la selección y las funciones. Así, los modelos son el “*gobierno gestiona las elecciones; organismo gubernamental dentro de un sistema descentralizado; organismo gubernamental supervisado por una autoridad colegiada; comisión independiente responsable de la administración de las elecciones, y dos o más órganos independientes responsables de la administración de las elecciones*” (López-Pintor, 2000). No se debe olvidar la famosa

presentación de los tipos de modelo de OAE de Catt et al. y Wall et al. de IDEA. Estos tipos de modelo se sustentan en el desarrollo y transformación de la administración electoral. Estos cuerpos institucionales son un *modelo independiente de administración electoral*; un *modelo gubernamental de administración electoral*, y un *modelo mixto de administración electoral*. Por último, se presentan los tipos de modelo de Barrientos del Monte que se basan en la independencia, pero bajo los criterios de quién o quiénes nominan a los miembros del OAE. Los modelos son distintas *comisiones electorales*; *tribunales electorales*, y *modelos gubernamentales*.

Como se observa, son tipos de modelo de OAE que se construyen a partir de diversas caras o dimensiones: la independencia, la autonomía o la profesionalización. No obstante, estos estudios olvidan analizar y estudiar un aspecto de suma importancia en los OAE. El mecanismo de la fortaleza institucional no está en estos estudios. En efecto, hay varios tipos de modelo de OAE, pero el problema de fondo es observar qué tan fuertes son. La gran dispersión de tipos de modelo de OAE es por la falta de estudios sobre este enfoque teórico. El punto nodal es regresar y analizar a una de las características esenciales de las instituciones políticas, pero sin darlas como obvias. Antes de examinar características como la autonomía, la independencia, la profesionalización, es necesario estudiar lo que se da por sentado en los OAE: la fortaleza institucional, para tener un estudio más compacto, definiciones más claras y menos dispersión en los estudios. Entonces, la investigación tiene por objeto saber qué tan fuertes son los OAE. La fuerza está en las dimensiones de la *estabilidad* y la *imposición*. Los OAE son fuertes en la medida en que se logran mantener *estabilidad e imposición*.

Lo anterior se discute en el capítulo cuarto. En éste se intenta dar respuesta a la pregunta de investigación sobre qué tan fuertes son los OAE a partir de la construcción de una nueva tipología de OAE. Los resultados son cuatro tipos de OAE que resultan de la interacción de las dimensiones *estabilidad e imposición* desde el enfoque de la fortaleza institucional. Son cuatro tipos que son el producto tanto del análisis teórico como empírico sobre los OAE, sus dimensiones, sus características y sus mecanismos institucionales. Cuando son el producto teórico no se hace alusión sino a la necesidad de tener argumentos sólidos para explicar una realidad más compleja, y son el resultado empírico por el análisis de las tipologías que existen hasta el momento de elaborar esta investigación. Los tipos que se proponen son el resultado de la interacción de las dimensiones de la fortaleza institucional. Estos tipos los hacen únicos

pues son una construcción teórica en potencia sobre lo que efectivamente hacen los OAE: gestionar elecciones.

Ahora, se rescata en esta investigación que las tipologías que se presentan antes obedecen a otros mecanismos institucionales. La autonomía, la independencia, la profesionalización y la selección son dimensiones sobre las que se apoya la construcción de las viejas tipologías. Sin embargo, son dimensiones cambiantes porque, por ejemplo, la autonomía o la profesionalización tienen variaciones en los diversos OAE. Se hace alusión a lo viejo porque el propósito de esta investigación es ofrecer una nueva tipología de OAE que se basa a partir de las dimensiones de la fortaleza institucional. Paradójicamente la fortaleza de este enfoque radica en que sus dimensiones no son cambiantes; hay un rasgo distintivo de *estabilidad e imposición* en todos los OAE que los hace únicos. Como se hace notar, hay varios constructos teóricos (tipos ideales) sobre tipología de OAE. La gran debilidad es que estos constructos son cambiantes; una tipología que se basa en la autonomía en la selección es distinta a una tipología que se basa en la autonomía en la gestión. Es decir, lo que se intenta hacer notar es que no puede haber tantas tipologías para explicar un mismo fenómeno: los OAE. La propuesta es, en cambio, una tipología de OAE que se basa en un rasgo esencial: la fortaleza institucional. Entonces, la respuesta a la pregunta de investigación es que la fuerza de los OAE radica no en la profesionalización, ni en la autonomía, ni en la independencia, sino en algo más esencial, es decir, en el mecanismo institucional de la durabilidad de los OAE y de la imposición de las reglas del juego, aspectos ambos naturales de las instituciones políticas. Los demás son dimensiones cambiantes.

La propuesta que se ofrece es una construcción teórica en potencia; permite una comprensión más analítica del problema de investigación. La tipología que se propone en esta investigación ofrece, en comparación con las tipologías viejas, elementos estables sobre los que se pueden basar los nuevos razonamientos, los nuevos argumentos, para el análisis teórico y empírico. Tiene fortalezas, pero también debilidades. Lo esencial es abandonar los diversos enfoques que explican los tipos de OAE y pasar a un enfoque más sólido y compacto. La debilidad quizá radica en que sólo se queda en una captura de un año. Para esto es necesario un análisis más profundo de los datos para validar la tipología propuesta. En definitiva, lo que se intenta es sólo presentar una nueva propuesta teórica de tipos de modelo de OAE.

Finalmente, y como futura agenda de investigación, es proponer que esta construcción teórica se potencie más, es decir, que viaje en el espacio y el tiempo con estudios más debatibles y discutibles. Esto se logrará si se fortalece más la tipología de *Fortaleza Institucional de OAE*. De igual forma, se logrará si se definen mejor las dimensiones de la tipología que se propone en esta investigación. Lo anterior, como se dice más arriba, se logrará a partir de un estudio no sincrónico sino diacrónico. Sólo así se mejorará lo anterior, tanto en sus aspectos teóricos como en los resultados empíricos.

Lista de referencias

- Aaken, Anne van. 2009. «Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer Missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework». *Constitutional Political Economy* 20 (3-4): 296-322.
- Almond, Gabriel. 2001. *Una disciplina segmentada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aparicio, Francisco Javier, y Sandra Jéssica Ley. 2008. «Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990–2004». CIDE.
- Atkeson, Lonna Rae, y Kyle L. Saunders. 2007. «The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?» *Political Science & Politics* 40 (4): 655-60.
- Awapara, Omar. 2010. «Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros». *Apuntes* 67 2: 5-36.
- Bailey, Kenneth D. 1994. *Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques*. SAGE.
- Barreda, Mikel, y Leticia M. Ruiz Rodríguez. 2012. «El papel de los organismos electorales en la calidad de las democracias en América Latina». *Paper preparado para el XXII Congreso de la International Political Science Association, Madrid: IPSA*, 29.
- . 2013. «La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia». *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(3): 649-73.
- Barrientos del Monte, F. (2008). «Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: un esquema de análisis». En *Workshops of European Network on Latin American Politics*: 26-28.
- . 2010. «Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina». *Revista de Derecho Electoral* 10: 1-35.
- . 2011. *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*. México: INAP.
- . 2012. «Modelos de Gestión Electoral en América Latina en perspectiva comparada». *FEPADE Difunde* 3: 99-111.
- Birch, Sarah. 2007. «Electoral Management Bodies and the Conduct of Elections: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union». En *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Chicago: APSA.
- . 2008. «Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis». *Electoral Studies* 27 (2): 305-20.

- Bobbio, Norberto. 1991. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bowler, Shaun, Thomas Brunell, Todd Donovan, y Paul Gronke. 2015. «Election Administration and Perceptions of Fair Elections». *Electoral Studies* 38: 1-9.
- Carey, J. M. 2000. «Parchment, Equilibria, and Institutions». *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 735-61.
- Carter, Elisabeth, y David M. Farrell. 2010. «Electoral systems and election management». *Comparing democracies* 3: 25-44.
- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, y Peter Wolf. 2014. *Electoral Management Design*. Revised edition. Handbook Series. Stockholm, Sweden: International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Collier, David, Jody LaPorte, y Jason Seawright. 2008. «Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables». En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.
- . 2002. *La poliarquía. Participación y oposición*. 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- Elklit, Jørgen, y Andrew Reynolds. 2002. «The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda». *Commonwealth & Comparative Politics* 40 (2): 86-119.
- Elmendorf, Christopher S. 2006. «Election Commissions and Electoral Reform: An Overview». *Election Law Journal* 5 (4): 425-46.
- Garber, Larry. 1994. «Election Commissions: Responsibilities and Composition». En *NDI-sponsored African Election Colloquium*. Zimbabwe: Victoria Falls.
- García R., Juan Ignacio. 1999. «La organización y la administración electoral. Desafíos de la modernización». En *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, 529-43. México: UNAM.
- Garnett, Holly Ann. 2017. «Strengthening Electoral Integrity through Election Management». Canadá: Universidad McGill.
- Greif, Avner, y Christopher Kingston. 2011. «Institutions: Rules or Equilibria?» En *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, 13-43. Berlin: Springer.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies* 44: 936-57.

- Ham, Carolien van, y Staffan Lindberg. 2015. «When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity». *Irish Political Studies* 30 (4): 454-81.
- Harris, Peter. 1997. «An Electoral Administration: Who, What, and Where?» En Fiji: IDEA.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo. 2008. «Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America». *Comparative Political Studies* 41 (1): 73-98.
- . 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. 2012. *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities*. Stockholm: International IDEA.
- James, Toby S. 2014. «Centralising Electoral Management and Electoral Integrity: Lessons from Britain». En *Documento Para La 64a Conferencia Internacional Anual de La Asociación de Estudios Políticos*. Vol. 14–16 April. The Midland Hotel: Manchester.
- . 2017. «The Effects of Centralising Electoral Management Board Design». *Policy Studies* 38 (2): 130-48.
- James, Toby S, Leontine Loeber, Holly Ann Garnett, y Carolien van Ham. 2017. «Improving Electoral Management: The Organizational Determinants of Electoral Integrity». *Electoral Expert Review* 15: 18-25.
- Jaramillo, Juan. 2004. «Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo». *Revista Elecciones* 4 (169).
- . 2007. «Los órganos electorales supremos». En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, y José Thompson, 371-436. México: IIDH-U. Heidelberg-TE-IFE-FCE.
- Kelly, Norm. 2007. «The Independence of Electoral Management Bodies: The Australian Experience». *Political Science* 59 (2): 17-32.
- . 2012. «The Independence of Australian Electoral Commissions». En *Australian Electoral Reform*, 27-50. ANU Press: Editado por Norm Kelly.
- Kerevel, Yann. 2009. *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*. Washington, DC: International Foundation of Electoral Systems.
- Klein, Keith. 1995. «Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?» En. Cape Town: IFES.

- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Lara Otaola, Miguel Lara. 2018. «To Include or Not to Include? Party Representation in Electoral Institutions and Confidence in Elections: A Comparative Study of Latin America». *Party Politics* 24 (5): 598-608.
- Lehoucq, Fabrice E. 2002. «Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization». *International Political Science Review* 23 (1): 29-46.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2009. «Variation in Institutional Strength». *Annual Review of Political Science* 12 (1): 115-33.
- . 2010. «Variación en la fortaleza institucional». *Revista de Sociología* 24: 31-56.
- . 2012. «Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina». *Politai* 3 (5): 17-44.
- López-Pintor, Professor Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: UNDP.
- López-Pintor, Rafael. 2004. *Administración Electoral y Consolidación Democrática*. Biblioteca de la Reforma Política (No. E50 L6 No. 6-S).
- Loza, Nicolás, e Irma Méndez de Hoyos. 2016a. «Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México». *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (10): 143-74.
- . 2016b. *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: FLACSO.
- . 2018. «De selección en elección: el proceso de selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018)». *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (13-14): 145-69.
- Mackenzie, William James Millar. 1958. *Free elections. An elementary textbook*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- . 1962. *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Makulilo, Alexander B., Eugène Ntaganda, Francis Ang'ila, Margaret Sekaggya, y Patrick Okoth Osodo. 2015. *Election Management Bodies in East Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy: A Review by AfriMap and the Open Society Initiative for Eastern Africa*. Nairobi, Kenya: Open Society Foundations.
- Makulilo, Alexander Boniface. 2009. «Independent Electoral Commission in Tanzania: A False Debate?» *Representation* 45 (4): 435-53.

- Martínez Ruano, Pedro. 2001. «Reflexiones acerca de la administración electoral». *Revista de estudios políticos* 112: 237-52.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2014. «Órganos Electorales en América Latina, 2010-2012».
- Moe, Terry M. 2005. «Power and Political Institutions». *Perspectives on Politics* 3 (2): 215–233.
- Molina, José, y Janeth Hernández. 1998. «La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas». *Cuadernos Del CENDES* 41: 1-26.
- Mozaffar, Shaheen. 2002. «Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies». *International Political Science Review* 23 (1): 85-101.
- Nohlen, Dieter. 2006. «Justicia electoral y consolidación democrática». En *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, 133-45. México: Editorial Porrúa/UNAM/IIJ.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Open Society Foundations Africa Regional Office. s. f. «Open Society Foundations Africa Regional Office». Open Society Foundations. Accedido 6 de noviembre de 2018. <https://www.opensocietyfoundations.org/about/boards/africa-regional-office>.
- Open Society Initiative for Eastern Africa. s. f. «Open Society Initiative for Eastern Africa». Accedido 6 de noviembre de 2018. <https://www.osiea.org/>.
- Organización Electoral Colombiana. 2006. *La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Foro internacional organizado por la Organización Electoral Colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel): Bogotá, 25 de mayo.
- Orr, Graeme, Bryan Mercurio, y George Williams. 2003. «Australian Electoral Law: A Stocktake». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 2 (3): 383-402.
- Pallister, Kevin. 2016. «Electoral Management Bodies and Election Quality». En *Paper presented at the annual meeting of the 87th SPSA Annual Conference, Caribe Hilton*. San Juan, Puerto Rico.
- Pastor Albaladejo, Gema. 2011. «Calidad de la democracia y administración electoral». Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.
- Pastor, Robert A. 1999a. «A Brief History of Electoral Commissions». En *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, de Andreas Schedler, Larry Jay Diamond, y Marc F. Plattner, 75-81. London: Rienner.

- . 1999b. «The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research». *Democratization* 6 (4): 1-27.
- Pérez Duharte, Jose Alfredo. 2013. «El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana». España: Universidad Complutense de Madrid.
- . 2014. «Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay». *Revista de Derecho Electoral* 18: 232-63.
- Picado León, Hugo. 2006. «Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá». *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. CEEIB*, 1562-82.
- . 2018. *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*. San José de Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones/Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Pottie, David. 2001. «Electoral Management and Democratic Governance in Southern Africa». *Politikon* 28 (2): 133-55.
- Przeworski, Adam. 2004a. «Institutions Matter». *Government and Opposition* 18 (2): 232-63.
- . 2004b. «La última instancia: ¿son las instituciones la causa primaria del desarrollo económico?» *European Journal of Sociology* 45 (2): 165-88.
- . 2019. *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de las elecciones*. Argentina: Siglo XXI editores.
- Rosas, Guillermo. 2009. «Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America». *Electoral Studies* 29 (1): 74-90.
- Rothstein, Bo. 2001. «Las instituciones políticas: una visión general». En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo I: 199-246. Madrid: Istmo.
- Schedler, Andreas. 2000. «Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral». *Política y gobierno* 7 (2): 383-421.
- Shepsle, Kenneth A. 1986. «Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions». En *Political Science: The Science of Politics*, editado por Herbert F. Weisbe, 51-81. New York: Agathon.
- Shepsle, Kenneth A. 1989. «Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach». *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-47.
- . 2007. «Estudiando las instituciones: algunas lecciones el enfoque de la elección racional». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (1): 15-34.

- Sobrado González, Luis Antonio. 2008. «Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia». *Revista de Derecho Electoral* 6: 1-20.
- Southern African Development Community. s. f. «Southern African Development Community». Consultado 6 de noviembre de 2018. <https://www.sadc.int/>.
- Tarouco, Gabriela da Silva. 2014. «The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America». En *The Australian Political Studies Association Annual Conference*.
- . 2016. «The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 15 (1): 83-95.
- Torrico Terán, Mario Alejandro. 2015. «Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México». *Espiral (Guadalajara)* 22 (62): 101-38.
- Ugues Jr., Antonio. 2013. «A Comparative Analysis of Electoral Management Bodies in Central America». UC Riverside.
- Valverde Camiña, Vanesa. 2011. «Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen». *Revista de Derecho Electoral* 11: 1-38.
- Vergara, Rodolfo. 1997. «El Redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la Ciencia Política». En *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, 9-40. México D. F.: FCE, CNCPP, UAS.
- Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, y Sara Staino. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. 2 ed. México: FCE.
- . 1979. *El político y el científico*. 5 ed. Madrid: Alianza Editorial.

Páginas web

Argentina:

- https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/aut_y_pers.php
- <https://www.electoral.gob.ar/legislacion/leyes.html>
- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167508/norma.htm> (revisión del modelo de administración electoral)
- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37915/texact.htm> (revisión de la integración del órgano electoral)

- <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Ley19945.pdf> (Código Nacional Electoral)
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/51/54>

Bolivia:

- <https://www.oep.org.bo/institucional/vocales/>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/129/54>

Brasil

- <http://english.tse.jus.br/the-electoral-justice/the-superior-electoral-court/composition-of-the-court>
- <http://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/composicao/atual/ministra-rosa-maria-pires-weber>
- http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao/anexo/cv_ministro_luis_roberto_barroso_mai2013.pdf
- <https://www.estudopratico.com.br/biografia-do-ministro-do-stf-edson-fachin/>
- http://www.trf5.gov.br/downloads/cv_napoleaomaia.pdf
- <http://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/composicao/atual/ministro-tarcisio-vieira-carvalho-neto>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/68/54>

Chile

- <https://www.serval.cl/integrantes-del-consejo-directivo/>
- https://www.serval.cl/wp-content/uploads/2017/03/Trayectoria_Juanita_Gana.pdf
- https://www.serval.cl/wp-content/uploads/2016/04/LEY_N_18_556.pdf
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/79/54>

Colombia

- <http://www.cne.gov.co>
- <https://wsr.registraduria.gov.co/-El-registrador-.html>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/82/54>

Costa Rica

- http://www.tse.go.cr/el_tse.htm
- <http://www.tse.go.cr/magistrados.htm>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/87/54>

Cuba

- <http://www.eleccionesencuba.cu/electorales>

- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/88/54>

Ecuador

- <http://cne.gob.ec/es/institucion/autoridades>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/98/54>

El Salvador

- <https://www.tse.gob.sv/TSE/Institución/Organismo-Colegiado>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/273/54>

Guatemala

- <http://www.tse.org.gt/index.php/tse/magistrados>
- <https://wikiguate.com.gt/mario-ismael-aguilar-elizardi-2/>
- <https://wikiguate.com.gt/julio-rene-solorzano-barrios/>
- <https://wikiguate.com.gt/rudy-marlon-pineda-ramirez/>
- <https://wikiguate.com.gt/jorge-mario-valenzuela-diaz/>
- <https://wikiguate.com.gt/maria-eugenia-mijangos-martinez/>
- <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/GT/guatemala-ley-electoral>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/118/54>

Honduras

- https://www.tse.hn/WEB/institucion/Mision_y_Vision.html#
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/123/54>

México

- <http://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/220/54>

Nicaragua

- <http://www.cse.gob.ni>
- <https://www.laprensa.com.ni/2016/05/06/politica/2030492-magistrados-elecciones-nicaragua-2016>
- http://www.gestion.nicaraguacompra.gob.ni/adquisiciones-gestion-portlet/descargas/bajarContenidoEOI?expInt_id=6717442
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/232/54>

Panamá

- <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/magistrados/heriberto-arauz-sanchez-magistrado-presidente/>

- <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/magistrados/eduardo-valdes-escoffery-magistrado-primer-vicepresidente/>
- <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/magistrados/alfredo-junca-wendehake-magistrado-segundo-vicepresidente/>
- https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Ley_Orga_nica_del_TE_2016.pdf
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/236/54>

Paraguay

- <http://paraguay.vote>
- <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PY/paraguay-ley-635-de-1995-que-reglamenta-la/>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/249/54>

Perú

- <http://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/364/page/Pleno-y-Presidencia>
- <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PE/leyes-electorales/peru-ley-organica-del-jurado-nacional-de>
- <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PE/leyes-electorales/peru-ley-organica-de-la-oficina-nacional-de>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/237/54>

República Dominicana

- <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/DO/ley-electoral-no.-275-97-y-sus-modificaciones>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/96/54>

Uruguay

- <http://www.anii.org.uy/upcms/files/comite/cv-jose-arocena-2017.pdf>
- <http://www.ecosregionales.uy/sitio/2017/10/07/el-ing-juan-maspoli-paso-a-integrar-la-corte-electoral-en-representacion-del-partido-colorado/>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/296/54>

Venezuela

- http://www.cne.gov.ve/web/la_institucion/autoridades.php#subordinados
- <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/LeySufragio.pdf>
- <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/poderelectoral.pdf>
- <https://www.idea.int/data-tools/country-view/300/54>

Organismos institucionales

Association of World Election Bodies

- <http://www.aweb.org/eng/main.do>

Comparative Study of Electoral Systems

- <https://cses.org/>

Constitute Project

- <https://www.constituteproject.org/search?lang=es>

Constituency-Level Elections Archive

- <http://www.electiondataarchive.org/>

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa

- <https://www.eisa.org.za/>

Electoral Management

- <http://www.electoralmanagement.com/>

FairVote

- <https://www.fairvote.org/>

Georgetown University

- <http://pdba.georgetown.edu/>

International Foundation for Electoral Systems

- <https://www.ifes.org/>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

- https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido_id=2c0789ac-decd-408b-97b4-affdd17f1e8d&Cat=Leyes_Electorales&Portal=CAPEL

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral

- <https://www.idea.int/data-tools/continent-view/Americas/54>

Kofi Annan Foundation

- <https://www.kofiannanfoundation.org/>

National Democratic Institute

- <https://www.ndi.org/>

National Elections Across Democracy and Autocracy

- <https://nelda.co/>

Organización de los Estados Americanos

- <http://www.oas.org/es/sap/deco/autoridades.asp>

Red de conocimientos electorales

- <http://aceproject.org/>

Transparencia Electoral

- <https://www.transparenciaelectoral.org/>

Unión Interamericana de Organismos Electorales

- <http://www.uniore.org/>

Referencias jurisprudenciales

Ley 19.108 Organización de la Justicia Nacional Electoral de Argentina, en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_19.108_organizacion_de_la_justicia_nacional_electoral.pdf

Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, en:

<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley18.pdf>

Código Eleitoral - Lei nº 4.737, en:

<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>

Ley 18.556, Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de Chile, en:

https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2016/04/LEY_N_18_556.pdf

Constitución Política de la República de Chile, en:

https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf

Acto legislativo 01 del 3 de julio de 2003 de Colombia, en:

https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acto_Legislativo_01_de_2003.pdf

Código Electoral de Costa Rica, en:

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia de Ecuador, en:

http://cne.gob.ec/documents/lotaip/2.informacion_legal/base_legal/ley_organica_electoral_-_codigo_de_la_democracia.pdf

Código Electoral de El Salvador, en:

<http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/PMHDC9522.pdf>

Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, en:

<https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>

Constitución Política de 1982 de Honduras y la página del Tribunal Supremo Electoral de Honduras, en:

<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, en:

<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-Varios/docs/2016/CompendioLegislacionNal/Compendio-TomoII.pdf>

Ley Electoral de Nicaragua, en:

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/8aba8b8f0a5a0cfd306257a830079bc60?OpenDocument>

Texto Único de la Constitución Política de la República de Panamá, en:

<http://www.epasa.com/constitucion/constitucion.pdf>

Constitución de la República del Paraguay, en:

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf

Constitución Política del Perú, en:

https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf

Constitución de la República del Uruguay de 1967, en:

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en:

http://www.inea.gob.ve/marco/pdf/1legislacion_nacional/1Constitucion_dela_Republica_BolivariadeVenezuela/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela.pdf