

# LA IMPORTANCIA DE LA GOBERNANZA ELECTORAL Y LA CALIDAD DE LAS ELECCIONES EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

*Electoral governance matters: explaining the quality of elections  
in Latin America*

Jonathan HARTLYN\*, Jennifer MCCOY\*\* y Thomas M. MUSTILLO\*\*\*

\* Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill

\*\* Centro Carter y Universidad Estatal de Georgia

\*\*\* Universidad de Indiana-Universidad de Purdue en Indianápolis

✉ hartlyn@unc.edu

✉ jmccoy@gsu.edu

✉ tmustill@iupui.edu

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 15-40]

Fecha de recepción: noviembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2008

**RESUMEN:** Este artículo contiene un análisis sistemático del papel desempeñado por la administración electoral en 19 países de América Latina y de sus efectos sobre elecciones presidenciales democráticas aceptables desde 1980, o bien, a partir de la primera elección trascendental que marcó la transición a la democracia. Se utilizan dos maneras distintas de medir la administración de elecciones, así como otros factores importantes, probando modelos *logit* ordenados de probabilidades proporcionales parciales para pronosticar la posibilidad de que ocurra un proceso electoral aceptable, defectuoso o inaceptable. Los resultados muestran que los organismos electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales en América Latina, aun controlando para otros factores socioeconómicos y políticos.

*Palabras clave:* administración de elecciones, gobernanza electoral, democratización, América Latina, Organismos de Gestión Electoral (OGE).

**ABSTRACT:** This paper provides a systematic cross-national analysis of the role of electoral administration in explaining acceptable democratic presidential elections in 19 countries in Latin America since 1980 or the first pivotal, transitional election. We provide two alternative measures

of election administration, as well as other key factors to test partial proportional odds ordered logit models predicting the probability of an acceptable, flawed, or failed electoral process. Our results show an important positive role for professional, independent electoral commissions on electoral outcomes in Latin America, controlling for other socio-economic and political factors.

*Key words:* election administration, electoral governance, democratization, Latin America, electoral management bodies (EMBs).

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La euforia inicial ocasionada por la «tercera ola» de transición democrática en las repúblicas de la antigua Unión Soviética y en el mundo en vías de desarrollo ha sido superada por una perspectiva más sobria de que muchos regímenes políticos se mantendrán en una zona gris entre una democracia liberal y un autoritarismo pleno (Carothers, 2002; Zakaria, 2004). En la creciente literatura sobre la naturaleza de estos regímenes que habitan en esta zona gris, la calidad de sus procesos electorales es la que define principalmente la línea divisoria entre una democracia electoral mínima y una autocracia electoral<sup>2</sup>. Asimismo, se daba por sentada la gobernanza electoral en las democracias liberales establecidas hasta las controversiales elecciones presidenciales del año 2000 en Estados Unidos, que condujeron a enfocar el tema de la calidad de las elecciones en los círculos de análisis académicos y de formulación de políticas (Gillman, 2001; National Commission, 2001).

En este artículo se examina el impacto de una institución central de gobernanza electoral, los organismos de gestión electoral (OGE), sobre la calidad de las elecciones en América Latina. La meta es verificar si estas instituciones tienen un efecto independiente en la calidad de las elecciones y, de ser el caso, qué tipo de OGE funciona mejor. En términos teóricos, es importante para los politólogos que buscan determinar el impacto causal independiente de las instituciones; y en términos de políticas públicas, tiene importancia en las nuevas democracias donde los gobiernos diseñan sus organismos electorales y los donantes brindan asesoría y asistencia financiera.

1. Los autores agradecen los comentarios ofrecidos por Scott Graves, Charles Kenney, George Rabinowitz, Andreas Schedler, Marco Steenberg, Richard Williams, los evaluadores anónimos de *Comparative Political Studies*, el Grupo de Discusión de Política Comparada de la Universidad de Carolina del Norte, y el Ciclo de Coloquios de Ciencia Política (*Political Science Colloquium Series*) de la Universidad de Georgia State. También agradecemos a Jeff Brady por compartir generosamente los recursos del Centro de Investigación F. Clifton White de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES - International Foundation for Election Systems), a Nicholas Vaccaro por su asistencia en la investigación y sus comentarios, y a los 20 expertos y académicos quienes nos asistieron en validar nuestros datos. Esta investigación fue financiada en parte con fondos proporcionados a Jonathan Hartlyn por la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Carolina del Norte y a Jennifer McCoy por el Centro Carter. Este artículo fue publicado en inglés en *Comparative Political Studies*, enero 2008, vol. 41, n. 1: 73-98.

2. Véase G. O'DONNELL (2002), A. SCHEDLER (2006) y G. MUNCK (2006).

Los científicos sociales han venido esforzándose por determinar, desde una perspectiva institucional, la independencia política relativa y los efectos potenciales de los mecanismos de rendición de cuentas y de instituciones tales como los bancos centrales, los tribunales y otras agencias de superintendencia (Moreno, Crisp y Shugart, 2003; Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Cukierman y Webb, 1995). En lo que respecta a los organismos de gestión electoral, hace algunos años Pastor (1999: 80) aún se lamentaba de que el aspecto administrativo de las elecciones parecía «haber sido sistemáticamente obviado», debido a que se partía de suposiciones acerca de la eficiencia burocrática y la supervisión efectiva a través de los medios y el sistema judicial en las democracias más institucionalizadas.

No obstante, un foco de creciente atención durante esta última década ha sido la gobernanza electoral, que abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan: (a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; (b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y (c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados (es decir, la confección, la aplicación y la conciliación de disputas sobre reglas –Mozzaffar y Schedler, 2002–). Por lo tanto, los OGE forman parte de un conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales. El papel protagonista que desempeñan en los procesos electorales tiende a ser más visible en las democracias emergentes, en las que son débiles los procesos administrativos y altos los niveles de desconfianza entre los actores políticos<sup>3</sup>.

Además de una mayor atención por parte de la comunidad responsable de formular políticas –prácticamente convencida de que cuando los organismos de gestión electoral son independientes y profesionales desempeñan un papel importante en asegurar elecciones competitivas en contextos democratizadores (v. g. IDEA, 2002; OSCE/ODIHR, 2003)– también ha surgido una literatura académica que explora la importancia de que los organismos electorales sean independientes y profesionales; por ejemplo, un número de *International Political Science Review* contiene importantes artículos tanto conceptuales como empíricos (Mozzaffar y Schedler, 2002; Lehoucq, 2002; Mozzaffar, 2002, que examinan los OGE como una variable dependiente, al igual que otros artículos relacionados con el tema) y un estudio realizado por López Pintor (2000) que reseña las distintas maneras de organizar los organismos electorales. Los análisis recientes han prestado particular atención a cómo la creación de instituciones electorales independientes potencia los procesos de democratización en Costa Rica y México (Lehoucq y Molina, 2002; Eisenstadt, 2004), mientras que algunos estudios realizados en otros países han

3. En este trabajo, se utilizaron los términos comisión electoral, organismo electoral, agencia electoral y organismo de gestión electoral (OGE) de manera intercambiable para referirse a la unidad o unidades del Estado responsables de los aspectos centrales de la gobernanza electoral que regula las votaciones y la competencia electoral y que también puede tener funciones administrativas y judiciales asociadas con el proceso electoral.

destacado que cuando la administración de elecciones es débil, obstaculiza los procesos de democratización (Hartlyn, 1998).

Los OGE independientes pueden surgir en una variedad de contextos políticos. Aquellos partidos que normalmente están dispuestos a manipular las elecciones pueden calcular mal y creer que los organismos electorales independientes no podrán evitar el fraude ni impedir su triunfo, o bien pueden temer su eficacia pero los aceptan al verse enfrentados con una oposición social y política movilizada, o por razones de legitimidad. Dentro de los mismos partidos políticos, los actores clave pueden estar divididos entre sí en lo concerniente a su disposición a cometer fraude, lo que puede ofrecer una apertura para crear organismos electorales más independientes. Los tipos de OGE que supervisan las elecciones son entonces productos de condiciones y conflictos anteriores; pero como también son anteriores a los procesos electorales hay razones para pensar que tienen consecuencias significativas para los eventos subsiguientes (cf. Carey, 2000).

No obstante, aún hace falta comprobar los argumentos acerca del impacto potencial de los organismos electorales sobre la calidad de los procesos electorales por medio de un análisis cuantitativo multinacional. ¿Se disipan los argumentos aparentemente plausibles acerca de la importancia de los diferentes tipos de administración electoral en contextos democratizadores al tomar en cuenta otros factores políticos e institucionales pertinentes, incluso el nivel de desarrollo económico del país? ¿Los OGE que son independientes de la influencia partidaria se desempeñan mejor que aquellos que han sido nombrados explícitamente para representar fuerzas partidarias? Los resultados estadísticos indican que las comisiones electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales en América Latina, aun cuando se considera el impacto de otros factores luego de controlar para otros factores socioeconómicos y políticos. Al mismo tiempo, y como también indica la literatura sobre gobernanza electoral, se confirma que no se pueden considerar las comisiones electorales sin tomar en cuenta su contexto sociopolítico. Se encuentra más bien que la independencia institucional formal-legal debe estar asociada al respeto por las reglas del juego para que tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones, y que otros factores también son importantes.

En la primera sección más abajo, se explica cómo se operacionalizó la variable dependiente, que es la calidad de las elecciones. Luego se presenta un marco analítico con los principales factores institucionales que se consideran importantes para comprender las variaciones en dicha calidad así como formas distintas de medir estos factores, con particular énfasis en las maneras de medir la naturaleza de los organismos de gestión electoral. En la segunda sección se exponen y discuten los resultados de los análisis estadísticos utilizando modelos *logit* ordenados de probabilidades parciales proporcionales. Finalmente en las conclusiones se resumen los resultados y se consideran algunas vías para futuras investigaciones.

## II. MARCO DEL ANÁLISIS

### II.1. *Variable dependiente*

La primera meta fue determinar cómo medir la calidad de las elecciones en América Latina. Se trata de un ejercicio bastante complejo por la necesidad de considerar temas relacionados con el clima preelectoral, el día de las votaciones y la situación poselectoral; las dificultades para saber cómo ponderar cada uno de ellos y sus múltiples dimensiones y determinar hasta qué grado las elecciones permiten una verdadera competencia y reflejan la voluntad de los votantes (en términos populares, si son «libres y justas») (Elklit y Svensson, 1997; Boneo, 2000; Elklit, 2000; Mozaffar y Schedler, 2002). Asimismo, dado que una democracia siempre se puede perfeccionar, cualquier proceso electoral también puede ser siempre todavía más libre y justo.

Según un resumen analítico de la extensa literatura sobre la observación electoral y la calidad de los procesos electorales, hay dos perspectivas importantes desde las cuales se pueden juzgar elecciones, una perspectiva de legitimidad y otra de calidad (Hartlyn y McCoy, 2006). Una medida de la «legitimidad» de una elección se centra en las opiniones de los actores políticos clave y determina que una elección puede ser considerada «libre y justa» si «todos los partidos principales aceptan el proceso y respetan los resultados» (Pastor, 1998: 159). Esta medida tiene el beneficio de la simplicidad y un alto grado de confiabilidad; sin embargo, debido a las debilidades organizativas de los partidos o a sus cálculos políticos estratégicos, es posible que las valoraciones electorales de los partidos no correspondan a las que hagan los observadores independientes. El liderazgo de un partido perdedor puede acusar al partido ganador de fraude en vez de admitir la derrota, como una manera de mantener su posición al interior del partido; se argumenta que eso fue lo que ocurrió en México en 1994 (Eisenstadt, 2004) y en Nicaragua en 1996 (Booth, 1998). Por otra parte, puede ser que los partidos perdedores juzguen las elecciones con menos severidad que los observadores independientes, como aparentemente ocurrió en Paraguay en 1989 (Freedom House, 1989) y en Haití durante el proceso electoral de 1990-1991 (Carey, 1998).

Desde una perspectiva enfocada en la «calidad», la atención se centra en juicios y valoraciones emitidas por observadores electorales informados que se guían por un conjunto de normas. Los observadores independientes basan sus opiniones en la información que brindan los partidos políticos y otros actores relevantes, aunque también pueden tener razones para distorsionar sus juicios públicos basándose en normas cambiantes o sesgos o intereses creados; no obstante, el uso de una variedad de fuentes debería minimizar el riesgo de desvíos que podrían llegar a ser sistemáticos, al mismo tiempo que se evita caer en la trampa obvia de depender exclusivamente del juicio de actores partidarios.

Las normas clave son que las elecciones democráticas deben aplicar procedimientos justos y ser técnicamente sólidos. Deben, asimismo, favorecer la participación en términos de la elegibilidad de los votantes y ser abiertas y competitivas en lo que concierne a la participación de los partidos y candidatos. Las campañas políticas no deben

mostrar sesgos indebidos hacia determinados partidos o candidatos y los resultados deben reflejar la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas. El proceso debe fortalecer la confianza pública en todo el sistema electoral porque se considera justo, eficiente y exacto (IDEA, 2002; Schedler, 2002; Elklit y Svensson, 1997; Elklit y Reynolds, 2002).

Se considera que una elección es «aceptable» si están presentes en un grado importante los elementos básicos para que un procedimiento sea justo y tenga solidez técnica. Se codifican las elecciones como «inaceptables» si los observadores consideran que el proceso electoral es muy deficiente en términos técnicos o de procedimiento, o lo suficiente para evitar que los resultados reflejen la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas. La categoría intermedia de «defectuosa» se reserva para aquellas elecciones en las que el procedimiento padeció de graves deficiencias técnicas o de procedimiento (debido a la incompetencia o al abuso del poder o de los recursos estatales, o de otros recursos extralegales; al fraude; o la violencia), pero no hasta el grado de afectar el resultado de las votaciones en las elecciones presidenciales, aunque estas fallas puedan haber impactado algunas contiendas locales o legislativas<sup>4</sup>.

Se midió la variable dependiente por medio de una revisión de las declaraciones y opiniones expresadas por actores no partidarios, sobre todo los informes de los observadores nacionales e internacionales que estuvieran presentes; de no ser así, se restringió a las valoraciones de los medios y otros observadores. Se buscaron descripciones generales del proceso electoral e identificaciones específicas de deficiencias y el impacto que pudieran tener sobre el resultado. Estas codificaciones fueron sometidas a otra verificación de validez con al menos un experto en temas nacionales, lo que condujo a cambios menores sólo en dos casos<sup>5</sup>.

Este artículo se enfoca en las democracias presidenciales en América Latina y el Caribe y examina solamente las elecciones nacionales (sólo presidenciales o concurrentes, en aquellos casos que así haya sido) desde 1980 o bien a partir de la primera elección trascendental que marcó la transición a la democracia (definida como aquella en la que participan los principales partidos políticos de oposición) hasta abril de 2003 (McCoy, 1998: 54). Por lo tanto, los datos utilizados abarcan 104 elecciones en 19 países durante un periodo de 23 años. Se concentró en América Latina por varias razones: la región contiene gran parte de las primeras democracias de tercera ola, con un promedio de dos décadas de experiencia electoral; el hemisferio cuenta con normas de derechos electorales y monitoreo de elecciones claramente articuladas en documentos

4. Debido a que la violencia no estatal queda fuera del alcance de las autoridades electorales y del Estado, se ha codificado de manera un tanto distinta de la violencia estatal y del abuso del poder por parte del Estado. Así es que, por ejemplo, unas elecciones gravemente afectadas por la violencia no estatal (como las de Colombia en 1990) fueron clasificadas como defectuosas en vez de inaceptables. Se considera que son aceptables aquellos procesos electorales en los que la violencia no estatal tuvo un impacto importante sobre las elecciones locales y legislativas pero no presidenciales.

5. El conjunto de datos e información sobre cómo se construyó están disponibles en <http://www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/downloads.html> y <http://www.gsu.edu/~poljlm/index.html>.

de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, lo que proporciona un contexto internacional común; hay abundantes informes de monitoreo de elecciones (aunque no para todos los países ni todas las elecciones) y los autores conocen personalmente muchos de los casos y tienen acceso a expertos en temas nacionales para verificar la validez de sus argumentos –lo que minimiza aquello que Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005) llaman «error de medición causado por datos»–.

## II.2. Explicación de la calidad de las elecciones - variables independientes y hallazgos esperados

Ahora se pasa a describir aquellos factores que parecen ser los más cruciales para explicar la calidad de las elecciones, con particular énfasis en el papel que desempeñan los organismos electorales.

### Instituciones electorales

Los estudios de caso y los análisis comparativos en América Latina y otros contextos democratizadores, en los que la desconfianza y la polarización tienden a ser más pronunciadas, han apuntado hacia la centralidad de los organismos de gestión electoral (OGE) profesionales, permanentes y autónomos para la conducción de elecciones exitosas y creíbles. Según hace notar *Electoral Knowledge Network* (ACE, 2000), es frecuente que las organizaciones occidentales insten a los países a establecer comisiones electorales permanentes, como una manera de mejorar las elecciones. Se considera que estas comisiones electorales consolidadas son de particular importancia en aquellas situaciones en las que el Estado tenga poca capacidad administrativa y haya un alto grado de desconfianza entre los actores políticos, con pocos o ningún mecanismo alternativo que pueda contribuir a garantizar elecciones honestas e imparciales.

Se espera que estas comisiones y, en algunos casos, las instituciones judiciales asociadas a éstas, sean capaces de realizar complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalismo y eficiencia y decidir con justicia y equidad las disputas que surjan. Al buscar la forma de equilibrar estas tareas, los analistas piensan a menudo en dos modelos: uno de autonomía profesional, en el que se selecciona a las personas según sus credenciales profesionales con la condición de que una vez nombradas actuarán con autonomía e imparcialidad sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio, y otro en el que todos los partidos grandes tengan una representación equitativa y participen plenamente (Schedler, 2000: 30).

Se argumenta que es preferible un modelo de autonomía profesional, sobre todo en un contexto de polarización política. Los OGE integrados por representantes de partidos pueden funcionar bien si cuentan con burocracias permanentes de funcionarios públicos y se encuentran en un contexto en el que los partidos pueden razonablemente esperar que sus contrincantes respetarán las reglas del juego. Sin embargo, aunque

sea preferible un modelo de representación partidaria que uno en el que predomine un solo partido (normalmente el del presidente en ejercicio), sigue existiendo la posibilidad de que las autoridades electorales en este modelo permitan el fraude y la colusión entre los partidos representados, sobre todo en ausencia de un poder judicial independiente que pueda frenar el abuso de autoridad y ante un percibido desafío de parte de un tercer partido. Asimismo, la falta de experiencia puede obstaculizar su efectividad y, en casos extremos, la desconfianza entre los partidos puede conducir al costoso e ineficiente nombramiento de dos representantes (uno por cada partido) en todos los puestos decisivos.

Es un verdadero reto medir la autonomía y el profesionalismo de los OGE. Para ello se emplearon dos métodos para medir la independencia del control partidario, cada uno con distintas fortalezas y debilidades, de tal forma que se pudiera tener mayor grado de confianza en el hallazgo al determinar con ambos tipos de medición que las características de los OGE tienen un impacto sobre la calidad electoral. En el primer tipo de medición se determina una puntuación del grado de partidismo de un OGE, lo que se hace con base en un examen de la naturaleza de la(s) institución(es) que nombra(n) a los integrantes del OGE y la independencia que se percibe en las personas nombradas al momento de su designación. Aquí se mide directamente el grado hasta el cual un OGE está partidarizado en cualquier elección.

Asimismo, este método de calificación establece un equilibrio entre un enfoque formal-legal, en el que se corre el riesgo de obviar las brechas entre los procedimientos formales y lo que realmente sucede en la práctica, y un enfoque que examina el verdadero comportamiento de los miembros del OGE, en el que el riesgo es acercarse demasiado a la calidad del proceso electoral (la variable dependiente). Comparado con la calificación formal-institucional que se describe más abajo, la calificación de partidismo de un OGE es una medida sencilla y directa de la independencia del mismo. Por lo tanto, si no se encuentra que un OGE tiene un impacto significativo sobre la calidad de las elecciones al utilizar este método, disminuye la importancia que pueda tener la composición partidarizada del OGE para los procesos electorales en contextos democratizadores.

En esta medida categórica existen cuatro tipos de OGE, como sigue:

1. «Dominado por un solo partido»: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).

2. «Mixto partidarizado»: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.

3. «Independiente/mixto partidarizado»: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v. g. Uruguay).

4. «Independiente de los partidos»: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos.

Al recopilar la información se tuvo el cuidado de separar lo concerniente a la calificación del grado de partidismo del OGE y las características/naturaleza de las elecciones. Además, se solicitó a expertos en temas nacionales que validaran las mediciones de cada una de las elecciones en los 19 casos de país<sup>6</sup>.

Para el segundo tipo de medida se ideó un índice de independencia de los OGE basado en el proceso de nombramiento y en la duración de los periodos que fungirán tanto los que nombran como los que son nombrados a los OGE. Para lograrlo, se adaptó la metodología y el esquema de codificación aplicados por Moreno, Crisp y Shugart (2003) a los tribunales superiores y lo que llaman organismos de superintendencia. Esta medición se fundamenta en la sencilla idea de que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los OGE de un estricto control partidario. Los OGE menos autónomos son aquellos que son nombrados sólo por una cámara de la legislatura; la autonomía va en aumento en la medida en que los miembros del organismo son nombrados a través de procesos en los que participan varios poderes, pasando por aquellos que son dirigidos por el poder judicial hasta llegar a procesos dominados por la sociedad civil.

De igual manera, se debe encontrar mayor independencia formal en aquellas circunstancias en las que el periodo de los miembros del OGE sobrepasa el tiempo que permanecen en sus cargos aquellos que los nombran cuando sean de la legislatura y/o el Ejecutivo, que da una relación de titularidad<sup>7</sup>. Moreno, Crisp y Shugart utilizan estos dos conceptos –el proceso de nombramiento y la relación de titularidad– con el objeto de crear dos puntuaciones y combinarlas para formar un índice único. Se probó el efecto de las puntuaciones tanto individualmente como en combinación dentro de un índice formal de OGE porque el mecanismo por el que se logra la independencia varía entre uno y otro y es posible que uno de ellos sea la fuerza motriz que impulse el efecto.

Al utilizar este enfoque, la puntuación del nombramiento en la muestra oscila empíricamente de cero a ocho, mientras que la relación de titularidad varía de cero a dos; los valores más altos indican mayor independencia. En la muestra, el índice combinado oscila entre uno y diez, con el OGE de Perú como el más independiente al obtener la puntuación máxima (10) y Paraguay, Ecuador y la República Dominicana con al menos una elección en la que su OGE obtuvo el valor más bajo (1). Este esquema de codificación tiene dos ventajas importantes que aumentan su confiabilidad: un alto grado de transparencia en la reglamentación de la codificación y la necesidad de tener solamente acceso a textos constitucionales y legales, en vez de requerir juicios de expertos basados a su vez en informes acerca de los procedimientos de nombramiento utilizados en la práctica y el carácter de las personas nombradas. Desde una perspectiva de políticas públicas, también apunta hacia mecanismos para seleccionar

6. Los detalles de cómo se hizo la codificación y las calificaciones están disponibles en <http://www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/downloads.html> y <http://www.gsu.edu/~poljlm/index.html>.

7. Para mayor información sobre los procedimientos de codificación de esta variable, ver <http://www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/downloads.html>.

a los miembros o jueces de los OGE que podría utilizarse para lograr organismos más profesionales e independientes.

Al mismo tiempo, este indicador por sí solo puede resultar deficiente por una razón ampliamente aceptada tanto por actores como por analistas de gobernanza electoral, y es que a veces se produce «poco acoplamiento entre las instituciones formales y la práctica real» en la administración electoral, al igual que sucede en otras áreas institucionales, como, por ejemplo, el grado de independencia de los bancos centrales, los organismos de contraloría o las cortes supremas<sup>8</sup>. Mientras que la distinción entre procesos *de iure* y *de facto* puede parecer evidente, algunos estudios todavía dependen exclusivamente de mediciones formales, ya sea porque el modelo fue creado para democracias desarrolladas en las que es más probable que se respeten las normas y las leyes o debido a que es difícil recopilar datos para la medición de procesos *de facto*. Es muy posible que la independencia formal de las instituciones de administración electoral no tenga importancia en aquellos lugares en que no se respeten las normas públicas y las leyes, pero sí debería tenerla donde se cumplen; en el modelo se sometió esta noción a prueba por medio de la interacción entre una medida del grado de corrupción con las puntuaciones recibidas en independencia formal.

La lógica es que los procesos de nombramiento y titularidad que apuntalan la independencia están ligados más estrechamente con la práctica real en aquellas circunstancias en que los líderes son más respetuosos de las normas públicas y la corrupción es menor. Desde esta perspectiva, las instituciones formales sí son importantes dentro de un contexto más amplio que facilite su efectividad (Helmke y Levitsky, 2004: 732 en términos generales; y Mozaffar y Schedler, 2002 en lo referente a la gobernanza electoral). Con el fin de acercarse a esto, se empleó un esquema de medición de la corrupción gubernamental desarrollado por *Political Risk Services*, que es la mejor medida disponible para el periodo completo de este análisis (Lambsdorff, 2004). La expectativa es que cuando los niveles de corrupción son bajos, a medida que aumenta la independencia formal del OGE también debe aumentar la probabilidad de una elección aceptable; cuando los niveles de corrupción son altos, cualquier relación es posible y no tenemos ninguna expectativa clara.

#### Factores relacionados con los partidos políticos

La intención política de recurrir o no al fraude y la capacidad de detectarlo o impedirlo son temas clave. La posibilidad de que ocurra un fraude debe ser baja si ningún partido político está interesado en cometer fraude y todos los partidos están

8. Cita tomada de S. MOZAFFAR y A. SCHEDLER (2002: 15); A. CUKIERMAN, S. WEBB y B. NEYAPTI (1992: 354-356), al estudiar diferentes índices de la independencia de los bancos centrales, encuentran que los índices que se basan en la independencia legal-formal y muestran un buen desempeño en los países industrializados tienen un bajo nivel explicativo en los países en vías de desarrollo, lo que es indicativo de una mayor divergencia entre la ley y la práctica en estos últimos; A. CUKIERMAN y S. WEBB (1995) así como P. KEEFER y D. STASAVAGE (2003).

suficientemente bien organizados para que puedan detectarlo. No obstante, es muy difícil determinar la intención de cometer fraude con base en lo ocurrido durante el proceso electoral, y no se intenta medirlo de modo directo sino indirectamente por varios medios. Como primer paso, se controló el nivel general de democracia durante el año preelectoral, utilizando una medida rezagada de la fuente de datos *Polity*. El uso de puntuaciones de *Polity* también permite determinar si las instituciones de administración electoral tienen un impacto sobre la calidad de las elecciones aparte del nivel general de democracia, lo que en efecto forma la hipótesis de este trabajo.

Asimismo se tomó en consideración si los presidentes en ejercicio buscan la reelección, dado que en varios países los análisis han resaltado la relación que existe entre elecciones problemáticas y presidentes que desean reelegirse (Hartlyn, 1998; Schmidt, 2000). Es más probable que los presidentes en ejercicio tengan tanto la oportunidad de manipular las elecciones como la voluntad de hacerlo en un contexto de tensiones socioeconómicas, acusaciones de corrupción, mal desempeño en las encuestas y otros. En el conjunto de datos se encontró que un 40% de los procesos electorales en los que un presidente en ejercicio o su partido obtuvo la victoria fueron defectuosos o inaceptables, en comparación con sólo un 15% de aquellos procesos en que los partidos perdieron el poder, ya sea por la vía de las urnas o debido a que no presentaron a ningún candidato (una diferencia estadísticamente significativa, chi-cuadrado,  $p < .01$ ). Al profundizar en este tipo de situación, se encontró que los casos más problemáticos son aquellos en los que el «presidente en ejercicio» buscó la reelección y ganó. Los procesos electorales fueron defectuosos o inaceptables en un 71% de estos casos. Por lo tanto, se incluyeron dos variables en el análisis –una con participación de un partido gobernante y la otra con un presidente en ejercicio como candidato– para comprobar la hipótesis de que en aquellos procesos electorales en que participan candidatos en ejercicio o partidos en el poder se observan de manera desproporcionada elecciones defectuosas o inaceptables.

También es importante la capacidad organizativa de los partidos políticos para detectar e impedir el fraude. Sin embargo, hay muchas dificultades en lo referente a su medición y a la recopilación de datos, aun cuando sólo se enfoquen en las prácticas del día de las elecciones, como por ejemplo la capacidad de los partidos de colocar fiscales en las mesas de votación. Por consiguiente, se midió la fuerza organizativa de los partidos de manera indirecta, al calcular la volatilidad electoral con base en las más recientes elecciones legislativas a la cámara baja, en el supuesto de que por lo general los partidos deben estar más organizados y tener mayor capacidad de detectar e impedir el fraude en aquellas situaciones en que las puntuaciones por volatilidad sean más bajas.

### Margen de victoria

Se incluyó de igual forma el margen de victoria en el modelo para comprobar el argumento de que cuando las contiendas sean reñidas, habrá elecciones problemáticas con una frecuencia desproporcionada. Si no intervienen otros factores, cabría esperar que las elecciones con mayores probabilidades de que se les considere imperfectas o

inaceptables fuesen aquellas que tuvieran un estrecho margen de victoria, ya que en estos casos, los niveles relativamente bajos de incompetencia o de intentos de fraude pueden afectar los resultados. Asimismo, es probable que algunas elecciones sean aceptadas en última instancia por los partidos políticos y los observadores a pesar de sus defectos técnicos o de procedimiento, ya que los amplios márgenes de victoria eliminan la posibilidad de que los problemas afecten los resultados.

### Mejoras a través del tiempo

Se introdujo una variable binaria que indica si una elección ocurrió entre 1980 y 1989 o después de ese año para comprobar si hay algún efecto causado por el periodo que coincide con el fin de la Guerra Fría y con el momento en que la observación internacional de elecciones se volvió una práctica más común.

## II.3. *Patrones en la calidad de las elecciones en América Latina*

### Análisis estadísticos y de modelos

En esta sección se estiman modelos *logit* ordenados de probabilidades proporcionales parciales para pronosticar la probabilidad de que unas elecciones sean aceptables, defectuosas o inaceptables. Para empezar, se estimó un modelo *logit* ordenado de manera convencional (restringido); se determinó con una prueba *Wald* (Brant, 1990) que tres variables violan la suposición de regresión paralela (o de probabilidades proporcionales), que sostiene que el efecto de los pronosticadores es el mismo a todos los niveles de la variable dependiente. El modelo *logit* ordenado de probabilidades proporcionales parciales que se empleó permite relajar la suposición de regresión paralela para estas tres variables al mismo tiempo que se mantienen las restricciones de regresión paralela para las demás (Williams, 2006).

Al emplear un *logit* de probabilidades proporcionales parciales, el modelo estima coeficientes únicos  $n-1$  para cada variable independiente, donde  $n$  es el número de categorías de la variable dependiente. En cuanto a las variables independientes que no violan la suposición de regresión paralela, se restringieron las estimaciones de coeficiente para que fuesen iguales y por consiguiente se reportó solamente una variable. Para cada uno de los tres pronosticadores no restringidos (nivel de desarrollo económico, presencia de un partido gobernante y/o presencia de un presidente en ejercicio en las elecciones), el modelo calcula dos coeficientes debido a que la variable dependiente tiene tres categorías. La primera estimación indica si el pronosticador tiene un impacto significativo sobre la probabilidad de que el proceso electoral sea aceptable o defectuoso, en vez de inaceptable. La segunda estimación arroja evidencia acerca del efecto que tiene el pronosticador en la probabilidad de que el proceso electoral sea aceptable, en vez de defectuoso o inaceptable.

Se emplearon las dos maneras distintas de medir la independencia de los OGE que se describen más arriba, el grado de partidismo de los OGE y el índice alternativo de independencia formal de los mismos. Los modelos incluyen también las siguientes variables políticas: dos medidas dicotómicas de la participación de un partido gobernante y de un presidente en ejercicio, el nivel de la democracia en el año anterior al de las elecciones, la volatilidad electoral y el margen de victoria. Considerando la fuerte asociación encontrada entre el desarrollo económico y la democracia, se incluyó el PIB per cápita como una variable de control. Por último, se utilizó una variable binaria para determinar si el periodo anterior a 1990 es distinto al periodo subsiguiente.

Los resultados para los modelos estimados con el enfoque de OGE partidario y el de calificación formal-institucional de la independencia del OGE se presentan en las Tablas I y II respectivamente. En ambos casos, con pseudo  $R^2$  de ,46 y ,40 el modelo funciona bien y confirma la relación esperada entre los OGE y la aceptabilidad electoral, aunque no para todas las otras variables<sup>9</sup>.

En lo concerniente al Modelo 1, se observa en la Tabla I que los coeficientes para un OGE independiente y un OGE mixto partidarizado son tanto positivos como significativos, en comparación con la categoría omitida de un OGE dominado por un único partido. Para interpretar el tamaño del efecto se reportó la primera diferencia máxima. Esto indica el cambio en la probabilidad de una elección «aceptable» al cambiar una variable independiente desde su valor mínimo a su valor máximo, mientras se mantienen constantes en su media todas las otras variables, con excepción de las dos variables binarias sobre partidos gobernantes/presidentes en ejercicio y la variable categórica del partidismo de los OGE, las que se mantuvieron en cero constante (respectivamente partido gobernante/candidato en ejercicio no presentes en la elección presidencial y OGE con partido único dominante). El tener un OGE independiente mejora en un 50% la probabilidad de unas elecciones aceptables relativas a cuando un OGE es dominado por un único partido (de ,48 a ,98). Como era de esperar, el contar con un OGE mixto partidarizado tiene un efecto menor, aunque todavía significativo, al aumentar la probabilidad de elecciones aceptables en un 37% (de ,48 a ,85). La categoría «intermedia» no difiere notablemente de la categoría de OGE dominada por un único partido (solamente 5,8% de los casos se clasificaron así).

Para las variables sobre partidos en el poder y presidentes en ejercicio, el enfoque produce dos coeficientes para cada una. En el Modelo 1, el primer coeficiente para ambas variables de partidos gobernantes/presidentes en ejercicio es muy significativo y negativo, lo que indica que ambas variables reducen la probabilidad de que las elecciones sean aceptables o defectuosas en vez de inaceptables. Además, el coeficiente negativo más alto en la variable binaria para presidentes en ejercicio indica que la presencia de

9. Las estadísticas descriptivas se encuentran en el ANEXO I mientras que el ANEXO II contiene una lista de las variables utilizadas y sus fuentes. Hay 20 casos en los que las elecciones presidenciales fueron a una segunda vuelta y, por lo tanto, es probable que en éstos se haya violado la suposición de observaciones independientes. Se corrigieron los errores estándar de las estimaciones del parámetro al especificar errores estándar robustos Huber-White aglomerados en las vueltas electorales.

TABLA I. MODELO 1: PRONÓSTICOS DE LA CALIDAD DE ELECCIONES:  
 MEDICIÓN DE PARTIDISMO DE LOS OGE

Calidad de las elecciones	B	Primera diferencia
OGE partidario		
OGE independiente	3,83** (1,45)	0,50
OGE intermedio	-0,82 (2,04)	-0,19
OGE mixto partidario	1,83* (0,94)	0,37
OGE dominado por un solo partido	catagoría omitida	
Corrupción	-0,02 (0,56)	-0,03
Volatilidad electoral	0,001 (0,020)	0,02
Margen	-0,06** (0,02)	-0,66
Nivel democrático ( <i>Polity</i> ), rezagado	0,016 (0,08)	0,07
PIB per cápita:		0,88
(aceptable, defectuosa) vs. inaceptable	-0,92 (0,77)	
aceptable vs. (defectuosa, inaceptable)	0,89 (0,74)	
Partido en el poder		0,22
(aceptable, defectuosa) vs. inaceptable	-16,20** (2,75)	
aceptable vs. (defectuosa, inaceptable)	0,91 (0,83)	
Presidente en ejercicio		-0,44
(aceptable, defectuosa) vs. inaceptable	-19,38** (2,94)	
aceptable vs. (defectuosa, inaceptable)	-3,30 (2,13)	
Post-89	0,80 (0,66)	0,19
Corte 1	20,86** (3,36)	
Corte 2	-2,22 (3,44)	
Wald $\chi^2$ (df)	806,23(14)**	
Log de pseudo-probabilidad	-35,74	
Pseudo R <sup>2</sup>	,46	
N	103	

Observación: Los márgenes de errores estándar se encuentran entre paréntesis: \*p < ,05; \*\*p < ,01.  
 Las primeras diferencias máximas reflejan la probabilidad de una elección «aceptable», con todas las otras variables ajustadas a su media, excepto OGE partidario y las dos variables de ejercicio del poder, las que están ajustadas en 0. Como modelo de probabilidades proporcionales parciales, los coeficientes n-1 se calculan para las tres variables en las que se relaciona la suposición de probabilidades proporcionales (o regresión paralela), donde n es el número de categorías que tiene la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia.

un presidente que busca la reelección es más dañina para el proceso electoral que la participación de un partido gobernante con un candidato que no sea el presidente en ejercicio. El segundo coeficiente no es significativo para las variables de partido gobernante/presidente en ejercicio, lo que indica que la presencia de un presidente en ejercicio ni aumenta ni disminuye la probabilidad de tener un proceso electoral aceptable en lugar de uno que sea defectuoso o inaceptable. Para resumir, el efecto de controlar la presidencia aumenta la probabilidad de unas elecciones inaceptables; y lo hace aunque el partido en el poder participe con un presidente en ejercicio o con algún otro candidato, pero el efecto es más fuerte cuando un presidente en ejercicio participa en las elecciones.

Contrario a la expectativa inicial, se encontró que a medida que aumenta el margen de triunfo, disminuye la probabilidad de unas elecciones aceptables ( $p < ,01$ ). En este modelo no existe una relación estadística significativa entre las otras variables –nivel de democracia rezagado por un año, volatilidad electoral, PIB per cápita y la variable binaria de periodo internacional– y el resultado electoral.

A su vez, el Modelo 2 emplea el índice alternativo de independencia formal de los OGE (Tabla II). Se calculó el modelo utilizando el índice formal combinado de los OGE y luego utilizando por separado las puntuaciones por nombramientos y titularidad. Al probarse juntos, el resultado es significativo mientras que al hacerlo individualmente sólo la puntuación por nombramientos es significativa, lo que lleva a la conclusión de que se trata del componente clave del índice. Éstos son los resultados que se reportaron (los resultados con el índice completo son sustantivamente similares).

La primera columna en la Tabla II muestra un modelo sin el término de interacción entre la puntuación por nombramiento formal y la corrupción. En este caso, ninguna de estas dos variables es estadísticamente significativa, lo que apuntala todavía más la idea de que la interacción entre ley y práctica es esencial (la variable OGE tampoco es significativa cuando se omite la variable de corrupción)<sup>10</sup>.

Por su parte, los resultados en la segunda columna muestran que el término de interacción entre el tipo de OGE y la corrupción sí es estadísticamente significativo. Con el fin de interpretar el efecto de interacción, se calcularon las medias ajustadas de la variable dependiente al mismo tiempo que se variaron las puntuaciones por corrupción y nombramiento en todo el rango observado y se mantuvieron todas las otras variables constantes en la media de la muestra. Las medias ajustadas calculan el promedio que se esperaría si cada elección en el modelo fuese similar en todos los aspectos menos en el de la corrupción y los procesos de nombramiento de los OGE. Tal como se esperaba, la independencia formal de los OGE tiene un efecto positivo más fuerte y significativo en la probabilidad de que un proceso electoral resulte bien cuando el nivel de corrupción es bajo. El efecto es más débil y menos significativo en los niveles intermedios y altos de corrupción.

10. Asimismo, se probó un modelo que incluía solamente una puntuación por independencia formal sin la variable de corrupción y también aquí la variable no fue significativa.

TABLA II. MODELO 2: PRONÓSTICOS DE LA CALIDAD DE ELECCIONES: MEDICIONES FORMALES DE OGE

Calidad de las elecciones	Sin interacción		Con interacción	
	B	Primera Dif.	B	Primera Dif.
Subpuntuación de nombramiento de OGE	0,20 (0,17)	,16	1,28* (0,60)	,18
Corrupción	0,005 (0,513)	,00	0,84 (0,65)	-,20
Subpuntuación de nomb. OGE*Corrupción	-	- (0,15)	-0,33*	-
Volatilidad electoral	0,010 (0,018)	,06	0,01 (0,02)	,06
Margen	-0,05** (0,02)	-,81	-0,06** (,02)	-,86
Nivel democrático ( <i>Polity</i> ), rezagado	0,11 (0,12)	,30	,12 (,12)	,34
PIB per cápita (Aceptable, defectuosa) vs. inaceptable	-0,018 (0,600)	,52	-0,135 (0,562)	,44
Aceptable vs. (defectuosa, inaceptable)	0,948* (0,464)		0,879* (0,429)	
Partido en el poder (Aceptable, defectuosa) vs. inaceptable	-14,89** (1,61)	,04	-15,61** (1,43)	,04
Aceptable vs. (defectuosa, inaceptable)	0,55 (0,74)		0,52 (0,74)	
Presidente en ejercicio (Aceptable, defectuoso) vs. inaceptable	-18,15** (1,40)	-,55	-19,14** (1,57)	-,59
Aceptable vs. (defectuoso, inaceptable)	-2,74 (1,41)		-3,03* (1,52)	
Post-1989	1,10 (,67)	,13	1,22 (,72)	,14
Corte 1	17,24** (2,78)	-	15,48** (2,81)	-
Corte 2	-2,15 (3,12)	-	-4,75 (3,60)	-
Wald $\chi^2$ (df)	1.113,08(12)**		1.043,41(13)**	
Log pseudo-probabilidad	-41,88		-40,02	
Pseudo R <sup>2</sup>	,37		,40	
N	103		103	

Observación: Los márgenes de errores estándar se encuentran entre paréntesis: \*p < ,05; \*\*p < ,01.

Las primeras diferencias máximas reflejan la probabilidad de una elección «aceptable», con todas las otras variables ajustadas a su media, excepto OGE partidizado y las dos variables de ejercicio del poder, las que están ajustadas en 0. Como modelo de probabilidades proporcionales parciales, los coeficientes n-1 se calculan para las tres variables en las que se relaja la suposición de probabilidades proporcionales (o regresión paralela), donde n es el número de categorías que tiene la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia.

Se reportaron los resultados del efecto que tiene el nivel de desarrollo económico con dos coeficientes debido a que esta variable viola la suposición de regresión paralela. En concordancia con el Modelo 1, el primer coeficiente es insignificante, lo que indica que cambiar el nivel de desarrollo no modifica de forma significativa la probabilidad de que las elecciones sean aceptables o defectuosas, y no inaceptables. Sin embargo, a diferencia del Modelo 1, el segundo coeficiente sí es significativo, lo que muestra que a medida que aumenta el PIB per cápita también aumenta la probabilidad de que las elecciones sean aceptables, en vez de defectuosas o inaceptables<sup>11</sup>.

Las variables de control de la presidencia funcionan de la misma manera que en el Modelo 1, o sea que la participación de un partido gobernante o presidente en ejercicio en las elecciones aumenta considerablemente las probabilidades de que las elecciones sean aceptables o defectuosas en vez de inaceptables; este efecto es mayor cuando se postula un presidente en ejercicio que cuando se trata solamente del partido gobernante pero con otro candidato que no sea el mandatario en funciones. El margen de triunfo también es significativo ( $p < ,01$ ), pero de nuevo en la dirección opuesta a la que se esperaba al inicio: una puntuación negativa significa que a medida que aumenta el margen de victoria, disminuye la posibilidad de unas elecciones aceptables. Al igual que en el Modelo 1, las variables de nivel de democracia rezagado, volatilidad electoral y la variable binaria de periodo internacional no son estadísticamente significativas<sup>12</sup>.

#### Análisis de los resultados y material de caso

Los resultados de estos dos modelos tomados en su conjunto sirven para sustentar el argumento de que el tipo de organismo electoral que supervisa los procesos electorales para presidente tiene un impacto significativo sobre la calidad de las elecciones en el contexto más amplio de las instituciones de gobernanza electoral. El primer modelo emplea una manera de medir que examina hasta qué grado los directores de los OGE son nombrados por grupos o instituciones que dependen de una o más fuerzas políticas y se les percibe como parcializados al momento de su nombramiento. Esta medida de partidismo de los OGE demuestra que es mucho más probable que un OGE

11. Se probaron especificaciones alternativas de los modelos con el propósito de evaluar el efecto indirecto que tienen las variables en los modelos sobre el tipo de OGE. Se pudo comprobar en ambos modelos que un nivel de desarrollo económico mayor ejerce un efecto positivo indirecto en los procesos electorales al culminar en OGE más independientes. En el Modelo 2, como se hace notar en el texto, también se sigue ejerciendo un efecto directo en la calidad de las elecciones cuando se incluye en el modelo el tipo de OGE. No obstante, no se encontraron pruebas de que el nivel democrático rezagado o cualquier otra variable tenga ese efecto. Cuando se elimina la variable OGE partidizado del Modelo 1, el pseudo  $R^2$  cae de ,46 a ,35. Por otra parte, si se eliminan las variables de interacción y nombramiento de OGE del Modelo 2, el pseudo  $R^2$  cae de ,40 a ,35.

12. Sin embargo, cuando se probó el modelo sin la variable de titularidad (de presidente en ejercicio o partido en el gobierno buscando re-elección), la variable de nivel de democracia fue significativa, lo que sugiere que la inclusión de la variable de titularidad es un poderoso indicador de la voluntad de cometer fraude.

profesional e independiente supervise elecciones aceptables que uno dominado por un único partido. Los modelos intermedios brindan resultados entre estos dos puntos. Este tipo de OGE tiene un impacto sobre la calidad de las elecciones aun cuando se controle el nivel de democracia que existe en un país durante el año anterior a las elecciones, lo que fortalece aún más la idea de que cuando un OGE se independiza del dominio de un único partido agrega una importante contribución institucional a la calidad de las elecciones. Incluso durante el periodo en que un país se vuelve más democrático, la existencia de un organismo electoral que demuestre ser independiente de los partidos y profesional contribuye con claridad a mejorar la probabilidad de que los procesos electorales sean más justos y libres.

Estos resultados también sugieren que es merecido el énfasis que ponen los profesionales de políticas en la naturaleza de los OGE. Es más, una revisión de los casos de país con base en la medición de partidismo de un OGE muestra que los organismos independientes y profesionales ofrecen condiciones casi suficientes para celebrar elecciones exitosas. Sólo hubo tres casos dirigidos por autoridades electorales profesionales con elecciones defectuosas (Haití, 1990; Perú, 1995; Venezuela, julio 2000). En el caso haitiano, la falta de capacidad técnica, quizá atribuible a la naturaleza provisional del OGE y el bajo nivel de recursos en el país condujeron a unas elecciones técnicamente defectuosas, aunque los resultados fueron aceptados por los partidos en la contienda. En Perú, las elecciones defectuosas reflejan la capacidad de manipulación de un presidente en ejercicio que buscaba la reelección al intentar burlar a las autoridades electorales luego de su autogolpe de 1992. En Venezuela hubo negociaciones tardías que condujeron a la creación de un OGE más profesional cuando faltaban tan sólo dos meses para las elecciones, lo que impidió que el nuevo organismo pudiese prepararse de manera adecuada para garantizar que se celebrasen elecciones técnicamente competentes.

Al mismo tiempo, también queda claro que los OGE independientes y profesionales no son una condición necesaria para que se realicen elecciones aceptables en democracias emergentes. Como indica una revisión de los casos de país, en algunos de ellos también los organismos electorales integrados por representantes de diferentes partidos (como en Ecuador y El Salvador) o por una mezcla de personas independientes y representantes de los partidos (como en Uruguay) pueden inspirar suficiente confianza como para lograr resultados exitosos. Durante los periodos de transición de regímenes autoritarios a elecciones transcendentales, las negociaciones entre los partidos condujeron a menudo a la formación de OGE mixtos partidarizados (integrados por representantes de los diferentes partidos). Este tipo de OGE puede inspirar confianza si todos los principales partidos se sienten representados, pero también puede llevar a estancamientos o a niveles inferiores de competencia técnica si se escoge a sus directores por su afiliación política y no por sus capacidades o méritos. Un estudio de los datos indica que un OGE constituido sobre la base de negociaciones y con una representación equilibrada de los partidos puede tener éxito, aunque en tales casos, por lo general, se requiere de una fuerte presencia de observadores internacionales, que ofrecen mecanismos adicionales de rendición de cuentas, como ocurrió en El Salvador en 1994 (o en Nicaragua en 1990, con un OGE en manos de un único partido).

En algunos casos de transición han surgido organismos electorales autónomos y profesionales, con una carrera en administración pública; en estos casos las elecciones son aceptadas prácticamente por todos los partidos. Guatemala tiene una considerable experiencia con entes profesionales y elecciones aceptadas por todos. Asimismo, los procesos electorales en Panamá han gozado de confianza desde que se estableciera un OGE profesional en 1994. Entre los casos estudiados, se crearon OGE dominados por un único partido bajo la hegemonía de ese partido en control del poder en México antes de 1994, en Haití en 1995 y 2000 y en Venezuela en mayo de 2000, así como por un régimen híbrido en Perú en 2000; todos realizaron elecciones defectuosas o inaceptables. Asimismo, en República Dominicana se formaron OGE dominados por un único partido, lo que fue posible porque en este país los miembros del OGE son elegidos por una mayoría simple en el Senado. En consecuencia, tres de cinco elecciones presidenciales fueron consideradas defectuosas o inaceptables.

A su vez, el segundo análisis estadístico examina si tienen importancia los procedimientos de nombramiento y la duración de los periodos cuya intención sea contribuir a crear OGE más independientes. No cabe duda de que sí funciona este mecanismo formal-institucional (en particular los procedimientos de nombramiento) cuya finalidad es alentar la independencia y el profesionalismo, aunque, como cabe esperar, sólo en un contexto más amplio en el que se respetan las reglas del juego. Por lo tanto, en el caso de Venezuela, las mejoras sustanciales logradas en los mecanismos de selección formal del OGE a finales de los noventa no pudo evitar que se volviera a politizar bajo el presidente Hugo Chávez, de la misma manera que la existencia de un mecanismo de selección de OGE casi ideal en Perú no evitó su politización bajo el presidente Alberto Fujimori. Por contraste, México nos brinda un ejemplo en el que un proceso interactivo de presión sostenida por parte de la sociedad civil, los partidos de oposición y disidentes del mismo partido gobernante, con el apoyo de la comunidad internacional, condujo a una apertura gradual del espacio político. Estas mismas presiones tuvieron como resultado el surgimiento concomitante de nuevas leyes y cambios importantes (aunque todavía modestos) en los mecanismos de selección, que facilitaron la creación de un órgano electoral profesional e independiente. Luego del rechazo a las elecciones de 1988, dicho órgano contribuyó a garantizar la realización exitosa de varias contiendas hasta culminar en elecciones presidenciales creíbles y ampliamente aceptadas en 2000.

Como es lógico, se tienen muchas razones para creer que la calidad de las elecciones está asociada con el comportamiento de los partidos políticos, su voluntad de cometer fraude y su capacidad de detectarlo si ocurriera. No obstante, la medición indirecta de organización partidaria (volatilidad electoral) cuyo objetivo era verificar estos asuntos no logra un significado estadístico en ninguno de los dos modelos. Es muy probable que esto se deba en parte a que esta variable funciona mejor en determinar la capacidad potencial de los partidos para detectar fraudes que para determinar su voluntad potencial de cometerlos. En realidad, se han llevado a cabo elecciones democratizadoras en América Latina en una variedad de sistemas de partidos y también se ha producido una degradación del régimen democrático en condiciones variables de volatilidad electoral. Se observan elecciones celebradas en países con una volatilidad

relativamente baja, como Nicaragua y República Dominicana, que han resultado defectuosas o inaceptables a diferencia de países que tienen niveles muy altos de volatilidad como Brasil y Ecuador. Aún queda mucho por hacer para mejorar la manera de medir este factor clave de comportamiento partidario y su impacto sobre la calidad electoral.

Lo que sí se encontró es que la presencia de un presidente en ejercicio tiene un impacto sobre la calidad de las elecciones, con una probabilidad significativamente más alta de elecciones inaceptables cuando un presidente se postula para la reelección. Este hallazgo pone de relieve que los presidentes en ejercicio parecen tener los medios y el incentivo para tratar de manipular las elecciones, en particular si los contextos económicos o políticos no son favorables para su reelección. Los partidos en el poder que no postulan candidatos en ejercicio también tienen un impacto significativo, aunque menor, sobre la probabilidad de que las elecciones sean inaceptables.

Los márgenes de victoria logran importancia estadística en ambos modelos, aunque en la dirección opuesta a la que se esperaba. Un examen más minucioso de los patrones de datos indica que hay, en realidad, muchas elecciones relativamente reñidas pero que sólo unas cuantas resultan problemáticas. Es probable que los observadores internacionales y los medios de comunicación tiendan a concentrar mayor atención en elecciones reñidas que son problemáticas. También se realizan elecciones defectuosas en un contexto de boicot por parte de la oposición, que generan márgenes muy desproporcionados a favor de los ganadores (como ocurrió en Haití en 1995 y 2000 y en Perú en 2000), lo que explicaría el resultado estadístico observado.

Finalmente, también se examinó la existencia de un posible efecto causado por el periodo internacional al utilizar una variable binaria para elecciones celebradas durante y después de la Guerra Fría, pero no se encontró ningún resultado estadísticamente significativo y la inclusión de la variable tuvo poco impacto sobre el modelo en su conjunto. Se postuló la existencia de este efecto debido a que la política exterior estadounidense y europea puso mayor énfasis en la promoción de la democracia durante la era posterior a la Guerra Fría. Si en realidad este efecto ha sido importante para la calidad electoral en la región, es muy probable que haya sido eclipsado por dos dinámicas: por una parte, varias de las transiciones a la democracia en América Latina precedieron al final de la Guerra Fría y fueron en realidad restauraciones democráticas en vez del establecimiento de nuevas democracias, por otra, los problemas con las elecciones han continuado hasta el presente con el resurgimiento de regímenes patrimoniales o híbridos en la región, que han erosionado muchos aspectos de la gobernanza electoral, incluso la independencia de la administración electoral, lo que con frecuencia ha afectado la calidad de las elecciones.

### III. CONCLUSIONES

Todavía falta que en América Latina se arraiguen procesos electorales que gocen de la confianza constante de los votantes. Al hacer uso de dos maneras muy distintas de medir la naturaleza de los organismos electorales, la investigación encontró que

la naturaleza de la administración electoral tiene un impacto sobre la calidad de los procesos electorales en la región que corresponde a lo previsto con base en la literatura relacionada con la gobernanza electoral. Los OGE profesionales e independientes que están libres de toda influencia partidaria y control gubernamental ofrecen una probabilidad mucho mayor para que las elecciones sean exitosas, en particular con relación a los OGE dominados por un único partido. Estas OGE profesionales e independientes no son, sin embargo, una condición necesaria, dado que varios países con OGE mixtos partidarizados (integrados por representantes de dos o más partidos) también han podido consolidar sus procesos electorales. En algunos casos, los OGE con puntuaciones formales bajas en cuanto a su independencia legal administran en la práctica elecciones de gran calidad en un contexto de múltiples partidos que están de acuerdo con las reglas del juego.

Durante este periodo en América Latina, cuando un presidente en ejercicio busca la reelección, la probabilidad de que los procesos electorales sean inaceptables es mucho mayor. Aunque en algunos casos (v. g. Nicaragua 1996) un margen de victoria estrecho puede afectar los juicios emitidos por observadores internacionales en lo referente a la calidad del proceso electoral, los resultados muestran que el problema más importante es el de los procesos electorales boicoteados por una oposición que, según su opinión o la de los observadores internacionales, carecen de suficientes garantías.

En el futuro, el trabajo debe estar dirigido a buscar cómo mejorar la manera de medir variables tales como la capacidad de un partido para detectar el fraude y su voluntad de cometerlo e incorporar factores adicionales al análisis formal una vez se identifiquen las formas de cuantificarlos. Éstos comprenden el papel de la libertad de los medios de comunicación al igual que la manera como la sociedad civil nacional y la presión internacional (observadores internacionales y donantes) puede facilitar la realización de elecciones aceptables, lo que también permitiría una mayor especificación del papel de la administración electoral en interacción con otros factores institucionales claves para la promoción de elecciones competitivas.

Asimismo, sería útil ampliar el análisis para tomar en consideración las elecciones legislativas y municipales. En varios países (v. g. México, Haití y Venezuela) la insatisfacción con la calidad de las elecciones surge primero a este nivel, donde los partidos de oposición emergentes pueden tener mayores posibilidades de ganar. Desde este nivel los partidos de oposición también pueden movilizar más eficazmente el rechazo público a elecciones fraudulentas. En algunos de estos países, las reformas políticas de las últimas dos décadas permitieron por primera vez elecciones a cargos como los de gobernadores o alcaldes, mientras que reformas fiscales descentralizadoras aumentaron la importancia de los resultados. Estas reformas, cuya intención era apaciguar a los opositores al régimen, sirvieron más bien de catalizador para aumentar los desafíos al poder imperante y la presión por el cambio.

Los hallazgos en este artículo fortalecen el argumento de que es pertinente centrarse en la composición partidaria de los OGE. Es deseable realizar cambios en la ley que puedan facilitar la independencia formal de los OGE así como elecciones de mejor calidad, con la observación obvia de que unas reglas formales no son suficientes en sí,

particularmente en situaciones en que las instituciones públicas estén plagadas de corrupción y el Estado de Derecho sea débil. No es sorprendente verificar que la consolidación de las instituciones electorales tiende a avanzar a la par de otras instituciones democráticas clave. En este proceso tiene tanta importancia la presión desde abajo (la sociedad civil) como los esfuerzos desde arriba (liderazgo) y la observación y mediación internacional. Por lo tanto, para mejorar la calidad de las elecciones en las democracias emergentes se requiere la creación de un círculo virtuoso entre las instituciones estatales, la sociedad civil, el Estado de Derecho y la aceptación de las reglas del juego por parte de los partidos políticos.

ANEXO I. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS N.º 104

Variable	Mín.	Máx.	Media o %	Desviación estándar
Calidad de las elecciones				
Inaceptable			6,7%	
Defectuosa			15,4%	
Aceptable			77,9%	
OGE partidarizado				
Independiente			43,3%	
Intermedio			5,8%	
Mixto partidarizado			34,6%	
Partidarizado dominante			16,4%	
Nombramiento de OGE	0	8	3,87	2,37
Corrupción	1	6	3,14	,99
Volatilidad electoral	3,1	74	26,67	16,69
Margen de victoria	0,1	90	14,60	15,74
Rezago democrático	-8,0	10,0	6,18	4,11
PIB per cápita, en miles	,36	8,47	2,61	1,75
Presidente en ejercicio	0	1	,10	,30
Partido en el poder	0	1	,70	,46
Post-1989	0	1	,71	,46

ANEXO II. VARIABLES Y FUENTES

Variable	Valores	Fuente
Éxito de las elecciones	0 (inaceptable); 1 (defectuoso); 2 (aceptable)	Informes de los equipos de observación electoral; reportes en los medios; análisis de literatura secundaria
Post-1989 Rezago democrático	1 es 1990-2004 -8 (muy autoritaria) hasta 10 (muy democrática)	<i>Polity IV</i> y actualizaciones de los autores
PIB per cápita	US\$ 368 (1995) hasta US\$ 8.076 (1995)	Indicadores de Desarrollo Mundial 2002 y actualizaciones por los autores en base a tasas de crecimiento reportadas por el <i>Economist Intelligence Unit</i> (EIU)
Margen de victoria	0,10% a 90%	Payne <i>et al.</i> , 2002 y actualizaciones por los autores
OGE partidarizado	1 (dominio de un único partido); 2 (mixto partidarizado) 3 (independiente/mixto-partidarizado) 4 (independiente, profesional)	Informes de los equipos de observación electoral; reportes en los medios; análisis de literatura secundaria
Nombramiento de OGE	0 a 8	Leyes electorales del país, constituciones e informes de los equipos de observación electoral
Corrupción	1 (no corrupto) a 6 (muy corrupto)	<i>Political Risk Services</i>
Presidente en ejercicio	-1 presidente en ejercicio buscando la reelección	Informes de los equipos de observación electoral; reportes en los medios; análisis de literatura secundaria
Partido en el poder	-1 partido en el poder (o coalición de partidos) buscando la reelección con un candidato que no sea el presidente en ejercicio	
Volatilidad electoral	3,1-74	Conjunto de datos sobre la volatilidad electoral de la cámara baja tomado de <a href="http://www.unm.edu/~polsci/faculty_listing/Roberts.htm">http://www.unm.edu/~polsci/faculty_listing/Roberts.htm</a> y actualizado por los autores

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACE. Electoral Management Index y páginas web asociadas, 2000. En <http://www.aceproject.org/main/english/em/em/default.htm>.
- BONEO, Horacio. Observation of Elections. En ROSE, Richard (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000.
- BOOTH, John A. Electoral Observation and Democratic Transition in Nicaragua. En MIDDLEBROOK, Kevin (ed.). *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, Univ. of California, San Diego, 1998.
- BOWMAN, Kirk; LEHOUCQ, Fabrice y MAHONEY, James. Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy and Central America. *Comparative Political Studies*, 2005, 38 (8): 939-970.
- BRANT, Rollin F. Assessing Proportionality in the Proportional Odds Model for Ordinal Logistic Regression. *Biometrics*, 1990, 46: 1171-1178.
- CAREY, Henry F. Electoral Observation and Democratization in Haiti. En MIDDLEBROOK, Kevin (ed.). *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1998.
- CAREY, John M. Parchment, equilibria, and institutions. *Comparative Political Studies*, 2000, 33 (6): 735-761.
- CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 2002, 13 (1): 5-21.
- CUKIERMAN, Alex y WEBB, Steven B. Political Influence on the Central Bank: International Evidence. *World Bank Economic Review*, 1995, 9 (3): 397-423.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B. y NEYAPTI, Bilin. Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes. *World Bank Economic Review*, 1992, 6 (3): 353-398.
- EISENSTADT, Todd A. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- ELKLIT, Jørgen. Free and Fair Elections. En ROSE, Richard (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000.
- ELKLIT, Jørgen y REYNOLDS, Andrew. The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2002, 42 (2): 86-119.
- ELKLIT, Jørgen y SVENSSON, Palle. What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*, 1997, 8 (3): 32-46.
- FREEDOM HOUSE. *Mission to Paraguay* (Freedom House Special Report. Washington D.C.: septiembre de 1989).
- GILLMAN, Howard. *The Votes that Counted: How the Court Decided the 2000 Presidential Elections*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- HARTLYN, Jonathan. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.
- HARTLYN, Jonathan y MCCOY, Jennifer. Assessing Electoral Manipulation in Democratizing Contexts. En SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne: Rienner Press, 2006.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2004, 2 (4): 725-740.

- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*. Stockholm: IDEA, 2002.
- KEEFER, Philip y STASAVAGE, David. The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence, and the Credibility of Monetary Policy. *American Political Science Review*, 2003, 97 (3): 407-423.
- LAMBSDORFF, J. Graf. Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index, 2004. En [http://www.icgg.org/downloads/FD\\_CPI\\_2004.pdf](http://www.icgg.org/downloads/FD_CPI_2004.pdf).
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves?: Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 2002, 23 (1): 29-46.
- LEHOUCQ, Fabrice E. y MOLINA, Iván. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 2000.
- MCCOY, Jennifer. Monitoring and Mediating Elections during Latin American Democratization. En MIDDLEBROOK, Kevin (ed.). *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1998.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F. y SHUGART, Matthew Sobert. The Accountability Deficit in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MOZAFFAR, Shaheen. Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review*, 2002, 23 (1): 85-101.
- MOZAFFAR, Shaheen y SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction. *International Political Science Review*, 2002, 23 (1): 5-27.
- MUNCK, Gerardo L. How Do We Craft Intermediate Categories of Political Regimes? En SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Press, 2006.
- NATIONAL COMMISSION ON FEDERAL ELECTION REFORM. *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*. Charlottesville, Virginia y New York: Miller Center for Public Affairs y The Century Foundation, 2001. En <http://www.reformelections.org>.
- O'DONNELL, Guillermo. Debating the Transition Paradigm: In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'. *Journal of Democracy*, 2002, 13 (3): 39-45.
- OSCE/ODIHR. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2003.
- PASTOR, Robert A. Mediating Elections. *Journal of Democracy*, 1998, 9 (1): 154-163.
- PASTOR, Robert A. A Brief History of Electoral Commissions. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Mark F. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel G.; CARRILLO FLÓREZ, Fernando y ALLAMAND ZAVALA, Andrés. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C.: IDB e INTERNATIONAL IDEA, The Johns Hopkins University Press, 2002.
- SCHEDLER, Andreas. Incertidumbre Institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México. Ponencia presentada en el XXII *International Congress of the Latin American Studies Association*. Miami, 16 a 18 de marzo de 2000.
- SCHEDLER, Andreas. The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 36-50.

- SCHEDLER, Andreas. The Logic of Electoral Authoritarianism. En SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.
- SCHMIDT, Gregory D. Delegative Democracy in Peru? Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2000, 42 (1): 99-132.
- WILLIAMS, Richard. Generalized Ordered Logit/Partial Proportional Odds Models for Ordinal Dependent Variables. *The Stata Journal*, 2006, 6 (1): 58-82.
- ZAKARIA, Fareed. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton & Company, 2003.