

**(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina**

Por Diego Brenes, [dbrenes@usal.es](mailto:dbrenes@usal.es), Universidad de Salamanca

Las elecciones constituyen un mecanismo de selección de titulares del poder político cuyo objetivo es la designación por los ciudadanos de aquellos que lo ejercerán en una comunidad. Bajo esta óptica, tres son las funciones que se les atribuyen a las elecciones: producir representación, producir gobierno y producir legitimación (Vallés y Bosch, 1997: 16). El reenvío al concepto de democracia representativa es inmediato; no obstante, como bien lo ha precisado la teoría política en las últimas tres décadas, la democracia no se limita a elecciones, hacerlo conllevaría una comprensión minimalista de ésta, en la cual el sujeto es el votante y no el ciudadano (O'Donnell, 2007: 14).

Sin ánimo de entrar en la riqueza del debate doctrinario entre democracia electoral o formal y aquella que se le contraponen como real, lo cierto es que en ambas el papel de las elecciones libres e imparciales es central para el juego democrático, aceptación que en el entorno de la política actual latinoamericana pasa con particular rigurosidad por el accionar de sus organismos electorales. No en vano, Alcántara (2009) insiste en recordar el carácter técnico que conlleva un proceso electoral y la necesidad de "poner en marcha medidas precisas que garanticen el correcto desarrollo de su fin último que no es otro que transferir impecablemente y en un tiempo lo más corto posible las preferencias de los electores".

De acuerdo con Picado (2006a), la relación entre las élites parlamentarias y los organismos electorales destaca por tres razones: 1) el Poder Legislativo es el responsable de diseñar y reformar el régimen electoral, 2) en la mayoría de los países latinoamericanos, los Parlamentos intervienen directa o indirectamente en la designación de los jefes de los organismos electorales, y 3) normalmente es en el Congreso donde se aprueban los presupuestos para la administración electoral. A estas influencias desde el Congreso, y como contraparte, corresponde a los organismos electorales el papel protagónico en la gestión de las actividades tendientes para la designación de los cargos de elección popular, incluyendo los propios de los legisladores.

El presente boletín pretende entonces un acercamiento a la percepción que desde las élites parlamentarias latinoamericanas existe tanto respecto de los organismos electorales per se, como respecto de los procesos electorales en concreto, ocupándose principalmente en su grado de confianza. Para ello se toma en consideración las opiniones de los actuales parlamentarios latinoamericanos recogidos en la base de datos del Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca.

**Confianza en los organismos electorales**

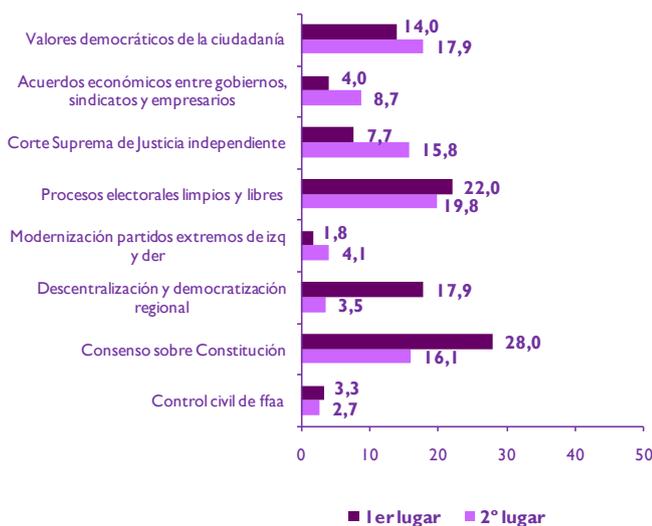
A efectos de lograr uniformidad conceptual, si bien el género "organismos electorales" usualmente se refiere a las autoridades electorales que constituyen la máxima jerarquía en cada país en lo referente a la administración electoral (Picado, 2006b: 2); lo cierto es que este concepto también engloba lo propiamente referido a la jurisdicción electoral, sea el campo competencial relativo a la resolución del contencioso electoral, también conocido como justicia electoral.

En otras palabras, en organismos electorales, o bien en la función electoral misma, se entienden incluidas tanto las labores administrativas (gestor) como las jurisdiccionales (juez). Así, el presente trabajo privilegia aquellas definiciones genéricas sobre organismos electorales que lo entienden como "la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral" (Hernández Becerra, 2000), o que también bajo la denominación "órganos electorales supremos" refiere a las "instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales" (Jaramillo, 2007: 373).

Cada país escoge su propio diseño institucional de organismo electoral; de esta manera, respecto de sus funciones administrativa y jurisdiccional, existen modelos que separan tales tareas en organismos independientes entre sí, mientras que otros unifican y concentran ambas competencias. En este sentido, sobre la justicia electoral existen diseños que le ubican como una rama especializada a lo interno del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela), o bien incluida en la jurisdicción contenciosa-administrativa (Colombia y Nicaragua); mientras que otros le asignan tal tarea jurisdiccional al mismo órgano encargado de la gestión-administración electoral (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay). Estos últimos son los llamados tribunales o cortes electorales predominantes en América Latina y que configuran lo que Orozco Henríquez denomina “jurisdicción especializada en materia electoral autónoma” (2007: 1172-1174 y 1176). Estas diferencias de modelo resultan de importancia ya que al no coincidir las competencias en un mismo órgano, se da paso a diferencias institucionales y estructurales a considerar tanto si se pretende un análisis de naturaleza comparada, como si se trata de un estudio de caso.

Según se señalaba, los procesos electorales limpios y libres están intrínsecamente relacionados con el concepto de democracia, así, dentro de una variedad de características entendidas como fundamentales para la consolidación de la democracia, el conjunto de diputados latinoamericanos pareciera respaldar de manera significativa tal premisa (Gráfico 1). No en vano, como primera opción entre las respuestas dadas por los parlamentarios, “los procesos electorales” ocupan un lugar preferencial (22%), sólo por detrás de “el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas” (28%); mientras que es la característica para la consolidación de la democracia más citada por los diputados latinoamericanos en segundo lugar (19,8%).

**Gráfico 1: Características más importantes para la consolidación de la democracia**



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

No obstante, y pese a ese primer acercamiento favorable, un análisis detallado por país considerando únicamente las respuestas dadas en primer lugar, el panorama cambia significativamente. Así, de aquellos que responden “los procesos electorales limpios y libres” como principal característica para la consolidación democrática Perú, Bolivia y Argentina muestran porcentajes por debajo del promedio latinoamericano: 9,6, 10,3 y 4,3; respectiva-

mente (Gráfico 2).

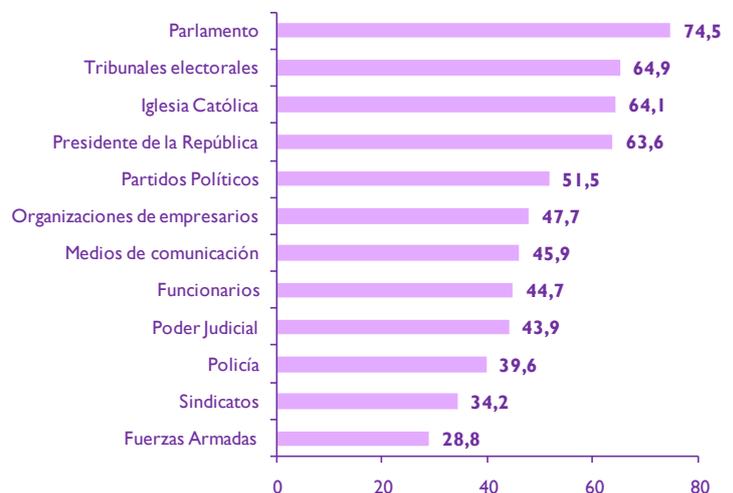
**Gráfico 2: Porcentaje de parlamentarios que responde en primer lugar “procesos electorales limpios y libres”**



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

En cambio, al comparar la confianza de los organismos electorales frente a otras instituciones, ésta deviene favorablemente al punto que para los diputados latinoamericanos dichos organismos ocupan la segunda posición respecto de un total de doce instituciones consultadas, solo superados por los propios Parlamentos (Gráfico 3). En este sentido, la diversidad en los niveles de confianza institucional es de remarcar, así los diputados confían más en los Parlamentos (74,5%), los Tribunales electorales (64,9%), la Iglesia Católica (64,1%) y el Presidente de la República (63,6%), en tanto que las instituciones de menor confianza son las Fuerzas Armadas (28,8%) y los Sindicatos (34,2%).

**Gráfico 3: Confianza institucional (%mucho + bastante)**



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

De igual manera, el grado de confianza en los organismos electorales según país -y sumándose al efecto las opiniones en cuanto a mucha y bastante confianza- presenta valores por debajo del 50% en 6 de los 17 países en análisis (Gráfico 4): Paraguay (25,0%), Honduras (28,6%), Ecuador (33,7%), El Salvador (44,4%), República Dominicana (44,6%) y Nicaragua (40,5%). Incluso, al hacer un examen más minucioso y recurrir a las series temporales para el indicador en mención, puede verificarse una tendencia en los últimos diez años hacia la disminución en la confianza de los organismos electorales. De hecho, conforme a los datos disponibles, solamente 4 países (Bolivia, Colombia, Nicaragua y Panamá) aumentan sus opiniones favorables respecto de su última medición, véase Tabla 1, dentro de las cuales el repunte en el caso nicaragüense lo es siempre en un marco de baja confianza (38,0% a un 40,5 %).

La lectura sobre la disminución de la confianza en los organismos electorales tiene especial atención en los casos paraguayo, costarricense y mexicano, países en los cuales la serie temporal refleja, respectivamente, diferencias de 62,5, 18,3 y 28,7 puntos porcentuales respectivamente respecto de sus anteriores medidas de confianza desde las élites parlamentarias. En sentido contrario, pero igualmente llamativo resulta el caso colombiano que pasa de un 33,9% de confianza en el 2002 a un 73,0% en el 2006.

Coyunturas políticas, circunstancias propias de la realidad política de cada país y sus respectivos estudios de casos son los que pueden explicar estas marcadas diferencias, recuérdese como los procesos electorales costarricense y mexicano para el año 2006 se perfilaron en ambientes muy polarizados, caracterizados además por alta litigiosidad post-electoral a propósito de resultados estrechos (Molina et al, 2008; Sonnleitner, 2007; y, Aziz, 2007). Precisamente, elecciones cerradas en sus resultados han puesto de manifiesto la importancia del juez electoral como

actor político, máxime si median cuestionamientos a la autoridad electoral en contextos sumamente polarizados como lo fueron los casos de Honduras (elecciones generales de noviembre del 2005), El Salvador (elecciones municipales de marzo del 2006), México (elecciones presidenciales de julio del 2006) y Costa Rica (elecciones presidenciales de febrero del 2006 y referéndum sobre el TLC en octubre del 2007).

**Gráfico 4: Confianza en organismos electorales según país (% mucha + bastante)**



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

**Tabla 1: Confianza de las élites parlamentarias en los organismos electorales (%mucha + bastante)**

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina					80,9				80,8	
Bolivia			53,2				62,2			
Brasil					80,3					
Chile				77,2				83,3		
Colombia				33,9				73,0		
Costa Rica				90,1				71,9		
Ecuador (*)				33,7						
El Salvador					52,5			43,5		
Guatemala		82,3				68,8				67,3
Honduras				36,1				28,6		
México					85,5			56,8		
Nicaragua				38,0					40,5	
Panamá	95,3					98,5				
Paraguay					87,5					25,0
Perú (*)								64,9		
R. Dominicana				59,5				44,9		
Uruguay (*)							87,0			

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (1999-2008).

\*En estudios anteriores no se preguntaba por la confianza en los organismos electorales.

## Confianza en los procesos electorales

Los datos del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA) también muestran el grado de confianza para con los procesos electorales, separándose entonces el estudio de la dimensión orgánica para intervenir en la propiamente procesal y de gestión electoral (Tabla 2). De esta manera, en una escala de valoración del grado de confianza donde 1 es mínima y 5 máxima, al ponderar la confianza sobre las últimas elecciones nacionales celebradas -la mayoría en el año 2006- solo en tres de diecisiete países analizados sus diputados confieren un grado de confianza superior a 4,5 (Chile, Panamá y Uruguay), en otros cinco el grado está comprendido entre 4,0 y 4,5 (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Paraguay). De los restantes nueve países, en Brasil, Colombia, Nicaragua y Perú la media se sitúa entre 3,5 y 3,9, mientras que es inferior a 3,5 en Ecuador, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana. La menor confianza en los últimos procesos electorales se encuentra en Honduras con una confianza media de 3,26 en la escala de 1 a 5.

**Tabla 2: Confianza de las élites parlamentarias en los resultados electorales (valoraciones medias)**

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina			4,46		4,34						4,20				4,10	
Bolivia	4,43				3,61				3,22				4,08			
Brasil											3,74					
Chile	4,99				4,78					4,84				4,51		
Colombia						3,91				3,29				3,65		
Costa Rica		4,90				4,61				4,25				4,00		
Ecuador				4,02		3,18				3,48						
El Salvador		3,35			3,45			3,71			3,48			3,41		
Guatemala			3,70					4,43				3,86				4,08
Honduras		3,39			3,37					4,05				3,26		
México		3,03			3,65			3,41			3,78			3,38		
Nicaragua				3,30						3,57					3,59	
Panamá							4,58					4,60				
Paraguay	2,80					3,98					4,21					4,15
Perú			3,78						1,85					3,74		
R. Dominicana		2,44				3,23				3,40				3,36		
Uruguay			4,88					4,65					4,79			

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (1993-2008).

Al revisar las series temporales de los últimos 15 años, las valoraciones de los últimos procesos electorales cobran aún más preocupación, toda vez que en nueve de los países latinoamericanos analizados dichas valoraciones disminuyen respecto de la valoración inmediata anterior. Es decir, no solamente se está en presencia de un estado regional alejado del óptimo deseable (Alcántara, 2009), sino que ese estado es el resultado de una tendencia a la baja en la confianza a los procesos electorales en la región.

## Conclusiones

Los organismos electorales importan; no obstante, la fotografía de la confianza desde los diputados latinoamericanos para con sus respectivos organismos y procesos difieren entre sí, destacándose una marcada tendencia a la baja en ésta en la última década.

Al examinarse Latinoamérica como un todo, lo cierto es que la relación entre la confianza a los tribunales electorales y a los procesos electorales resulta significativa (.000); sin embargo, esto no necesariamente es así a lo interno de cada país. Será entonces en estudios que pasen por una ponderación de la naturaleza y modelo de cada organismo electoral, concentrado o dividido en su administración y jurisdic-

ción (Barrientos, 2009), o bien, en circunstancias particulares como resultados electorales estrechos y alta litigiosidad electoral (Molina et al, 2008; Sonnleitner, 2007; y, Aziz, 2007), donde pueden propiciarse relaciones causales explicativas de la variación en el soporte político que desde las élites parlamentarias se incrementa para con los procesos electorales en general y los tribunales en particular.

En esa lógica de estudio de caso, que supera el marco de este trabajo, Barrientos (2009) también expone como causas relevantes a estudiar los grados de competitividad en las elecciones junto a la posición que ocupa un partido político (gobierno u oposición) como resultado de dichas elecciones; asimismo, Picado (2006a) advierte la tendencia a una posición más crítica hacia la administración electoral en los legisladores que se ubican a la izquierda del espectro ideológico, al tiempo

que sugiere investigar si existe alguna relación entre la apreciación general que las élites tengan con su disposición y efectividad para generar reformas electorales de trascendencia.

Finalmente, como otra línea de investigación en torno a la (des) confianza sobre los organismos electorales, importa su comparación y comportamiento vis-à-vis con otras instituciones, verbigracia respecto del Poder Judicial, y en procura de verificar si las causas que afectan la confianza de éste le resultan también aplicables.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2009). "Cuestiones electorales", Análisis para Infolatam, 24 mayo, 2009.
- Alcántara, Manuel (Dir.). Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2008).
- Aziz Nassif, Alberto (2007). "Élections et polarisation au Mexique". En Dabène, Olivier (Editor). *Amérique latine, les élections contre la démocratie?* Paris: Editorial Presses de Sciences Po, pp.237-260.
- Barrientos, Fernando (2008). "Organismos electorales y confianza en las elecciones en América Latina". Ponencia presentada en el Seminario de Investigación del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.
- Hernández Becerra, Augusto (2000). "Organismos electorales". *Diccionario Electoral*. San José: IIDH. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>
- Jaramillo, Juan (2007). "Los órganos electorales supremos". En Nohlen, Dieter et al (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), México: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, pp.371-436.
- Molina, José Enrique (et al) (2008). *Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas*. Cuaderno de CAPEL n.º 52. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL).
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. 1ª edición, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Picado León, Hugo (2006a). "Administración electoral y élites parlamentarias en Latinoamérica". Ponencia presentada en el Seminario de Investigación del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.
- Picado León, Hugo (2006b). "Calidad de las elecciones en América Latina: La independencia formal de los tribunales en México, Centroamérica y Panamá". *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*. Disponible en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104361/en/>
- Sonnleitner, Willibald (2007). "Élections serrées dans des contextes polarisés". En Dabène, Olivier (Editor). *Amérique latine, les élections contre la démocratie?* Paris: Editorial Presses de Sciences Po, pp.131-159.

-Orozco Henríquez, Jesús (2007). "El Contencioso Electoral y La Calificación Electoral". En Nohlen, Dieter et al (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), México: Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, pp.1152-1288.

-Vallés Casadevall, Joseph M. y Bosch Guardella, Agustí (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, España, Editorial Ariel.

## Boletines anteriores

- "Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad", por Claire Wright, Universidad de Salamanca, n.º 1-09, marzo 2009.
- "La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China", por Inés Amezcaga, Universidad de Salamanca, n.º 2-09, marzo 2009.
- "El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?", por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, n.º 3-09, abril 2009.
- "Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos", por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, n.º 4-09, abril 2009.
- "Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos", por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, n.º 5-09, mayo 2009.
- "Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos", por María García, Universidad de Salamanca, n.º 6-09, mayo 2009.
- "Percepciones de las elites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina", por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, n.º 7-09, junio 2009.
- "Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina", por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, n.º 8-09, junio 2009.
- "La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos", por Ariel Sribman, Universidad de Salamanca, n.º 9-09, julio 2009.