



Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá

Hugo Picado León

► To cite this version:

Hugo Picado León. Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.1562-1582. halshs-00104361

HAL Id: halshs-00104361

<https://shs.hal.science/halshs-00104361>

Submitted on 6 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CALIDAD DE LAS ELECCIONES EN LATINOAMÉRICA:
LA INDEPENDENCIA FORMAL DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y
PANAMÁ¹

Hugo PICADO LEÓN
Universidad de Salamanca
hpicado@usal.es

RESUMEN: Este artículo se dedica al análisis de la independencia de las autoridades electorales en México, Centroamérica y Panamá. Partiendo de la premisa teórica de que las instituciones importan, se sigue la línea de estudios recientes que argumentan acerca de la necesidad de dedicar mayores esfuerzos al estudio de la administración electoral y, en particular, a las características de las autoridades encargadas de la gestión de las elecciones y su relación con la calidad de los procesos electorales. En tal sentido, se operacionaliza el concepto de independencia de las autoridades electorales para que permita describir, de manera general e inteligible, la situación de los tribunales electorales de la referida región, para lo cual se elabora el Índice de Independencia Formal de la Administración Electoral.

Palabras Clave: Tribunales electorales, administración electoral, independencia de autoridades electorales, diseño institucional, índices.

¹ Este artículo constituye una nueva versión del trabajo presentado en el Seminario de Investigación del Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, en abril de 2006, y ha sido enriquecido con base en los comentarios de profesores, investigadores y estudiantes asistentes al referido Seminario, a quienes expreso mi gratitud. El texto es producto de la investigación mucho más amplia llevada a cabo para la tesis doctoral denominada: "Diseño y gestión de elecciones: la reforma y la administración electoral costarricense en perspectiva comparada". Agradezco en todo el proceso la amable dirección y atinadas recomendaciones de la profesora Dra. Fátima García Díez, aunque las inconsistencias de este trabajo son entera responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo general la descripción comparativa del grado de independencia formal de las autoridades electorales en México, Centroamérica y Panamá en la actualidad. Como objetivos específicos se plantean: a) ubicar el tema de la independencia de las autoridades electorales dentro del estado de desarrollo analítico conceptual sobre administraciones electorales, b) elaborar un índice que resuma una serie de indicadores sobre la independencia formal de las administraciones electorales, c) aplicar ese índice al estudio empírico-descriptivo de los tribunales electorales de México, Centroamérica y Panamá. En este artículo el concepto de independencia se utilizará en su sentido estricto, referido a determinada configuración de los organismos de administración electoral en referencia a los partidos políticos y, en particular, a aquellos representados en el poder ejecutivo y en el parlamento de cada país, que limita la injerencia de los segundos sobre los primeros².

En efecto, para alcanzar ciertos estándares en calidad de la democracia se requiere que la actividad de las autoridades electorales se desarrolle en apego a criterios de neutralidad e imparcialidad, semejantes a los esperados de los jueces (Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003:6, Schedler 2000:30). Por tal razón, al emprender el análisis de las autoridades electorales, conviene aprovechar los avances en la operacionalización del concepto de independencia alcanzados por los estudios sobre poderes judiciales. Si una autoridad electoral no actúa de manera independiente, los efectos podrían ser nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación, o la distorsión de las elecciones (Planas 2000:628-639). Según la literatura sobre sistemas de justicia, la independencia de las autoridades tiene un aspecto interno o normativo y otro externo o institucional. Desde el punto de vista normativo, las autoridades judiciales, al igual que los jueces, deben actuar como agentes morales autónomos, dispuestos a cumplir sus deberes públicos independientemente de sus consideraciones personales e ideológicas. En este sentido, la independencia sería una característica deseable del carácter del agente. La dimensión externa o institucional de la independencia se refiere a los mecanismos institucionales diseñados con el objeto de proteger la imparcialidad del agente (Ferejohn 1998:1). De las autoridades electorales, al igual que de los jueces en su ámbito de acción, se espera que en el ejercicio de sus funciones actúen sometidos únicamente a criterios técnicos de legalidad y que se encuentren libres de injerencias impropias tales como coacción, amenazas, sobornos, manipulación y clientelismo (Hammergren 2001, Linares 2004). Reconociendo el valor de esos aportes, este artículo se centrará en el análisis de elementos del diseño institucional destinados a salvaguardar la independencia de las autoridades encargadas de la gestión de las elecciones.

Por autoridades electorales se entienden los cuerpos colegiados que, entre el género *organismos electorales*, constituyen la máxima jerarquía en cada país en lo referente a la administración electoral, y que también llamaremos, indistintamente, “tribunales electorales”, y que incluyen —en la parte empírica— al Instituto Federal Electoral de México, al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, al Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, al Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y al Tribunal Electoral de Panamá. Debido a que este artículo se centra en la administración electoral y, concretamente, en los organismos dedicados a la gestión de las elecciones, se excluye del análisis lo relativo a la resolución de conflictos electorales, por lo que, donde los haya, no se consideran las funciones propias de la jurisdicción electoral, aún cuando en varios países latinoamericanos la administración y la justicia electoral se concentren en un mismo organismo³.

Para fines comparativos se ha seleccionado la región compuesta por México, Centroamérica y Panamá, en consideración a su convergencia geográfica y cultural, así como sus varias coincidencias históricas, a pesar de las cuales este grupo de países ofrece una notable diversidad en cuanto a los modelos de administración electoral adoptados. Además, se trata de países cuyo estudio, en conjunto, es muy inferior en número al de sistemas electorales de otras regiones. A pesar de su ubicación

² Sobre el uso del concepto de “independencia” de los organismos electorales, así como otros cercanos como “autonomía” e “imparcialidad”, ver Alcubilla 2002:89 y ss.

³ Sobre “organismos electorales” ver Hernández Becerra 2000. Sobre “órganos electorales supremos” ver Jaramillo 1998. Respecto a la relación de estos conceptos con la administración electoral ver López Pintor 2000 y Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003.

geográfica, se excluye de este análisis, en razón de sus particularidades culturales y de régimen político, el caso de Belice. El estudio de México, Centroamérica y Panamá se justifica además por su actualidad, debido a la proximidad temporal de comicios nacionales en esos países. En consecuencia, esta investigación constituye un aporte al estudio de la independencia de las administraciones electorales, en una región geográfica que, respecto a ese tema, no ha sido estudiada de manera comparada (Tabla I)⁴.

TABLA I
CALENDARIO ELECTORAL EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

País	Elecciones recientes	Calendario electoral 2006
Costa Rica	Presidenciales, parlamentarias y municipales 03/02/2002 Presidenciales Segunda Vuelta 07/04/2002 Alcaldes municipales y concejales de distrito 01/12/2002	Presidenciales, parlamentarias y municipales 05/02/2006 Alcaldes municipales y concejales de distrito 03/12/2006
El Salvador	Parlamentarias y municipales 16/03/2003 Presidenciales 21/03/2004	Parlamentarias y municipales 12/03/2006
Guatemala	Presidenciales, parlamentarias y municipales 09/11/2003 Presidenciales Segunda Vuelta 28/12/2003	Sin actividad en 2006.
Honduras	Presidenciales, parlamentarias y municipales 25/11/2001 Presidenciales, parlamentarias y municipales 27/11/2005	Sin actividad en 2006.
México	Parlamentarias 06/07/2003	Presidenciales y parlamentarias 02/07/2006
Nicaragua	Presidenciales y parlamentarias 04/11/2001 Municipales 06/11/2004	Presidenciales y parlamentarias 07/11/2006
Panamá	Presidenciales y parlamentarias 02/05/2004	Sin actividad en 2006.

Fuente: elaboración propia con base en datos de IIDH/CAPEL.

Este artículo toma como base el marco teórico propuesto por Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) en su estudio sobre la calidad de las elecciones en América Latina, para analizar el grado de independencia formal de las autoridades electorales en una región concreta. Con base en ello, se operacionalizará el concepto de independencia y se elaborará un índice que permita comparar la situación de las autoridades en esos países. Según Hartlyn, McCoy y Mustillo, existe cierta influencia del grado de independencia de los organismos electorales sobre los niveles de confianza en ellos, es decir, sobre la percepción ciudadana de que son capaces de gestionar elecciones limpias y justas, sin embargo, la fortaleza de dicha relación depende de la intensidad con que intervengan otras variables. La pretensión de este trabajo, por ende, es necesariamente modesta pues, por su interés esencialmente descriptivo, adolece de elementos suficientes para arribar a consideraciones de causalidad, que quedarán para posteriores investigaciones. Ahora bien, los referidos autores profundizan sobre todo en el desempeño de las autoridades electorales -aspecto fundamental para el análisis de las mismas-, pero reducen la independencia formal a dos indicadores -proceso de nombramiento y duración del mandato-. Por tal razón este artículo procura profundizar en la comprensión y operacionalización de esa independencia formal mediante la construcción de un índice que permita tomar en consideración más aspectos relevantes del diseño institucional⁵. Consecuentemente, el tema central de este trabajo se concreta en la elipse inferior izquierda del Esquema I.

Cabe recalcar que la potencia explicativa de la independencia formal de las autoridades electorales respecto a la confianza ciudadana hacia ellas es muy limitada, pues hay otras variables explicativas que escapan al alcance de este artículo. La autonomía formal alude al diseño institucional que, salvo en los momentos de reforma, tiene un carácter constante, por lo que no puede explicar la

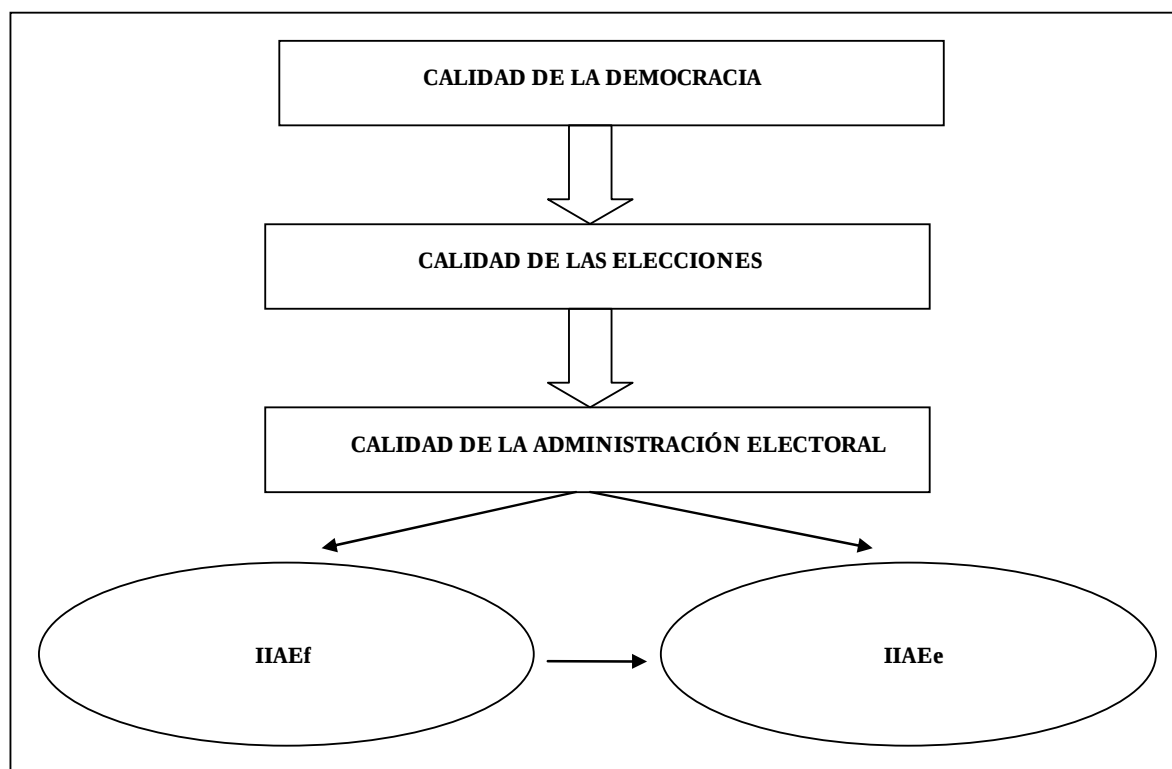
⁴ Con algunas excepciones notables, por ejemplo, los estudios sobre Centroamérica realizados por Selligson y Booth 1995, Lehoucq 2004b, o por García Díez 2001 y 2005.

⁵ Sobre la manera en que en su trabajo operacionalizan la independencia formal, ver Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003:29.

variación en los niveles de confianza. Para esto último sería necesario atender al funcionamiento efectivo de los organismos, lo cual como se dirá, queda pendiente a la recopilación de indicadores en un índice de independencia efectiva de las autoridades electorales (IIAEe), en la misma línea en que apunta el trabajo de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003). De modo que las observaciones que puedan derivarse de este artículo se circunscriben al aspecto formal del diseño institucional. Por otra parte, los estudios sobre elecciones y administración electoral admiten que las elecciones por sí solas son insuficientes para la operatividad del sistema democrático. A lo sumo, bajo el presupuesto poliárquico, se admite que las elecciones son un componente necesario pero no suficiente para la democracia. La calidad de las elecciones, en consecuencia, no necesariamente se correlaciona con otros componentes positivos de un sistema democrático, como puede ser, entre otros, la rendición de cuentas entre los períodos electorales⁶.

El resto del artículo se estructura en tres partes. Primero se plantean algunas consideraciones teóricas referentes a la investigación sobre administración electoral en la literatura, que incluyen una explicación breve de sus dos dimensiones básicas -la orgánica y la procesal- y el tratamiento de la independencia de las autoridades gestoras de elecciones. El posterior apartado se dedica al estudio empírico de la independencia formal de las autoridades electorales en México, Centroamérica y Panamá, para lo cual se utiliza el Índice de Independencia Formal de las Autoridades Electorales (IIAEf) construido para tales efectos. Finalmente, se plantean las conclusiones del trabajo y las líneas de investigación que de él se desprenden.

ESQUEMA I
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO TEÓRICO GENERAL



Fuente: elaboración propia.

II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

⁶ Ver Seligson y Booth 1995:10, Norris 2004:21, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003:2. Sobre la interacción de las elecciones con otros aspectos importantes de la democracia ver Schumpeter 1974, Dahl 1992:266, Pzeworski, Stokes y Manin 1999 y Maravall 2003:24 y ss.

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales juegan un papel decisivo en la configuración y funcionamiento del sistema político. Las reglas electorales importan, pues tienen que ver con la determinación de los candidatos y partidos que ostentarán la representación ciudadana y que tendrán oportunidad de participar en la gestión política. Además, las instituciones electorales, en general, pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos, los electores y, también, sobre la propia administración electoral. En el estado actual de desarrollo científico son muchas las interrogantes en cuanto a los efectos de la administración electoral sobre el sistema político y respecto a las posibilidades de mejorar su desempeño a partir de un adecuado diseño. La preocupación por la administración electoral es más intensa cuando aparecen elecciones de resultado dudoso, sea por fraude o por errores de los encargados de organizar los comicios, o bien cuando caen los niveles de participación⁷.

La investigación sobre administración electoral

A pesar de la evidente relevancia de la administración electoral para el funcionamiento del sistema electoral, en particular, y la democracia, en general, persiste una profunda carencia en cuanto a su conceptualización y estudio sistemático, lo cual causa serios inconvenientes para conseguir datos empíricos ordenados que permitan el análisis comparado y el desarrollo de la teoría. Es motivo de asombro que la teoría sobre sistemas electorales haya, en el mejor de los casos, relegado el estudio de la administración electoral a un lugar totalmente secundario. Aparte de Nohlen (2000 y 2004), Vallès y Bosch (1997) son pocos los que hasta hace poco mencionaban a la administración electoral como aspecto a ser tomado en cuenta en el análisis del sistema electoral. Inclusive en clásicos como Rae (1967) y Lijphart (1994), o en contemporáneos como Cox (2004) y Colomer (2004), es prácticamente inexistente la referencia a la administración electoral.

La falta de atención hacia los aspectos más relacionados con la administración de las elecciones puede deberse, en cierto grado, al sesgo producido por el universo de casos observados. En las denominadas “democracias occidentales avanzadas”, las cuestiones relacionadas con la calidad del proceso electoral han recibido una atención mínima, pues se da por sentado que sus elecciones son siempre transparentes y limpias. A menudo se tiende a pensar que las cuestiones de administración electoral son más técnicas que políticas, pero si esto fuera cierto, cabría esperar que los beneficios o errores en el desarrollo de las elecciones beneficien a todos los actores por igual, lo cual contradice la evidencia empírica. La calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores locales), así como por los observadores internacionales. Pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la evaluación sistemática de la calidad de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas. Una administración efectiva de las elecciones no garantiza elecciones de calidad, pero para que haya calidad en las elecciones es indispensable una administración electoral efectiva⁸.

La teoría sobre sistemas electorales se ha construido a partir del mundo desarrollado, concretamente, del análisis de la realidad europea y norteamericana, debido, en parte, a las dificultades para obtener datos agregados e individuales de otros contextos nacionales. Por ende, la tradición de estudios científicos sobre sistemas electorales se ha centrado mayormente en sistemas políticos de tipo parlamentario. El énfasis en los efectos de elementos como la circunscripción o la fórmula electoral sobre la efectiva circulación del poder político ha eclipsado a otros factores que, dentro de sistemas presidencialistas latinoamericanos, tienen gran relevancia. Es decir, desde la perspectiva de países con sistemas democráticos estables y altos niveles de desarrollo socioeconómico, los elementos

⁷ Sobre el diseño y rediseño electoral ver Reynolds, Reilly y Ellis 2005, así como García Díez 2005. Respecto a la preocupación por el desempeño de las administraciones electorales ver Molina y Lehoucq 1999:11, Mozaffar y Schedler 2002:5.

⁸ Entre la literatura reciente que señala la importancia política de la administración electoral, cabe citar trabajos de Molina y Lehoucq 1999, Corrochano y Díaz 2001, Pérez-Liñán 2001, Eisenstadt 2002, Mozaffar 2002, Thompson 2002, Norris 2004, Lehoucq 2004a. Sobre la calidad de las elecciones y de las administraciones electorales ver Mozaffar y Schedler 2002, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003, Norris 2004.

fundamentales del sistema electoral tienen que ver con el diseño normativo, más o menos abstracto, de aspectos que inciden en la proporcionalidad del sistema, sea mecánicamente (tales como la circunscripción, la fórmula, el tamaño de la asamblea y el umbral) o psicológicamente (estructura del voto, ciclo electoral, desigualdad del voto, coaliciones). Sin embargo, se deja de lado el análisis del funcionamiento de la administración electoral, sin advertir que de la calidad de su gestión depende que el sistema electoral funcione de la manera prevista. Por otra parte, la escasa referencia a la administración electoral en la teoría política puede deberse también a que su estudio exige el manejo de una serie de detalles contextuales y técnicos de complicada recopilación, ordenación y comparación. Esto disminuye notablemente el atractivo de este tema, frente a otros más accesibles y populares entre los investigadores.

No obstante, últimamente la academia muestra un ligero cambio de actitud. Los problemas surgidos durante la elección presidencial de los Estados Unidos en el 2000, especialmente en el Estado de Florida, han generado un incipiente interés en estudiar el funcionamiento y los efectos de la administración electoral. Pero, aparte de las potencias occidentales, en otros países el diseño y funcionamiento de la administración electoral constituye una preocupación de primer orden desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, en el caso mexicano, se ha señalado que la creación y fortalecimiento del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encargados de la administración y de la justicia electoral respectivamente, constituye uno de los factores más relevantes para explicar el paso de un sistema de partido hegemónico, a una democracia pluralista. Por demás está señalar la vigencia del tema en las denominadas “democracias de la tercera ola”, donde siguen presentándose importantes discusiones políticas y académicas tanto en torno al sistema electoral, como sobre el funcionamiento de la administración electoral⁹.

Entre los esfuerzos por sistematizar el conocimiento disponible sobre la administración electoral, Mozaffar y Schedler (2002:9-11) plantean la importancia de estudiar las administraciones electorales considerando tres aspectos: el desafío de la eficiencia administrativa, el desafío de la neutralidad política y el desafío de la rendición de cuentas:

- a) La *eficiencia administrativa* se presenta al nivel de la aplicación de las reglas del juego electoral, donde hay mayor posibilidad de cometer errores, no solo por la magnitud y complejidad de los objetivos que se buscan, sino también por el gran número de personas involucradas. Las elecciones suponen la mayor movilización de la ciudadanía en tiempos de paz. Por tal razón, se requiere un considerable nivel de organización a fin de llevar a cabo una variedad de complejos esfuerzos logísticos bajo severos límites temporales. La credibilidad del proceso electoral reposa, en buena medida, en la capacidad de llevar a cabo una coordinación centralizada a partir de un plan estratégico. La desatención de esos detalles técnicos puede comprometer seriamente dicha credibilidad. Planificar el proceso electoral no debería inducir a rigidez burocrática, pero sí a utilizar las lecciones aprendidas en anteriores procesos a fin de reducir sus costos marginales.
- b) El desafío de la *neutralidad política* tiene gran importancia, sobre todo en regímenes de transición, pues los partidos de oposición tenderán a sospechar del manejo del proceso, a veces con buenas razones. Los regímenes autoritarios pueden simular legitimidad por medio de la manipulación de las estructuras y procesos de la administración electoral a fin de asegurarse determinados

⁹ Respecto a las elecciones estadounidenses del 2000 ver Thompson 2002, Mozaffar y Shedler 2002, Schaffer 2002, Norris 2004. En otras democracias del mundo desarrollado, como Inglaterra, también se presentó un problema reciente vinculado a la administración electoral y que motivó la sentencia del Comisionado Electoral Richard Mawrey, del 4 de abril de 2005, en la que declaró la existencia de fraude en las elecciones locales del Ayuntamiento de la Ciudad de Birmingham, mediante la manipulación del voto por correo. Ver Mawrey 2005.

Las reformas electorales mexicanas de 1990, 1993, 1994 y 1996 tuvieron especial importancia a efectos de consolidar la autonomía y competencia del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver Corrochano y Díaz 2001:135, Andrade 2002:601, Woldenberg 2002:28.

El trabajo de Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003:28 es una manifestación más de la vigente preocupación por la calidad de las elecciones en las democracias latinoamericanas. El gobierno de Michelle Bachelet en Chile, por ejemplo, se plantea como una de sus prioridades la reforma del sistema de elección parlamentaria, debido a los efectos de los distritos binominales sobre la representación política, lo cual previsiblemente supondrá una pugna con al menos un sector de la derecha de orígenes pinochetistas. Respecto al diseño del sistema electoral chileno ver Siavelis y Valenzuela 1996.

resultados. Las autoridades electorales, por ende, necesitan disipar cualquier duda sobre su neutralidad política. En este aspecto, también la eficiencia administrativa juega un rol importante. Los partidos de oposición tenderán a interpretar los errores técnicos como indicadores de fraude. Pero prevenir y controlar los errores técnicos es tarea bastante compleja, sobre todo en el contexto de las nuevas democracias, con sus limitaciones en recursos humanos y financieros.

- c) El desafío de la *rendición de cuentas* se vincula a la necesidad de informar, justificar y ejecutar obligatoriamente la actividad de la administración electoral. Las reglas del juego dejan espacios a la toma de decisiones susceptibles de control por parte de los actores políticos. La transparencia del proceso electoral permite prevenir, detectar y corregir irregularidades, así como probar la integridad de los organismos electorales. La presencia de representantes de partidos políticos, de la opinión pública, de observadores y de fiscales independientes durante las actividades electorales, tiene gran importancia para la credibilidad del proceso. Pero el afán por la transparencia y la rendición de cuentas no debe conducir a un derroche de recursos mediante la creación de burocracia innecesaria. El desafío no consiste en maximizar, sino en optimizar la rendición de cuentas. En el nivel resolutorio del juego electoral, la administración electoral incluye también la indispensable existencia de mecanismos de mediación y solución de las disputas que surjan durante todo el proceso.

TABLA II
LOS TRES NIVELES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

NIVELES Y ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	
NIVELES	ELEMENTOS
1. Creación de reglas del juego electoral. (Seleccionar y definir las reglas básicas del juego electoral). a) <i>Reglas de competencia electoral</i> b) <i>Reglas de administración electoral</i>	- Fórmula - Magnitud del distrito - Determinación de los distritos - Tamaño de la Asamblea - Calendario electoral - Derecho al voto - Registro electoral. - Inscripción de candidatos y partidos - Financiamiento de las campañas - Fiscalización de las elecciones - Diseño de las boletas - Juntas receptoras de votos - Votación, escrutinio y procesamiento - Organismos electorales - Distribución de competencias
2. Aplicación de reglas del juego electoral. (Organizar el juego electoral).	- Registro de electores, candidatos y partidos - Registro de observadores y fiscales - Educación electoral - Voto, escrutinio y procesamiento de datos
3. Resolución del juego electoral. (Declaratoria de los resultados electorales y solución de disputas).	- Admisión de quejas y denuncias. - Procesamiento de casos. - Publicación y ejecución de resoluciones.

Fuente: Mozaffar y Schedler 2002.

Eficiencia administrativa, neutralidad y rendición de cuentas, son criterios que se entrecruzan con los tres niveles en que la administración electoral puede ser estudiada, según esos autores; a saber, el nivel de creación de reglas, el de aplicación de normas y el de resolución del juego electoral (Ver Tabla II):

- a) La *creación de las normas* que rigen la competencia electoral. Se refiere a la escogencia y definición de las reglas básicas del juego electoral, que abarcan la competencia electoral (entre las que se incluye la distritación, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea, el umbral, entre otros aspectos), así como la organización y administración de las elecciones (tales como el registro de electores, la inscripción de candidaturas, el financiamiento de las campañas, el diseño de las papeletas, los organismos electorales, los procedimientos de impugnación, entre otras). Frecuentemente, a algunos organismos electorales se les asignan funciones reglamentarias, es decir, tienen la obligación y potestad de dictar normas que, encontrándose supeditadas a la ley, la desarrollan y detallan.
- b) La *aplicación de las normas*. Es inherente a la organización y realización de la contienda electoral en un Estado de derecho. El derecho electoral, en tanto rama del derecho público, está sujeto al principio de legalidad, razón por la cual toda actividad de la Administración debe ser previamente autorizada por ley. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, los organismos electorales deben aplicar las normas jurídicas a la hora de inscribir electores, partidos y candidaturas, al acreditar fiscales y observadores de los comicios, al instruir a los ciudadanos sobre cómo ejercer el derecho al voto, al realizar el escrutinio, al hacer la declaratoria formal de resultados y, en general, al organizar todo el proceso electoral.
- c) La *resolución de disputas*. La administración electoral incluye también la existencia de mecanismos de control e impugnación de los actos electorales dentro de la vía administrativa. Todo reclamo debe ser tramitado de conformidad con las normas procesales correspondientes. Las quejas, contiendas y disputas deben ser resueltas según los requisitos de fondo y forma exigidos por el ordenamiento jurídico. En ocasiones, la función de control jurisdiccional se asigna a un organismo electoral especializado, por lo que, en tales casos, la función de control administrativo y jurisdiccional se realiza de manera concentrada.

Nuestro estudio sobre la independencia de las autoridades electorales se encuentra inserto dentro de lo que Mozzaffar y Schedler denominarían “desafío de la neutralidad” y abarca fundamentalmente el nivel de *creación de las reglas del juego electoral*, en su acápite *reglas de la administración electoral*, y corresponde al elemento *organismos electorales*.

La administración electoral: dimensiones orgánica y procesal

El concepto “administración electoral” tiene dos dimensiones: a) la relativa a los órganos encargados de la organización, dirección y control de los procesos electorales, y b) la atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, hay que distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión para comprender los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento. En su sentido institucional, “administración electoral” alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos¹⁰.

Frecuentemente la legislación define cuáles son los *organismos electorales*, entre los cuales destacan, por su jerarquía, los tribunales electorales (con funciones administrativas y eventualmente jurisdiccionales). En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas:

¹⁰ Ver López Pintor 2000:9.

- a) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. Algunos estudios señalan que una administración electoral de carácter permanente gestiona los procesos electorales con menor coste que los organismos de duración limitada. Además, los organismos permanentes tienen ventajas en términos de profesionalización y acumulación de experiencia¹¹.
- b) Según su relación y grado de dependencia con el poder ejecutivo, se puede distinguir entre los modelos donde la administración electoral corresponde a un organismo independiente del poder ejecutivo, corresponde al gobierno bajo la supervisión de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno¹².
- c) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria –total o parcial- y organismos sin representación partidaria.
- d) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. La actividad electoral es susceptible impugnación tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, con distintas connotaciones y grados según cada país.
- e) Según su nivel de autonomía, se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, etc.

Por otra parte, en su acepción adjetiva, la administración electoral es fundamentalmente “administración de elecciones”, es decir, gestión y procesos. En este sentido se alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos. En esta dinámica, cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías por parte de la administración electoral¹³.

La administración electoral, en sus dos dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político. Hay motivos para suponer que la administración electoral tiene capacidad para influir sobre el comportamiento electoral, el sistema de partidos, las actitudes políticas, la campaña electoral y, en general, sobre la estabilidad del sistema político. Por ejemplo, con base en el estudio de varios sistemas presidencialistas, Lehoucq (2002:29) argumenta que sólo cuando los partidos delegan la administración electoral a un tribunal autónomo, se evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política. Ello contradice la teoría clásica de la administración electoral, según la cual con sólo asignar la administración de las elecciones al poder ejecutivo y la declaratoria de resultados al poder legislativo se garantiza la amplia aceptación de los resultados electorales. Esa teoría clásica, cuyo origen decimonónico se remonta a una época en que no estaban tan claramente configurados los sistemas de partidos, frecuentemente ha entrado en crisis cuando un mismo partido político ha controlado el ejecutivo y el legislativo. Por otra parte, retomando la argumentación de Cox (2004) es oportuno estudiar la influencia de la administración electoral sobre el sistema de partidos. En el caso latinoamericano, Alcántara (2004) señala la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos. Además, una investigación sobre los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos confirma que los procedimientos de elección influyen en los resultados de las elecciones, que esos procedimientos preestablecidos reflejan ciertos valores políticos de las élites que diseñan los

¹¹ Ver López Pintor 2000:11.

¹² Según datos del año 2000, un 53% de los países del mundo prefieren comisiones electorales independientes del gobierno, en un 27% las elecciones son administradas por el gobierno bajo supervisión de alguna autoridad colegiada y en un 20% son gestionadas únicamente por el Poder Ejecutivo (López Pintor 2000:14).

¹³ Ver López Pintor 2000:18.

regímenes electorales y que esos procedimientos pueden ser manipulados con el objeto de favorecer determinado resultado¹⁴.

Schaffer (2002:80) sostiene que no necesariamente las elecciones “limpias” son más inclusivas, pues existen mecanismos presuntamente “limpios”, que permiten limitar la participación electoral a ciertos sectores, tales como determinado diseño de papeletas que dificultan el ejercicio del voto a sectores de bajo nivel educativo. Por su parte, Lehoucq y Wall (2004) muestran cómo, aún en un estudio de participación política donde se privilegian los factores socioeconómicos, aparece como aspecto relevante un elemento de carácter institucional-espacial (la distancia que tiene que recorrer el elector para ejercer el voto ante las juntas electorales) que depende de una decisión de la administración electoral. En otro estudio, realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochenta, Pérez-Liñán (2001:294) comprueba la profunda influencia de los mecanismos de registro electoral (conformación del padrón), del sistema de voto obligatorio y del nivel de competencia partidaria, sobre los niveles de participación electoral, y concluye que esos bajos niveles principalmente son resultado de la ineficacia de los sistemas de registro latinoamericanos, lo cual también es tarea típica de la administración electoral.

El estudio de la independencia de las autoridades electorales

Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) pretenden medir de un modo sistemático los procesos electorales latinoamericanos, a fin de explicar su relativo éxito. En particular, les interesa explorar el rol de la administración electoral, los diferentes tipos de tribunales electorales y el papel que juegan en la realización de elecciones exitosas y creíbles. Ellos llevan a cabo un análisis cuantitativo que permite evaluar el argumento de que organismos electorales profesionales e independientes son importantes para el éxito de las elecciones. El estudio concluye que existe fuerte evidencia acerca del rol positivo de organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en Latinoamérica, pero siempre tomando en cuenta el contexto en que los mismos operan.

La calidad de las elecciones constituye un concepto de múltiples dimensiones, cuyo análisis entraña una gran complejidad, debido a la variedad de actividades pre-electorales, de la propia jornada electoral y post-electorales que involucra. Por ende, la calidad de las elecciones y la eficacia de las administraciones electorales pueden ser estudiadas desde un acercamiento comprensivo (examinándolas en sus más diversas manifestaciones), selectivo (explorando aspectos específicos con más detalle) o subjetivo (relativo a las percepciones de los actores políticos involucrados). Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) analizan la calidad de las elecciones a partir de lo que definen como una aproximación subjetiva amplia, en términos de una dimensión técnica determinada por los criterios de observadores electorales relativamente imparciales, académicos y medios de comunicación colectiva, aunque también consideran la dimensión política constituida por el grado de aceptación del resultado de las elecciones por la mayoría de los partidos políticos.

Siguiendo a esos autores, la confianza en los procesos electorales depende de que estos se perciban como justos (limpios), precisos (claros) y eficientes (adecuación de los medios a los fines). Una manera de determinar la calidad de las elecciones consiste en verificar la valoración que de las mismas hacen los actores críticos del proceso. En este sentido, las elecciones se considerarían exitosas si la mayoría de partidos y movimientos involucrados aceptan los resultados. Sin embargo, si alguno de ellos los desconociera, podría afectar la legitimidad de los candidatos electos. Esta modalidad de medición tiene la ventaja de que resulta fácil conseguir los datos. Sin embargo, también entraña una dificultad: el comportamiento de los partidos no necesariamente es correlativo con la calidad de las elecciones. Por ejemplo, candidatos perdedores podrían considerar preferible denunciar un fraude

¹⁴ Un significativo cuestionamiento de la teoría clásica se encuentra en Lehoucq 2002:42.

Sobre la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos latinoamericanos se ha dicho que: “*El paulatino incremento del grado de confianza en los procesos electorales, más limpios, iguales, libremente competitivos y técnicamente mejor implementados que nunca, ha sido un claro factor determinante del asentamiento de las maquinarias partidistas que se mueven en un terreno más seguro, de mayor certidumbre y confiabilidad.*” (Alcántara 2004:229).

Thompson 2002:186 ofrece un detallado análisis de los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos, con particular referencia a las elecciones de 2000.

inexistente que aceptar una derrota, si con ello pueden preservar cierta posición dentro de la opinión pública o dentro del propio partido.

También, de manera inversa, puede ocurrir que partidos víctimas de fraude terminen aceptando las elecciones como válidas, debido a presiones partidistas, de la prensa, de la opinión pública, etc. En consecuencia, es inconveniente determinar la calidad de las elecciones basándose exclusivamente en la posición asumida por los partidos. Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003:4-5) consideran recomendable considerar también el criterio de observadores, tanto domésticos como internacionales. Lo anterior permite ubicar la calidad de las elecciones en el rango apropiado según tres niveles: 1) *elecciones exitosas*, donde no hubo defectos capaces de afectar los resultados de las mismas, 2) *elecciones defectuosas*, en las que aparecen varios problemas por incompetencia, fraude o abuso de poder, que en efecto perjudicaron la capacidad de competencia de ciertos partidos o sectores, 3) *elecciones fallidas*, con profundas deficiencias que afectan significativamente los resultados de los comicios. En el referido estudio, se considera la calidad de las elecciones a partir del rol de las autoridades electorales, de los partidos políticos, de la sociedad civil y de los actores internacionales.

Varios estudios de caso y análisis comparados en Latinoamérica han señalado la centralidad de organismos electorales profesionales, autónomos y permanentes. Estas características, sumadas a la competencia e integridad de los miembros de las autoridades electorales y de los jueces, aparecen como condiciones necesarias para el éxito y credibilidad de las elecciones. La existencia de organismos electorales permanentes es especialmente importante en situaciones de baja capacidad administrativa del Estado, bajos niveles de confianza entre los actores políticos y carencia de mecanismos alternativos para garantizar la honestidad e imparcialidad de las elecciones. De estos organismos especializados se puede esperar capacidad suficiente para asumir las actividades administrativas necesarias para la organización de las elecciones, manejar las relaciones con partidos políticos, proyectar una imagen de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia, así como resolver las disputas de manera justa¹⁵.

En general, existen dos modelos para la integración de los tribunales electorales: 1) el de *representación partidista*, en los que todos los partidos mayoritarios tienen representación e influencia; 2) el de *autonomía profesional*, en el que los individuos son nombrados con base en sus credenciales profesionales, en el entendido de que a pesar de las particulares simpatías partidistas de cada quien, una vez nombrados deben conducirse con independencia e imparcialidad. Según algunos estudios, el modelo de representación partidista podría facilitar el fraude y la colusión de las autoridades electorales con los partidos, particularmente donde se carezca de un control judicial fuerte e independiente, capaz de corregir cualquier abuso de autoridad o trato discriminatorio hacia partidos emergentes¹⁶.

El interés en determinar el grado de independencia institucional de los organismos electorales desde un punto de vista formal, con base en su procedimiento de nombramiento y en la duración y estabilidad del mismo, parte del supuesto según el cual el grado de independencia se incrementará cuanto mayor sea el número de actores involucrados en el procedimiento de nombramiento y según la naturaleza de sus cargos. De tal manera que, ordenándolas de menos a más, se pueden considerar de bajo nivel de independencia aquellas designaciones realizadas exclusivamente por el poder ejecutivo, luego las de nombramiento legislativo, seguidas por las de nombramiento mixto, las realizadas por el poder judicial y, finalmente, los procedimientos donde la sociedad civil juega una función decisoria son los de mayor independencia. Adicionalmente, será posible encontrar mayores niveles de independencia en circunstancias en las que el número de años de nombramiento de los miembros de autoridades electorales sean mayores que los de quienes les nombran, si esta función recae en el parlamento o en el parlamento y el ejecutivo¹⁷.

Sin embargo, el formalismo institucional puede conducir a codificar errores de dos tipos: otorgar altos niveles de independencia formal a agencias que en la práctica operan de manera

¹⁵ Seligson y Booth 1995, Lehoucq 2002, 2004a y 2004b, Lehoucq y Wall 2004, Payne 2003:59. Ver también la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia* en Centroamérica elaborado por el Proyecto Estado de la Nación 2001.

¹⁶ Eisenstadt 2002, García Díez 2001b, Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003, Lehoucq 2004.

¹⁷ Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) proponen una codificación que va del 1 al 10, donde 1 corresponde al más elevado nivel de independencia formal y el 10 el más bajo. Este índice tiene la ventaja de resultar muy transparente en los criterios de codificación y que basta con acceder a los textos constitucionales y legales para obtener información, sin detenerse en reportes o informes de más complicada valoración, aunque siempre se reconocen los riesgos del formalismo institucional. Sin embargo, su información sobre independencia formal es escasa en comparación con el índice que aquí se utiliza, pues únicamente toman en cuenta quién hace la designación de los miembros de los tribunales electorales y la duración de sus mandatos.

parcializada (como ocurrió en el caso del tribunal electoral peruano en las elecciones del 2000) o, por el contrario, atribuir bajos niveles de independencia formal a agencias que sin embargo actúen con gran independencia y profesionalismo (como los tribunales electorales nicaragüense en 1990 y dominicano en 1996). Para minimizar el riesgo de error, se utilizan adicionalmente algunos indicadores de efectividad del Estado de Derecho, de corrupción, de confianza interpersonal y de confianza en los tribunales electorales. Esto pone en evidencia las dificultades intrínsecas al proceso de conceptualización, operacionalización, medición, validación y reconceptualización en las ciencias políticas, que resultan especialmente acentuadas en temas como el que nos ocupa (Adcock y Collier 2001:231). Con base en la literatura, es de esperar que haya más posibilidad de encontrar elecciones exitosas donde existan autoridades electorales formalmente independientes, donde el Estado de Derecho sea fuerte y donde exista poca distancia entre los procedimientos formales y la práctica. En otras palabras, las reglas formales acerca de cómo se establecen las autoridades electorales importan, pero tomando en cuenta que otras variables –formales e informales- pueden afectar seriamente su eficacia¹⁸.

En síntesis, la independencia formal importa, pues el diseño institucional genera incentivos en direcciones a las que los actores políticos son sensibles, aunque nunca de un modo determinista. Lo cierto es que en un sistema donde predominen los principios de independencia, autonomía e imparcialidad de la autoridad electoral, es más fácil que el funcionario encuentre incentivos para actuar de manera acorde a esas expectativas, y que se preocupe más por evitar la manipulación del organismo electoral por parte de intereses partidistas. En contraposición, en un organismo de integración partidista, cada miembro procurará defender de la mejor manera los intereses del partido que le haya confiado su representación. Estos incentivos serán aún más poderosos, en uno u otro sentido, si existe la posibilidad de reelegir al funcionario electoral. El interés del jerarca electoral tendiente a procurar que su labor sea bien valorada para así, en definitiva, lograr permanecer en su cargo, opera en direcciones totalmente opuestas según se trate de diseños basados en criterios de imparcialidad o de representación partidista; en el primer caso, el funcionario electoral tenderá a actuar apegado a las reglas de imparcialidad, mientras que en el modelo de integración partidista, el funcionario procurará, ante todo, defender la posición parcializada que representa. Consecuentemente, en la medida en que el diseño institucional basado en la imparcialidad genera mayores incentivos a que la autoridad electoral se comporte de manera independiente, es razonable que este modelo beneficie la imagen de independencia y justicia que la ciudadanía espera de ella.

III. ESTUDIO EMPÍRICO

Los siete países objeto de estudio cuentan con organismos electorales permanentes encargados de la administración electoral. Su integración es no partidista en tres casos (Costa Rica, Guatemala y Panamá), donde prima el criterio de profesionalidad e independencia. Es de representación partidista en dos casos (Honduras y Nicaragua). En los restantes dos países (El Salvador y México) las agencias encargadas de la administración electoral se integran con representantes partidistas y no partidistas. Respecto a la forma de designación, solamente en un caso (Costa Rica) el trámite de está encargado por completo a un órgano no político, la Corte Suprema de Justicia, y con exigencia de mayoría calificada (2/3 de los votos de los 22 magistrados de la Corte). En los demás países, en el trámite y en la decisión intervienen partidos políticos, el Ejecutivo o el Congreso. El período de nombramiento coincide con el del Ejecutivo en tres países (El Salvador, Honduras y Nicaragua), mientras que en los demás países el mandato es independiente de los períodos presidenciales y parlamentarios. El período más prolongado de mandato corresponde al caso panameño (10 años) y el más corto a Honduras (4 años). Existe posibilidad expresa de reelección en tres países (Costa Rica, Guatemala y México), mientras que en los restantes no se establece esa posibilidad de manera clara.

TABLA III
CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

¹⁸ Hartly, McCoy y Mustillo 2003:7, 11, 25.

EN MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

País	Integración	Designación	Mandato	Reelección	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	No partidista	Poder Judicial	Independiente	Sí	No	No
El Salvador	Mixto	Partidos y Poder Judicial	Coincide con Ejecutivo	No expresa	No	No
Guatemala	No partidista	Legislativo	Independiente	Sí	Sí	Sí
Honduras	Partidista	Legislativo	Coincide con Ejecutivo	No expresa	Sí	No
México	Mixto	Legislativo	Independiente	Sí	No	Sí
Nicaragua	Partidista	Legislativo	Coincide con Ejecutivo	No expresa	Sí	No
Panamá	No partidista	Tres poderes	Independiente	No expresa	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PNUD 2003 y consulta de legislación de cada país en 2006.

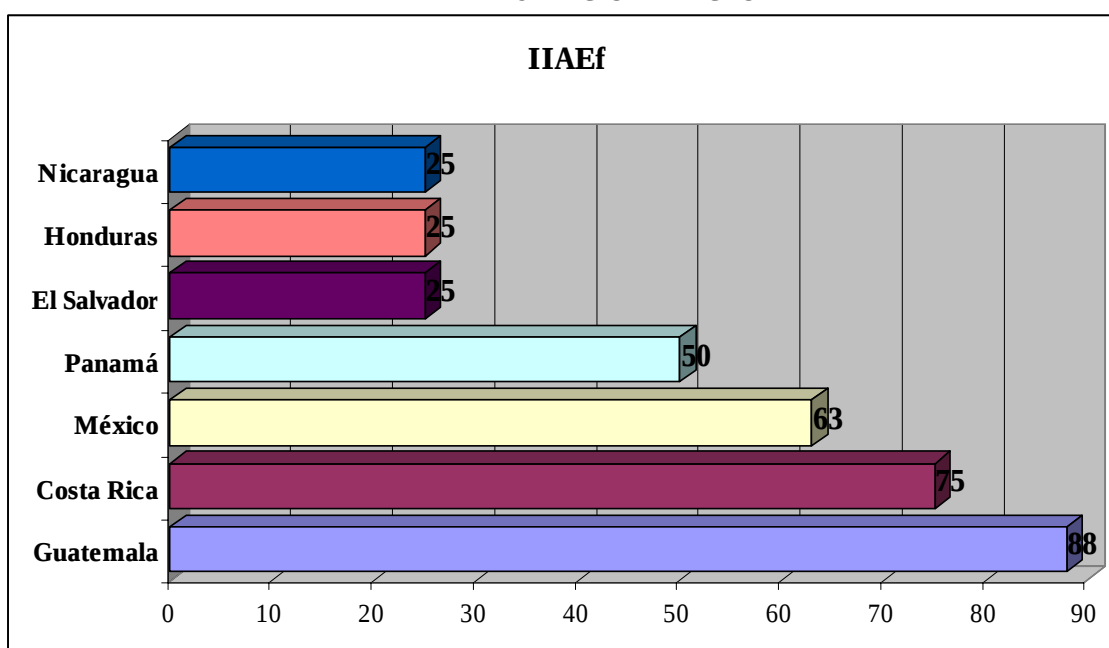
La Tabla III constituye un aditivo de datos del diseño institucional de cada país, con base en el cual se ha elaborado el Índice de Independencia Formal de las Autoridades Electorales (IIAEf), siguiendo la metodología se explica en el ANEXO 1, y del cual resultan los valores que aparecen en la Tabla IV. Ha de insistirse en que el IIAEf está construido sobre la base de información extraída de reglas formales, por lo cual tiene un alcance muy limitado si se pretende con él explicar la independencia efectiva de las autoridades electorales. Sin embargo, resume de una manera bastante precisa alguna información básica sobre los niveles de independencia que el diseño institucional otorga a los tribunales electorales. La puntuación más alta de IIAEf corresponde a Guatemala, cuya Constitución Política y leyes electorales configuran una administración electoral que, formalmente, tiene una gran capacidad de actuar de manera imparcial. Siguen en la clasificación Costa Rica, México y Panamá, cuyas leyes electorales son reconocidas por su empeño en dotar de independencia suficiente a los jerarcas de la administración electoral. Honduras, Nicaragua y El Salvador obtienen, en ese orden, los puntajes más bajos, reflejo de diseños que facilitan la injerencia de intereses partidistas dentro de los organismos electorales.

Se ha dicho reiteradamente que el diseño institucional de las administraciones electorales constituye una constante, que cambia sobre todo en procesos de reforma electoral, y que, por ende, su capacidad es limitada para explicar oscilaciones temporales en la valoración del desempeño y confianza en los agentes encargados de la gestión de elecciones. Sin embargo, tampoco se debe incurrir en el error de menospreciar la importancia del diseño institucional. La teoría aún se encuentra en una etapa exploratoria respecto a la medición de la calidad de las elecciones y de la administración electoral, pero en cualquier caso la consideración de la independencia formal de las administraciones electorales constituye un inevitable punto de partida. Sin pretender establecer conexiones causales apresuradas, ni derivar más información que la extraíble del diseño institucional, es interesante observar que algunos indicadores, tales como el nivel de confianza ciudadana en los tribunales electorales o los niveles de corrupción detectados en cada sistema político, muestran cierta congruencia con la estructura formal reflejada en el IIAEf. Las hipótesis explicativas sobre esa coincidencia deben formularse a partir de variables independientes vinculadas al desempeño institucional, a la cultura política o a otros aspectos similares, más que al diseño. Pero la manera en que las élites parlamentarias configuran el marco formal a partir del cual las instituciones existen, subsisten y actúan, constituye un elemento a tomar en consideración como punto de partida para cualquier análisis. Es decir, la independencia formal no explica todo respecto al desempeño que se espera de una administración electoral, pero de alguna manera facilitan u obstruyen la consecución de sus fines.

Nivel de confianza en tribunales electorales (Tablas V y VI). Para el año 2004, el nivel de confianza más alto entre los tribunales electorales objeto de estudio corresponde a Costa Rica y Panamá. En un nivel medio de confianza se ubican El Salvador y México. Mientras que Guatemala, Nicaragua y Honduras, reportan los niveles más bajos de confianza en los organismos electorales. Encontrar a las

autoridades electorales de Costa Rica, Panamá y México entre las mejor valoradas resulta acorde con lo sugerido por el IIAEf. De la misma manera, la baja confianza de la que son depositarios los tribunales de Honduras y Nicaragua también concuerda con los datos del índice. Los dos casos más llamativos son el de Guatemala, cuyo tribunal cuenta con un muy bajo nivel de confianza en relación con su puntaje de IIAEf y, en sentido inverso, la administración electoral salvadoreña, que goza de un nivel de confianza superior al que sugeriría el índice. En estos dos casos se podría investigar si existe una brecha más amplia entre el diseño formal y el funcionamiento real de las instituciones en términos de independencia, o bien si existen otras variables que inciden en la valoración ciudadana de esas agencias. Por lo pronto, según la Tabla VI el tribunal electoral de Guatemala es la segunda institución mejor valorada después de la Iglesia Católica, por lo cual también se debe tomar en cuenta que la muestra guatemalteca, en general, contiene los niveles de confianza más bajos de la región, lo cual puede incidir en la baja ubicación de su tribunal electoral en comparación con otros países.

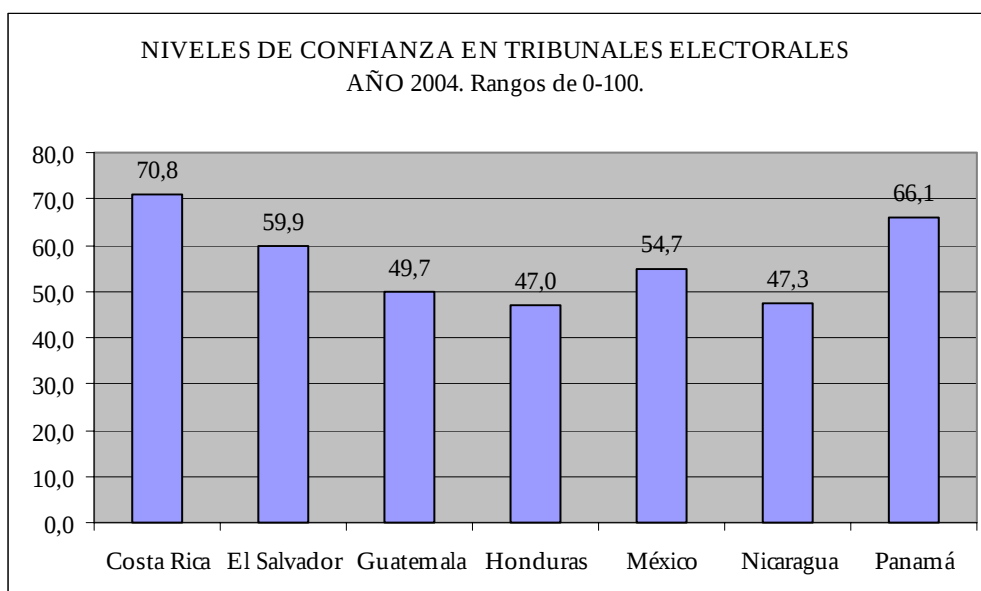
TABLA IV
GRÁFICO DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA FORMAL
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL



Fuente: Elaboración propia.

Por lo demás, los datos de la Tabla VI resultan en buena parte congruentes con el IIAEf. En Costa Rica, el Tribunal Electoral goza de un mayor nivel de confianza que la Iglesia Católica, la Corte Suprema, el Congreso y los partidos políticos. Estos últimos cuentan con un muy bajo nivel de confianza, equivalente a la mitad del que reporta la autoridad electoral. En los demás países la Iglesia Católica cuenta con los máximos niveles de confianza, sin embargo, en El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá, los tribunales electorales resultan ser los segundos mejor valorados. El tribunal electoral hondureño alcanza prácticamente la misma calificación que la Corte Suprema y el Congreso. Cabe destacar el caso panameño donde el tribunal electoral se coloca con quince puntos de ventaja sobre la tercera institución mejor valorada.

TABLA V
NIVELES DE CONFIANZA EN TRIBUNALES ELECTORALES EN 2004.



Fuente: LAPOP 2004:23.

TABLA VI
NIVEL DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES EN 2004.

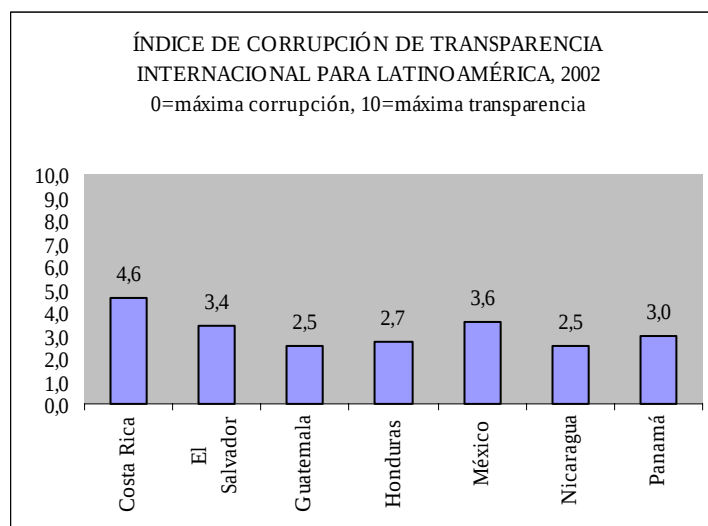
NIVELES DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES, AÑO 2004. Rangos de 0-100.					
PAÍS	TRIBUNAL ELECTORAL	CORTE SUPREMA	CONGRESO	PARTIDOS POLÍTICOS	IGLESIA CATÓLICA
COSTA RICA	70,8	61,9	53,5	35,3	66,6
EL SALVADOR	59,9	53,2	52,5	39,9	68,5
GUATEMALA	49,7	43,9	38,3	29,4	63,8
HONDURAS	47,0	47,7	47,3	31,6	69,6
MÉXICO	54,7	51,9	51,9	41,5	72,1
NICARAGUA	47,3	43,3	37,1	29,0	63,1
PANAMÁ	66,1	45,7	36,6	32,9	78,7

Fuente: LAPOP 2004:23.

Índices de corrupción (Tablas VII y VIII). Es posible que la percepción ciudadana sobre los organismos electorales tenga relación con la percepción de corrupción en cada país. Los funcionarios electorales, en cuanto empleados públicos y, eventualmente, en tareas jurisdiccionales propias de la justicia electoral, quedan incluidos en el universo que intentan medir los estudios sobre corrupción. En el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional para Latinoamérica del año 2002, Guatemala, Nicaragua y Honduras muestran los niveles más bajos de transparencia. Panamá, El Salvador y México presentan valores intermedios. Mientras, Costa Rica ofrece el nivel de transparencia más alto entre los cinco países. Por otra parte, según el Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, nuevamente Nicaragua, Guatemala y Honduras obtienen la calificación más baja en cuanto a mecanismos de control y lucha contra la corrupción. Panamá, El Salvador y México se ubican en un nivel intermedio de ese índice. Costa Rica, por su parte, obtiene la calificación más alta.

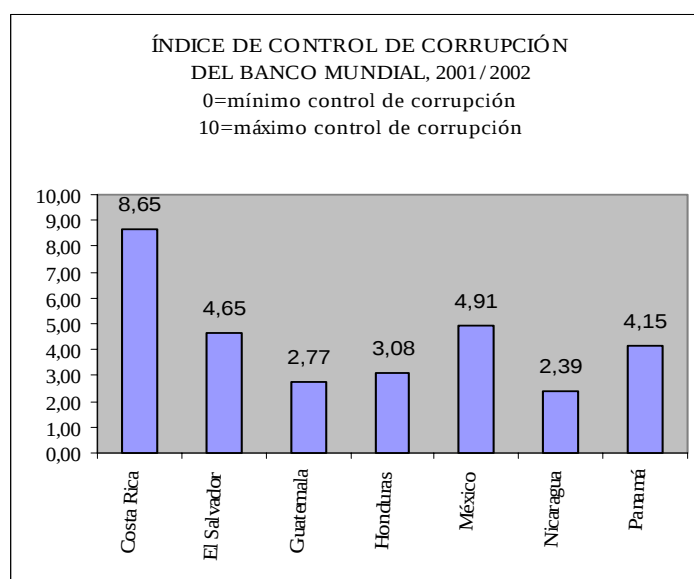
TABLA VII
ÍNDICE DE CORRUPCIÓN DE TRANSPARENCIA

INTERNACIONAL PARA LATINOAMÉRICA EN 2002



Fuente: LAPOP 2004:48.

TABLA VIII
ÍNDICE DE CONTROL DE CORRUPCIÓN DEL
BANCO MUNDIAL 2001/2002



Fuente: LAPOP 2004:48.

La Tabla IX permite visualizar lo tratado en los últimos párrafos. Si convencionalmente tomamos todos los valores de las categorías analizadas y marcamos los dos países con valores más altos, los dos con valores medios y los tres con valores más bajos, podemos simplificar aún más la comprensión sobre el grado de concordancia entre los preceptos formales relativos a la independencia de la administración electoral, en relación con las otras variables utilizadas. El resultado es plausible y, en esa medida, satisfactorio. No se esperaba una convergencia absoluta, pues siempre existirá una brecha entre la norma legal y el funcionamiento real de las instituciones. Aunque su capacidad explicativa es limitada, la independencia formal de las administraciones electorales importa, pues configura una serie de canales para la circulación de la actividad de los agentes. En esa medida, el IIAEf parece ser un instrumento útil para resumir información sobre la administración electoral.

TABLA IX

CUADRO RESUMEN DE PRUEBAS AL IIAEf

País	IIAEf	Confianza en tribunales electorales	Índice de Transparencia Internacional	Índice del Banco Mundial
Guatemala	88 ALTO	49 BAJO	2.5 BAJO	2.7 BAJO
Costa Rica	75 ALTO	70 ALTO	4.6 ALTO	8.6 ALTO
México	63 MEDIO	54 MEDIO	3.6 ALTO	4.9 ALTO
Panamá	50 MEDIO	66 ALTO	3.0 MEDIO	4.1 MEDIO
Honduras	25 BAJO	47 BAJO	2.7 BAJO	3.0 BAJO
Nicaragua	25 BAJO	47 BAJO	2.5 BAJO	2.3 BAJO
El Salvador	25 BAJO	59 MEDIO	3.4 MEDIO	4.6 MEDIO

Fuente: elaboración propia.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se ha argumentado que la administración electoral importa. El concepto de administración electoral abarca todas las actividades relativas a la organización, dirección y control del sistema electoral, así como a los organismos que las llevan a cabo. Sus competencias varían de un país a otro pero, en general, incluyen en algún grado la creación de normas (cuando menos de nivel reglamentario), la aplicación del régimen electoral (que incluye su interpretación y el correspondiente despliegue de actividad administrativa) y el ejercicio del control sobre el proceso electoral (control que puede ser sólo administrativo, pero en algunos casos también es jurisdiccional).

Siguiendo la línea de estudios recientes sobre la administración electoral y la calidad de las elecciones, este artículo se ha dedicado al análisis de la independencia formal de las autoridades electorales en México, Centroamérica y Panamá. Para tales efectos se elaboró un índice denominado Índice de Independencia Formal de la Administración Electoral (IIAEf), que muestra un aceptable nivel de eficiencia como medio para resumir el nivel en que la legislación otorga a las autoridades electorales condiciones para actuar de manera imparcial, independiente de la injerencia partidista. En la medida en que se trata de un índice basado en datos formales, debe utilizarse con cautela, tomando siempre en cuenta la existencia de muchas otras variables que, aparte del diseño institucional, influyen en el efectivo desempeño de los agentes. De manera general se han confrontado los datos del índice con indicadores tales como la confianza en los tribunales electorales y otros más generales como los de corrupción. En ambos casos, el IIAEf muestra un aceptable nivel de congruencia con indicadores de confianza ciudadana en tribunales electorales y de corrupción en los respectivos países. Tomando en cuenta los aportes de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003), podría elaborarse un índice de independencia efectiva de la administración electoral (IIAEe), que complemente y enriquezca la información que provee el IIAEf y que, a vez, permita observar las distancias entre ambos en cada caso concreto.

De la aplicación del IIAEf a los casos seleccionados, se observa que México y Panamá presentan niveles medios de independencia formal, lo cual se traduce en similares niveles de confianza hacia las autoridades electorales. En Honduras y Nicaragua encontramos niveles bajos de independencia formal, y así parece ser percibido por los ciudadanos en atención a sus pobres niveles de confianza. En la región, el tribunal electoral de Costa Rica destaca tanto por su elevado nivel de independencia como de confianza. Mención aparte merecen El Salvador y Guatemala. El tribunal electoral salvadoreño es percibido por la ciudadanía como más independiente de lo que se esperaría de su diseño institucional, lo cual probablemente se deba a un desempeño real ajeno, en buena medida, a las presiones partidistas. En Guatemala, por el contrario, el diseño institucional supera al del resto de la región en incentivos formales para la independencia, sin embargo, las percepciones sobre el desempeño del mismo parecieran no corresponder a las expectativas. Si para todos los casos resulta importante recopilar información sobre los niveles efectivos de independencia -que permita contrastar los datos formales-, de este artículo se colige el particular interés que despiertan los casos salvadoreño y guatemalteco, en vista de las interrogantes que levantan y de las múltiples hipótesis que sobre el particular podrían formularse.

La teoría apunta a que el grado de independencia –formal y efectiva- de los organismos electorales podría estar relacionado con los niveles de confianza en ellos, sin perjuicio de las desviaciones producidas por otras variables o factores contextuales. Los datos actuales no permiten

ratificar ni refutar esa hipótesis de manera concluyente, pero es necesario seguir investigando sobre la administración electoral y su independencia. Debido a su dimensión procesal, la administración electoral parece admitir criterios de calidad. Si la independencia, por ejemplo, beneficia la eficiencia y la rendición de cuentas en diversos grados, quizás se pueda llegar a medir de manera precisa. La tarea pendiente es compleja, pues cualquier dato de calidad es multidimensional y sistémico.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADCOCK, Robert y David COLLIER. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. En: *American Political Science Review*, Vol.95, N°.3, setiembre 2001, págs. 529-546.
- ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004.
- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo. *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ALMOND, Gabriel. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. California: Sage Publications Inc., 1990.
- ANDRADE MARTÍNEZ, Virgilio. Balance y perspectivas de la justicia electoral en México. *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, págs. 601-644.
- BOOTH, John y Mitchell SELIGSON. Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico, and Nicaragua. En: Larry DIAMOND (ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 1993.
- EIJK, Cees van der. Comparative Studies of Elections and Political Science. En: Hans KEMAN (ed.). *Comparative Politics. New Directions in Theory and Method*. Amsterdam: VU University Press, 1993.
- COLOMER, Joseph 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- CORROCHANO, David y Héctor DÍAZ Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000. *América Latina Hoy*. 2001, N°.29. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 133-152.
- COX, Gary. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.
- EISENSTADT, Todd. Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico. *International Political Science Review*. 2002, Vol.23, N°.1, págs. 47-68.
- FEREJOHN, John. *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*. Stanford University, New York: University School of Law, 1998. Disponible en internet: <http://www.usc.edu/dept/law/symposia/judicial/pdf/ferejohn.pdf> (Consulta 2/5/2006).
- GARCÍA DÍEZ, Fátima. Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central. *Revista América Latina Hoy*, 2001a, N°.27 (abril). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima. The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America. *Working Papers* 191/01. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001b.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima. *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca, 2005.
- HAMMERGREN, Linn. Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals. *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Technical Publications Series. Washington D.C.: USAID, 2001págs. 147-155.
- HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY y Thomas MUSTILLO. The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation. *Artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA*, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003 [Disponible en internet en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc].
- HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. Organismos electorales. *Diccionario Electoral*. San José, C.R.: IIDH, 2000.
- JARAMILLO, Juan. Los órganos electorales supremos. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 205-249.

LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*. 2002, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.

LEHOUCQ, Fabrice. Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold. En Josep COLOMER (ed.). *The Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgravem, 2004a.

LEHOUCQ, Fabrice. Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000. *Problèmes d'Amérique Latine*. 2004b, N°.54, Fall 2004.

LEHOUCQ, Fabrice y David WALL. Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala. *Electoral Studies*. 2004, N°.23, págs. 485-500.

LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

LINARES, Sebastián. Independencia judicial: contextualización y medición. *Política y Gobierno*. 2004, Vol.11, N°.1, México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

LÓPEZ PINTOR, Rafael. Administración Electoral. *Diccionario electoral*, Vol. 1. San José: IIDH, 2000.

MARAVALL, José María. *El control de los políticos*. Madrid: Santillana Ediciones, 2003.

MAWREY, Richard. *Fraud at the Elections*. Nottingham: Spokesman, 2005.

MOLINA, Iván y Fabrice LEHOUCQ. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 1999.

MOZAFFAR, Shaheen. Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review*. 2002, vol. 23, N°.1, págs. 85-101.

MOZAFFAR, Shaheen y Andreas SCHEDLER. The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction. *International Political Science Review*. 2002, vol. 23, N°.1, págs. 5-27.

NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales. *Diccionario Electoral*. Tomo II, San José: IIDH, 2000, págs. 1157-1176.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. El Contencioso Electoral / La Calificación Electoral. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. Justicia Electoral. *Diccionario Electoral*. San José, C.R.: IIDH. 2000.

PAYNE, Mark y otros. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.: BID e IDEA, 2003.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies. *Electoral Studies*. 2001, N°.20, 281-297.

PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa,. 2003.

PLANAS, Pedro. Fraude Electoral. *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José: IIDH, 2000págs. 628-639.

PZEWORSKI, Adam, Susan STOKES, Bernard MANIN. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RESNIK, Michael. *Elecciones: una introducción a la teoría de la decisión*. Barcelona: Gedisa, 1999.

REYNOLDS, Andrew. Ben REILLY y Andrew LEWIS. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

SCHAFFER, Frederic Charles. Might Cleaning Up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives. *International Political Science Review*. 2002, vol. 23, N°.1, págs. 69-84.

SCHEDLER, Andreas. Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México. *Artículo presentado al XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association*, Miami, 2000, marzo 16-18.

SCHUMPETER, Joseph 1974. Dos conceptos de democracia. En Anthony QUINTON (ed.) *Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

SELIGSON, Mitchell y John BOOTH. *Elections and Democracy in Central America, Revisited*, North Carolina: University of North Carolina Press, 1995.

SIAVELIS, Peter y Arturo VALENZUELA. Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile. En Arend LIJPHART y Carlos WAISSMAN. *Institutional Design in New Democracies; Eastern Europe and Latin America*. Colorado: Westview Press, 1996, págs. 77-100.

THOMPSON, Dennis. *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 2002.

VALLÈS, Josep y Agustí BOSCH. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel, 1997.

WOLDENBERG, José. *La construcción de la democracia*, México: Plaza y Janés, 2002.

VI. FUENTES DE DATOS UTILIZADOS

Latin American Public Opinion Project (LAPOP), *Democracy Audit: Central American, Mexico and Colombia 2004*, Vanderbilt University [Dirigido por Mitchell Seligson].

PNUD 2003, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá/Proyecto Estado de la Región*, San José, C.R.: Proyecto Estado de la Nación.

CAPEL/IIDH, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, www.iidh.ed.cr/capel/

ANEXO 1

Cuadro base:

País	Integración	Designación	Mandato	Reelección	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	No partidista	Poder Judicial	Independiente	Sí	No	No
El Salvador	Mixto	Partidos y Poder Judicial	Coincide con Ejecutivo	No expresa	No	No
Guatemala	No partidista	Legislativo	Independiente	Sí	Sí	Sí
Honduras	Partidista	Legislativo	Coincide con Ejecutivo	No expresa	Sí	No
México	Mixto	Legislativo	Independiente	Sí	No	Sí
Nicaragua	Partidista	Legislativo	Coincide con Ejecutivo	No expresa	Sí	No
Panamá	No partidista	Tres poderes	Independiente	No expresa	No	Sí

Fórmula

$$\text{IIAEf} = (I + D + M + R + IL + AP) * 100 / 8$$

Donde:

IIAEf=Índice de Independencia Formal de Administración Electoral

I= Integración

D= Designación

M= Mandato

R= Reelección

IL= Iniciativa de Ley

AP= Independencia presupuestaria

Criterios de codificación

Integración	Partidista=0	Mixto=1	No partidista=2
Designación	Ejecutivo=0	Congreso=1	No política=2
Mandato	Coincidente=0	Independiente=1	
Reelección	No expresa=0	Sí=1	
Iniciativa	No=0	Sí=1	
Autonomía Presupuestaria	No=0	Sí=1	

Cuadro resultante

P	I	D	M	R	IL	AP	SUMA	IIAEf
Costa Rica	2	2	1	1	0	0	6	75
El Salvador	2	0	0	0	0	0	2	25
Guatemala	2	1	1	1	1	1	7	88
Honduras	0	1	0	0	1	0	2	25
México	1	1	1	1	0	1	5	63
Nicaragua	0	1	0	0	1	0	2	25
Panamá	2	0	1	0	0	1	4	50