

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

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

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

\* Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill

\*\* Centro Carter y Universidad Estatal de Georgia

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

✉ hartlyn@unc.edu

✉ jmccoy@gsu.edu

✉ tmustill@iupui.edu

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

Fecha de recepción: noviembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2008

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

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

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

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

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

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. MARCO DEL ANÁLISIS

### II.1. *Variable dependiente*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Instituciones electorales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Factores relacionados con los partidos políticos

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

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

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

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

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

### Margen de victoria

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

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

### Mejoras a través del tiempo

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

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

### Análisis estadísticos y de modelos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO I. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS N.º 104

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

ANEXO II. VARIABLES Y FUENTES

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

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

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



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

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

# INCONSISTENCIAS CONTAMINANTES: GOBERNACIÓN ELECTORAL Y CONFLICTO POSELECTORAL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2006 EN MÉXICO

*Contaminating inconsistencies: electoral governance and post-electoral conflict in Mexico's 2006 presidential elections*

Andreas SCHEDLER

*Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*

✉ [andreas.schedler@cide.edu](mailto:andreas.schedler@cide.edu)

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 41-59]

Fecha de recepción: julio del 2008

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2009

RESUMEN: Cuando partidos o candidatos derrotados rechazan el resultado de una elección, casi invariablemente aseveran haber sido víctimas de fraude. La democracia les exige aceptar su derrota, el fraude los libera de esta exigencia. En muchos casos, es difícil para ciudadanos y observadores evaluar la veracidad de sus acusaciones. Como argumenta el presente ensayo, la presencia de inconsistencias en el ámbito de la gobernación electoral tiende a alimentar el fuego del conflicto poselectoral de manera significativa. Las inconsistencias hacen que sea muy fácil sembrar dudas sobre la elección y muy complicado despejarlas. Para ilustrar su efecto contaminante, el ensayo examina de manera detallada las inconsistencias administrativas y judiciales que alimentaron las acusaciones de fraude en la controvertida elección presidencial del año 2006 en México.

*Palabras clave:* consolidación democrática, gobernación electoral, fraude electoral, México.

ABSTRACT: Losing parties or candidates almost invariably claim to be victims of fraud when they refuse to accept the results of an election. Democracy demands that losers consent to their defeat; fraud sets them free to reject it. In many cases, though, citizens and observers have a difficult time in assessing the veracity of their claims. As the present essay argues, the presence of inconsistencies in the realm of electoral governance tends to significantly aggravate such post-electoral disputes. To illustrate their contaminating consequences, the essay closely examines the administrative and judicial inconsistencies that fed allegations of fraud in the controversial 2006 presidential elections in Mexico.

*Key words:* democratic consolidation, electoral governance, electoral conflict, electoral fraud, Mexico.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En política, algunas preguntas conceptuales son de vital relevancia práctica, aunque nos suenen aburridas después de llevar varios años respondiéndolas. El presente ensayo gira alrededor de dos preguntas de esta naturaleza. Primero, ¿cómo reconocemos una democracia cuando la vemos? Puede haber muchos conceptos de democracia, pero todos descansan sobre un pilar institucional indispensable: la existencia de elecciones con adjetivos –regulares, limpias, pacíficas, libres, equitativas y competitivas–. Segundo, ¿cómo reconocemos una democracia consolidada cuando la vemos? Puede haber muchos conceptos de consolidación democrática, pero todos incluyen un elemento conductual indispensable: la aceptación de la derrota de parte de los partidos y candidatos perdedores. El «consentimiento de los perdedores es uno de los requisitos centrales, si no “el” requisito central, del acuerdo democrático» (Anderson *et al.*, 2005: 2). En términos normativos, las dos cosas están estrechamente vinculadas. Si las elecciones no son democráticas, los perdedores tienen buenas razones para rechazarlas. En cambio, si son democráticas se revelan como malos perdedores si las rechazan.

Desgraciadamente, los buenos y los malos perdedores son equivalentes en términos discursivos. Lo que escuchamos de ambos lados es indistinto. En general, los dos rechazan los resultados electorales en nombre de la democracia procedimental. Los dos denuncian instituciones y prácticas autoritarias y se describen como luchadores por elecciones democráticas. Todos invocan razones democráticas. Pero si todos los perdedores se amparan bajo el paraguas de la corrección política, ¿cómo podemos distinguir entre demócratas genuinos que rehúsan aceptar el fraude y demócratas aparentes que rehúsan aceptar la derrota? ¿Cómo sabemos en qué mundo nos encontramos? ¿Cómo sabemos de qué es el caso de la elección controvertida que estamos analizando? ¿Cómo sabemos si nos encontramos ante un escenario donde se quebraron las instituciones democráticas a raíz del fraude, o ante otro muy diferente donde se quebraron las normas de competencia democrática a raíz de las frustraciones mal contenidas de un candidato perdedor? Dicho de otra manera: ¿cómo sabemos si estamos enfrentando un problema de democracia o un problema de consolidación democrática?

A pesar de estar asociados con una concepción «minimalista» de democracia, las elecciones democráticas son instituciones muy exigentes en términos normativos. Ninguna elección cumple con los principios democráticos a la perfección. Exigimos inclusión, pero siempre hay ciudadanos que se quedan afuera. Exigimos apertura, pero siempre hay obstáculos institucionales o materiales que inhiben la formación de nuevos partidos. Exigimos equidad en la competencia, pero siempre hay ciertos

1. Segmentos de este artículo aparecieron con anterioridad en A. SCHEDLER. La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006 (traducción. L. MANRÍQUEZ). En E. RABASA GAMBOA (ed.). *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada: México en perspectiva histórica y comparada*. Ciudad de México: Editorial Porrúa y Tecnológico de Monterrey, 2008, pp. 31-63. El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

desequilibrios en el acceso a medios y recursos. Exigimos eficiencia burocrática, pero siempre puede haber fallas organizacionales y logísticas en la administración electoral. Y un largo etcétera. En nuevas democracias y regímenes en transición, la preocupación crucial no concierne los máximos, sino los mínimos de democracia. En estos contextos, la pregunta no es qué tan cerca llega una elección a los ideales democráticos, sino qué tan cerca se ubica del umbral autoritario en el cual las violaciones a las normas mínimas de la democracia son tan severas y sistemáticas que la elección deja de ser democrática (ver Schedler, 2002).

En las últimas dos décadas, hemos presenciado el surgimiento y la difusión global de la observación electoral, tanto internacional como doméstica (ver Bjornlund, 2005). Hemos visto literalmente a miles y miles de actores empleados en definir y monitorear la frontera conceptual entre elecciones democráticas y autoritarias. Aunque sus esfuerzos se han hecho cada vez más profesionales y sofisticados, la zona fronteriza entre elecciones democráticas (que todavía respetan las normas mínimas de la democracia) y elecciones autoritarias (que las violan de manera profunda y sistemática) sigue siendo conceptualmente clara y radiante –pero empíricamente borrosa y controvertida–. Es decir, es relativamente fácil ponernos de acuerdo sobre principios básicos. También es fácil establecer la naturaleza democrática o autoritaria de una elección concreta en casos fáciles. Es bastante más complicado ponernos de acuerdo en casos difíciles, en los casos borrosos, intermedios, ambiguos, que suelen provocar controversias serias aun entre observadores imparciales y bien informados (ver Schedler, 2006; Hartlyn y McCoy, 2006).

En lo siguiente, vamos a analizar una elección democrática que parecía pertenecer a la categoría de las elecciones fáciles, pero que resultó ser enredada y conflictiva: las elecciones presidenciales mexicanas del año 2006. Según el argumento central de este ensayo, la elección se complicó porque el candidato perdedor, incapaz de asimilar su derrota como tal, contó con la materia prima para poner en duda la integridad de la elección: inconsistencias significativas en el ámbito de la gobernación electoral.

## II. CREDIBILIDAD ELECTORAL

Para organizar una elección exitosa, aceptada por partidos y candidatos, toda autoridad electoral necesita tener un mínimo de credibilidad. Necesita resolver el problema estructural de credibilidad que se deriva de las limitaciones estructurales a la transparencia que existen en todo proceso electoral. Me explico.

El ideal metodológico de quienes quieren asegurar la integridad de una elección es el panóptico, el observatorio perfecto, en donde los ojos vigilantes de partidos, observadores y ciudadanos siguen de cerca todos los pasos que llevan desde los primeros preparativos de una elección hasta la publicación de sus resultados finales. La transparencia total hace desvanecer el problema de la credibilidad, que es un puente entre palabras y hechos no observables. Un puente entre lo que nos dicen y lo que no podemos ver. Consiste en un acto de fe (de «buena» fe) que resuelve tomar por buenas

afirmaciones sobre hechos que están fuera de nuestro campo de visión. Concediendo credibilidad a las aseveraciones de un locutor, decidimos creer en lo que no podemos comprobar de manera inmediata. Si observadores electorales, guiados por el ideal del panóptico, efectivamente lograrían llevar a la práctica los principios divinos de la omnipresencia y omnivigencia, de estar en todos los lados y ver todo, la demanda por credibilidad de las autoridades se volvería ociosa. Si tenemos acceso directo a todos los hechos relevantes, nos liberamos de la necesidad de confiar. No necesitamos creer nada a nadie si podemos ver todo nosotros mismos. Es suficiente confiar en nuestros ojos.

Sin embargo, la organización de elecciones políticas nunca puede ser enteramente transparente. Siempre habrá hechos y decisiones que no podamos observar, sea desde una perspectiva individual o colectiva. Una elección puede estar abierta a la inspección crítica de parte de partidos de oposición, asociaciones civiles y medios de comunicación. De todas maneras, desde la perspectiva de los actores individuales, sean candidatos o ciudadanos, siempre representará una gran caja negra. Para poder enjuiciarla, siempre tienen que dar fe a la palabra de otros. Desde la perspectiva organizacional de partidos políticos y asociaciones civiles, puede ser que logren desplegar observadores en todos los puntos de decisión. De todas maneras, enfrentarán un problema irresoluble de control de sus agentes. Necesitarían desplegar observadores de segundo nivel quienes observen a los observadores de primer nivel para poder asegurar la veracidad de sus reportes. Si la desconfianza hacia actores y observadores es perfecta, el monitoreo electoral fracasa ante el problema clásico de quién vigila a los vigilantes.

En consecuencia, no puede haber una elección democrática sin que las instituciones y los agentes electorales gocen de un mínimo de credibilidad. Quiere decir, no puede haber una elección que reconozcamos como democrática sin que este reconocimiento presuponga que estemos dispuestos a creerles cosas a las instituciones y los agentes electorales que no podamos observar de manera directa. Ahora bien, nuestra disposición a conceder credibilidad a nuestros interlocutores depende de muchas cosas. De manera prominente, depende de experiencias pasadas, un factor que vamos a tocar más adelante (en la sección sobre miedos de exclusión). En la parte principal de este ensayo nos centraremos en un elemento más elemental: la exigencia de «consistencia». Si la credibilidad acredita la congruencia entre palabras y hechos, no hay manera más efectiva para socavarla que la demostración de inconsistencias, sea entre palabras, entre hechos, o entre palabras y hechos. En los procesos electorales, las inconsistencias tienden a generar «dudas genuinas» sobre la limpieza electoral. Adicionalmente, proveen a los partidos y candidatos perdedores de materia prima invaluable para la «generación estratégica» de dudas genuinas sobre el proceso electoral.

Naturalmente, la relevancia de las inconsistencias está mediada por su contexto. Aunque en democracia las autoridades electorales siempre actúan bajo el imperativo de asegurar la consistencia de sus declaraciones y decisiones, no siempre se encuentran sometidos al mismo grado de presión. Según la teoría democrática, la legitimidad de las elecciones políticas depende de su integridad procedimental. En la práctica, sin embargo, depende también de sus resultados sustantivos. Aun si las autoridades electorales enfrentan críticas y sospechas fuertes antes del día de la elección, se redimen

si la oposición termina ganando y, mejor aún, si es por un margen cómodo. Se salvan todavía si el partido en el gobierno se lleva la elección por un margen amplio que no deja lugar a dudas sobre la voluntad mayoritaria de los votantes. En contraste, se encuentran arrojados al ojo de un huracán si la oposición se ve derrotada por un margen estrecho. Éste es el escenario de miedo de cualquier autoridad electoral en una democracia joven o naciente. Como ganó el gobierno, se profundizan las sospechas de manipulación. Como ganó por margen escaso, cualquier irregularidad o imprecisión administrativa, aunque fuera pequeña, puede haber tenido un impacto decisivo sobre el resultado. Mientras una victoria cómoda de la oposición lleva a la suspensión de las dudas, su derrota estrecha motiva su agravación.

En lo siguiente veremos cómo en las últimas elecciones presidenciales mexicanas se conjugaron de manera explosiva (a) un margen de victoria estrechísimo del candidato gubernamental, (b) la decisión del candidato perdedor de rechazar el resultado y (c) una serie de inconsistencias en la gobernación electoral que permitieron minar la credibilidad de las elecciones ante los ojos de sus seguidores. Después de resumir la historia de la elección presidencial, que recorrió un ciclo vertiginoso de incertidumbres, tanto sustantivas como procedimentales, analizaremos las inconsistencias administrativas y jurídicas, pero también los temores políticos, que alimentaron las acusaciones de fraude del candidato derrotado.

### III. EL CICLO DE LA INCERTIDUMBRE

Después de la histórica alternancia en el poder en el año 2000, que dio el toque final a su prolongada transición democrática, México parecía ser una democracia consolidada. Desde luego, su aspecto era el de una democracia normal latinoamericana, afligida por un débil Estado de Derecho, un abismo de desigualdades sociales, alarmantes niveles de violencia social, una clase política autocomplaciente, políticas públicas ineficaces y un profundo desencanto popular. Con todo, con partidos y políticos volcados hacia las excitaciones cíclicas del calendario electoral, parecía una democracia claramente estable, no perturbada por ningún actor antisistema de relevancia. No obstante, sí había algo que parecía capaz de provocar un problema serio (aunque en intervalos no menores de seis años): un resultado cerrado en una elección presidencial.

En las elecciones presidenciales del 2006 en México, se produjo este escenario crítico. Aún peor, no era el gobierno quien perdió por un margen escaso, sino el candidato opositor. El abanderado de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), de la Coalición por el Bien de Todos encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), terminó en segundo lugar tras el conservador Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN), por apenas una diferencia del 0,58% de los votos válidos emitidos. Asombrosamente, todavía medio año antes, cuando arrancaron las campañas, la contienda presidencial parecía una historia ya escrita. Durante años, AMLO había ido a la cabeza de las encuestas de opinión pública, con márgenes amplios y sostenidos por encima de cualquier otro posible competidor. Parecía altamente probable que

se iba alzar con la victoria. Sin embargo, como tiende a suceder en un mundo donde las preferencias de los votantes no están escritas en piedra, la campaña electoral fue incisiva. En los meses previos a las elecciones, Calderón desplegó una campaña que mezclaba con eficacia llamados positivos y ataques personales. En consecuencia, a finales de abril, apenas dos meses antes de los comicios, la contienda se convirtió en una apretada lucha entre los dos punteros, AMLO y Calderón.

Como respuesta, López Obrador retomó un tema que ya había usado antes en su carrera política al acusar a sus adversarios de estar recurriendo al juego sucio. Las leyes mexicanas garantizan un generoso financiamiento público a todos los partidos y, en términos generales, los medios de comunicación otorgaron un tratamiento equitativo a los candidatos a la presidencia<sup>2</sup>. De todos modos, AMLO se quejó de estar enfrentando una «elección de Estado» orquestada por el presidente Vicente Fox, así como una «guerra sucia» emprendida por el PAN. Invocando motivos críticos de la lucha democratizadora del pasado, el candidato de la izquierda parecía estar preparando el terreno para impugnar los resultados en caso de sufrir una derrota.

La campaña electoral cerró en una atmósfera de tensión. Lo que poco antes había prometido ser el plácido recorrido hacia la victoria de un candidato «indestructible» desembocó en la doble incertidumbre, no solamente de quién iba a ganar sino también si el perdedor iba a aceptar el veredicto de las urnas. La jornada electoral del 2 de julio transcurrió sin complicaciones y en calma una vez que la crispación de las campañas cedió el paso a los hábitos cívicos de los ciudadanos y las rutinas administrativas del Instituto Electoral Federal (IFE). Ni las autoridades electorales ni los partidos políticos ni los medios de comunicación reportaron incidentes graves. Los observadores fueron unánimes en aclamar la jornada electoral como un ejercicio ejemplar de participación cívica. Tal como se anticipó, el problema empezaría después.

Al cierre de las casillas, las principales cadenas de televisión informaron que no estaban en condiciones de aventurar un ganador con base en sus propias encuestas de salida. Pocas horas después, Luis Carlos Ugalde, consejero presidente del IFE, apareció ante las cámaras para explicar que, de acuerdo al conteo rápido de la misma institución, la distancia entre los dos candidatos punteros caía dentro de los márgenes de error estadístico. La elección era demasiado cerrada para anticipar resultados; todo el mundo tendría que ser paciente. El máximo representante del instituto electoral llamó a la «prudencia» y pidió a los candidatos abstenerse de declarar su victoria públicamente. Sin embargo, apenas había terminado de hablar, cuando López Obrador y Calderón aparecieron en la televisión nacional, cada uno por su cuenta, para declararse felices triunfadores de la contienda (lo que violaba sus acuerdos previos de guardar silencio en caso de previsiones inciertas). La pesadilla dentro de la pesadilla: en medio de la incertidumbre estadística y política, los dos candidatos punteros proclamaron sus certidumbres respectivas de victoria.

2. El Instituto Federal Electoral (IFE) monitoreó continuamente la presencia de partidos y candidatos en los medios de comunicación durante las campañas electorales. Para un panorama general, véase R. DELABRE (2006).



En la noche electoral, López Obrador declaró que había ganado «cuando menos» por medio millón de votos, que su victoria era «irreversible» y que no permitiría que le robaran la elección. Mientras pedía a sus seguidores que esperaran el recuento de los votos «casilla por casilla», exhortó a las autoridades electorales a «que respeten nuestros resultados». Estas declaraciones prematuras dieron inicio al drama postelectoral que se desarrolló después. Invocando el espectro del fraude electoral, abrieron la caja de Pandora de la desconfianza. Durante los días que estaban por venir, López Obrador fue añadiendo acusaciones variadas de prácticas tramposas en la jornada electoral, mientras el discurso del fraude se extendía como un reguero de pólvora entre sus seguidores. En menos de una semana, México, país admirado y aplaudido en todo el mundo por la integridad y el profesionalismo de su aparato electoral, se vio empujado de vuelta a la retórica y las confrontaciones épicas de las luchas pasadas por la democratización.

Ignorando o desacreditando cualquier cosa que proviniera del IFE, López Obrador pronto recurrió a los tribunales y se volcó a las calles para empujar su causa. Ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —desde 1996, el árbitro final de todas las controversias electorales—, la coalición encabezada por el PRD presentó un juicio de inconformidad preparado con cierto descuido y plagado de inconsistencias internas. Sus demandas clave eran: (1) un recuento de todos los votos; (2) la anulación de los resultados de casillas específicas por razones de inconsistencias aritméticas; y (3) la invalidación de toda la elección debido a irregularidades anteriores a la jornada electoral.

Para mantener a los magistrados electorales en la vía correcta de «rectitud y patriotismo», el PRD llevó a cabo una campaña de «resistencia cívica» contra la «imposición» del candidato conservador. Las protestas incluyeron una serie de manifestaciones masivas en la ciudad de México y, en lejana imitación de la Revolución Naranja de Ucrania del 2004, el establecimiento de un enorme plantón en el Zócalo y el Paseo de la Reforma. Una demanda central animaba estas inmensas y pacíficas movilizaciones de protesta: un recuento total. ¡Voto por voto! ¡Casilla por casilla! Sin un recuento completo, insistía López Obrador, la credibilidad de las elecciones presidenciales quedaría dañada irremediablemente.

En su retórica, AMLO inscribió sus acusaciones de fraude electoral dentro de un discurso más amplio de la injusticia histórica. Con pasión y virtuosidad, tocó temas clásicos del populismo antipolítico (Schedler, 2008), algunas de ellas presentes desde su campaña, otras emergentes desde la noche electoral. Describió la elección presidencial como sintomática de una vieja división entre el pueblo y una «minoría rapaz» —«una pandilla de delincuentes de cuello blanco y de políticos corruptos» que había instaurado un «régimen de simulación democrática»—. Protegidos por «el silencio cómplice de los medios de comunicación», habían realizado un «fraude electoral perfectamente documentado» a fin de «imponer» a su «pelele», el «presidente espurio», Felipe Calderón. Para restaurar la «democracia verdadera», «el bienestar, la felicidad

y la cultura», el candidato derrotado convocó a una refundación de la República y una «purificación» de la vida pública<sup>3</sup>.

A principios de septiembre, después de dos meses de tensión e incertidumbre, el TEPJF, actuando bajo alta presión de todos lados, validó la cerrada victoria de Felipe Calderón. Diez días después del fallo del Tribunal, Andrés Manuel López Obrador convocó a una multitud de seguidores para que lo declarara «presidente legítimo» de México, con el mandato de integrar un gabinete y elaborar una nueva Constitución. Aunque se había conducido de manera ordenada y sin violencia, y a menudo incluso en un ambiente relajado y festivo, el conflicto postelectoral desembocó en una situación cuasi revolucionaria, al menos en el nivel de los rituales y la retórica.

#### IV. INCONSISTENCIAS ARITMÉTICAS

Las imputaciones de fraude hechas por el PRD llegaron en varios ciclos y versiones y en buena parte pueden ser consideradas frívolas y fáciles de descartar. Sin embargo, las acusaciones más serias tenían que ver con discrepancias numéricas en las actas de escrutinio y cómputo de casilla –un asunto oscuro y complejo que incluso a los ciudadanos bien informados les resultaba difícil de entender–.

En la década de 1980 y a principios de los años 1990, cuando México estaba saliendo de décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron frecuentes los actos de fraude electoral seguidos de protestas de la oposición, en especial en elecciones a nivel estatal y municipal. Ante todo, en los comicios presidenciales de 1988, el candidato del PRI ganó en medio de reclamos creíbles de que se había cometido un fraude en contra de Cuauhtémoc Cárdenas, fundador y tres veces candidato presidencial del PRD. Como en ese entonces el régimen todavía era capaz de amenazar con una represión a gran escala, el perdedor oficial pronto optó por desmovilizar a sus seguidores, antes de correr el riesgo de provocar una respuesta represiva.

Casi veinte años después, los recuerdos de la elección robada de 1988 seguían muy vivos y López Obrador los explotó con gran habilidad. Sin embargo, en el ínterin las reformas democratizadoras de los años 1990 habían transformado el sistema de administración y vigilancia electoral de México hasta dejarlo irreconocible. Muchas de las reformas respondían a demandas que el propio PRD había formulado con objeto de impedir que se repitiera lo sucedido en 1988. Evitar la posibilidad del fraude era el propósito central de esas reformas. Para institucionalizar la integridad electoral, los reformadores adoptaron cuatro estrategias principales: crearon una densa red de reglas democráticas (regulación); transfirieron la gestión de las elecciones del gobierno al IFE, una entidad independiente (delegación); sometieron la organización de los comicios a una estricta supervisión de los partidos (vigilancia); y trasladaron la resolución

3. Ver los discursos de A. M. LÓPEZ OBRADOR del 8 de julio, 7 y 8 de agosto, 25 de agosto, 16 y 17 de septiembre del 2006 ([www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx)).

de los conflictos de la Cámara de Diputados a un tribunal especializado, el TEPJF (judicialización)<sup>4</sup>.

Para evitar prácticas fraudulentas durante las jornadas electorales, los reformadores encomendaron el funcionamiento de las casillas electorales a ciudadanos seleccionados al azar, que trabajan ante la mirada vigilante de representantes de los partidos. La selección por sorteo de los funcionarios de casilla, la extrema dispersión de la autoridad en más de 130.000 casillas, y la existencia de una supervisión estrecha de los partidos se habían combinado para hacer prácticamente imposible que se cometieran fraudes en la jornada electoral. En un sistema político tan abierto como el de México, organizar un fraude electoral a gran escala simplemente rebasa la capacidad administrativa de cualquier partido u organismo estatal. Cualquier intento de ensuciar las votaciones exigiría una colusión activa no solamente entre ciudadanos, sino también entre los representantes de los partidos, y muy probablemente quienes pretendieran hacer trampa serían descubiertos y denunciados. En el clima de buena fe que tiende a predominar en las casillas, los ciudadanos a menudo consienten a pequeñas infracciones de reglas formales para permitir la participación ciudadana. El 2 de julio del 2006, día de las elecciones, el IFE no recibió ni un solo reporte de que alguien hubiera intentado cometer algún tipo de práctica fraudulenta en las votaciones<sup>5</sup>.

Las actas que se usan en cada centro de votación el día de la jornada electoral (las actas de escrutinio y cómputo de casilla) forman parte del sistema general de controles electorales instaurado en México. Estas actas exigen que los funcionarios de casilla no sólo anoten los resultados del cómputo de votos, sino también que registren el número de votantes que acudieron a votar (de acuerdo al número de sellos de «VOTÓ» que se estampan en las listas nominales cada vez que un ciudadano deposita su voto). Además tienen que dar cuentas de todas las boletas que se manejaron durante el día. Tienen que contar y anotar el número de boletas entregadas al inicio de la jornada, la cantidad de boletas que se depositaron en las urnas y el número de boletas sin utilizar que sobran al final del día.

En teoría, al final de la jornada, algunos números básicos deben cuadrar. Deben coincidir las siguientes tres cifras: el número de ciudadanos que votaron en la casilla (de acuerdo a los sellos en la lista nominal), el número de boletas que se encontraron en la urna al cerrar la votación y el total de votos que se contabilizaron (sumando votos válidos y no válidos). Además, si se suma cualquiera de estas tres cifras al número de boletas no utilizadas (sobrantes), el resultado deberá ser, en cada caso, el número de boletas inicialmente recibidas. Verificar estas sencillas cuentas aritméticas y saldar cualquier posible discrepancia constituye un método de control de fraudes al que muchos países recurren de una u otra manera. Los registros precisos de las cifras de

4. Para un panorama general de reformas electorales en México, ver A. SCHEDLER (2002).

5. Según mis propios cálculos con base en los registros del IFE, el 88,7% de los 1.314 «incidentes no resueltos» en la jornada electoral tenían que ver con problemas de identificación personal, es decir, con electores que pretendían votar, o que de hecho lo hicieron (por accidente o por acuerdo), aun cuando no aparecían en la lista nominal o carecían de una credencial de elector actualizada.

boletas y votantes permiten a las autoridades electorales «demostrar que todas las boletas usadas en cada casilla son auténticas y que los votos no han sido depositados fraudulentamente en las urnas o retirados de la casilla»<sup>6</sup>.

Aquí radica la deficiencia institucional de la administración de las elecciones que afligió a México en el 2006: yendo de manera significativa más allá de las exigencias del Código Electoral (que en su artículo 232 únicamente preveía que se registre el número de boletas sobrantes), el IFE exigió a los funcionarios de casilla realizar una compleja contabilidad de boletas y votantes –sin hacer «nada» para garantizar que sus cuentas fueran exactas–. La autoridad electoral solicitó asentar el número de votantes en la casilla y exigió además múltiples cómputos de las boletas –sin pedir a nadie en ningún momento que verificara que los resultados fueran correctos y consistentes entre sí–. Es más, mientras los «votos» se cuentan entre varios funcionarios, en un proceso definido por la ley y bajo la supervisión atenta de los representantes de partido, las cifras de «votantes» (según sellos en la lista nominal) y «boletas» (recibidas, depositadas y sobrantes) las cuenta y registra un solo ciudadano-funcionario (quien a veces trata de delegar la tarea a compañeros o representantes de partido para acelerar el proceso) –sin supervisión, sin controles y, muchas veces, bajo presión de tiempo–.

En elecciones previas, el IFE había recogido datos similares, pero nunca les había prestado mucha atención (ni nadie más lo había hecho), con lo cual los funcionarios de casilla pudieron entender que estas cifras no tenían que ser tomadas muy en serio. Un sistema de contabilidad de votantes y boletas sin mayor propósito (o, en todo caso, sin uso aparente) y, aún peor, sin procedimientos para verificar sus resultados y reconciliar discrepancias eventuales es un fracaso anunciado. Estas deficiencias sistémicas, junto con las múltiples posibilidades de error humano, convirtieron la contabilidad de boletas en la principal fuente de desconfianza. Dicho de manera simple: mientras, por todo lo que sabemos, los «votos» se contaron esencialmente bien, las «boletas» se contaron mal. Desgraciadamente, al final del día la precisión en el conteo de votos quedó ensombrecida por las inconsistencias en el registro de votantes y papeletas.

De manera concreta, la mitad de las aproximadamente 130.000 actas de cómputo y escrutinio contenían datos inconsistentes. Si bien la mayoría de estas «inconsistencias aritméticas» eran menores, algunas fueron sorprendentemente grandes, pues mostraban docenas de boletas sobrantes o faltantes sin explicación alguna. En el promedio de todas las casillas (con o sin errores) la magnitud de los errores osciló entre  $\pm 4,4$  votos (el 1,3% de los 328 votos que se emitieron en promedio en cada casilla), una cifra ligeramente inferior a la que se registró en las elecciones presidenciales del año 2000 (cuando a nadie se le ocurrió prestar atención a estos problemas). La Tabla 1 resume la incidencia de diferentes tipos de error<sup>7</sup>.

6. ADMINISTRATION AND COST OF ELECTIONS (ACE) ENCYCLOPEDIA. *Reconciling Ballot Accounts*. En [www.aceproject.org/ace-en/topics/vc/vce/vce01/vce01a](http://www.aceproject.org/ace-en/topics/vc/vce/vce01/vce01a). Para un estudio comparativo de los procedimientos de conteo de boletas y votos, véase ACE. *What Procedures Are Used in the Initial Count?* En [www.aceproject.org/epic-en/ve/Epic\\_view/VC05](http://www.aceproject.org/epic-en/ve/Epic_view/VC05).

7. Los cálculos del PRD se pueden consultar en [www.lopezobrador.org.mx/actas/analisis/php](http://www.lopezobrador.org.mx/actas/analisis/php).

TABLA I. INCONSISTENCIAS ARITMÉTICAS EN ACTAS DE VOTACIÓN  
SEGÚN RESULTADOS PRELIMINARES

Tipos de inconsistencia	Actas sin datos	Actas sin errores	Actas con errores	Magnitud media de los errores (en votos)
<b>Errores fundamentales</b>				
Votantes ≠ boletas depositadas	9.862 8,4%	63.402 54,1%	44.023 28,8%	± 3,4
Votantes ≠ suma de votos	4.056 3,5%	59.120 50,4%	54.111 47,1%	± 4,3
Boletas depositadas ≠ suma de votos	7.637 6,5%	75.527 64,4%	34.123 29,1%	± 7,9
<b>Errores secundarios</b>				
Boletas recibidas ≠ lista nominal	s.d.	97.384 75,6%	31.390 24,4%	± 5,2
Boletas recibidas ≠ boletas depositadas + boletas sobrantes	s.d.	65.441 50,8%	63.333 49,2%	s.d.
Boletas recibidas ≠ votantes + boletas sobrantes	s.d.	77.903 60,5%	50.871 39,5%	± 6,8

\* Errores «fundamentales» *versus* «secundarios» según clasificación del tribunal electoral federal (TEPJF). Boletas recibidas = Número de boletas recibidas al inicio de la votación. Boletas depositadas = Número de boletas depositadas en la urna. Boletas sobrantes = Número de boletas no utilizadas durante la jornada electoral. Lista nominal = Número de votantes registrados según lista nominal, más 10 de reserva para los representantes de partido. Votantes = Número de ciudadanos que acudieron a votar según los registros de votación (sellos) en la lista nominal de electores. Suma de votos = Suma de votos válidos para candidatos registrados y no registrados, más votos nulos. s.d. = sin datos. Magnitud media de errores = Media de errores (en votos) en casillas con errores.

Fuente: J. APARICIO (2006a) para las inconsistencias fundamentales, A. C. NIELSEN (2006) para las inconsistencias secundarias. Fuente primaria para ambos: Programa de Resultados Preliminares (PREP) del Instituto Federal Electoral (IFE).

Hay muchas explicaciones inocentes de estas inconsistencias, la principal de las cuales es que se trató de errores humanos cometidos sin mala fe. Análisis estadísticos muestran que los errores se distribuyeron uniformemente entre las casillas ganadas por los dos candidatos punteros, lo que apoya la hipótesis de errores no intencionados<sup>8</sup>. Pero en una elección tan cerrada, es fácil ver cómo las discrepancias en los datos de boletas podían alimentar explicaciones alternativas que sospechaban la existencia de maniobras de mala fe de parte de los funcionarios de casilla. Dado que Felipe Calderón ganó la elección por una diferencia de apenas 233.831 votos, en teoría –y la desconfianza, al igual que los celos, es una gran fuente de imaginación teórica– pudo haber fabricado su victoria robándole un solo voto a López Obrador en cada una de las 130.231 casillas.

Las denuncias de fraude de la Coalición por el Bien de Todos se basaron en una simple ecuación –tan simple como equívoca: la coalición interpretó la existencia de «boletas» faltantes o sobrantes como prueba directa de «votos» robados o añadidos–. Sin embargo, una manipulación hipotética de números de boletas por sí sola «no» repercute en el cómputo de votos realizado por los funcionarios de casilla. Para alterar los

8. Ver J. APARICIO (2006b) y A. C. NIELSEN (2006).

resultados reales de la votación, los ejecutores del fraude habrían tenido que interferir físicamente en el contenido de las urnas, ya sea para añadir o para retirar boletas. No tenemos ninguna evidencia de que esto haya sucedido el día de los comicios. Aun así, las numerosas discrepancias numéricas en los registros de votantes y boletas les dieron razones poderosas tanto a López Obrador para que demandara un recuento total de los votos, como a los magistrados del TEPJF para que ordenaran un recuento parcial.

## V. INCONSISTENCIAS JURÍDICAS

El proceso electoral mexicano contempla dos instancias que ofrecen la oportunidad de remediar las inconsistencias que la contabilidad desordenada de votantes y boletas inevitablemente genera: el cómputo distrital realizado en la semana posterior a la elección y después la resolución de impugnaciones por el TEPJF. Hasta su reforma más reciente en el año 2008, el Código Electoral mexicano, a diferencia de las leyes electorales de muchos otros países democráticos, no preveía recuentos totales en caso de elecciones muy competidas<sup>9</sup>. Sin embargo, sí contemplaba, y sigue contemplando, la posibilidad de conciliar discrepancias numéricas que se encuentren en las actas de casilla durante «el cómputo de votos a nivel distrital» que inicia tres días después de la elección nacional. En esta etapa, los Consejos Distritales, integrados por ciudadanos, funcionarios del IFE y representantes de partido, están obligados a volver a contar los votos y las boletas de aquellas casillas cuyas actas contengan datos faltantes, inconsistentes o incomprensibles. En la elección del 2006, para cualquier partido que albergaba dudas en cuanto a resultados puntuales, éste era el momento legalmente prescrito para examinar y corregir cualquier inconsistencia aritmética que se hubiera detectado.

Desgraciadamente, las máximas autoridades del IFE no aprovecharon bien la coyuntura durante la semana crítica posterior a la jornada electoral. En lugar de subrayar públicamente la plena disposición del Instituto de atender cualquier duda o queja que los representantes de partido pudieran plantear, los funcionarios del IFE se limitaron a exponer las reglas formales en un comunicado interno. En consecuencia, los Consejos Distritales siguieron las rutinas adoptadas en elecciones anteriores, y prestaron escasa atención a las discrepancias aritméticas en la contabilidad de votos, votantes y boletas. Más bien, todo el mundo parecía tener prisa para concluir el proceso. En una jornada larga, densa y tensa, los funcionarios distritales abrieron los paquetes electorales para recontar los datos de 2.864 casillas. En aquellas donde Calderón había ganado, el recuento redujo su margen de victoria en 2,9 votos en promedio. Donde López Obrador había ganado, el recuento disminuyó su ventaja en un promedio de 7,5 votos. Como dos tercios de los votos recontados pertenecían a casillas que se había llevado el PAN (ya que el PRD se abstuvo de pedir el recuento en sus propios bastiones), el

9. Para un análisis comparativo de la legislación vigente para recuentos en las democracias contemporáneas, ver L. MASSICOTTE *et al.* (2004: 150-153).

ajuste global en los totales de votación respectivos de los dos candidatos fue mínimo (ver Aparicio, 2006b: 52).

La segunda oportunidad para remediar inconsistencias en las actas de casilla proviene del TEPJF. En el juicio de inconformidad que la Coalición por el Bien de Todos llevó ante los magistrados, se cuestionaron los resultados de 21.786 casillas (16,7% del total), distribuidas en 240 de los 300 distritos electorales en que se divide el país. El 5 de agosto, después de un mes de diligencias y deliberaciones, el TEPJF rechazó la demanda central de la Coalición de ordenar un recuento total de los votos. Apegándose a los precedentes legales, el Tribunal razonó que, dada la naturaleza descentralizada del proceso de votación en México, las irregularidades en una casilla no podían ser tomadas como evidencia de irregularidades en otras. Además, sostuvo que los resultados de casillas que nadie cuestionó debían mantenerse tal cual estaban, pues recontarlos podría introducir más dudas de las que lograra disipar.

No obstante, las movilizaciones de presión y protesta convocadas por López Obrador lograron que el Tribunal se apartara de manera fructífera de su estricta jurisprudencia previa. En un paso sin precedentes, el Tribunal ordenó el recuento de los resultados en 11.839 (equivalente al 54,3%) de las casillas impugnadas por el PRD a fin de resolver «evidentes» inconsistencias en las actas que los consejos distritales no habían atendido. En ausencia de reglas formales para un recuento judicial, el Tribunal redactó un manual de procedimientos que los partidos aceptaron en lo fundamental. Bajo vigilancia estrecha de representantes de partido, personal del poder judicial llevó a cabo este recuento parcial durante la segunda semana de agosto. El 28 de agosto, el TEPJF publicó sus conclusiones, una por una, acerca de los recuentos realizados en 240 distritos. Después de recontar casi 3,5 millones de votos –nuevamente, en su mayoría, en circunscripciones ganadas por el PAN, ya que, comprensiblemente, el PRD no había impugnado sus propias victorias– el Tribunal sustrajo alrededor de 2.700 votos de la votación total de Calderón, mientras que añadió cerca de 2.100 votos a la de AMLO. El cambio de 4.800 votos en el resultado neto en favor del candidato de la izquierda representó apenas 0,01% del total de los votos válidos emitidos. La Tabla II muestra los ajustes de votos que el recuento parcial judicial implicaba para cada uno de los candidatos.

El Tribunal anuló también los resultados de 744 casillas (6,3% de las sometidas a recuento), aduciendo discrepancias en el cómputo de los votos. Para ese propósito, adoptó dos reglas de decisión. En primer lugar, trazó una distinción tajante entre datos «fundamentales» y datos «auxiliares» contenidos en las actas de casilla. Sólo discrepancias que involucraban datos del primer tipo podrían motivar la anulación de los resultados; las inconsistencias concernientes al segundo tipo, en cambio, no podrían hacerlo. En lo que constituyó un duro golpe para López Obrador (aunque pocos lo hayan notado como tal), los magistrados electorales relegaron los números de boletas recibidas y sobrantes –cifras que estaban en el meollo de las inconformidades de la Coalición por el Bien de Todos– a la categoría de datos «auxiliares».

TABLA II. AJUSTE DE RESULTADOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL FEDERAL

	1 Distribución oficial original de votos	2 Ajuste de votos por recuento parcial	3 Ajuste de votos por anulación de casillas	4 Distribución oficial final de votos	5 Porcentaje del total de votos	6 Porcentaje del total de votos válidos
Felipe Calderón (PAN)	15.000.284	-2.756	-80.601	14.916.927	35,89	36,69
Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos)	14.756.350	2.101	-75.355	14.683.096	35,33	36,11
Roberto Madrazo (Alianza por México)	9.301.441	-2.206	-62.235	9.237.000	22,23	22,72
Roberto Campa (Nueva Alianza)	401.804	-1.574	-2.680	397.550	0,96	0,98
Patricia Mercado (Alternativa Socialdemócrata)	1.128.850	1.286	-5.856	1.124.280	2,70	2,76
Candidatos no registrados	297.989	2.072	-1.857	298.204	0,72	0,73
Total de votos válidos	40.886.718	-1.077	-222.584	40.657.057		100,00
Votos nulos	904.604	1.759	-5.990	900.373	2,17	
Total de votos	41.791.322	682	-234.574	41.557.430	100,00	

Fuente: Columnas 1-3: ZAVALA (2006: 10). Columna 4: TEPJF (2006: 35). Columnas 5 y 6: cálculos propios del autor.

En segundo lugar, apeándose a los precedentes judiciales (aunque no precisamente al sentido común), el TEPJF resolvió anular resultados sólo en aquellos casos en que la discrepancia en los datos «fundamentales» de las actas de cómputo fuera mayor que el margen de victoria del candidato ganador en la casilla bajo revisión. Es decir, únicamente se anularon las casillas en donde las inconsistencias catalogadas como fundamentales superaban el número de votos que separaban a los dos candidatos líderes en la casilla respectiva. Dado que la mayoría de las inconsistencias numéricas eran más bien pequeñas, esta regla de decisión implicó que el TEPJF invalidaría casi exclusivamente resultados en casillas muy competidas, donde el margen de victoria del ganador era estrecho. Previsiblemente, como la anulación de casillas competidas podía cambiar la distribución global de votos sólo de manera marginal, la invalidación judicial de resultados dejó prácticamente intacta la distancia entre los dos candidatos punteros. Como la mayoría de las casillas impugnadas por el PRD eran casillas «azules», ganadas por el PAN, la mayoría de las casillas anuladas fueron ganadas por Felipe Calderón. No obstante, su eliminación le costó al candidato conservador sólo 5.246 votos más de lo que le costó a López Obrador, un promedio de apenas siete votos por casilla anulada (ver Tabla II)<sup>10</sup>.

El recuento parcial judicial confirmó que aun cuando el conteo y registro de «boletas y votantes» contenía muchos errores, en general, los ciudadanos funcionarios de casilla sí habían contado bien los «votos». Por consiguiente, a pesar de lo cerrada que fue la competencia en las elecciones presidenciales, un recuento total como lo pedía el PRD difícilmente le habría dado la vuelta al resultado. Además, el recuento parcial

10. Lamentablemente, los magistrados del tribunal electoral crearon una colección fragmentada y desordenada de textos legales, al colocar sus 240 sentencias en orden cronológico, una por una, en su página *web* ([www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)).



dejó claro que aun en el caso de haber ordenado un recuento total, el TEPJF todavía habría tenido que decidir cómo manejar las discrepancias persistentes en las actas de cómputo y escrutinio. Las reglas de decisión que los magistrados electorales aplicaron al anular casillas fueron objeto de severas críticas. Sin embargo, hay que entender que «cualquier» regla que el Tribunal hubiese podido aplicar habría sido polémica. En consecuencia, aunque la demanda por un recuento total debe considerarse eminentemente sensata en elecciones cerradas, previsiblemente no hubiera logrado cerrar la controversia postelectoral.

El TEPJF desempeñó también un papel protagónico en el acto final de la elección, ya que los deberes del Tribunal incluyen la evaluación y la validación de todo el proceso electoral. En un fallo unánime, aunque tensado por contradicciones abiertas que reflejaban las profundas diferencias de juicio entre sus siete magistrados, el Tribunal agudizó el sentimiento de decepción democrática entre los seguidores de López Obrador. Por una parte, los magistrados le dieron la razón al PRD al condenar tajantemente la campaña negativa emprendida por el PAN, así como el «activismo» del presidente saliente Vicente Fox en favor de Felipe Calderón. Según el TEPJF, los pronunciamientos «de carácter indirecto o metafórico» del entonces jefe del Ejecutivo en favor de la continuidad en las políticas de gobierno «se constituyeron en un riesgo para la validez de las elecciones». Sin embargo, por otra parte, los magistrados electorales se declararon incompetentes para determinar si estas «irregularidades de importancia» habían ejercido una «influencia decisiva» en el resultado de los comicios. A falta de evidencia contundente acerca de su impacto causal, concluyeron que no tenían razones suficientes para invalidar la elección<sup>11</sup>.

Como muchos actores y observadores rápidamente lo hicieron notar, en una elección tan cerrada como lo fue la contienda entre AMLO y Calderón, «cualquier cosa» podría haber sido decisiva—incluidos varios factores de menor peso que la falta de neutralidad por parte del presidente en funciones—. Como los observadores electorales de todo el mundo saben muy bien (porque lo suelen sufrir cada vez que hay una elección ambigua y disputada), realizar una evaluación de irregularidades electorales casi invariablemente exige realizar una estimación de su impacto causal. Siempre que alguien levanta la sospecha del fraude electoral, queremos saber si el presunto fraude pudo haber alterado el resultado de la elección. No obstante, pasándose del razonamiento legal a la estimación de efectos causales, es decir, del ámbito judicial al terreno de las ciencias sociales, los magistrados del TEPJF incursionaron en territorios desconocidos para ellos, donde parecían no saber qué hacer. El resultado final fue que los juristas establecieron un delito —al tiempo que lo dejaron salir impune, abrigándose tras la ignorancia de las consecuencias exactas que el delito había llevado consigo—. Esta inconsistencia manifiesta les dio a los críticos argumentos muy cómodos que servían para desacreditar no sólo al TEPJF, sino el propio proceso electoral. López Obrador fue rápido al denunciar la inconsistencia jurídica del Tribunal como parte de una conspiración institucional en contra de la izquierda. Su juicio final fue categórico: «¡Al diablo con las instituciones!».

11. TEPJF (2006: 158-203).

## VI. TEMORES DE EXCLUSIÓN

Las inconsistencias burocráticas y judiciales que surgieron durante el proceso electoral no implicaron que el proceso dejara de ser democrático; pero sí lo hicieron vulnerable a la movilización estratégica de la desconfianza ciudadana. Al mismo tiempo, si bien el discurso del fraude de parte de López Obrador tuvo fácilmente de qué agarrarse por las mismas deficiencias del proceso electoral, también estaba explotando una reserva de desconfianza que se había ido acumulando desde mucho antes del día de las elecciones. Actuando dentro de un contexto general de desconfianza ciudadana (bien fundada) hacia las instituciones del Estado, el abanderado del PRD vinculó sus acusaciones de fraude con el miedo perenne de la izquierda a la exclusión –un miedo que se había ido agudizando durante el proceso electoral del 2006–.

En sus casi dos décadas de existencia, el PRD ha logrado conquistar puestos de elección en todos los niveles del sistema político –excepto la presidencia, la cual sigue siendo el premio más apreciado en la política mexicana, a pesar de los límites estrechos que impone la nueva separación de poderes (tanto entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial como entre el gobierno federal y los Estados)–. La experiencia fundacional del partido fue el fraude electoral a gran escala que sufrió en los comicios de 1988. Desde entonces, cada contienda presidencial ha hecho renacer, en los seguidores del PRD, el temor latente de que sus adversarios se valgan de medios turbios para obstaculizar su camino hacia la preciada silla presidencial.

De manera crucial, los adversarios del PRD alimentaron estos temores aún en tiempos más recientes, anteriores a la elección. En el 2003, en un acto de aguda miopía, el PRI y el PAN nombraron a los consejeros del IFE sin asegurarse del consentimiento del PRD. Mostrando el mismo sentido de previsión y responsabilidad que los partidos que los respaldaron, estos funcionarios aceptaron su nombramiento sin poner reparos, a pesar de que se estaba excluyendo precisamente al jugador que con mayor probabilidad clamaría fraude en caso de derrota. La falta de acuerdos entre los partidos no quería decir que los consejeros del IFE hayan estado dispuestos a violar sus deberes de profesionalismo e imparcialidad, pero sí significaba que el PRD la iba a tener fácil cuando quería calificarles como simples agentes de sus adversarios. En un contexto en el cual las instituciones no caminan por sí solas, sino que la credibilidad personal todavía constituye una fuente vital de la confianza institucional, el controvertido proceso de nombramiento de consejeros electorales estaba condenado a dañar al IFE en su conjunto. Más tarde, en el 2005, el intento fallido del gobierno de lograr el desafuero de López Obrador para procesarlo por una infracción administrativa menor (inhabilitándolo como candidato en caso de una condena), fácilmente podía interpretarse como un uso politizado de las leyes, destinado a impedir la participación de AMLO en la contienda presidencial.

En los meses que precedieron a las elecciones, la campaña negativa que el PAN puso en marcha contra López Obrador reafirmó los temores de exclusión de la izquierda, estableciendo un juego patogénico de percepciones negativas que se reforzaron mutuamente. Por la historia de los derrumbes democráticos en Europa y América Latina en

el siglo XX, sabemos que los partidos de derecha, los empresarios y los militares tienden a volverse contra la democracia si perciben que sus adversarios de izquierda representan una amenaza a sus intereses vitales. También sabemos que tales percepciones de amenaza tienen más probabilidades de desarrollarse en sociedades altamente desiguales<sup>12</sup>. México es una sociedad abismalmente desigual, y López Obrador luchó por establecer la desigualdad socioeconómica como el principal conflicto político del país. En este contexto, la propaganda negativa del PAN que describía al candidato de la izquierda como «un peligro para México» sugería que la derecha había llegado a verlo como una amenaza existencial. Sus dramáticas advertencias en contra del populismo macroeconómico dieron credibilidad a la acusación de López Obrador de que los ricos y poderosos habían llegado a creer que su «proyecto alternativo» era «inaceptable» y «harían todo» por «destruir» a su candidatura. Ambos bandos abrazaron la lógica circular de la polarización, de percepciones de amenaza que alimentan percepciones de amenaza<sup>13</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

Año y medio después de la elección controvertida, el Congreso mexicano aprobó una amplia reforma electoral que responde esencialmente a las controversias del 2006. La reforma contiene algunos elementos defendibles (como la prohibición de contratación de espacios publicitarios en televisión por los partidos políticos) y otros francamente regresivos (como la elevación de la censura a rango constitucional). De manera positiva, permite que el perdedor de una elección pueda solicitar un recuento total de votos si el margen de derrota es menor a 1% de los votos válidos. Esta posibilidad formal amortigua un punto contencioso importante. La reforma también reguló la elaboración de los actas de votación de manera más precisa e introdujo la obligación de los funcionarios electorales para que verificaran «la exactitud de los datos que consignen en el acta» (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 279.4). Para prevenir la recurrencia de las inconsistencias administrativas que presentamos en el 2006, en las próximas elecciones federales el IFE equipará todas las casillas electorales con instructivos, formularios y calculadoras.

12. Entre muchos otros, véanse D. ACEMOGLU y J. ROBINSON (2005), G. ALEXANDER (2002) y C. BOIX (2003).

13. Como lo muestran datos de opinión pública con respecto a elecciones legislativas en democracias establecidas, los ciudadanos que sienten que «el gobierno electo esté amenazando sus intereses vitales, tienden a ser muy escépticos acerca de las virtudes del proceso electoral» (A. BLAIS, 2003: 1). Véase también C. ANDERSON *et al.* (2005). Nótese, sin embargo, que el discurso social de López Obrador tuvo escasa resonancia en el electorado. Contrario a su retórica de campaña, la elección de 2006 no fue «basada en asuntos de clase» (F. LEHOUCQ, 2007: 23; ver también U. BELTRÁN, 2007). En todos los niveles de ingreso salvo el mayor, Calderón ganó más votos que AMLO, quien obtuvo su peor resultado entre los más pobres y su mejor entre los más acomodados (*ibidem*: 8). La polarización ciudadana se fue dando después de las elecciones, no antes.

En su reporte del año 2007 sobre el estado de las libertades en el mundo, el *think tank Freedom House* con sede en Nueva York ofrece su balance de las elecciones mexicanas del año anterior. A pesar del intenso conflicto poselectoral y las denuncias presentadas por AMLO, concluyen sus expertos, México sigue siendo

...una democracia electoral... [Las] elecciones de 2006 se consideraron libres y justas, a pesar de acusaciones a contrario de parte del candidato derrotado... [A] muchos mexicanos –y a la mayoría de los observadores internacionales– no les impresionaron las evidencias de fraude (*Freedom House*, 2007).

Más bien, «resintieron la aparente falta de respeto a las instituciones mexicanas de parte de López Obrador»<sup>14</sup>. Ciertamente, a muchos ciudadanos (dos tercios del electorado, aproximadamente) no les impresionaron las acusaciones de fraude. A muchos otros, sin embargo, sí les impresionaron. Vimos una elección limpia, pero peligrosamente contaminada por inconsistencias. Estas inconsistencias permitieron que las acusaciones de fraude del candidato encontraran una resonancia considerable entre los votantes. Alimentaron de manera simultánea el discurso y las sospechas del fraude.

La consistencia administrativa y judicial nunca puede sustituir al indispensable compromiso democrático de los participantes en una elección. Por sí misma, no garantiza que los perdedores de una elección concedan su derrota. Al fin y al cabo, López Obrador y sus seguidores empezaron a desacreditar la elección mucho antes de haber encontrado la veta de oro de las «inconsistencias aritméticas». Sin embargo, en caso contrario, ante la presencia de inconsistencias significativas, es fácil que los ciudadanos terminen confusos o enojados, y que los perdedores pateen el tablero del juego democrático envueltos en la manta heroica de la lucha por la democracia. La consistencia, en fin, es una virtud que tiende a pasar desapercibida; la inconsistencia, en cambio, un vicio que tiende a provocar conmociones públicas. En casos críticos, como vimos en las elecciones mexicanas del 2006, sus ondas expansivas pueden hacer tambalear la legitimidad y en consecuencia la consolidación de la democracia.

14. Ver [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). Traducción por el autor.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- AC NIELSEN. *Análisis sobre errores aritméticos*. Ciudad de México: manuscrito, 2006.
- ALEXANDER, Gerard. *The Sources of Democratic Consolidation*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- ANDERSON, Christopher J.; BLAIS, André; BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd y LISTHAUG, Ola. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- APARICIO, Javier. *Errores aritméticos en actas: Análisis comparativo para 2000, 2003 y 2006*. Ciudad de México: CIDE, 2006a ([www.cide.edu/investigadores/aparicio/elecciones](http://www.cide.edu/investigadores/aparicio/elecciones)).
- APARICIO, Javier. La evidencia de una elección confiable. *Nexos*, 2006b, 28 (octubre): 49-53.
- BELTRÁN, Ulises. Ideología y polarización en la elección de 2006. Presentado en *Seminario internacional 2006: Polarización y Voto*. Ciudad de México: CIDE, 12-13 de julio de 2007.
- BLAIS, André. *How Do Losers Assess Electoral Democracy?* Chicago: Conferencia presentada ante Midwest Political Science Association, 3-6 de abril de 2003.
- BJORNLUND, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, y Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- BOIX, Carles. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- DELARBRE, Raúl Trejo. Datos duros: La actuación de los medios. *Nexos*, 2006, 228 (septiembre): 2-23.
- HARTLYN, Jonathan y MCCOY, Jennifer. Observer Paradoxes: How to Assess Electoral Manipulation. En SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- LEHOUCQ, Fabrice E. Income and Electoral Calculations in the 2006 Presidential Elections in Mexico. Presentado en *Seminario internacional 2006: Polarización y Voto*. Ciudad de México: CIDE, 12-13 de julio de 2007.
- MASSICOTTE, Louis; BLAIS, André y YOSHINAKA, Antoine. *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 2004.
- SCHEDLER, Andreas. Mexico's Victory: The Democratic Revelation. *Journal of Democracy*, 2000, 11 (4): 5-19.
- SCHEDLER, Andreas. Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 36-50.
- SCHEDLER, Andreas. The Logic of Electoral Authoritarianism. En SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 1-23.
- SCHEDLER, Andreas. Los partidos antiestablishment político. En CASTAÑOS, Fernando; LABASTIDA, Julio; DEL CAMPO, Martín y LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando (eds.). *La democracia en perspectiva: Consideraciones teóricas y análisis de caso*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo*. Ciudad de México: TEPJF, 5 de septiembre de 2006.
- ZAVALA, Marco A. Cuándo cuenta un voto. *Nexos*, 2006, 28 (octubre): 10-13.

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y LOS DILEMAS  
DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN VENEZUELA  
*The National Electoral Council and dilemmas of electoral  
competition in Venezuela*

Ángel E. ÁLVAREZ  
Universidad Central de Venezuela  
✉ [analang@ucv.ve](mailto:analang@ucv.ve)

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 61-76]  
Fecha de recepción: noviembre del 2008  
Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2009

**RESUMEN:** En este trabajo se expone de manera descriptiva el comportamiento del Consejo Nacional Electoral (CNE) en la Venezuela chavista. En ese sentido, se analizan las actuaciones de este organismo electoral en un contexto político, que para el caso venezolano, como mínimo, puede ser clasificado como semidemocrático. Se destaca que el CNE no es un árbitro imparcial, no porque no lo quieran sus miembros, sino porque ello no es posible en el escenario político e institucional actual en el país, por lo que la calidad de este organismo electoral no puede medirse empleando los mismos criterios que pudieran ser usados para evaluar a otros organismos electorales en democracias electorales.

*Palabras clave:* elecciones, Consejo Nacional Electoral, Hugo Chávez, régimen autoritario-electoral, Venezuela.

**ABSTRACT:** This paper provides a description of the behaviour of the National Electoral Council (CNE) in Venezuela under the Chávez regime. In this way, it analyzes the actions of this electoral organism in a political context, which for the Venezuelan case, at least, can be classified as semi-democratic. A crucial point that emerges is that the CNE is not an impartial referee, not because its members don't want to be, but because it is not possible in the current political and institutional context in the country. Thus, the quality of this electoral organism cannot be measured using the same criteria that would be used to evaluate other similar organizations in electoral democracies.

*Key words:* elections, National Electoral Council, Hugo Chávez, electoral authoritarian regime, Venezuela.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La democracia, como ha dicho Przeworski (1991), es un sistema en el que la incertidumbre política está institucionalizada. Las autoridades electorales juegan un papel fundamental en la resolución del conflicto y en el manejo de la incertidumbre política antes y después de las votaciones. Antes de las elecciones, las autoridades electorales deben de ser percibidas por los partidos y los electores como árbitros imparciales, incapaces de alterar la incertidumbre propia de toda contienda preelectoral, pero sí muy capaces de producir resultados certeros y confiables después de las elecciones. Tienen que dar garantías a las partes de que no existen ganadores prefabricados por las reglas del juego o por prácticas ilegales y que los resultados oficiales de las elecciones son incontestables.

Lamentablemente, éste no es el caso del Consejo Nacional Electoral (CNE) en la Venezuela de la revolución chavista. La pregunta clave es ¿por qué?; la explicación no está en la capacidad o incapacidad técnica de sus profesionales para realizar el trabajo que la ley les ordena ni en la ocurrencia de imprevistos o accidentes. El CNE no es un árbitro imparcial porque no lo quieren sus miembros, sino principalmente porque no puede serlo en el contexto político e institucional de la Venezuela actual. La tarea que formalmente tiene que cumplir el organismo electoral venezolano es imposible de ser realizada con imparcialidad en el contexto de un régimen que, como mínimo, puede ser clasificado como semidemocrático (Hagopian y Mainwaring, 2005). En consecuencia, la calidad del organismo electoral venezolano no puede medirse empleando los mismos criterios que pudieran ser usados para evaluar organismos similares en democracias electorales. En el caso venezolano, el contexto político e institucional en el que actúa el máximo organismo electoral ha condicionado su composición, sus decisiones y su credibilidad. En suma, al estudiar el CNE venezolano no se puede eludir el carácter híbrido del régimen político venezolano en el que las elecciones no son el único juego de los políticos.

## II. EL CNE: UN ÁRBITRO EN DIFICULTADES

Pocas horas después del 3 de diciembre del 2007, fecha en la que se celebró el referéndum sobre la reforma constitucional propuesta por Chávez, Venezuela se pobló de rumores. Existían dudas sobre los resultados, ambos bandos se atribuían la victoria. Algunos medios noticiosos internacionales se hacían eco del optimismo gubernamental. Otros comentaban sobre las sonrisas en los rostros de los opositores, especialmente de los jóvenes dirigentes estudiantiles que emergieron a la política por su rechazo a la reforma. La madrugada del 4, la presidenta del máximo organismo electoral, Tibisay Lucena, anunció los resultados oficiales. Casi inmediatamente, éstos

1. El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*.

aparecieron publicados en la página *web* del CNE. En tiempo récord, la página del CNE reportaba datos preliminares de una consulta que, por su naturaleza tan trascendente, obligaba al organismo a actuar con extrema prudencia. Pese a que éstos fueron anunciados y publicados ya muy avanzada la madrugada, a un observador desprejuiciado podría haberle sorprendido la eficacia técnica del organismo. A pocas horas después de cerrados los centros de votación esparcidos por todo el país y transmitida electrónicamente la *data* desde éstos hasta los servidores del organismo, el CNE pudo anunciar resultados irreversibles pese a los estrechos márgenes de diferencia entre las opciones consultadas.

La oposición democrática venezolana al fin obtenía una victoria electoral. Se trataba, para ellos, no sólo de una victoria contra el régimen chavista, sino también contra quienes habían apostado en el pasado a salidas violentas y no electorales. La oposición democrática celebró finalmente lo que veía como un paso significativo en la limitación de los poderes formales y la influencia del liderazgo personal de Chávez. El país celebraba también lo que interpretaba como una señal de imparcialidad, celeridad y reciedumbre del poder electoral, al anunciar resultados en un contexto de extrema polarización y pese a lo reñido de la contienda, que por primera vez desde 1999 desfavorecían al sector oficialista.

El entusiasmo inicial desapareció rápidamente. Por más presiones y peticiones por parte de la oposición política y de grupos independientes de la sociedad civil, el CNE sistemáticamente ha eludido la responsabilidad de reportar los resultados definitivos del referéndum. A más de doce meses (a la fecha en la que escribe este artículo) los resultados preliminares son los únicos disponibles. Aún se lee: «Estos resultados corresponden al porcentaje de Actas de Escrutinios recibidas al momento del Primer Boletín de fecha 3 de diciembre de 2007» (Consejo Nacional Electoral, 2008). Hasta ahora ha sido imposible conocer el verdadero margen de la derrota sufrida por la primera propuesta de reforma constitucional de Hugo Chávez.

El CNE ha sido incapaz de cumplir una tarea democrática fundamental: reducir la incertidumbre poselectoral. Se sabe que la propuesta de Chávez fue derrotada, pero no se sabe por cuántos votos. Ni siquiera se sabe si, contados todos los votos, la diferencia entre las proporciones de apoyo a la reforma y su rechazo se mantendrían, ampliarían o desaparecerían. El CNE, en voz de su presidenta, habló la madrugada del día de las votaciones y, desde ese día, enmudeció casi por completo sobre este tema. Las pocas palabras pronunciadas por sus miembros han sido para aclarar que no hay nada que declarar al respecto.

Sin embargo, todavía hay mucho por saber. A estas alturas, es poco probable que el CNE llene el vacío de información ya mencionado, así que es inoficioso preguntarse cuál sería el margen real de la diferencia entre los votos a favor y en contra de la propuesta de reforma del 2007. Mucho más relevante que tratar de indagar qué pasó electoralmente en diciembre del 2007 sería preguntarse: ¿Por qué el CNE no ha informado plenamente sobre los resultados? ¿Cómo se explica la incapacidad del CNE de ofrecer resultados definitivos de la única votación a nivel nacional perdida por Chávez en diez años?



El comportamiento del organismo electoral venezolano no puede ser visto como una mera coincidencia, ni como resultado de escasez de recursos técnicos o humanos. El CNE cuenta con una muy costosa y eficiente infraestructura tecnológica. Entre sus equipos existen novísimas máquinas de votación capaces de transmitir información desde los más recónditos lugares del país en cuestión de segundos; sofisticados mecanismos de identificación del votante que incluyen artefactos para la captura digital de las huellas dactilares. El CNE cuenta también con avanzados programas de computadoras para manejar el padrón electoral, emitir los listados, elegir los miembros de los centros y mesas de votación, así como manejar las nominaciones de candidatos por vía electrónica y confeccionar el instrumento de votación. Los equipos son manejados por un personal altamente calificado y, al menos en el caso de los gerentes, directores y miembros de la directiva del organismo, excelentemente remunerados. Al final de cuentas, el CNE no tiene razones técnicas o profesionales para esconder ineficiencias.

Un lector desprevenido podría preguntarse: ¿Y por qué tanto ruido con estos resultados del 2007?, si, al fin y al cabo, parecería ser un caso aislado. Además, el CNE anunció la opción ganadora y, a partir de allí, no han ocurrido grandes disputas sobre este tema entre el gobierno y los partidos de oposición. La falta de cifras claras en una elección tan peculiarmente significativa, en un contexto de extrema polarización y latente confrontación violenta, dice mucho de cómo funcionan las instituciones electorales en Venezuela hoy en día. También sugiere por qué funcionan de esa manera. Además, la ausencia de cifras claras es precisamente lo que legitima al presidente Chávez —al menos entre sus seguidores— para insistir en proponer una nueva consulta popular sobre su reelección indefinida. Para los opositores a Chávez, el nuevo referéndum es de dudosa constitucionalidad, en tanto el tema fue consultado y rechazado por el voto popular hace apenas un año atrás y, de acuerdo a la Constitución vigente, el proponente tendría que esperar un nuevo periodo constitucional para solicitar una nueva votación sobre el mismo.

Como se verá más adelante, los resultados fueron temprana y severamente descalificados por el presidente Chávez, usando epítetos y frases obscenas. El presidente no recibió ni un simple reclamo verbal de parte del organismo encargado de arbitrar las elecciones que él descalificaba. La expresa descalificación que ha hecho Chávez de los resultados de la consulta del 2007, la abstención del CNE de no emitir ningún juicio sobre lo expresado por el presidente y su resistencia a publicar los resultados definitivos de la misma consulta crean condiciones políticas favorables a la nueva consulta. Lógicamente, si los resultados no son claros y contundentes, si las cifras son provisionales y después de un año no hay resultados definitivos, entonces ¿por qué no volver a consultar al pueblo sobre una materia que no quedó claramente dilucidada? El CNE no se ocupó de disipar clara y oportunamente toda incertidumbre poselectoral en el 2007; permitió la descalificación de los resultados por parte del jefe de Estado y ahora se ocupa de organizar nuevas elecciones en tiempo récord, iniciando los preparativos incluso antes de que se le hubiese hecho solicitud formal alguna. Al comportarse de este modo, la directiva del CNE evidencia las dificultades del organismo electoral para actuar como árbitro imparcial en un régimen político personalista,

electoral y autoritario en el que el presidente exige incondicionalidad absoluta de todos los poderes públicos.

Es justo decir que la presidenta del CNE presentó expresamente los resultados desfavorables a Chávez en el 2007 como definitivos e incuestionables. No obstante el tono firme de sus palabras la madrugada del 4 de diciembre, su pronunciamiento inicial no se compagina con el comportamiento posterior del organismo. Lucena anunció el triunfo opositor por un reducidísimo margen y afirmó que aunque el organismo electoral no contaba aún con la totalidad de las actas había «comprobado» que era «una tendencia que no es reversible... aun con aquellas actas que todavía están faltando para esta totalización... La tendencia es clara e irreversible» (Lucena, 2007).

No obstante, la publicación en el portal de Internet del CNE, que reproduce el mismo y único boletín oficial ofrecido por el organismo, muestra que una de las dos propuestas de Chávez llamada «Bloque A» (que incluía la reelección indefinida del presidente y 45 artículos más) fue rechazada por una diferencia de 124.962 votos (1,41%), con un total de 9.002.439 votos escrutados. De éstos, 118.693 eran nulos y hubo una abstención del 44,11%. A su vez, el llamado «Bloque B» (que afectaba otros 23 artículos) fue rechazado por 4.522.332 votantes (51,05%) y respaldado por 4.335.136 votos (48,94%).

Un hecho llama la atención en estos resultados y merece ser cuidadosamente analizado. De acuerdo a las cifras del propio organismo, cuando el primer boletín fue emitido restaban por ser totalizadas aún 4.542 mesas de votación. En ellas estaban registrados 1.810.186 electores, lo que corresponde al 11,24 % del registro electoral (REP). ¿Podía decirse, como dijo el CNE en su único boletín, que la tendencia en la madrugada del 4 de diciembre era irreversible? ¿Acaso esos casi dos millones de votos que teóricamente quedaba por escutar (o, al menos, más de un millón si la tasa de abstención observada se mantenía constante en las mesas no escrutadas) no podrían haber alterado los resultados finales? Sea como fuera, el CNE nunca informó los resultados definitivos, así que cabe especular cualquier cosa, lo que no es saludable en un régimen político tan polarizado y frágil como el venezolano.

En suma, en lugar de arbitrar e institucionalizar el conflicto político, el organismo electoral ha contribuido más bien poco a garantizar la irreversibilidad *ex post* de los resultados electorales (Przeworski, 1991). Las elecciones en Venezuela arrojan resultados dudosos al menos desde el referéndum revocatorio del 2004. En el 2005, la percepción de que el árbitro no era imparcial llevó a los partidos opositores a la políticamente costosa decisión (tanto para ellos como para el pluralismo político) de boicotear las elecciones legislativas. La ausencia de resultados definitivos del referéndum del 2007 y la actitud complaciente del organismo frente al Ejecutivo en el caso de la segunda convocatoria a referéndum para la enmienda constitucional en 2009 son dos emblemas de la debilidad del CNE para funcionar como árbitro imparcial en el régimen autoritario-electoral (Schedler, 2006) del comandante Hugo Chávez.

## III. ELECCIONES Y AUTORITARISMO EN VENEZUELA

Venezuela no es una democracia liberal. Formalmente hablando, la Constitución vigente (la de 1999) establece que el régimen político no es representativo, sino «participativo» (Álvarez Díaz, 2003). La así llamada revolución bolivariana entiende por democracia participativa, no sólo los referendos y otras consultas, sino también movilizaciones masivas, incluso las de grupos armados como el llamado «Colectivo La Piedrita» o los comandos dirigidos por la lideresa chavista Lina Ron, como formas directas de ejercicio del poder popular. Tales movilizaciones incluyen ataques directos a personas, organizaciones, empresas e instituciones consideradas como fuerzas contrarrevolucionarias. Muchas personas y organizaciones han sido blanco privilegiado de ataques verbales y armados, tales como los periodistas, la Iglesia católica y sus obispos, estudiantes universitarios y miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de derechos humanos. A los ataques se suman restricciones, artículos confiscados y sanciones a medios de comunicación; una excesiva concentración de la propiedad de los medios en manos del gobierno o de empresarios afines al gobierno; restricciones del derecho de propiedad y reducción del tamaño del sector privado –con el impacto que esto tiene sobre el acceso a recursos financieros por parte de las fuerzas políticas de la oposición–. En fin, el régimen político venezolano cae hoy en día más bien en las categorías de sistemas híbridos, semidemocráticos (Diamond, 2002) o autoritarismos electorales (Schedler, 2006).

Las semidemocracias y los autoritarismos electorales combinan competición electoral con una agenda de restricción de las libertades que harían posible que las elecciones fuesen justas. La teoría de las semidemocracias ha sido acusada de sufrir del síndrome del «estiramiento conceptual» o *conceptual stretching* (Schedler, 2006). Sin embargo, el punto es que, llamémoslos como los llamemos, los regímenes híbridos se caracterizan por combinar rasgos democráticos con rasgos autoritarios. En tales regímenes, la competencia electoral puede ser libre o semilibre pero no es justa y, sobre todo, las votaciones no tienen como fin exclusivo la elección de gobernantes por un tiempo determinado, sino reforzar las tendencias autoritarias del régimen.

En otras palabras, en los regímenes híbridos, los políticos hacen dos juegos a la vez: compiten por cargos, pero también por cambiar o mantener (o endurecer) las instituciones autoritarias (Mainwaring y Scully, 2003). Ese juego doble hace muy difícil la tarea de los organismos electorales. Además de estar sometidos a la presión propia del árbitro electoral, el CNE se ha encontrado muchas veces en medio de rieles por los que circulan dos trenes a punto de chocar.

Casos ilustrativos del ambiguo papel de lo electoral en Venezuela han sido las listas confeccionadas a partir de las firmas recogidas para solicitar la revocatoria de mandato del presidente Chávez y de algunos diputados opositores. Tales listas, de ser instrumentos para ejercer un derecho político-electoral, pasaron a ser instrumentos de represión, chantaje y persecución política y laboral. La información contenida en esas listas fue publicada en páginas *web* para ser usada con fines persecutorios. Los más emblemáticos de estos instrumentos represivos han sido las llamadas «Lista Tascón» y

«Lista Maisanta». La primera fue publicada en la página de un entonces diputado del partido de Chávez, Movimiento V República (MVR), y paradójicamente hoy en día disidente del nuevo partido de gobierno, Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). La segunda fue distribuida en CD para ser utilizada en computadores personales y vendida en las calles de las grandes ciudades del país por vendedores ambulantes. Ambas listas incluyen datos personales de quienes habían firmado la solicitud de convocatoria al referéndum revocatorio del presidente en el 2004. Esta segunda lista permite saber quién apoya o no al presidente con sólo colocar en el sistema el número de cédula de identidad del votante. Las listas se basan en información oficial del CNE y han servido para las más diversas tropelías políticas, incluyendo el chantaje contra empleados públicos, contratistas del Estado e incluso ciudadanos comunes que asisten a oficinas gubernamentales a realizar un trámite ordinario, a solicitar un empleo o a pedir ser incorporados en alguna de las múltiples «misiones», que es el nombre militar asignado a las políticas sociales del gobierno nacional.

Otro caso importante del ambiguo juego del árbitro electoral venezolano ha sido el de las llamadas máquinas «capta huellas». Se trata de dispositivos de reconocimiento electrónico de las huellas dactilares, usadas el día de las elecciones con el fin expreso de identificar a los votantes como parte del proceso electoral. La herramienta tecnológica, sin embargo, se transformó, desde la primera elección en que fue usada (el referendo revocatorio del presidente, en el 2004) en un instrumento de intimidación. Partidarios del gobierno hicieron creer que las «capta huellas» eran capaces de hacerle seguimiento al voto de cada elector, ejercido también de manera electrónica. Partidarios de la oposición, que jugaban a boicotear las elecciones del 2005, supuestamente para deslegitimar las prácticas autoritarias del régimen, llamaban a votar contra el presidente, pero, al mismo tiempo, denunciaban que las elecciones no eran transparentes pues el secreto del voto no estaba garantizado por un árbitro imparcial.

Buena parte de la argumentación del presidente Chávez a favor del uso de tales instrumentos de discriminación y chantaje político, basados en información o en instrumentos propios del CNE, ha descansado en la idea de que la oposición política (digna, según el discurso presidencial, de los más extravagantes epítetos que van desde «fascista» hasta el más recientemente en boga: «piti-yanqui»), conjuntamente con la CIA y el gobierno de Estados Unidos, han tramado nuevos golpes de Estado luego del fallido derrocamiento de Chávez en el 2002, así como también han planeado asesinarlo.

Del lado de la oposición, como se ha dicho ya, se ha jugado alternativa y simultáneamente en dos tableros. Por un lado, se percibe y se denuncia que Chávez pretende instalar, o ya ha instalado, un régimen autoritario. Para quienes así lo entienden, participar en elecciones sería inútil –no sólo porque éstas son fraudulentas (pese a que no se ha podido probar un fraude masivo)– sino porque únicamente sirven para legitimar la supuesta tiranía chavista.

Aunque Chávez ganó claramente las elecciones presidenciales del 2006 (lo cual fue reconocido de inmediato por el único candidato opositor) y la oposición derrotó limpiamente la propuesta de reforma de la Constitución, el CNE aún no ha recobrado la imagen de árbitro imparcial que le debería corresponder en un escenario electoral

democrático. Como la polarización política en Venezuela está lejos de terminar y el juego político sigue siendo dual (electoral y de cambio de régimen), el papel arbitral del CNE seguirá siendo ambiguo y sometido a extremas presiones.

#### IV. EL PAPEL DEL ÁRBITRO ELECTORAL EN UN JUEGO QUE NO ES SÓLO ELECTORAL

La llamada revolución bolivariana ha basado buena parte de su legitimidad en la popularidad de su líder, quien no sólo ha alcanzado tradicionalmente altos puntajes en las encuestas de opinión (nunca por debajo del 35%, a veces por encima del 70%), sino también por su eficiencia a la hora de ganar elecciones. En promedio, el CNE ha organizado una elección al año desde 1998. Desde que Chávez ganó la presidencia por primera vez, en diciembre de 1998, hasta la fecha, él y sus seguidores han ganado trece de las catorce elecciones realizadas. La única excepción clara fue el referéndum del 2007. En 2008, la oposición ganó en algunos estados (pasando de gobernar dos a predominar en cinco de ellos, así como en municipios clave, incluidos cuatro de los cinco que integran la capital, más la alcaldía metropolitana).

Con la excepción del referéndum del 2007, cada una de esas elecciones ha sido presentada por el gobierno no sólo como una victoria electoral, sino también, y más importante aún, como una victoria revolucionaria contra el «imperio norteamericano» y sus «lacayos» domésticos. La derrota del 2007 fue interpretada por Chávez como una «victoria de mierda» que «por ahora» frenaba pero no impedía que el gobierno siguiera, por otras vías, impulsando la reforma constitucional dirigida a concentrar poder político y económico en el gobierno central (García, 2007).

Es una tarea ardua dirigir unas elecciones cuando el jefe de Estado no se ve a sí mismo como un político dispuesto a ejercer el poder por un tiempo determinado, sino como el líder indispensable de una revolución mundial contra el imperio estadounidense y el sionismo del presente, e incluso, contra el imperio español del pasado. Chávez no trata simplemente de ganar votos para ocupar unos cargos ejecutivos y en la legislatura, o bien, desarrollar un programa de políticas públicas de un cierto tipo. Él busca ganar toda una batalla histórica e internacional que comenzó en 1492. No es mera retórica política. Chávez ha sido sincero y claro en sus intenciones de perpetuación en el poder, así como en un cambio radical de la estructura de propiedad, de las relaciones internacionales y del concepto mismo de democracia y socialismo.

Esos fines, que se canalizan a través de elecciones frecuentes, exigen del CNE una presencia constante en la política venezolana. Pero se la exige no como un árbitro imparcial, sino como parte del aparato institucional necesario para hacer posible y legitimar el cambio revolucionario aspirado por Chávez. El problema es que, de acuerdo con la Constitución vigente, el CNE no es más que un árbitro.

El organismo electoral fue creado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, junto a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), como componentes de la quinta rama del poder público, llamada Poder Electoral. El organismo conservó el nombre usado por la prerrevolucionaria ley del sufragio. Tanto la

nueva Constitución como el Estatuto Electoral dictado por la comisión legislativa de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que suplió transitoriamente la ausencia de poder legislativo electo, usan la misma nomenclatura y establecen procedimientos para garantizar formalmente la calidad profesional y la neutralidad política del máximo organismo electoral.

En el 2000, una vez aprobada la Constitución, todos los miembros del viejo CNE (que habían sido electos en 1998 por el extinto Congreso Nacional) fueron destituidos pese a que su capacidad técnica y su neutralidad política quedó demostrada por el simple hecho de que el ganador de las elecciones presidenciales fue un *outsider*, sin ninguna presencia previa en la legislatura y casi sin voz en el organismo electoral. Pero hasta allí llegó la neutralidad del organismo.

La primera y efímera directiva del CNE posterior a la reforma constitucional de 1999 estuvo compuesta por ciudadanos con poca o ninguna experiencia o especialización académica en asuntos electorales. Todos ellos, por lo demás, eran políticamente cercanos a la multipartidista y heterogénea coalición que llevó a Chávez al poder en 1998 (el Polo Patriótico). Al poco tiempo de ser designada la nueva directiva, el organismo electoral comenzó a confrontar problemas en la organización de los comicios de relegitimación de todos los poderes públicos. Se trataba de las llamadas megaelecciones, previstas para el 28 de mayo del 2000 y en las que se someterían simultáneamente a votaciones populares todos y cada uno de los cargos de elección existentes en el país, desde el nivel local hasta el nivel internacional. El más agudo de los problemas que se presentaron antes de la fecha anunciada por los directivos del CNE fue la elaboración de la base de datos electorales. La misma debía ser entregada el 4 de mayo a la empresa norteamericana ES&S y, cuatro días más tarde, a la firma española INDRA, responsables del proceso de automatización. El organismo no entregó los listados necesarios. Para mayor complicación, el cronograma de elaboración de las boletas de votación tampoco se cumplió. La postergación de los comicios se hacía cada día más probable, pero la directiva del CNE se negó reiteradamente a considerar esta posibilidad.

Una semana antes de la fecha prevista para la celebración de las megaelecciones, nuevas y graves fallas en el proceso hicieron evidente la incapacidad del CNE para llevar a cabo el acto comicial. El organismo descartó la realización de auditorías al proceso de automatización del escrutinio, luego de que sólo una empresa participara en la licitación abierta para tal fin. El CNE no pudo ofrecerle a las empresas interesadas en la licitación la información técnica indispensable para poder planear la revisión de los sistemas. No obstante, el organismo electoral insistía en que las elecciones habrían de realizarse el 28 de mayo, tal y como fueron inicialmente previstas.

Al descartarse la auditoría, el Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), Rubén Perina, manifestó su esperanza de que se pudiera auditar el evento eleccionario luego de su celebración. No obstante, un ensayo de votación y escrutinio previsto para el lunes 15 de mayo se suspendió por falta de correspondencia entre las máquinas escrutadoras y las tarjetas de votación. Adicionalmente, la enorme mayoría de las llamadas *flash cards*, necesarias para el funcionamiento de las máquinas de votación, no llegaron a tiempo.

Una vez más, los medios, organizaciones no gubernamentales y expertos electorales expresaron dudas sobre la realización de las elecciones en la fecha prevista, pero voceros del organismo electoral descartaron cualquier suspensión y se negaron a admitir la posibilidad de separar las elecciones de alcaldes, concejales y juntas parroquiales, donde se concentraba el mayor número de candidatos, lo que añadía extrema complejidad al escrutinio. La suspensión parcial de las elecciones pretendía posibilitar la realización de las elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo. La ONG Veedores Electorales de la Universidad Católica «Andrés Bello», acreditada por el CNE como organización social de observación electoral, recomendó la suspensión del proceso pocos días antes de la fecha prevista al advertir que el sistema de admisión de candidatos se mantuvo abierto por un tiempo mayor al legalmente establecido y que la base de datos de candidatos sufrió modificaciones después de esa fecha. No obstante, el CNE insistió en ratificar el compromiso de llevar adelante el proceso.

En un intento por salvar los comicios, el CNE decidió cambiar de caballo en plena carrera. Se rescindió el contrato con la empresa UNISYS responsabilizándola por el caos generado por las modificaciones a la nómina de candidatos al margen de los plazos previstos. La empresa INDRA, responsable de los cinco procesos electorales realizados entre 1998 y 1999, incluyendo los de elección de la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 1999 y del referéndum aprobatorio de la constitución en diciembre, advirtió que no era posible celebrar todas las elecciones el domingo 28 de mayo. Otros dos desaciertos se añadieron a la ya larga lista. Un *spot* informativo sobre la forma de sufragar fue descartado por tener graves errores y un informe técnico del organismo reveló que, a pocos días de las elecciones, sólo el 20% de los 180.000 miembros de mesas y centros de votación había sido capacitado y las elecciones únicamente podrían celebrarse con la presencia de 80.000 funcionarios de mesas. En medio de un despliegue policial ordenado por la Fiscalía General y solicitado por el CNE, las megaelecciones fueron suspendidas por dos motivos principales: a) la sumatoria de errores y b) supuestos indicios de que las fallas del proceso se debían a un sabotaje informático planeado por grupos no identificados.

El organismo electoral, en consecuencia, nació plagado de problemas. Algunos de ellos podrían ser explicados por falta de pericia de sus miembros o por la premura y complejidad de las elecciones que se quisieron realizar el 28 de mayo. No obstante, hay un factor más de fondo que ha estado presente desde el 2000 y que explica las ineficiencias cada vez menos frecuentes del CNE, así como la falta de confianza en éste.

El factor crucial para explicar el desempeño y la credibilidad del organismo es la complejidad política del juego que el CNE debe administrar. Éste, además de la tarea compleja de administrar las elecciones (nacionales, regionales, locales, gremiales y partidistas) sin el apoyo de un personal experto seleccionado mediante un debido proceso, debe generar condiciones para que la «revolución» se consolide o la democracia prevalezca. En consecuencia, sean cuales sean los resultados, con pocas excepciones, al CNE le ha sido imposible hacer que las partes confíen *ex ante* en las elecciones como un mecanismo para competir libremente en condiciones de incertidumbre respecto de los resultados (es decir, sin temores a que los resultados estén prefabricados) y acepten

*ex post* los resultados de las elecciones como plenamente legítimos. El caso del referendo revocatorio del 2004 así lo demuestra.

La convocatoria y realización de la consulta sobre la continuación o no del mandato del presidente Chávez le tocó a una directiva del CNE completamente renovada. En este caso, no se trataba de personas sin experiencia en los aspectos jurídicos y operativos de las elecciones venezolanas. Todo lo contrario. El lado opositor logró que fuese designado Ezequiel Zamora, abogado con dilatada y muy reconocida trayectoria administrando elecciones, quien fuera parte del antiguo Consejo Supremo Electoral (CSE), y Sobella Mejías, quien no sólo había estado en el organismo predecesor del CNE sino también como secretaria del cuerpo entre 1998 y 2000. Entre los representantes del gobierno, la experiencia era menor. Francisco Carrasquero era en ese momento un abogado de amplia trayectoria en el estado de Zulia; Óscar Battaglini, profesor universitario; y Jorge Rodríguez, médico siquiatra que era al mismo tiempo un activista político de izquierda radical, hijo de un ex líder guerrillero quien fuera asesinado por la policía política más de dos décadas atrás. Rodríguez era el auténtico *outsider* en el equipo. No obstante, a él le tocó organizar las polémicas elecciones del 2005, luego de ser nombrado como presidente del cuerpo no por la Asamblea Nacional, como ordena la ley, sino por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, controlada plenamente por el presidente Chávez.

Una prueba de la incapacidad del CNE para producir veredictos no cuestionados por las partes fue el referendo revocatorio. En este caso, luego de una larga jornada electoral concluida en horas de la medianoche, debido a la prolongación del proceso por orden del CNE, los tres representantes del gobierno en el organismo emitieron un primer boletín dando como resultado la ratificación de Chávez en su cargo. Sin embargo, los otros dos miembros de la directiva, Zamora y Mejías, en rueda de prensa aparte, aclararon que la mayoría del cuerpo les había impedido el acceso a la información electoral. Incluso, según declararon, fueron excluidos de las reuniones en las que se discutió el polémico boletín electoral.

La Coordinadora Democrática, organismo dirigente de la oposición política, se apresuró a denunciar un fraude que nunca pudo demostrar. Pero el resultado neto fue que, al menos en el lado opositor, el nivel de credibilidad en el organismo electoral y en las elecciones como método de resolución de conflictos quedó en entredicho. Pese a que los observadores internacionales, principalmente del Centro Carter o la Organización de Estados Americanos (OEA), no hallaron elementos que les llevaran a concluir que las irregularidades del proceso podrían haber llevado a resultados fraudulentos, la parte de la opinión pública que respalda a las posiciones opositoras nunca aceptó los resultados como válidos.

Después del referéndum, la composición del organismo electoral cambió de nuevo. El presidente del organismo renunció. El primer vicepresidente, el opositor Zamora, hizo lo propio aduciendo problemas de salud. El partido de gobierno, con una correlación de fuerzas en la Asamblea Nacional en la que el gobierno era mayoría, pero no podía imponer todos los cargos pues aventajaba a la oposición por sólo unos pocos votos, bloqueó sistemáticamente toda negociación para alcanzar un acuerdo. El gobierno



aspiraba a cuatro representantes en el cuerpo de cinco miembros y la oposición ofrecía una correlación de dos a dos, más un presidente independiente elegido de común acuerdo. Teniendo el gobierno el completo control de la Sala Constitucional del TSJ, la estrategia óptima era hacer fracasar las negociaciones en la legislatura. Eso hacía posible que la Sala Constitucional interviniese. Legalmente, el tribunal no está facultado para intervenir, pero ciertamente tiene la potestad de resolver conflictos constitucionales e, incluso, de avocarse por iniciativa de sus miembros a la resolución de los mismos. Eso hizo y, como resultado, la oposición quedó con un solo miembro, Sobella Mejías, quien fue nombrada vicepresidente. El gobierno se reservó cuatro representantes. De ellos, como ya se dijo, fue escogido presidente el siquiatra Jorge Rodríguez.

La disputa por la directiva del cuerpo tuvo grandes repercusiones en el electorado y en los partidos de la oposición. Todos ellos comenzaron a ver que Chávez –luego de sus promesas de reconciliación que siguieron al golpe de Estado del 2002, al paro petrolero del 2003 y las negociaciones mediadas por la OEA y el Centro Carter– no estaba dispuesto a ceder en su empeño de avanzar por el camino de una revolución socialista más afín al modelo de Cuba que a los modelos de gobiernos socialistas-democráticos existentes en la región. Luego de muchos debates y presión por el clima antielectoral prevaleciente por los resultados del referéndum revocatorio –percibidos como fraudulentos para algunos sectores– la oposición decidió boicotear las elecciones legislativas del 2005.

La decisión fue tomada en el último minuto. Los líderes más radicales de la oposición (los actuales dirigentes del viejo partido Acción Democrática [AD] y antiguos líderes de ese partido y del Comité de Organización Política Electoral Independiente [COPEI] agrupados en el llamado «comando de la resistencia») fueron capaces de convencer al electorado de que el gobierno supuestamente estaba a punto de cometer un nuevo fraude masivo. Los argumentos esenciales eran tres: 1) el gobierno había engordado el padrón electoral con votantes que recién habían recibido su cédula y cuya identidad y nacionalidad eran, por lo menos, debatibles; 2) el gobierno estaba usando las listas Tascón y Maisanta para presionar a los votantes independientes y perseguir a los opositores; y 3) las llamadas «capta huellas» iban a ser usadas para violar el secreto del voto.

Encuestas preelectorales mostraban una baja disposición para ir a votar, especialmente entre los electores no oficialistas. De acuerdo con los datos de Keller y Asociados (2005), el partido mayoritario de la coalición gubernamental (el MVR) era preferido por el 55% de los votantes que declaraban estar seguros de ir a votar. Por el contrario, la suma de los votos potenciales de los partidos de oposición (AD, COPEI, Proyecto Venezuela, Movimiento Primero Justicia, Alianza Bravo Pueblo, Un Nuevo Tiempo y La Causa Radical) apenas alcanzaba el 14%. La misma firma estimaba un *turnout* igual o menor al 30%.

El boicot de las elecciones tuvo dramáticas consecuencias para el juego político. El CNE no pudo aminorar y, dada su composición y el compromiso militante de su presidente con la revolución, no sería exagerado pensar que no quiso evitar la desconfianza opositora en el organismo electoral. Como resultado del boicot opositor a las elecciones, la coalición de gobierno obtuvo la totalidad de las curules de la Asamblea. El total

dominio de la legislatura se mantuvo hasta el 2007, cuando un grupo minoritario de disidentes, miembros del Partido Por la Democracia Social (PODEMOS), abandonó la coalición gubernamental. En el 2008 surgió otro pequeño grupo de representantes disidentes, entre ellos Wilmer Azuaje, electo en el estado Barinas de la lista del partido de gobierno, lugar natal del presidente Chávez y gobernado por sus familiares (padre, madre y hermanos).

El boicot opositor del 2005 trajo, en el 2006, un pequeño resultado liberalizador del juego político. El CNE fue renovado por completo en ese año, esta vez siguiendo un procedimiento más cercano al establecido en la ley. El efecto sobre la legitimidad de la no participación opositora en los comicios del 2005 obligó al gobierno a abrir una ventana de negociación. Pese a no estar representada en la legislatura, la oposición logró obtener un representante en la directiva del cuerpo. Además, se le ha permitido nombrar representantes en las comisiones que han evaluado técnicamente los procesos y sistemas electorales, incluyendo las máquinas y programas de computación.

Estas pequeñas ventanas, más el convencimiento de que la abstención trajo consigo más costos que beneficios, han llevado a la oposición a cambiar su estrategia electoral. Con ello han logrado convencer de ir a votar a buena parte de sus electores. El cambio de estrategia se evidenció en el reconocimiento oportuno de la victoria de Chávez en diciembre del 2006 y en la participación en el referéndum que le resultó en la única victoria electoral opositora de importancia a nivel nacional desde 1998.

Si la reforma hubiese sido aprobada por un margen tan precario como el que determinó su rechazo, la credibilidad de los resultados habría sido puesta en duda por casi la mitad de los electores. En ese caso, habría sido altamente probable que después del anuncio de los resultados electorales, se hubiese dado una reacción violenta. En todo caso, en lugar de haberse creado un pacto para el manejo del conflicto y para la institucionalización de la competencia entre sectores opuestos, se habría impuesto de forma frágil un modelo totalmente distinto de sociedad, economía y Estado que, en el lenguaje de Chávez y sus seguidores, se ha dado en llamar «socialismo del siglo XXI». La nueva Constitución, al contrario de lo que sucedió en 1999 con la carta magna vigente, habría sido impuesta con el rechazo de al menos la mitad de la población. Esto parece haberlo comprendido el presidente Chávez cuando, en su discurso de reconocimiento de los resultados, aclaró que no hubiese querido un triunfo así.

Sin embargo, le tocó esta vez al gobierno cuestionar los resultados. Al reconocer su derrota, Chávez calificó de «pírrica» la ventaja de la oposición. En los días subsiguientes usó palabras aún más duras, al calificar el triunfo opositor como una victoria «de mierda». Seguidamente, su estrategia fue, de inmediato, justificar su decisión de mantener su propuesta y someterla pronto a una nueva consulta. Mientras esta idea maduraba, Chávez impuso buena parte de su agenda legislativa revolucionaria, inicialmente incluida en la reforma rechazada por la mayoría de los votantes, por la vía de 26 decretos con rango de ley dictados el día mismo en el que culminó el lapso de los poderes especiales que le confiriera la legislatura varios meses atrás. Chávez interpretó la contienda electoral por la reforma como un triunfo moral, explicó la derrota diciendo que el pueblo «no estaba preparado» para el socialismo, pero sólo «por

ahora» (repitiendo la frase que acuñó el 4 de febrero de 1994, cuando reconoció el fracaso de su intento golpista). Comparó los resultados del 2006 con los del 2007 y reclamó a sus propios seguidores el supuesto faltante de tres millones de votos a su favor y, más aún, dijo que su derrota ha sido la victoria del imperialismo y del presidente estadounidense George W. Bush, según él, el verdadero jefe de la oposición venezolana. En fin, al leer su derrota como una casi victoria contra enemigos externos y sus «lacayos» internos, Chávez ha radicalizado aún más su discurso polarizador y ha justificado de antemano su decisión de insistir en su intento de lograr la reelección indefinida.

Con relación a las elecciones regionales y locales de noviembre del 2008 Chávez dijo que, de perderlas, sus enemigos vendrían por él y harían fracasar la revolución. Una vez más explotó el dilema no democrático de cambio de régimen que impide al CNE cumplir a cabalidad el papel de árbitro electoral. Si el juego político, según Chávez, consiste en la contraposición entre la revolución y el imperialismo, y no entre la oposición democrática y leal a un gobierno democrático y representativo, entonces el CNE poco puede hacer para arbitrar el conflicto.

Ya en esta nueva campaña electoral, la independencia del organismo fue puesta a prueba una vez más. El Contralor General de la República, haciendo uso de una polémica interpretación de la ley, decidió inhabilitar políticamente a más de 270 candidatos a cargos de elección popular a nivel local y regional. La interpretación del contralor consistió en afirmar que la ley lo faculta para imponer sanciones administrativas sin juicio previo, incluyendo la inhabilitación política para ocupar cargos de representación popular. La interpretación de la oposición es que la ley puede aplicarse a funcionarios designados, pero no a los electos. Estos últimos sólo podrían ser inhabilitados, como dice la Constitución, mediante una sentencia condenatoria firme de un tribunal. Dicha decisión fue objeto de varios recursos que variaron desde amparos por inconstitucionalidad hasta recursos de interpretación de la ley y de la Constitución. Todos los recursos fueron decididos en contra de la oposición.

Mucho antes de que se produjeran las decisiones de no admitir o declarar sin lugar los recursos introducidos por la oposición política, el CNE asumió como válida y propia la decisión del contralor e impidió la nominación como candidatos a alcaldes y gobernadores de un número de candidatos opositores cercanos a los doscientos. Muchos de ellos, en las encuestas preelectorales, mostraban un alto nivel de respaldo popular e incluso importantes oportunidades de ganar. El árbitro, en consecuencia, ante los ojos de los opositores dejó de ser tal y se convirtió en parte de la maquinaria institucional que ha hecho posible que haya elecciones frecuentes y pluripartidistas, pero ya no tan libres, pues ahora no todo el mundo puede correr como candidato (como fue hasta el 2006), ni mucho menos justas, debido a la enorme desproporción de recursos financieros y el sesgo en las decisiones de los administradores de justicia a favor del gobierno revolucionario.

## V. CONCLUSIÓN

El CNE, en promedio, desde 1998 ha alcanzado importantes logros técnicos, tales como la automatización casi completa del sufragio, el entrenamiento de un personal calificado y bien remunerado. El dinamismo con el que se reportan los resultados en su página *web* son algunos de sus logros más importantes. Recientemente, además, ha anunciado que cambiará su sede a un edificio más amplio y mejor acondicionado que la actual vetusta y ya obviamente insuficiente sede en el centro de la ciudad capital. No obstante, el CNE y su eficacia no pueden evaluarse en Venezuela usando los criterios con los que se estudiaría a un organismo electoral en una democracia medianamente estable.

Por el contrario, la eficacia del organismo electoral venezolano como árbitro confiable depende, en buena medida, de factores que estarían más allá del mismo organismo, si es que acaso la mayoría de sus miembros asumiera una posición de estricta independencia política y apego absoluto a los mandatos legales. Lo que debaten los venezolanos no es el dilema entre quién debe gobernar democráticamente por un periodo determinado, sino la continuidad o no de un proceso revolucionario que, por ahora, ha tomado el curso electoral, configurando un sistema con fuertes componentes autoritarios legitimados por elecciones frecuentes. Si éste es el verdadero juego de la política venezolana, las crecientes capacidades técnicas del organismo y la aparente prudencia de varios de sus actuales integrantes no les sirven de salvaguardia contra las presiones extremas de quienes llevan entre sí un juego en el que se les va la existencia.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ DÍAZ, Ángel Eduardo. State Reform Before and After Chávez's Election. En ELLNER, S. y HELLINGER, D. (eds.). *Venezuelan Politics in the Chávez era. Class, Polarization and Conflict*. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 2003.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Referendo de la Reforma Constitucional: República de Venezuela*. Venezuela: Poder Electoral, 2008.
- DIAMOND, Larry. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of democracy*, 2002, 13 (2): 21-33.
- GARCÍA, Jaime L. Chávez califica de «victoria de mierda» el triunfo de la oposición. *El Mundo Internacional*, 2009. [<http://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/06/internacional/1196897757.html>].
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott. Introduction. The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks. En HAGOPIAN, F. y MAINWARING, S. (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- LUCENA, Tibisay. *Primer Boletín del Consejo Nacional Electoral sobre el Referendo del día 3 de diciembre de 2007*, 2007. [<http://www.youtube.com/watch?v=gWQMIFayn80&feature=related>].
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. Party Objectives in Authoritarian Regimes with Elections and Fragile Democracies: A Dual game. En MAINWARING, S. y SCULLY, T. R. (eds.). *Christian Democracy in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- SCHEDLER, Andreas. The Logic of Electoral Authoritarianism. En SCHEDLER, A. (ed.). *Electoral Authoritarianism. The dynamics of unfree competition*. Boulder and London: Lynne Rienner, 2006.
- SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism. The dynamics of unfree competition*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006.

## MEDIO SIGLO DE HISTORIA DEL ORGANISMO ELECTORAL DE BOLIVIA

*A half-century history of the electoral management body of Bolivia*

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

Universidad Católica Boliviana - La Paz

✉ [salvador.romero.ballivian@hotmail.com](mailto:salvador.romero.ballivian@hotmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 77-94]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2009

RESUMEN: En 1956 se celebró la primera elección con sufragio universal de la historia boliviana. Para la ocasión se fundó la Corte Nacional Electoral (CNE), cuya historia retrata el artículo. La primera etapa corre de 1956 hasta 1985, cuando su funcionamiento no era permanente y muchos comicios se celebraron bajo un manto de sospechas de irregularidades por el dominio del gobierno sobre la institución; la segunda va desde 1985 hasta 1991, en ella el organismo electoral desarrolla sus actividades de forma constante y los partidos lo controlan provocando dudas sobre la legitimidad de los resultados; la última abarca desde 1991 hasta 2007, cuando el sistema político acuerda conformar una CNE auténticamente imparcial e independiente, exigiéndole la celebración de elecciones irreprochables que aseguren una fuerte legitimidad de origen a las autoridades elegidas. El estudio presta atención a las disposiciones legales que rigen las tareas del organismo electoral pero sobre todo intenta comprender su acción considerando el contexto político, intelectual y social en el cual las cumplió.

*Palabras clave:* democracia, elecciones, Corte Nacional Electoral, partidos, Bolivia.

ABSTRACT: In 1956, the first election with universal suffrage in Bolivia's history was carried out. For this process, the National Electoral Court (CNE) was founded, whose subsequent history is presented in this article. The first phase of the CNE, from 1956 to 1985, was one during which it did not function on a permanent basis and many electoral processes were carried out under a cloud of suspicion of irregularities due to government control over the organization. The second phase runs from 1985 to 1991, and in this period the electoral management body is established on a permanent basis but under the control of the political parties, resulting in doubts about the legitimacy of the results. In the last phase, from 1991 to 2007, the political system agreed to establish a CNE which was authentically impartial and independent, demanding that it oversee irreproachable elections which would thus assure elected authorities a strong legitimacy. This article examines the legal provisions which govern the functioning of the electoral organization, but above all it seeks to understand the CNE's actions by considering the political, intellectual and social context in which they were carried out.

*Key words:* democracy, elections, National Electoral Court, parties, Bolivia.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El organismo electoral boliviano, compuesto por la Corte Nacional y nueve Cortes Departamentales, ha tenido desde su creación, en 1956, una historia intensa, con profundas transformaciones, la mayoría de ellas con prescindencia de los escuetos principios fijados en la Constitución. De ser en sus orígenes una institución sin existencia permanente, con responsabilidades limitadas, al servicio del oficialismo, partícipe activa o pasiva del fraude a favor de los candidatos gubernamentales, pasó a ser, desde principios de la década de 1990, uno de los organismos con mayores niveles de confianza ciudadana, en actividad sostenida, con atribuciones cada vez más amplias y garante de las elecciones libres y justas. El artículo plantea la hipótesis de que la calidad del organismo electoral constituye un parámetro importante para asegurar el funcionamiento adecuado del régimen representativo y a la vez las condiciones generales de la democracia influyen sobre el desempeño de la Corte Nacional Electoral (CNE).

A la luz de esa idea, el artículo retrata la historia del organismo electoral, compuesta por tres etapas. La primera se extiende desde la creación de la CNE en 1956 hasta 1985, cuando su funcionamiento no era permanente y muchos comicios se celebraron bajo un manto de sospechas de irregularidades por el dominio del gobierno sobre la institución; la segunda va desde 1985 hasta 1991, en ella el organismo electoral desarrolló sus actividades de forma constante y los partidos lo controlaron provocando dudas sobre la legitimidad de los resultados; la última abarca desde 1991 hasta 2007, cuando el sistema político acordó conformar una CNE auténticamente imparcial e independiente, exigiéndole la celebración de elecciones irreprochables que aseguren una fuerte legitimidad de origen a las autoridades elegidas. El estudio presta atención a las disposiciones legales que rigen las tareas del organismo electoral pero sobre todo intenta comprender su acción considerando el contexto político, social e intelectual en el cual se cumplió.

## II. LOS ORÍGENES DEL ORGANISMO ELECTORAL BOLIVIANO (1956-1985)

En 1951, sin saberlo, Bolivia organizó su última elección con sufragio censatario, reservado a los hombres que pudiesen acreditar instrucción y rentas. Pese a esas condiciones restrictivas, se impuso el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), encabezado por Víctor Paz y Hernán Siles, partido que se había radicalizado en la década precedente a medida que la política boliviana se polarizaba entre los defensores del orden establecido y los promotores de cambios significativos. Ante el temor que provocaba el programa del MNR, el gobierno de Mamerto Urriolagoitia prefirió entregar el gobierno a los militares. La solución fue de corta duración: menos de un año después, en abril de 1952, estallaba la revolución. Obreros, mineros, policías, dirigidos por el MNR, derrotaron al Ejército, impusieron a Paz en la Presidencia e iniciaron un profundo proceso

1. El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

de transformaciones que incluyó la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el sufragio universal sin ningún tipo de distinción, vale decir, también abierto a los analfabetos que en países de América Latina como Ecuador, Perú o Brasil debieron aguardar la transición democrática de finales de los años 1970 para acceder a este derecho (Grijalva, 1998: 170). En una perspectiva latinoamericana, el derecho para que todos los hombres voten llega tarde en tanto que el sufragio femenino se sitúa en la ola continental que vio a una decena de países reconocer este derecho entre 1945 y 1957.

Cuatro años después, en 1956, como establecía la Constitución que no derogó a pesar de su control completo del poder, el MNR convocó a la elección general (presidencial y parlamentaria). Para este partido era indispensable que su continuidad en el poder tuviese como fuente de legitimidad la voluntad popular expresada en las urnas, pues paradójicamente el MNR

justificó su existencia no solamente a través de la acción revolucionaria, sino fundamentalmente en referencia a la continuidad de la legitimidad constitucional [...] El MNR aún formaba parte del punto de vista liberal, por lo menos en la dimensión política (Malloy, 1989: 221-222).

Para ese propósito, el gobierno de Paz creó la CNE en 1956, mediante el Decreto 4315, encargándole preparar la primera elección con sufragio universal. De esta manera, Bolivia abandonaba el sistema anterior, que reservaba la preparación de los comicios al Ministerio de Gobierno, como ocurría habitualmente en Europa, para sumarse a lo que se convirtió en el modelo latinoamericano: un organismo electoral especializado y autónomo, por lo menos en teoría sin dependencia del Poder Ejecutivo o de cualquier otro Poder (la idea se desarrolló en Uruguay a mediados de la década de 1920 y paulatinamente la adoptaron los otros Estados) (Jaramillo en Nohlen *et al.*, 2007: 372). Esa creación se hizo al margen de la Constitución –la Constitución vigente en aquel momento no contemplaba a esta entidad– y de la ley –el primer gobierno revolucionario funcionó sin Parlamento–; fue recién en 1961, cuando se aprobó la primera Constitución posrevolucionaria que se integró a los órganos electorales en el ordenamiento constitucional, en simultáneo con el sufragio universal y los partidos políticos (Chávez *et al.*, 2007: 398-399).

La CNE fue, por un lado, una institución revolucionaria: tanto por su origen como por el cambio que introdujo en la política, pues a partir de allí todos los procesos electorales fueron organizados por ella. Por otro lado y al mismo tiempo, la institución no aportó ninguna innovación en las prácticas políticas, en realidad prolongó las que venían del pasado. Hasta 1951, el Ministerio de Gobierno, encargado de las elecciones, se preocupaba sobre todo de asegurar la permanencia del partido gubernamental, convirtiendo la exigencia de la libertad del sufragio y la elección imparcial en una permanente y frustrada reivindicación de la oposición (Irurozqui, 1999: 243-273): la demandaron los liberales a los conservadores a fines del siglo XIX y los republicanos a los liberales en las primeras décadas del siglo XX. En 1956, la CNE constituyó el dócil instrumento del gobierno para llevar adelante elecciones marcadas por el fraude,



favoreciendo al candidato oficialista, Hernán Siles. La opositora Falange Socialista Boliviana (FSB) exigió sin éxito elecciones transparentes. Por esta razón, el nacimiento de la CNE no pasó de ser un evento secundario que los dirigentes del MNR apenas citaban y los principales libros de análisis de la revolución de 1952 ni siquiera mencionan (Malloy, 1989; Lavaud, 1991; Dunkerley, 1987).

Desde sus inicios el sufragio universal entabló una relación compleja con la democracia. Es indiscutible que amplió la ciudadanía, cumplió un requisito ineludible de cualquier régimen democrático al incorporar a los sectores mayoritarios de la población a la política institucional. El mismo MNR subrayó el avance y el logro que suponía esta medida, parte de la trilogía de conquistas revolucionarias junto con la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Lo importante para el MNR y para la visión que legó sobre el período, fue que accedieron al voto los grupos antes excluidos y no que lo hicieran en condiciones que ya en la época se consideraban básicas desde el punto de vista teórico (que cada sufragio fuese efectivamente respetado en una competencia abierta e imparcial, que el voto expresase la voluntad individual). Al mismo tiempo, si se democratizó el juego político y las relaciones sociales, si la sociedad se volvió más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville, es decir, se avanzó en la percepción más igualitaria de las relaciones entre los miembros de la sociedad, más allá de las posiciones que ocupan (De Tocqueville, 1957: 583-604)<sup>2</sup>, el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. Sus adversarios se encontraron con restricciones, exiliados, perseguidos o encarcelados, sometidos a duras penas. Las elecciones no respetaron a todos los actores y por lo tanto el recurso al golpe de Estado no desapareció aunque ningún intento de FSB prosperó entre 1952 y 1964.

El hecho de que cada partido tuviese que imprimir y distribuir sus propias papeletas constituía apenas uno de los problemas, agravado para la oposición que podía moverse con cierta libertad sólo en algunas áreas, teniendo dificultades para desarrollar su proselitismo en el área rural, donde el MNR tendió a concentrar la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando. Con efectos aún más serios fue la abierta manipulación de las urnas o el cómputo desprolijo: la CNE entregó los resultados de los 9 departamentos, sin detallarlos por provincias o localidades (Canedo, 2005: 101) mientras que algunos altos dirigentes del MNR hablaron del fraude en términos inesperados: «En ese entonces había que hacer fraude para que no se gane con tantos votos y que pueda haber oposición. ¿Quién no era movimientista? y sobre todo con el voto universal, el campesino sólo conocía la papeleta rosada» (Chávez, 1988: 95). Hay un doble consenso entre los historiadores y analistas del período: el MNR alteró los datos de los comicios aunque no lo necesitaba pues contaba con un apoyo mayoritario, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos que habían recibido el derecho al voto (Mesa, Gisbert y Mesa, 1997: 615-616).

2. En este sentido también apuntó la insistencia del MNR en presentar a Bolivia como una nación de mestizos, en la cual por lo tanto cualquier diferencia de origen se volviese irrelevante y en privilegiar el término «campesino» (una categoría socioeconómica) en lugar de palabras con connotaciones étnicas como «indio» o «indígena».

Las elecciones posteriores, celebradas en 1960 y 1964, no cambiaron ese patrón: el organismo electoral trabajaba subordinado al Poder Ejecutivo y antes que preparar elecciones transparentes su preocupación se centraba en garantizar cómodas mayorías al MNR y eventualmente festejarlas ironizando sobre la oposición<sup>3</sup>. Ese comportamiento se acentuó a medida que el partido gobernante se fragmentaba: en 1960 el principal adversario de Paz fue Wálter Guevara, alto dirigente del MNR; en 1964, contra la reelección de Paz ya estaban en oposición, además de Guevara, el ex presidente Siles y el ex vicepresidente Juan Lechín. En esta última oportunidad, a pesar del llamado a la abstención de todos estos dirigentes y de todas las fuerzas opositoras, los datos oficiales indican una participación del 91,9%, con cerca de dos millones de votantes, ¡una cifra que sólo fue superada más de tres décadas después! Tampoco hubo una profunda conmoción tras el derrocamiento de Paz en 1964, meses después de haber sido elegido con más del 86% de los sufragios emitidos... En 1966, el general René Barrientos fue elegido en una consulta en la cual no pudieron participar ni Paz ni Siles. La elección de 1966 fue la última que le tocó organizar a la CNE en ese período: a partir de allí, la sucesión de golpes de Estado definió la titularidad en el poder hasta que, a finales de 1977, el general Banzer convocó a la presidencial de 1978, abriendo así la transición a la democracia que se realizó en condiciones caóticas.

Durante el período revolucionario y hasta los primeros años de la transición a la democracia, la CNE fue un organismo temporal, organizado pocos meses antes de una elección y que cerraba sus labores con la entrega de las credenciales a las autoridades elegidas. La diferencia más significativa se dio en el modo de composición: en la década de 1950 y la de 1960, la CNE estuvo controlada exclusivamente por el partido gobernante, el MNR, aunque formalmente los vocales proviniesen de los tres poderes<sup>4</sup>, mientras que en los primeros años de la democracia, los partidos también adquirieron el derecho de designar vocales, en función de la votación que habían obtenido en el país o en el departamento<sup>5</sup>. En claro, el modo de designación era una formalidad secundaria: los vocales eran representantes de las organizaciones políticas, con militancia abierta y en general con cercanía estrecha, hasta con vínculos familiares, con los dirigentes partidarios, encargados de defender los derechos de sus formaciones y de controlar la acción de los otros vocales.

3. En su informe sobre la presidencial de 1960, la CNE señaló: «Los números hablan mejor que los dimes y diretes. Toda idea de grandeza, toda ilusión de grandes masas, militancia incontable y demás ilusiones, se han desplomado. La realidad ha sido amarga. La euforia de lo grande e incommensurable se ha esfumado. La verdad rotunda, clara y desnuda es que el MNR constituye la mayoría nacional y sigue con fe y entusiasmo indeclinables a sus jefes y conductores». En L. ANTEZANA (2006: 2337).

4. En 1956, la CNE tenía siete miembros titulares: dos designados por el Poder Judicial, dos por el Legislativo, dos por el Ejecutivo y el director de la Oficina Nacional Electoral, dependiente de la CNE. Ver CNE (1956: 98).

5. De acuerdo a la Ley 857 de 1986, la CNE tenía 7 vocales titulares, uno designado por el Senado, uno por la Cámara de Diputados, uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por el presidente y tres «por cada uno de los partidos que hubiesen obtenido mayor cantidad de votos en las elecciones generales inmediatamente anteriores a su designación».

Las funciones del organismo electoral hasta 1985 son relativamente sencillas, concentradas casi de forma exclusiva en la organización de los procesos electorales, ellos mismos poco complejos. Desde 1956 hasta 1985, las elecciones eran generales: en un solo día, con una sola papeleta, con un solo voto, el ciudadano elegía al presidente, vicepresidente, senadores, diputados e incluso concejales, como sucedió en 1985, cuando retornó la democracia municipal (la excepción corresponde a las elecciones legislativas parciales de 1958 y de 1962, celebradas a medio mandato, para renovar una parte del Congreso).

Si bien en el período 1956-1985 hubo elecciones ajustadas a parámetros de comicios libres y transparentes, como por ejemplo la de 1980, la práctica habitual fue la de elecciones amañadas, para beneficio del oficialismo en búsqueda de continuidad o de algunos partidos, aquellos que controlaban el organismo electoral. Sin embargo, las modalidades del fraude cambiaron a lo largo del tiempo, en consonancia con la evolución de la sociedad boliviana. En los años revolucionarios, los métodos eran burdos, tanto en la campaña –por ejemplo, en 1966 se impidió la participación de los ex presidentes Paz y Siles; la prensa ejercía sus labores con dificultades, los militantes opositores sufrían atropellos en sus labores proselitistas– como en la jornada electoral, en especial en las zonas rurales, donde a menudo ni siquiera existían papeletas de los partidos opositores. Los controles eran escasos y existía una cierta resignación frente a prácticas heredadas de épocas anteriores a la revolución de 1952.

En 1978, en la primera elección de la apertura democrática, el oficialismo militar recurrió a esos métodos pero esta vez la sociedad reaccionó con indignación, rechazando el supuesto triunfo del general Juan Pereda. El país había cambiado, ya no era el de los años revolucionarios: se había urbanizado, la difusión del castellano se amplió de manera significativa, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales se multiplicaron y vigilaron el desarrollo de la elección, el sindicalismo campesino ya no respondía al gobierno de turno, la comunidad internacional se mostró atenta (Romero Ballivián, 2003: 30). El propio candidato oficialista tuvo que solicitar la anulación de los comicios que le daban la mayoría absoluta (50,8%) al precio de tener una abstención del –3,4% ¡porque hubo más votantes que inscritos! Seguramente sucedió, como anota Carlos Mesa, que «el único que no creía en la UDP (Unidad Democrática y Popular, la coalición de izquierda opositora) era el gobierno. Cuando empezó a creer era demasiado tarde» (Mesa, 2003: 158).

Desaparecieron las elecciones en las cuales podía haber más votos que electores registrados, no los mecanismos del engaño: sólo se volvieron más refinados. Así, en 1979, después de una campaña desarrollada sin contratiempos y una festiva jornada electoral, las trampas ocurrieron en los escrutinios en las Cortes Electorales. Allí, con pretextos baladíes aunque jurídicamente válidos, se anularon centenares de mesas del altiplano paceño que terminaron convirtiendo el triunfo relativamente cómodo de la UDP en una estrechísima victoria de menos de dos mil votos sobre el MNR (Céspedes, 1982). La voluntad popular era distorsionada en los organismos electorales. Esa característica perduró en la fase siguiente, relativamente corta, que comienza en 1985.

### III. LA FASE INTERMEDIA: 1985-1991

Luego de tres elecciones presidenciales consecutivas (1978, 1979, 1980), recién en 1982 Siles pudo asumir la Presidencia, dejando atrás una desordenada transición a la democracia y casi dos décadas de regímenes militares. Sin embargo, su gobierno naufragó ante la crisis económica, los conflictos sociales y la ingobernabilidad política. Únicamente después de la elección presidencial de 1985, la democracia boliviana entró en un período de afianzamiento: el cuarto y último gobierno de Paz consiguió estabilizar la economía, imponerse al sindicalismo y lograr una sólida mayoría parlamentaria al inaugurar la «democracia pactada» en la cual los partidos se convirtieron en los actores fundamentales y se establecieron coaliciones estables para respaldar las gestiones gubernamentales.

En ese ambiente, el modelo de un organismo electoral constituido para cada proceso y por lo tanto precario pareció inadecuado, más aún dado que comenzó a abrirse el abanico de elecciones que debía organizarse. Por lo tanto, la municipal de 1987, la primera organizada de manera autónoma en más de cuatro décadas, estuvo preparada por una Corte Nacional y unas Cortes Departamentales con funcionamiento permanente. Se trató de un cambio significativo que alineó a Bolivia con el modelo preponderante si no único que ya existía en América Latina para ese momento.

Las funciones de la CNE eran exclusivamente electorales y la institución permaneció controlada por los partidos. En efecto si bien la ley disponía que de los siete vocales de la CNE, cuatro serían nombrados por el Senado, la Cámara de Diputados, la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia (uno por cada instancia en una decisión de simple mayoría) y tres serían delegados de las organizaciones que hubiesen obtenido la mayor cantidad de votos en las elecciones generales anteriores sin que ninguno de estos magistrados tenga la misma militancia en los partidos de los cuatro primeros vocales, el modelo no fue mixto. En la práctica, las designaciones tuvieron un carácter abiertamente partidista.

Si la municipal de 1987 transcurrió sin problemas, en 1989 el modelo demostró graves inconvenientes. Como ocurrió en 1979, luego de una jornada electoral impecable, las Cortes Departamentales anularon mesas: la anulación no tuvo el carácter masivo de la vez precedente, apuntó, en un contexto en el cual tres partidos tenían niveles de votación próxima, a una anulación selectiva para alterar las correlaciones de fuerza parlamentaria y marginar del Congreso a las pequeñas organizaciones. Este fraude orquestado por cuatro de los siete vocales (conocidos luego como «la banda de los cuatro») provocó un profundo malestar en la sociedad. La molestia se dirigió contra la inseguridad que daba un sistema electoral dominado por los partidos, jugadores y a la vez árbitros de la competencia.

Si bien hay ejemplos de tribunales con composición partidaria que funcionan adecuadamente, es más frecuente, como lo reconoce un magistrado que integra un tribunal con esas características, que se terminen produciendo «desequilibrios, parcialidad, violaciones en algunos momentos de carácter ético, violaciones de carácter legal, pérdida de la credibilidad sobre la institucionalidad electoral, y como resultado, crisis

política» (Chicas, 2006: 26). La evidencia empírica respalda esa aseveración: la probabilidad en América Latina de tener elecciones aceptables crece de 0,48 cuando el organismo electoral está dominado por un partido –como fue el caso en las décadas de 1950 y 1960– a 0,85 cuando su composición incluye a varios partidos –modelo de la década de 1980– y a 0,98 cuando el organismo de gestión electoral es independiente, permanente y profesionalizado (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Después de la crisis de 1989 y de haber transitado con resultados poco satisfactorios por dos modelos, Bolivia decidió explorar la tercera vía.

#### IV. UNA VÍA BOLIVIANA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORGANISMO ELECTORAL 1991-2007

La elección de 1989 dejó un sabor amargo y planteó la necesidad de generar cambios importantes para evitar la repetición de situaciones como aquélla. Entre 1991-1992, en el gobierno de Jaime Paz, el oficialismo y la oposición acordaron una ambiciosa agenda de reformas políticas que contemplaba entre otros aspectos modificar la Constitución, aprobar una ley de partidos para institucionalizar el sistema partidario, iniciar una reforma educativa y organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente. Se trató de un acuerdo «trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político» (Mayorga, 1993: 51). Este consenso se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década pues la mayoría de los puntos acordados se ejecutaron de manera consensuada a lo largo de cuatro presidencias consecutivas: la de Jaime Paz (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, MIR), de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) y de Hugo Banzer - Jorge Quiroga (Acción Democrática Nacionalista, ADN). Estas decisiones llegaron, además, en un contexto mundial profundamente modificado por el derrumbe del sistema soviético que dejó a la democracia representativa como el único modelo legítimo para la comunidad internacional.

La renovación del organismo electoral debe comprenderse, por lo tanto, en un marco amplio que a su vez está asociado con cambios en la concepción sobre la democracia. La revolución de 1952 dejó un modelo en el cual el cambio social a favor de los grupos populares definía el carácter democrático del régimen con prescindencia de cuestiones como la transparencia de los comicios, las garantías para los opositores o para la prensa, el respeto a los derechos individuales. Desde mediados de la década de 1980 y más claramente en la de 1990, se impuso una concepción de la democracia como un conjunto de reglas y de procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el poder, neutros con respecto a los fines de la política pública que pudiese aplicar cada gobierno. Se trató en buena medida del ideario liberal que no cree que le corresponda a un régimen arbitrar entre valores igualmente legítimos, como la libertad, la igualdad o la justicia social. En este esquema, el voto se convirtió en la piedra angular del sistema: se exigió que los partidos aceptaran que las elecciones eran el único camino para acceder

al poder<sup>6</sup>, se ofrecieron garantías idénticas para los jugadores, en independencia de su antigüedad o su tamaño, y por ende resultaba indispensable que existiese un árbitro completamente confiable para todos los actores (Romero Ballivián, 2007: 138-140).

La reforma del organismo electoral no pasó por ninguna modificación constitucional. En realidad, el capítulo III del Régimen electoral de la Constitución no sufrió ningún cambio desde 1967 cuando la aprobó el Congreso Constituyente. Sus tres escaños artículos, del 225 al 227<sup>7</sup>, tuvieron la flexibilidad suficiente para adaptarse al funcionamiento temporal y permanente del organismo electoral, a una composición partidaria y otra con vocales independientes, a labores exclusivamente electorales y a la extensión de las atribuciones. Si la letra permaneció intacta, el espíritu cambió: a partir de 1991, el organismo electoral hizo suyo el mandato constitucional, haciendo de la independencia e imparcialidad pilares centrales de su identidad y de su papel en la democracia boliviana.

El cambio del organismo electoral se produjo por lo tanto gracias a cambios en la ley electoral. La evolución tuvo un sabor paradójico: para estar seguros con los escrutinios, los partidos se retiraron del organismo electoral y lo entregaron a jueces imparciales que a su vez recibieron una CNE desprovista de su arma más política: la anulación de las mesas electorales.

Para alcanzar el primer objetivo, la ley electoral estableció que los vocales de la CNE y de las Cortes Departamentales debían ser elegidos por dos tercios de votos del total de miembros del Congreso, además de un miembro designado directamente por el Poder Ejecutivo (nombramientos que se ciñeron al espíritu de la ley, buscando nombres independientes). La minoría política recibía un poder de veto, una corta mayoría parlamentaria no podía designar vocales por sí sola. El propósito era que el oficialismo y la oposición acordasen nombres de personalidades sin vinculaciones partidarias: más que un asunto aritmético los dos tercios (aplicado también para otras designaciones como las de magistrados de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional) constituyó un principio político.

El apego a esta visión se confirmó en 2001, cuando el Parlamento eligió vocales departamentales con los dos tercios de sufragios pero desde la sociedad hubo un movimiento de censura: la legalidad se consideró insuficiente pues los nombramientos se

6. La Ley de partidos políticos de 1999 estableció como una de las causales de pérdida de la personalidad jurídica de una organización, «la comprobada participación institucional partidaria en golpes de Estado y sediciones». Más allá, lo relevante fue que la tercera generación de partidos del siglo XX, nacida entre fines de los años 1980 y mediados de la década siguiente, sólo concibió el acceso al poder a través del voto, a diferencia de las dos generaciones precedentes que no descartaban ni golpes de Estado ni revoluciones para ocupar el gobierno.

7. Los artículos son los siguientes: «Art. 225 Los órganos electorales son: 1.- La Corte Nacional Electoral. 2.- Las Cortes Departamentales. 3.- Los juzgados electorales. 4.- Los jurados de las mesas de sufragio. 5.- Los notarios electorales y otros funcionarios que la ley respectiva instituya. Art. 226 Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales. Art. 227 La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales serán establecidos por la ley».

hicieron sin el consentimiento del principal partido de la oposición. La presión desde la sociedad resultó tan fuerte que esos vocales debieron renunciar a los pocos meses para dar lugar a un nuevo proceso de selección y se modificó el Código Electoral recorriendo la completa libertad del Congreso para efectuar las designaciones<sup>8</sup>. Esa situación recuerda que el principio de los dos tercios no asegura por sí mismo la idoneidad de los nombramientos, que fue útil en la medida que los partidos respetaron su espíritu. Antes que un asunto de normas, la independencia del organismo electoral respondió a una voluntad política.

Para lograr el segundo propósito, la legislación cambió: se estableció el principio de la preclusión por el cual el resultado de una mesa no podía ser anulado por la Corte Departamental, salvo que se produjesen situaciones excepcionales claramente precisadas por la ley y en cuyo caso, se debía repetir la votación después de dos semanas. Al mismo tiempo, quedó confirmado que la CNE es el máximo tribunal de justicia electoral de Bolivia, cuyas resoluciones en asuntos electorales son «inapelables e irrevisables» para evitar que recursos ante otra jurisdicción generasen incertidumbre jurídica. Se trata de una de las atribuciones más fuertes de cualquier organismo electoral (Staino, 2006: 218-219). Si bien esta atribución tiene riesgos, sus efectos fueron más positivos que negativos y los partidos se mostraron respetuosos de las resoluciones, valorando la credibilidad e idoneidad de las decisiones (Irigoyen, 1997: 12-13).

Aquí se deben señalar algunas características de la modalidad de reforma de la legislación electoral en el período 1991-2006 (fecha de los últimos cambios en la materia). Muchas reformas siguieron el modelo de las lecciones aprendidas. Observado un problema, el Parlamento introducía los ajustes que pareciesen necesarios en el Código. Constituyó una regla tácita que las modificaciones se realizasen de manera concertada entre la oposición y el oficialismo, a menudo a través de comisiones en las que tuvieron un papel destacado muchos de los diputados y senadores que impulsaron la modernización del Congreso y del sistema partidario en la década de 1990. Asimismo, aunque no existía obligación legal, fue la práctica habitual que la CNE participase en las discusiones legislativas, siendo normalmente aceptados sus criterios técnicos y respetadas sus opiniones políticas. Esta suma de características hizo que en Bolivia la ley más modificada a partir de 1991 fuese la electoral, a veces inclusive en fechas cercanas a los comicios, pero el modo consensuado de los cambios evitó que se generasen tensiones políticas<sup>9</sup>.

Sobre esa doble evolución, el cambio en los modos de designación de los vocales y la inclusión del principio de preclusión, se construyó la credibilidad del organismo

8. En efecto, el Código Electoral dispuso que los vocales departamentales serían elegidos «de una lista única de candidatos propuesta por la Corte Nacional Electoral, ordenada alfabéticamente, que consigne un número de postulantes no menor a dos ni mayor a tres por cada acefalia a designar». La cláusula pretendía evitar que se repitiese una situación como la del 2001.

9. Para ejemplo en el período 1991-1997, la Ley electoral 1246 de 1991, que marcó el punto de inflexión en el destino institucional de la CNE, fue modificada en febrero de 1993 (Ley 1453), abril de 1993 (Ley 1475), octubre de 1993 (Ley 1500), agosto de 1996 (Ley 1704), marzo de 1997 (Ley 1779). Ver CNE (1997: 7-8).

electoral. Jugó, por supuesto, un papel importante la conformación de la CNE en 1991, integrada por personalidades destacadas, dirigidas por Huáscar Cajías, conocido catedrático universitario y ex director del periódico *Presencia*, durante décadas el de mayor influencia.

No menos importante fue la prueba que sorteó la CNE en 2001. Después de ser reelegidos en dos oportunidades, los vocales de la primera gestión atravesaron una seria crisis interna y dimitieron en 2001. Los nuevos vocales conservaron los principios de independencia e imparcialidad, continuaron las tareas iniciadas en 1991 y mantuvieron las pautas de trabajo de la gestión anterior como el cumplimiento de los calendarios, la imposición de sanciones en caso de infracciones a las normas (inhabilitación de candidaturas, imposición de multas, exigencia de devolución de recursos al Estado, etc.), la transparencia en la toma de decisiones, el respeto a la carrera de los funcionarios técnicos (Lazarte, 2003: 75-83). La institucionalización resultó lo suficientemente fuerte como para que el reemplazo de personas no afectase la credibilidad en el organismo electoral. Los partidos se esforzaron por nombrar personalidades con reconocida trayectoria profesional, solvencia moral e independencia partidaria.

La calidad de los procesos electorales mejoró de forma significativa, en especial gracias a la introducción de tecnología informática, el desarrollo de campañas sistemáticas de educación ciudadana, el establecimiento de una jurisprudencia previsible, el aprovechamiento de la experiencia acumulada. Sin duda, se comprobó la hipótesis de que el mejoramiento de la calidad de las elecciones conduce a mejorar la de la democracia (Castañeda y Navía, 2008: 55).

En efecto, a partir de 1991, se creó el padrón informatizado que permitió que un ciudadano se registre una vez y tenga una inscripción permanente y ayudó a mejorar los controles y garantías de transparencia, en especial para evitar dobles inscripciones o efectuar de forma más eficaz la depuración de los registros; al mismo tiempo, los avances tecnológicos facilitaron el cumplimiento de otras labores logísticas. De forma paralela, el organismo electoral buscó ofrecer a votantes y jurados campañas de comunicación, información y capacitación de calidad durante los procesos además de promover la educación ciudadana permanente y alentar la investigación (Romero, 2007: 277-284). Al mismo tiempo, sentó una jurisprudencia que dio previsibilidad y ayudó a la toma de decisiones por parte de los actores políticos. Por último, la estabilidad de la planta de funcionarios contribuyó para que las falencias detectadas en un proceso electoral sean subsanadas en la oportunidad siguiente. Incluso cuando se produjeron fallas, la ciudadanía se mostró comprensiva pues descartó que su origen fuese la intención de favorecer o penalizar a alguna organización política. Esta reacción apareció con nitidez en 1993 cuando un problema informático impidió que centenares de mesas se instalen en el departamento de Santa Cruz. La votación se llevó adelante la semana siguiente sin complicaciones políticas significativas.

A partir de 1991, las tareas y responsabilidades del organismo electoral se extendieron progresivamente, siempre por modificaciones al Código Electoral, con excepción de la introducción de nuevos procesos electorales (referéndum, elección de la Asamblea Constituyente) o de nuevos actores (agrupaciones ciudadanas y pueblos



indígenas con fines electorales) que se realizaron a través de modificaciones constitucionales en 2004.

Las nuevas responsabilidades de la CNE acompañan un proceso en el cual la democracia se asienta y transfiere mayores competencias a los ciudadanos. En efecto, los tipos de procesos electorales aumentan: a las municipales, se añadió la elección directa de los diputados uninominales (reforma aplicada por primera vez en 1997), la de prefectos (2005), la de representantes de la Asamblea Constituyente (2006), además del referéndum (2004), que marcó la irrupción de la democracia directa, inscribiendo a Bolivia en una amplia tendencia latinoamericana (Zovatto, 2004: 11-40). Ese nuevo ritmo exigía una institución sólida, con credibilidad política y capacidad técnica para conducir procesos novedosos en coyunturas políticas y sociales complejas, con escasos tiempos de preparación, que logren el visto bueno de la ciudadanía y de la comunidad internacional. Este esfuerzo contó con el apoyo externo: en la década de 1990 a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) canalizado a través del Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) y entre 2004 y 2007 con donaciones por más de 15 millones de dólares.

A estas responsabilidades que constituyen el núcleo duro de su razón de ser, con sucesivas modificaciones al Código Electoral, la CNE recibió nuevas funciones, algunas de ellas con vínculos directos con las elecciones. Entre éstas destacan la delimitación de las circunscripciones uninominales; la regulación de las campañas (control de tiempos de difusión de propaganda de cada partido, facultad de suspensión de *spots*, etc.), uno de los temas centrales de las democracias contemporáneas; la destitución de autoridades elegidas en caso de infracciones graves a la norma electoral; la administración de los recursos asignados a cada partido para su inversión en propaganda electoral.

Por otro lado, la Ley de partidos políticos (1999), promulgada con el fin de institucionalizar a estas organizaciones, atribuyó a la CNE la facultad de reconocer o cancelar la personalidad jurídica de los partidos bajo parámetros claramente definidos, ejercer un control de legalidad sobre los procesos de democratización interna, atender las quejas de los militantes, controlar las cuentas de campaña y fiscalizar el manejo de recursos, en tanto que el Estado asignó una subvención anual a los partidos en función de la votación obtenida. Estas evoluciones no fueron nuevamente particulares de Bolivia, se inscribieron en una tendencia continental que apuntó por un lado a regular la vida partidaria y a asignar cada vez más funciones a los organismos electorales (Jaramillo en Nohlen *et al.*, 2007: 372-373) y por otro lado a financiar públicamente la actividad partidaria y ejercer controles sobre el dinero en la política, un asunto siempre complejo (Griner y Zovatto, 2004: 297-342). La singularidad de la CNE fue que recibió la mayoría si no la totalidad de esas nuevas funciones, convirtiéndose así, en una perspectiva comparada, en uno de los organismos electorales más fuertes de América Latina.

También la CNE recibió tareas con nexos importantes pero menos directos con los procesos electorales, mereciendo una mención especial la transferencia del servicio del registro civil del Poder Ejecutivo a la CNE (1992). La medida también se realizó a través de una ley puesto que la Constitución no asignaba a ninguna institución

en específico la administración de esta repartición. Ella buscó por un lado garantizar que el documento base de la identidad de los ciudadanos no sería, como se denunció en varias oportunidades (CNE, 1989: 9), manipulado con fines partidarios por el gobierno de turno –el registro civil dependía hasta entonces del Ministerio de Gobierno– y por lo tanto la seguridad de las elecciones aumentaría. Por otro lado, se confió que la administración del servicio mejoraría bajo la dirección de una institución independiente, ajena a los vaivenes de la coyuntura política (por ejemplo, los cambios de oficiales de registro civil no dependerían del cambio de gobierno o incluso de ministros y la creación de oficialías respondería a políticas de planificación). Se registraron avances significativos como la creación de la base informatizada de todos los registros, la atención cada vez más ágil de los trámites y la disminución de la cantidad de indocumentados, concentrados mayoritariamente en las zonas rurales; además, la administración del registro civil tuvo un impacto directo para consolidar a la CNE al permitirle contar con un presupuesto propio que le garantizó autonomía económica, haciéndola menos vulnerable a eventuales presiones del Poder Ejecutivo.

En efecto, para 2007, más del 90% del presupuesto del organismo electoral provenía de recursos propios conseguidos a través de la venta de certificados, además con dos características suplementarias: esa proporción aumentaba progresivamente y los ingresos generados por el registro civil crecían de manera sostenida a lo largo de los años. Los éxitos alcanzados colocaron en el debate la conveniencia de transferir el Servicio de Identificación –encargado de la entrega de carnés de identidad, documento base para la inscripción en el padrón– de la policía a la CNE. Esa decisión exigía una firme voluntad política dadas las resistencias que provocaba el tema en la policía y para los primeros años del siglo XXI el aliento institucional que sopló sobre la democracia boliviana se agotó por el debilitamiento del Estado.

## V. TIEMPOS INCIERTOS

A partir del año 2000, la democracia boliviana ingresó en un período de tensión, polarización e incertidumbre. El Estado se encontró acosado por la recesión económica, la pérdida de confianza en los partidos y el desborde de los conflictos sociales y regionales. En esas condiciones, decayó el interés por la construcción institucional que caracterizó el régimen representativo durante tres lustros (Oporto, 2008: 27). De 1998 a 2004, decayeron progresivamente los indicadores bolivianos de rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad de la regulación, imperio de la ley y control de la corrupción (Banco Mundial, 2006: 479).

El clima político e intelectual del país también cambió. La democracia representativa fue el modelo legítimo exclusivo entre aproximadamente 1985 y 2003, momento en el cual Sánchez de Lozada renunció a la presidencia, decisión que se interpretó como el final de un ciclo dominado por la democracia representativa, con un papel central de los partidos y de los pactos entre ellos para asegurar la gobernabilidad, y la economía de mercado, abierta a la inversión externa.

En paralelo a ese declive, se extendieron las ideas que propugnaron un modelo que consideró insuficiente reglas neutras, árbitros imparciales o elecciones limpias para definir la democracia<sup>10</sup>, en consonancia con las visiones «radicales», «participativas» o «contrahegemónicas» de la democracia (De Sousa: 69). Para esta corriente, la democracia debe ir más allá de la definición procedimental para ser sustantiva: existe efectivamente en la medida que asegure el bienestar, la justicia social, la inclusión de los sectores populares agrupados y movilizados en «movimientos sociales». El respeto a la ley no constituye la piedra fundamental si la letra impide alcanzar esos valores<sup>11</sup> y el voto quedó en una posición ambigua. Por un lado, se pidió la extensión de su uso, para consultas directas y para elección de autoridades que habitualmente se eligen en otros escenarios (por ejemplo, autoridades del Poder Judicial) lo que también traducía una desconfianza con los representantes; por otro lado, el sufragio dejó de ser el fundamento único sobre el cual se asienta la democracia. Conformada por corrientes marxistas de viejo cuño, sectores indigenistas que proponen la democracia comunitaria, movimientos detractores de la globalización, grupos apegados al comunitarismo, esta visión domina en el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales que alcanzó el gobierno en 2005.

Aunque pudo considerarse entre los mejor preservados, el organismo electoral no escapó por completo al debilitamiento que afectó a las instituciones creadas o reformadas en los años 1990: el sistema regulador perdió autonomía frente a los gobiernos, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura quedaron sin quórum (2007 y 2008 respectivamente), la Fiscalía General permanece durante años sin un encargo titular, la Corte Suprema tuvo ministros interinos cuyos nombramientos fueron observados por el Tribunal Constitucional, etc. La CNE que tuvo la totalidad de sus miembros entre 1991 y 2003, quedó a partir de ese año incompleta aunque con el quórum mínimo para cumplir con sus tareas pues el Parlamento no cubrió las acefalías, en algunos casos durante más de tres años: el paso de un sistema multipartidario moderado a otro polarizado creó condiciones difíciles para las indispensables negociaciones parlamentarias que reuniesen los dos tercios para las designaciones. Al mismo tiempo, a partir del 2006, la CNE quedó sometida al asedio del Poder Ejecutivo encabezado por Morales, desconfiado ante las instituciones independientes, consideradas próximas a los partidos «tradicionales», al orden económico liberal, a las elites o a una visión procedimental de la democracia.

10. Un ejemplo de estas posiciones se encuentra en el siguiente artículo: «¿Pero acaso la democracia implica únicamente voto, partidos, representación, instituciones? Todo ello es necesario, ya, pero asaz insuficiente. La democracia "realmente insistente" no puede limitarse a garantizar reglas y procedimientos, que son fundamentales. Debiera dar cuenta, también, de la acción colectiva, la política en las calles, las organizaciones sociales». J. L. EXENI (2007).

11. La frase emblemática de esta corriente fue pronunciada por el presidente E. Morales en 2008: «Yo le meto [tomo la decisión, actúo] por más que sea ilegal. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes [...] Por encima de lo jurídico está lo político».

Varios factores protegieron en un primer momento al organismo electoral. Cuando en el 2005 venció el mandato de los vocales departamentales elegidos en 2001, ante la proximidad de la elección general, el Congreso procedió al nombramiento de todas las autoridades, asegurándole un funcionamiento regular por lo menos hasta 2009. Luego, sectores activos de la sociedad criticaron los ataques gubernamentales al organismo electoral, considerando que éste había respondido correctamente a la democracia a partir de 1991<sup>12</sup>, lo que era corroborado tanto por las misiones locales de observación como por las internacionales que asistieron a los comicios<sup>13</sup> y por la ayuda de la cooperación internacional a la ejecución de programas de fortalecimiento institucional, ampliación de la cobertura del registro civil y proyectos de educación ciudadana. Por último, el cuerpo social en su conjunto expresó su confianza en la CNE: una encuesta de mayo de 2006 la colocó como una de las instituciones más confiables y con el nivel más alto registrado desde que la empresa Apoyo efectuaba ese tipo de mediciones (2001).

Sin embargo, a partir de 2008 la situación se deterioró. En muchos círculos, la elección en la presidencia de la CNE de José Luis Exeni, vocal designado por el Poder Ejecutivo, se interpretó como una amenaza para la independencia e imparcialidad de la institución. Las disputas internas se ventilaban a través de los medios de comunicación, dañando la imagen de la CNE. De efectos más graves fue el quiebre del organismo electoral alrededor de los referendos sobre los estatutos autonómicos promovidos por las regiones que optaron por la autonomía departamental en el referéndum de 2006: cuatro de nueve Cortes Departamentales decidieron ejecutarlos a pesar que la CNE los consideró ilegales e intentó, sin éxito, impedirlos. Fruto de ello

la autoridad de la CNE quedó en cuestión y sin CNE sólida no hay Cortes Departamentales creíbles, es decir hemos perdido el árbitro que permitía creer en los resultados que salen de las urnas [...] Lo que ya no se restablece es la credibilidad indiscutible del resultado de las elecciones, que era algo que con mucha dificultad y tiempo habíamos acumulado (Zuazo, 2008)<sup>14</sup>.

Ante esta crisis, se elevaron voces pidiendo la renuncia de los vocales de la CNE, entre ellas, la del periódico *La Razón*, reputado el más influyente del país<sup>15</sup>. La polarización política entre el gobierno central y las regiones con vocación autonómica minó la unidad del organismo electoral, lo arrastró a su peor crisis desde 1991 y provocó las

12. Esta reacción puede apreciarse a través de la posición de numerosos articulistas que a partir de 2006 expresaron públicamente su defensa de la independencia e imparcialidad del organismo electoral.

13. En su informe sobre la elección de la Asamblea Constituyente, la Misión de observación de la Unión Europea señala «La Corte Nacional y las Cortes Departamentales Electorales no manifestaron sesgo alguno en su gestión del proceso electoral, a pesar de las repetidas acusaciones e intentos de deslegitimación, especialmente los del Gobierno y, en menor medida, de los representantes de la oposición». CNE (2007: 438).

14. También, en el mismo sentido, W. REYES VILLA (2008: 131-150).

15. Ver el subeditorial de *La Razón*, 17 de junio del 2008.

primeras jornadas electorales violentas desde la reinstauración de la democracia, con el gobierno convocando a la abstención, con quemas de ánforas, de material electoral y choques entre partidarios y adversarios de las autonomías departamentales.

Para finalizar el estudio en estos tiempos inciertos para el organismo electoral se debe considerar el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea Constituyente, con mayoría del MAS y sin participación de la oposición, y que debe ser sometido a referéndum (Romero Ballivián, 2008: 95-99). El texto propone modificaciones que podrían ser importantes, en función de las prácticas, pero que sobre todo reflejan un deseo de reducir la importancia de la CNE y de crear las condiciones para que el MAS tenga ventajas.

Primero, señala que el Consejo Electoral Plurinacional –que sería la nueva denominación– se regirá por los principios de transparencia e imparcialidad, suprimiendo la «autonomía» e «independencia», mencionados en la Constitución actual. Después, elimina la exigencia de que los integrantes sean designados por dos tercios de los miembros del Parlamento y reduce el requisito a la «mayoría absoluta» que rompe el espíritu de los nombramientos por acuerdo entre gobierno y oposición. Se indica que al menos dos de los miembros «serán representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesino», lo que además de ejemplificar la tendencia del proyecto constitucional de establecer divisiones étnicas entre los ciudadanos y plantear el debate filosófico sobre la categorización de los individuos, insinúa la voluntad del MAS de asegurarse un cierto control del consejo: en un país en el que la construcción de identidades se ha convertido en el inicio del siglo XXI en una pieza central del juego político y social, el MAS se presenta como el abanderado del mundo indígena. Finalmente, queda la duda de si ese consejo se reduciría únicamente a realizar elecciones o si permanecería como el máximo tribunal de justicia electoral, vale decir si seguiría siendo una «corte» (Lazarte, 2008). Amputar este rasgo constituiría un retroceso pues las decisiones jurisdiccionales pasarían a consideración de la justicia ordinaria, con los riesgos de generar inseguridad jurídica y manipulación de la voluntad popular.

Todavía resulta temprano para saber si estos problemas marcan el final del modelo iniciado en 1991 pero de manera evidente indican que la CNE ya no se ha sustraído a la crisis institucional que afecta a Bolivia desde los primeros años del siglo XXI.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANTEZANA, Luis. *La contrarrevolución del 4 de noviembre de 1964 (tomo IX de la Historia secreta del MNR)*. La Paz: Instituto de investigaciones Carlos Montenegro, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Bolivia: Public Policy Options for the Well-Being of All*. Washington: Banco Mundial, 2006.
- CANEDO, María Cristina. *Procesos electorales bajo el régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (1956-1964)*. Tesis de licenciatura de la carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés - La Paz, 2005.

- CASTEÑEDA, Jorge y NAVIA, Patricio. El mercado de votos de la democracia en América Latina. En SOTO, Ángel y SCHMIDT, Paula (eds.). *Las frágiles democracias latinoamericanas*. Santiago: CADAL-Atlas, 2008.
- CÉSPEDES, Marcelo. *¿Estamos los bolivianos maduros para la democracia?* La Paz: Khana Cruz, 1982.
- CHÁVEZ, Ñuño. *Recuerdos de un revolucionario*. La Paz: CEPBOL, 1988.
- CHÁVEZ, Omar; PAREDES, Ramiro; VELASCO, Wilma; PERALTA, Marcelo; ALVARADO, Marianela; AGUILERA, Richard y ORIHUELA, Wilfredo. *La autonomía electoral: historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825-2006)*. La Paz: K. Adenauer Stiftung, 2007.
- CHICAS, Eugenio. Presentación sin título en el *Foro internacional: La organización electoral en América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006: 23-26.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Estatuto Electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 1956.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Cóputos oficiales: elecciones generales 1989*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 1989.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Ley Electoral 1997*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 1997.
- CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Informe al Honorable Congreso Nacional - Elección de constituyentes, referéndum vinculante para las autonomías departamentales*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Democracia de alta intensidad*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- DUNKERLEY, James. *Rebelión en las venas*. La Paz: Quipus, 1987.
- EXENI, José Luis. *Democraduros*. *La época*, 2 de septiembre de 2007.
- GRIJALVA, Agustín. *Elecciones y representación política*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1998.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel. *De las normas a las buenas prácticas (el desafío del financiamiento político en América Latina)*. San José: IDEA-OEA, 2004.
- HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 2009, 51 (abril): 15-40.
- IRIGOYEN, Reynaldo. Las elecciones presidenciales 1997 a la luz de la ley electoral. *Opiniones y Análisis*, 1997, 29: 9-29.
- IRUROZQUI, Marta. Las elecciones presidenciales bolivianas durante la etapa conservadora, 1884-1896. *Anuario del Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia* 1999, 1999: 243-273.
- JARAMILLO, Juan. Los órganos electorales supremos. En NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús y THOMPSON, José. *Tratado de derecho electoral comparado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- LAVAUD, Jean Pierre. *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: le cas de la Bolivie*. París: L'Harmattan, 1991.
- LAZARTE, Jorge. La Corte Nacional Electoral, 1991-2001. *Cuarto Intermedio*, 2003, 67-68: 73-105.
- LAZARTE, Jorge. La «revolución» con el organismo electoral. *La Razón*, 12 de marzo de 2008.
- MALLOY, James. *Bolivia: la revolución inconclusa*. La Paz: CERES, 1989.
- MAYORGA, René A. Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia. En MURILLO, Gabriel. *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993.
- MESA, Carlos. *Presidentes de Bolivia*. La Paz: Gisbert, 2003.
- MESA, José de; GISBERT, Teresa y MESA, Carlos. *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert, 1997.

- OPORTO, Henry. La institucionalidad esquiua: de las reformas institucionales a la desinstitucionalización. *Opiniones y Análisis*, 2008, 90: 11-40.
- REYES, Wálter. La seguridad de los procesos electorales a la luz del referendo revocatorio. *Opiniones y Análisis*, 2008, 95: 131-150.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos, 2003.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. La educación ciudadana y democrática en el organismo electoral de Bolivia: una visión de conjunto. En INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. *Democracia y construcción de ciudadanía*. México: IEDF, 2007: 277-284.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo. *Opiniones y Análisis*, 2007, 87: 138-140.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. El organismo electoral en el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente. *Opiniones y Análisis*, 2008, 92: 81-100.
- STAINO, Sara. Uruguay: The Electoral Court - A fourth Branch of Government? En IDEA. *Electoral Management Design*. Estocolmo: IDEA, 2006.
- ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004. En CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Democracia directa y referéndum en América Latina*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007.
- ZUAZO, Moira. Autonomías departamentales y nueva Constitución. Sí, pero no así. *La Razón*, 30 de mayo de 2008.

# DISEÑO Y TRANSFORMACIONES DE LA GOBERNANZA ELECTORAL EN COSTA RICA

## *Design and transformations of electoral governance in Costa Rica*

Hugo PICADO LEÓN

*Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*

✉ [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr)

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 95-116]

Fecha de recepción: noviembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2009

**RESUMEN:** Este trabajo describe el diseño de la gobernanza electoral en Costa Rica y señala las principales transformaciones que ha experimentado en la última década. En primer término se señalan las dimensiones elementales de la administración electoral. Luego se explican las particularidades del diseño electoral costarricense. Finalmente se describen los principales cambios contextuales y las adaptaciones experimentadas por la administración electoral en la última década. La administración electoral involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones.

*Palabras clave:* gobernanza electoral, administración electoral, justicia electoral, organismos electorales, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

**ABSTRACT:** This paper describes the design of electoral governance in Costa Rica and its most important changes during this past decade. First, it explains the key dimensions of electoral administration in general. Then, it examines the specific nature of electoral governance design in Costa Rica. Finally, it describes the most important contextual changes in electoral administration and its modifications over this past decade. Electoral administration involves a series of formal and informal interactions across agents involved in the electoral process, which then influence its design and subsequent transformations.

*Key words:* electoral governance, electoral administration, electoral justice, electoral management bodies, Supreme Electoral Tribunal, Costa Rica.



I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde que la Constitución Política de 1949 sentó las bases de la actual estructura institucional costarricense, se han realizado catorce elecciones presidenciales y legislativas, bajo la conducción del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), más un número similar de elecciones municipales y varias consultas populares. El TSE tiene facultades de mucho peso en el esquema constitucional costarricense, tales como la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral u ordenar a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Además, los magistrados del TSE realizan el escrutinio definitivo de los sufragios en todas las elecciones que organizan, contando las papeletas una por una, con la presencia de fiscales de los partidos políticos. Ello constituye una garantía adicional de transparencia, aunque con el incremento del padrón electoral y del número de elecciones, el recuento voto por voto ha venido a convertirse en una tarea titánica para los magistrados que integran el tribunal<sup>2</sup>.

Este trabajo tiene como objetivo describir el diseño de la gobernanza electoral en Costa Rica, entendida como la manera en que la gestión de elecciones interactúa con su contexto, así como señalar las principales transformaciones que ha experimentado en la última década. El artículo se divide en tres partes. En primer término se señalan las dimensiones básicas de la administración electoral a fin de sentar algunas bases teóricas y conceptuales. En la segunda sección se explican las características generales de la administración electoral costarricense. Finalmente se describen los principales cambios contextuales que han incidido, a su vez, en las principales adaptaciones experimentadas por la administración electoral en la última década. Como tesis de fondo, a partir de una perspectiva sistémica, se entiende que la administración electoral involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. La administración de elecciones, desde este punto de vista, puede analizarse como un componente, o subsistema, del sistema electoral en sentido amplio, como éste, a su vez, funciona dentro del sistema político. Consecuentemente, la administración electoral se encuentra inserta en una madeja de relaciones sistémicas<sup>3</sup>.

1. El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

2. El sistema de elección presidencial es mayoritario y establece la necesidad de obtener al menos el 40% de los votos válidos emitidos en primera vuelta, mientras que los 57 diputados de la Asamblea Legislativa son electos en siete distritos aplicando la fórmula Hare modificada.

3. Cabe señalar que a diferencia de la teoría sobre los sistemas electorales que ha sido meticolosamente elaborada mediante técnicas de análisis empírico (A. LIJPHART, 1994), la administración electoral todavía aparece como un espacio enigmático y carente de información. En particular, la administración electoral costarricense ha sido estudiada desde perspectivas históricas (I. MOLINA y F. LEHOUCQ, 1999) o jurídicas (R. HERNÁNDEZ VALLE, 2004; SOBRADO, 2005), pero su análisis político debe calificarse de embrionario. Por tal razón, este artículo tiene un carácter esencialmente

## II. DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

En general, la administración electoral ha sido abordada por la literatura desde tres distintos enfoques: la subjetiva, la procesal y la sistémica. Desde la visión subjetiva, la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral (*electoral management bodies* y *electoral committees*). La aproximación procesal entiende administración electoral como gestión de elecciones; corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir, como «proceso electoral» (*electoral management*). Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político; en este sentido, se habla de gobernanza electoral (*electoral governance*).

La distinción entre estas tres maneras de abordar el objeto de estudio es sumamente importante, pues aunque enfatizan distintos componentes de un mismo concepto, son distintas entre sí y su estudio requiere diversas metodologías. Por ejemplo, la aproximación subjetiva suele tener aspiraciones descriptivas y comparativas de los organismos electorales, la procesal tiende a introducir elementos valorativos de la eficiencia y la transparencia de las elecciones, mientras que la sistémica pretende investigar las relaciones entre la administración electoral y otras variables. Estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino más bien acumulativos, por lo que resulta necesario el aporte de los tres para la construcción futura de una sólida teoría sobre la administración electoral<sup>4</sup>.

(a) En su sentido subjetivo, «administración electoral» alude al diseño normativo de los organismos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar una o varias entidades, según la configuración institucional de cada país, ubicadas en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o con independencia de ambos. A su vez, 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

---

descriptivo, a partir de lo cual se puedan ir elaborando hipótesis y teorías que expliquen el funcionamiento de la administración electoral en Costa Rica.

4. A pesar de la relevancia de la administración electoral para el funcionamiento del sistema electoral, en particular, y la democracia, en general, persiste cierta carencia en su estudio sistemático, lo que causa serios inconvenientes para conseguir datos empíricos ordenados que permitan el análisis comparado y el desarrollo de la teoría. La mayor parte de la literatura sobre sistemas electorales ha relegado el estudio de la administración electoral a un lugar totalmente secundario. La administración electoral es una especie de «caja negra» en la comprensión del funcionamiento de los sistemas electorales, no obstante poseer un importante potencial explicativo. Aparte de D. NOHLEN (2000 y 2004), J. VALLÈS y A. BOSCH (1997) son escasos los estudios 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 D. RAE (1971) y A. LIJPHART (1994), o en contemporáneos como G. COX (2004) o J. COLOMER (2004), es prácticamente inexistente la referencia a la administración electoral.

personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos (López Pintor, 2000: 9). Existe fuerte evidencia acerca del importante papel de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en América Latina, pero siempre tomando en cuenta el contexto en que los mismos operan (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003: 1-4)<sup>5</sup>.

(b) En su acepción procesal, la administración electoral puede estudiarse como gestión administrativa de las elecciones. La gestión electoral 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 (López Pintor, 2000: 18). Administración electoral, en este sentido, se define como la actividad gerencial del proceso electoral. 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 todo lo que cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías.

(c) La gobernanza electoral involucra una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. El concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. La gobernanza alude a la capacidad de auto coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial.

De la calidad de la administración electoral depende, en buena medida, que el sistema electoral funcione de la manera prevista. 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

5. En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas: 1) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. 2) 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 gobierno. 3) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria –total o parcial– y organismos sin representación partidaria. 4) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. 5) 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 alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la apreciación de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas<sup>6</sup>.

Uno de los requisitos más importantes para la gobernanza electoral es la efectiva independencia de los organismos electorales. 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 (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003: 6; Schedler, 2000: 30). Cuando una autoridad electoral no actúa de manera independiente los efectos son nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000: 628-639). El análisis de las autoridades electorales puede sacar buen provecho a los avances en la operacionalización del concepto de independencia alcanzados por los estudios sobre poderes judiciales. La independencia de las autoridades tiene un aspecto interno o normativo, y otro externo o institucional. Desde el punto de vista normativo, las autoridades electorales, 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)<sup>7</sup>.

A las autoridades electorales, al igual que a los jueces, se les exige actuar sometidas a criterios técnicos de legalidad, libres de injerencias impropias tales como coacción, amenazas, sobornos, manipulación y clientelismo (Hammergren, 2001; Linares, 2004). Todos aquellos aspectos del diseño institucional destinados a salvaguardar la independencia de las autoridades encargadas de la gestión comicial inciden en la calidad de las elecciones. En este artículo el concepto de independencia se utilizará en su sentido estricto, referido a determinada configuración de los organismos de administración electoral en relación con los partidos políticos y, en particular, a aquellos

6. Entre la copiosa literatura en esa dirección, cabe citar recientes trabajos de I. MOLINA y F. LEHOUCQ (1999), D. CORROCHANO y H. DÍAZ (2001), A. PÉREZ-LIÑÁN (2001), T. EISENSTADT (2002), S. MOZAFFAR (2002), D. THOMPSON (2002), P. NORRIS (2004), F. LEHOUCQ (2004).

7. La administración electoral, en sus distintas 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, F. 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, que argumenta que 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.

representados en el Poder Ejecutivo y en el Parlamento, que limita la injerencia de los segundos sobre los primeros<sup>8</sup>.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE

El diseño de la administración electoral costarricense persigue, principalmente, garantizar la independencia, la imparcialidad y la profesionalización de los organismos de gestión electoral. Esa intencionalidad es evidente ya en la Constitución política (CP) de 1949 y en el Código Electoral (CE) de 1952. Durante los años precedentes habían sido constantes las prácticas de fraude electoral, al punto que en 1946 se promulgó una novedosa ley electoral y en 1947 la oposición al gobierno llevó a cabo la «Huelga de los Brazos Caídos» exigiendo garantías de pureza del sufragio. La guerra civil de 1948 estalló cuando el partido gobernante intentó anular los resultados válidos de las elecciones. El conflicto bélico duró tres meses, tras los cuales, bajo la administración de la Junta Fundadora de la Segunda República, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente. Una de las principales preocupaciones de los diputados fue diseñar un modelo de administración electoral que garantizara su independencia y competencia técnica.

La normativa constitucional confirió al TSE rango e independencia de los poderes del Estado, lo que era innovador en la legislación electoral comparada. El TSE asumió una posición análoga a la de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, convirtiéndose prácticamente en un cuarto poder. Al TSE se le encarga, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Para dotar al TSE de una base adecuada para la realización de sus funciones, se colocó bajo su dependencia al registro civil, institución que había sido creada en 1888 y que en lo sucesivo aportaría los insumos básicos para la elaboración del padrón electoral y del documento de identificación ciudadana utilizado en las votaciones. Además de sus funciones administrativas, al TSE se le dotó de facultades jurisdiccionales en materia electoral. Aparte del registro civil, los demás organismos electorales, entiéndanse las juntas electorales, también dependen del TSE<sup>9</sup>.

8. Sobre el uso del concepto de «independencia» de los organismos electorales, así como otros cercanos como «autonomía» e «imparcialidad», ver E. A. ALCUBILLA (2002: 89 y ss.).

9. El antecedente inmediato del Tribunal Supremo de Elecciones fue el Tribunal Nacional Electoral al que la legislación electoral de 1946 había dotado de importantes atribuciones, aunque resultarían insuficientes para garantizar el respeto a los resultados de los comicios de 1948. Respecto a la ubicación del TSE en el esquema constitucional costarricense ver los artículos 9 y 99 de la CP. El régimen electoral costarricense contempla dos tipos de juntas electorales: (1) Las juntas cantonales, que son 81, una por cada cantón, y que colaboran en la distribución y recolección de material electoral, adecuación de los centros de votación e integración de las juntas receptoras de votos y (2) Las juntas receptoras de votos, que son tantas como lo determine el TSE para cada elección. Son las encargadas de recibir el sufragio y de realizar el conteo provisional, entre otras tareas.

Entre los cánones del ejercicio del sufragio, la CP protege la autonomía de la función electoral, la obligatoriedad estatal de inscribir a los ciudadanos en el registro civil y de dotarlos de documento de identificación, la necesaria existencia de garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas, garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho, la identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley, garantías de representación de las minorías, garantías de pluralismo político y garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos según los principios democráticos y sin discriminación por género<sup>10</sup>.

El régimen jurídico contiene múltiples mecanismos tendientes a garantizar la independencia del TSE, tales como: a) la declaratoria de elección realizada por el TSE no es impugnabile ni siquiera ante la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia; b) para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE, la cual, para apartarse de su opinión, requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los que el TSE haya manifestado desacuerdo; c) las resoluciones del TSE no tienen recurso y únicamente se podría perseguir al juez electoral por el delito de prevaricato<sup>11</sup>.

### *III.1. Facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas*

Con la finalidad de garantizar la independencia, imparcialidad y profesionalización de la administración electoral, el TSE fue diseñado de manera tal que ejerce facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas de gran importancia respecto a los poderes ejecutivo, judicial y legislativo.

#### Respecto al Poder Ejecutivo

Uno de los principales objetivos del diseño electoral costarricense fue dotar a la administración electoral de independencia suficiente respecto al Poder Ejecutivo. Ello responde a la experiencia histórica de mediados del siglo XIX y hasta la década de 1940, cuando fue frecuente la manipulación de las elecciones a favor de candidatos gubernamentales, especialmente en las elecciones presidenciales y legislativas de 1942, 1944 y 1946. La alternativa fue abandonar el modelo clásico europeo de organización electoral como facultad del Poder Ejecutivo. Tres aspectos merecen ser destacados entre las medidas tomadas en esa dirección: colocar al registro civil como órgano adscrito al TSE,

10. Ver artículo 95 de la CP.

11. Ver artículos 10, 97 y 103 de la CP.

otorgar al tribunal potestad para emitir los reglamentos electorales y la potestad de asumir el mando de la fuerza pública en periodos electorales:

(a) Adscripción del registro civil al TSE: el registro civil, creado en 1888, fue colocado por la Constitución de 1949 bajo la dependencia del TSE. Entre sus funciones destacan llevar el registro de estado civil, formar las listas de electores, expedir los documentos de identificación de menores y mayores de edad, tramitar las gestiones de adquisición o pérdida de la nacionalidad costarricense. Está a cargo de una dirección general y se encuentra dividido en dos departamentos: el civil y el electoral. Al departamento civil le corresponde resolver las solicitudes de naturalización y expedir la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM), además del registro de los hechos vitales (nacimientos, defunciones, matrimonios, adopciones, ocursos, divorcios, separaciones judiciales, naturalizaciones, entre otros), todo lo cual constituye la más importante base de información de la que se nutre el departamento electoral. A éste corresponde la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas<sup>12</sup>.

(b) Potestad reglamentaria del TSE: con sustento en varias normas constitucionales, el Código Electoral asigna al TSE la función de dictar los reglamentos de leyes que incidan sobre materia electoral, así como de cualquier organismo que se encuentre bajo su dependencia. De esa manera se afirma el carácter extraordinario del TSE como cuarto poder, al suprimir al Poder Ejecutivo la posibilidad de influir en las elecciones mediante la emisión de reglamentos.

(c) Mando de la fuerza pública en periodo electoral: atendiendo al pasado electoral costarricense, el constituyente de 1949 consideró necesario otorgar al TSE la función de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Además, aunque en Costa Rica no existe ejército como institución permanente, en caso de que se haya decretado el reclutamiento militar, el TSE podría dictar medidas adecuadas para que no estorbe el proceso electoral, garantizando a los ciudadanos la libre emisión de su voto<sup>13</sup>.

12. La integración del registro civil al organismo electoral ha facilitado, entre otras cosas, contar con un documento único de identidad, con un registro electoral confiable que se actualiza automáticamente y se audita mensualmente y con niveles óptimos de cedulación y empadronamiento, que resulta asegurado con el modelo de inscripción electoral automática que se sigue. En un estudio, realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochenta, A. PÉREZ-LIÑÁN (2001: 294) analiza 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 que también es tarea típica de la administración electoral.

13. Ver artículo 102, inciso 6, CP.

## Respecto al Poder Judicial

Aunque el Poder Judicial se considera un órgano fundamentalmente técnico, conformado en su jerarquía por magistrados designados por la Asamblea Legislativa, el diseño institucional costarricense incluye ciertas disposiciones tendientes a garantizar la independencia del TSE frente a aquél. Esto se evidencia en la identificación de los cargos jerárquicos, la irrecorribilidad de las resoluciones electorales y la ruptura del principio de universalidad jurisdiccional:

(a) Rango de los jerarcas electorales: el TSE se encuentra integrado por funcionarios llamados «magistrados», denominación también atribuida a los máximos jerarcas del Poder Judicial. Ello tiene más que un interés nominal, ya que produce una identidad en rango. Los magistrados del TSE gozan de las inmunidades y prerrogativas propias de los miembros de los Supremos Poderes y están sujetos a las mismas responsabilidades y condiciones laborales que los magistrados del Poder Judicial. Esa condición de igualdad suprime cualquier supuesta subordinación que pudiera derivarse del hecho de que sea la Corte Suprema de Justicia la que designe a los magistrados electorales, según se explica más adelante. Entre otros requisitos, los magistrados del TSE deben poseer el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años salvo en caso de funcionarios judiciales con práctica judicial de al menos cinco años<sup>14</sup>.

(b) Irrecorribilidad de resoluciones: como principio general de derecho público, todo acto jurídico estatal es susceptible de revisión en sede judicial. Sin embargo, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso alguno por expresa disposición de la CP. Únicamente se podría acusar penalmente a los jueces electorales en caso de que dicten resoluciones contrarias a la ley o fundadas en hechos falsos, pero ni en tales casos las resoluciones podrían ser modificadas por el Poder Judicial. Esto tiene acicate en la consideración del TSE como órgano jurisdiccional.

(c) Atribución de potestades jurisdiccionales: al Estado de Derecho se le suelen atribuir cuatro funciones generales: la administrativa, manifestada en actos administrativos, la gubernamental, manifestada en actos de gobierno, la legislativa, manifestada en las leyes, y la jurisdiccional, manifestada en sentencias. En la lógica clásica del Estado de Derecho, la potestad jurisdiccional del Estado debe estar concentrada en manos del Poder Judicial, para garantizar el criterio técnico, la independencia y la objetividad en el desempeño de la misma. No obstante, aparte de sus potestades propias como administración electoral, el diseño institucional costarricense otorgó al TSE facultades jurisdiccionales, con competencia excluyente en materia electoral, equiparables, consecuentemente, a las del Poder Judicial. El TSE es el órgano del Estado costarricense encargado de «decir el derecho» (*juris-dictio*) en materia electoral, es decir, de velar por el cumplimiento de la normativa electoral y de obligar a su acatamiento. Un

14. Ver artículo 100 de la CP. Los demás requisitos constitucionales para ser magistrado del TSE son: ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con domicilio en el país no menos de diez años después de haber obtenido la carta de naturalización; ser ciudadano en ejercicio y pertenecer al estado seglar.



claro ejemplo de esta potestad jurisdiccional deriva del artículo 102, inciso 5, de la CP que asigna al TSE la función de decidir sobre toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad dictada por el TSE es causa de destitución e inhabilitación temporal para ejercer cargos públicos.

### Respecto a la Asamblea Legislativa

El diseño institucional costarricense refleja también una clara intencionalidad de mantener al TSE alejado de los vaivenes propios la Asamblea Legislativa, órgano esencialmente político donde los partidos políticos deliberan y miden continuamente sus capacidades de decisión. Para proteger el carácter técnico del TSE y la necesaria equidad en la aplicación del régimen electoral, el diseño institucional costarricense le otorga facultades tales como la interpretación auténtica de la materia electoral, la obligatoriedad de consultarle en trámites de reforma electoral y la asesoría en dichos trámites:

(a) Interpretación de la materia electoral con carácter obligatorio: la Asamblea Legislativa tiene la potestad de interpretar las normas que integran el régimen jurídico, otorgando a esas interpretaciones carácter de obligatoriedad general. Sin embargo, se le exceptúa ese ejercicio en materia electoral, pues en tal caso corresponde al TSE. Esta disposición es sumamente importante pues otorga un peso muy significativo a las resoluciones del TSE que interpreten normas electorales (Sobrado, 2005: 56)<sup>15</sup>.

(b) Consulta vinculante en materia de reforma: para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE y para apartarse de su opinión requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los que el TSE haya manifestado desacuerdo.

(c) Asesoría en reformas electorales: el diseño institucional costarricense entiende al TSE como necesario colaborador en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral. Las reformas electorales deben ser aprobadas por el plenario legislativo, ya que está expresamente vedada la posibilidad de delegar esa potestad a las comisiones permanentes<sup>16</sup>.

### III.2. Mecanismo de nombramiento

El TSE está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones

15. Ver artículo 121.1 de la CP.

16. Ver artículo 19 C. E. y 124 CP.

presidenciales y parlamentarias, el TSE se amplía con dos de sus magistrados suplentes para formar un tribunal de cinco miembros. Son electos por el Poder Judicial, es decir, por el conjunto de veintidós magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento de magistrados del TSE requiere votación calificada de no menos de dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados del TSE son designados por periodos de seis años y son reelegibles. Un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados cada dos años. De esa manera, siempre se evita someter al TSE a periodos críticos de renovación y se protege el acervo de experiencia<sup>17</sup>.

TABLA I. MAGISTRADOS PROPIETARIOS DEL TSE ELEGIDOS DE 1949 A LA FECHA

Magistrado	Ocupaciones anteriores	Duración en cargo
Alfonso Guzmán León	Poder Judicial, cargos diplomáticos	16 años, 2 meses
Manuel Antonio González Herrán	Miembro del Consejo Electoral en la década de 1930, diputado constituyente de 1948	6 años
Francisco Sáenz Meza	Poder Judicial	27 años, 2 meses
Juan Rodríguez Ulloa	Redactor del Código Electoral de 1946, diputado del Congreso 1942-46	24 años
Manuel Yglesias Echeverría	Abogado litigante	15 años, 11 meses
Gonzalo Brenes Camacho	Abogado Patronato Nacional de la Infancia 1967-70, Poder Judicial 1970-85	8 años, 1 mes
Rafael Villegas Antillón	Funcionario del TSE desde 1955	13 años, 6 meses
Rafael Enrique Meza Chaves	Banco Nacional de Costa Rica 1959-68, Poder Judicial 1969-86	12 años, 9 meses
Óscar Fonseca Montoya	Poder Judicial 1961-91	13 años, 8 meses
Anabelle León Feoli	Poder Judicial desde 1979	2 años, 5 meses
Olga Nidia Fallas Madrigal	Profesora en la Universidad de Costa Rica 1977-2005, cargos diplomáticos 1982-90	3 años, 10 meses
Luis Antonio Sobrado González	Profesor Universidad de Costa Rica desde 1985, Procuraduría General de la República 1993-99	Activo desde 05/04/1999
Eugenia María Zamora Chavarría	Organización de Estados Americanos (OEA), Directora del Instituto Interamericano del Niño	Activa desde 06/09/2005
Max Esquivel Faerron	Profesor Universidad de Costa Rica, Defensor Adjunto de los Habitantes 1993-2005	Activo desde 17/07/2007

Fuente: Elaboración propia.

17. Estos mecanismos han resultado sumamente eficientes para garantizar la estabilidad de los jerarcas del TSE. Los once magistrados electos a partir de la Constitución de 1949 han durado en su cargo un promedio de aproximadamente 12 años y medio. Los magistrados F. Sáenz Meza y J. Rodríguez Ulloa fueron los de mayor permanencia en el cargo, 27 y 24 años, respectivamente. Los periodos más cortos, tres y cuatro años, fueron los de las magistradas A. León Feoli y O. Fallas Madrigal, respectivamente; la primera por haber sido nombrada como magistrada de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la segunda por no haber sido reelegida en su cargo. Seis de catorce magistrados tenían experiencia judicial previa a su nombramiento, mientras que tan sólo uno laboraba en el TSE. El resto provenían de diversas ocupaciones.

Si la regla general es la permanencia de los jefes del organismo electoral, el modelo de renovación escalonada facilita el acopio experiencial de los funcionarios electorales. Dado que el periodo de cada magistrado abarca dos años de diferencia respecto a los otros, se garantiza una sustitución paulatina, de manera tal que se evita defenestrar al TSE y se logra renovar el organismo electoral sin dilapidar la experiencia acumulada (Sobrado, 2008).

### *III.3. Profesionalización del organismo de gestión electoral: carrera electoral*

Con el objetivo de profesionalizar la gestión electoral, los funcionarios del TSE se encuentran sujetos a un régimen particular de empleo público, ajeno a los vaivenes de la política, lo que favorece la estabilidad en el empleo, el resguardo de la experiencia y la especialización funcional. Todos los funcionarios electorales son nombrados por los magistrados del TSE y únicamente ellos pueden despedirlos. Aunque existe un estatuto de servicio civil aplicable a los empleados del Poder Ejecutivo, las relaciones de empleo público del TSE se rigen de manera específica por sus propias normas como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, la Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil y el Reglamento Autónomo de Servicios.

### *III.4. Independencia presupuestaria*

El diseño institucional contempla también medidas tendientes a garantizar la independencia presupuestaria del TSE. Según el trámite constitucional de elaboración presupuestaria el TSE debe formular un anteproyecto que, como el de las demás instituciones públicas, es revisado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los gastos presupuestados por el tribunal para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo. En cuanto a su ejecución, tradicionalmente se creaba en el presupuesto nacional un Fondo General de Elecciones, por el que parte del monto estimado en el tribunal para atender la organización del proceso electoral se depositaba en una cuenta corriente, administrada por el propio tribunal, y que posteriormente se liquidaba ante la Contraloría General de la República. Ello permitía a la administración electoral contar con una herramienta útil y flexible para enfrentar de forma expedita cualquier gasto necesario para la logística del proceso que se escapara de las previsiones estimadas en las partidas presupuestarias ordinarias<sup>18</sup>.

18. La importancia de ese fondo se ha puesto de manifiesto en situaciones de emergencia, como en las elecciones municipales de 2002, cuando debido a inundaciones producidas por un fuerte temporal fue necesario reprogramar los comicios en diez cantones para que se celebraran el segundo domingo de enero de 2003. Ello fue posible debido a la disponibilidad de recursos con que contaba el TSE

No obstante, para las elecciones del año 2006 y el referéndum del 2007, el Ministerio de Hacienda no autorizó la creación del mencionado fondo, aduciendo falta de norma expresa en la nueva legislación presupuestaria. En consecuencia, el presupuesto destinado a la organización de las elecciones se vio sometido en los últimos procesos a todos los trámites inherentes a las partidas presupuestarias ordinarias, lo que dificulta la toma de acciones para solventar cualquier gasto relacionado con la logística electoral<sup>19</sup>.

#### IV. TRANSFORMACIONES EN LA GOBERNANZA ELECTORAL COSTARRICENSE

La administración electoral debe analizarse desde una perspectiva sistémica, tal y como lo plantea la noción de gobernanza, pues se encuentra inserta en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. De esa manera, el cambio de condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones han propiciado cambios en la forma de administrar elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

##### IV.1. *Cambios contextuales*

La sociedad costarricense ha experimentado cambios importantes en la última década, algunos de los cuales se reflejan en el entramado institucional. De particular importancia, por sus efectos sobre la administración electoral, cabe señalar las transformaciones en el sistema de partidos, la introducción de elecciones municipales y la aparición de las consultas populares. Adicionalmente, por no constituir un cambio voluntario por parte de la administración electoral y en la que interviene principalmente el Poder Judicial, cabe señalar los cambios en la integración del TSE<sup>20</sup>.

---

para tomar medidas inmediatas. Por el contrario, en las elecciones del 2006 y el referéndum del 2007, el TSE ha debido tramitar transferencias presupuestarias que dependen enteramente de la voluntad del Poder Ejecutivo, lo que no sólo es inconveniente por la estrechez de los plazos del calendario electoral en situaciones de emergencia o en procesos consultivos, sino porque implica una grave amenaza a la efectiva independencia de la administración electoral.

19. Ver el artículo 177 de la CP.

20. Aparte de esos aspectos, en los últimos diez años la administración pública costarricense ha experimentado cambios significativos que inciden de diversas formas en la gobernanza electoral. Particularmente, ha tomado fuerza una corriente hacia la rendición de cuentas y al establecimiento de mayores controles (*accountability*) al poder público. La promulgación de normas tales como la «Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos», en 2001, o la «Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública», en 2004, han impulsado al TSE a

## Transformaciones en el sistema de partidos

El sistema electoral costarricense fue diseñado a partir de la premisa de partidos políticos con grandes estructuras organizativas. Tanto la Constitución política de 1949 como el Código Electoral de 1952 surgen en un contexto donde el modelo de organización partidista predominante era el de «Partidos de Masas» (Ostrogorski, 1902; Michels, 1911; Duverger, 1951; Neumann, 1956; Panebianco, 1982), caracterizados por una estructura jerárquica, piramidal, disciplinada y rígida, que integraba a una burocracia con muchos militantes. Bajo tal supuesto, el Código Electoral involucró a los partidos políticos en labores esenciales para la administración de las elecciones. Por ejemplo, en su artículo 49 estableció que las Juntas Receptoras de Votos estarían formadas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos inscritos en escala nacional que participaran con candidaturas inscritas. Durante muchas décadas ese modelo fue funcional. Sin embargo, ya para las elecciones nacionales de 2002 y 2006 fue evidente la enorme dificultad de los partidos para asignar delegados en las más de 6.000 juntas receptoras, ante lo que el tribunal tuvo que buscar alternativas para el funcionamiento de esos organismos.

Ello se explica, en parte, por la enorme diferencia entre los partidos costarricenses de hace seis décadas, con los actuales. Más que «Partidos de Masas», hoy en día se observa el predominio de modelos similares a los que Kirchheimer (1996) denomina «Partidos *Catch-All*» o «atrápalo-todo», o a los que Panebianco (1982) llama «Partidos Profesionales Electorales». Los partidos de masas costarricenses agotaron su edad de oro, han sufrido cambios debido al desdibujamiento de las líneas de división social en la sociedad de la posguerra civil, por lo que los partidos ya no están dirigidos a un grupo de interés en particular, sino que buscan atraer a distintas clientelas simultáneamente. Los partidos políticos costarricenses de la actualidad se caracterizan, en términos generales, por el papel central de los profesionales, por su papel electoralista con lazos débiles entre los miembros, por la preeminencia de una dirección personalista, por la dependencia hacia la financiación pública y de grupos de interés y por el papel secundario de la ideología en el mercadeo electoral<sup>21</sup>.

---

incrementar los mecanismos de control interno, a modificar la planificación de procesos y a reestructurar la manera de organizar las elecciones. Pero además, ciertos sectores de la población asumen posiciones más críticas frente a la administración electoral y cuestionan determinados procedimientos, como fue especialmente palpable en las elecciones presidenciales de 2006 (SOBRADO, 2006; BOU, 2006; PICADO, 2006).

21. En las últimas elecciones de la pasada centuria fueron notorios algunos síntomas de desgaste en ese bipartidismo tradicional. Durante toda la segunda mitad del siglo XX la contienda electoral estuvo dominada por un bipartidismo estructurado sobre el clivaje político de la guerra civil de 1948, que agrupó al electorado en dos bloques: el liberacionista o socialdemócrata, en torno a la figura de J. Figueres Ferrer, y el antiliberacionista o socialcristiano, de R. A. Calderón Guardia. Esos dos bloques se alternaron y repartieron el poder casi en forma exclusiva durante cinco décadas. Sin embargo, en las elecciones de 2002 el Partido Acción Ciudadana (PAC) logró ubicarse como tercera fuerza política desafiando el modelo histórico. Durante el periodo 2002-2006, los escándalos de corrupción

## Nuevas elecciones municipales

Hasta los comicios de 2002, no había existido ninguna otra jornada electoral aparte de aquella en que se elegían los cargos nacionales. Las elecciones locales siempre fueron atraídas por el ciclo de las elecciones nacionales y, tanto para la administración electoral como para los partidos, sus gastos formaban parte de un mismo evento. Esta situación cambió a partir de la promulgación del Código Municipal, Ley n.º 7794 de 18 de mayo de 1998, al crearse nuevos cargos municipales de elección popular y romper con el anterior esquema de elecciones concentradas en una misma fecha, por lo que a partir de 2002 se trasladaron las elecciones de alcaldes, síndicos y concejales para el primer domingo de diciembre del año en que se realizaran las elecciones nacionales (Aguilar, 2006).

Adicionalmente, la «Ley General de Concejos Municipales de Distrito», n.º 8173 de 2001, creó el cargo de Intendente de los Concejos Municipales de Distrito, quienes deben ser electos popularmente de manera similar a los alcaldes. La promulgación de la Ley n.º 8611 del 12 de noviembre de 2007, según fuera interpretada por el Tribunal Supremo de Elecciones en resolución n.º 405-E8-2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008, implicó que a partir del año 2016 todas las elecciones municipales, inclusive las de regidores, se concentrarán en una misma jornada electoral, dos años después de los comicios nacionales.

En consecuencia, en diez años se pasó de un esquema en el que en una sola jornada electoral se elegían presidente, vicepresidentes, diputados y regidores y síndicos, a una nueva modalidad con dos jornadas electorales y con cargos adicionales como el de alcalde, concejales de distrito e intendentes de concejos municipales de distrito.

## Consultas populares

La reforma de varios artículos de la Constitución política (102 inciso 9, 105, 123, 124, 129 y 192), mediante Ley n.º 8281 del 28 de mayo de 2002, estableció el referéndum

---

(caso Fischel-CCSS y caso Alcatel-ICE) ocasionaron el encarcelamiento preventivo de los ex presidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, ambos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), así como el cuestionamiento en medios de comunicación al ex presidente Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional (PLN). El panorama electoral lucía complicado para los dos partidos tradicionales frente a los comicios de 2006 hasta que la Sala Constitucional anuló una reforma constitucional de la década de los sesenta, con lo que restableció la posibilidad de que ex presidentes optaran a un segundo mandato pasados ocho años de su periodo en el poder. Eso permitió al ex presidente Ó. Arias Sánchez aglutinar a buena parte del liberacionismo y presentar su candidatura. Las elecciones presidenciales de 2006 fueron ganadas por el PLN con un margen muy estrecho, sin embargo, el PAC logró ubicarse como segunda fuerza política. El PUSC, en cambio, sufrió una debacle electoral al alcanzar tan sólo seis escaños parlamentarios. Respecto al sistema de partidos en Costa Rica, ver M. ALCÁNTARA (1999, 2004), M. ALCÁNTARA y F. FREIDENBERG (2001), y en cuanto a sus recientes transformaciones F. SÁNCHEZ CAMPOS (2007).

como mecanismo de democracia semidirecta para que la ciudadanía participe, bajo ciertos supuestos, en la aprobación o derogatoria de leyes, e incluso reformas a la Constitución política, mediante el ejercicio del sufragio, esto es, sin la intermediación de los representantes populares en el Poder Legislativo.

El TSE se vio abocado en 2007 a la organización del primer referéndum en la historia del país, sobre un tema de gran relevancia social. Durante buena parte de los gobiernos de Abel Pacheco (2002-2006) y Óscar Arias (2006-2010) la agenda política se concentró en la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ello condujo a una situación de empate legislativo, cierta crispación social y polarización del debate entre los diversos actores políticos. La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 977-E-2007 emitida a mediados de 2007 hizo posible que la decisión definitiva fuera tomada por la ciudadanía mediante el instituto del referéndum, siendo ésa la primera ocasión en que Costa Rica aplicaba dicho mecanismo. La realización del referéndum exigió una intensa actividad reglamentaria y jurisprudencial del TSE, debido a los múltiples vacíos normativos (Sobrado, 2007)<sup>22</sup>.

La actividad del TSE en la organización y dirección del referéndum fue bastante intensa en tres niveles: a) en cuanto a la organización de un proceso consultivo sin precedentes y con poco tiempo para su planificación; b) la necesaria actividad de emisión de reglamentos, a partir de un marco legal deficiente; c) la intensa labor jurisdiccional, tanto en el plano de interpretar normas constitucionales y legales, como en dirimir conflictos. El resultado del referéndum fue bastante estrecho. El Sí el obtuvo el 51,6% de los votos, frente al 48,4% del No. A pesar de la polarización y del alto nivel de crispación previo a los comicios, los resultados, en general, fueron aceptados por las partes.

### Modificaciones en la integración del TSE

Por motivos coyunturales, entre noviembre de 1998 y febrero de 1999 se dio la circunstancia de que dos magistrados se acogieran a la pensión. Ello condujo a la inusual situación de que el TSE se renovara en dos de sus tres miembros propietarios casi simultáneamente. En tal coyuntura, la Corte Suprema de Justicia designó como magistrados a Anabelle León Feolí y Luis Antonio Sobrado González –provenientes del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República–, jóvenes y con sólida formación académica –doctorados en Derecho constitucional y administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente–. La nueva integración del TSE propició una

22. La campaña política del referéndum tuvo rasgos novedosos. El gobierno de Óscar Arias apoyó abiertamente la posición del Sí. En cuanto a los discursos políticos hubo presencia de debate con diversos grados de profundidad, hubo amplia utilización de lo simbólico e inclusive de lo religioso. En contraposición a la campaña del Sí, que prácticamente acaparó el espacio de la telepolítica, la campaña del No se centró en la activación de numerosas redes sociales, algunas de carácter particularmente heterogéneo, como los «comités patrióticos» del No. Las encuestas partieron con un cómodo porcentaje a favor del Sí, pero mostrando siempre altos niveles de indecisión que generaban un ambiente de incertidumbre.

mayor apertura al cambio y una nueva sensibilidad a las expectativas ciudadanas respecto al organismo electoral.

#### *IV.2. Innovaciones en la gobernanza electoral*

Los cambios en el contexto sociopolítico costarricense han obligado a la administración electoral a adaptarse a las nuevas circunstancias, lo que se refleja en la administración, la justicia y la gobernanza electoral. Ello obedece a que las decisiones respecto a la manera en que se gestionan las elecciones son tomadas por agentes insertos en un entramado institucional susceptible a exigencias cambiantes.

#### Administración electoral

Hasta la década de 1990, el tribunal tomaba la mayoría de decisiones sobre la administración electoral bajo la formalidad de acuerdos del órgano colegiado. Eso puede interpretarse como un legado de tiempos en que el tamaño del padrón y la complejidad de la gestión electoral permitían a los magistrados encargarse inclusive de los detalles logísticos. Se trataba de una administración electoral que confiaba muchas de las tareas de logística y control a los partidos políticos contendientes. Con el crecimiento del padrón, el cambio en el sistema de partidos y la mayor complejidad de la gestión electoral, aquella modalidad comenzó a constituir una amenaza a la eficiencia.

A partir de un modelo particularmente exitoso de administración electoral, el TSE ha procurado introducir cambios que le permitan adaptarse a las nuevas exigencias. Por ejemplo, se han tomado medidas para la equiparación del ejercicio del sufragio en ciertos sectores de la población con dificultades particulares, sean personas de edad avanzada, indígenas, personas bajo régimen penitenciario o discapacitados. Además se cambió el uso de tinta por el uso de lapicero para marcar las papeletas, se introdujo la utilización de papeletas empastadas y numeradas, se elaboraron papeletas en braille y se creó la figura de los auxiliares electorales como asesores de las mesas de votación. También se han incorporado formularios electrónicos para la inscripción de candidaturas, el número telefónico 800-elector, que es una línea abierta para denuncias de respuesta rápida y se ha modificado la cantidad de electores por junta.

Muchas de estas medidas han sido impulsadas con la introducción, dentro del organigrama institucional, de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE), al mismo nivel que los otros tres pilares de la institución, a saber, el registro civil, la secretaría del TSE y la dirección ejecutiva. La OCPE ha incrementado la eficiencia en la gestión de elecciones. Esta unidad depende directamente del TSE y se encarga de las tareas electorales permanentes, la coordinación de todos los programas electorales que intervienen en el proceso electoral, la designación de delegados a las asambleas de los partidos, la participación en las consultas populares municipales y los cálculos presupuestarios para los procesos electorales, lo que a su vez implica investigaciones para la planificación electoral, entre otras tareas que anteriormente eran directamente asumidas por los magistrados (Fernández Masís, 2006).



TABLA II. PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ANTE EL TSE

Procedimiento	Objeto
Amparo electoral	Protege los derechos fundamentales de naturaleza electoral
Acción de nulidad	Aplica en procesos de selección de candidatos y designación de autoridades internas de los partidos políticos
Recurso de apelación	Revisa actos del registro civil o de otras dependencias electorales
Impugnación de acuerdos partidarios	Impugna actos de asambleas partidarias
Demanda de nulidad	Revisa actos relacionados con resultados electorales
Cancelación de credenciales	Cancela credenciales de funcionarios públicos
Beligerancia política	Investiga a funcionarios que infrinjan el deber de imparcialidad
Denuncias electorales	Incluye cualquier otro asunto no previsto en los anteriores

Fuente: Elaboración propia.

### Jurisdicción electoral

En lo referente a la justicia electoral, la última década muestra un cambio mucho más significativo. Hasta 1999 se dictaban menos de diez resoluciones electorales por año. La mayoría de las decisiones se tomaban mediante acuerdos administrativos, sin la formalidad propia de la sentencia. A partir del año 2000 se comenzó a generar un intenso desarrollo jurisprudencial. Se dieron avances fundamentales en la construcción de la justicia electoral, sobre todo materializada en la creación, vía jurisprudencial, del amparo electoral y la acción de nulidad, así como en la reglamentación de procedimientos como la cancelación de credenciales y la beligerancia política (Sobrado, 2005; Brenes y Rivera, 2006). Esto ha implicado un cambio significativo en la propia estructura y funcionamiento del TSE. De esa manera, el TSE pasó de ser un administrador de elecciones a asumir también su función como juez electoral. Actualmente hay nueve procedimientos contenciosos claramente definidos (Tabla II) que han propiciado la utilización de la justicia electoral más allá de la época electoral (Tabla III).

TABLA III. NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS  
DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

Expedientes tramitados por año	
2002	185
2003	131
2004	178
2005	181
2006	774
2007	231
2008 (hasta agosto)	120

Fuente: Oficina de Letrados, TSE.

### *IV.3. Relación con entidades estatales, partidos políticos y electorado*

La relación del TSE con otras entidades estatales ha experimentado cambios notables a partir del empoderamiento de la jurisdicción electoral. La actividad del TSE en materia de amparo electoral le coloca al mismo nivel que la Sala Constitucional en cuanto a la tutela de derechos fundamentales. Además, algunas resoluciones del TSE han tenido un gran impacto sobre la vida política nacional, tal como la que autorizó la realización del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA), las sentencias relativas a la participación de la mujer en estructuras partidarias y cargos de elección popular, o las resoluciones vinculadas al funcionamiento democrático de los partidos, entre otras.

Respecto a la relación con los partidos políticos, destaca la figura del Consejo de Partidos Políticos, creado por el tribunal mediante un reglamento de 2007, que viene a ser una instancia asesora y propositiva que sirve de vínculo permanente con esas agrupaciones, a fin de contribuir al mejoramiento continuo de la gestión electoral. El consejo abre grandes oportunidades para la institucionalización de un espacio permanente de interacción entre el liderazgo partidista y la administración electoral<sup>23</sup>.

El TSE tampoco ha permanecido ajeno a la preocupación por la promoción de los valores democráticos entre la ciudadanía. Consciente de que los partidos políticos han ido abandonando su papel de capacitación y formación política, el TSE promovió ante la Asamblea Legislativa la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED) dedicado a promover los valores democráticos y la participación<sup>24</sup>.

Ante los diputados de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, que tramita el proyecto de reforma integral al Código Electoral, el TSE ha abogado por normas que promuevan la democratización interna de los partidos políticos, un mayor control de los excesos jurídicos y financieros de los partidos, un papel más

23. A inicios de la década de los noventa los magistrados panameños observaron una práctica del TSE costarricense, consistente en celebrar reuniones mensuales con presidentes y secretarios de los partidos políticos para conversar sobre temas electorales. Lo que en Costa Rica era una práctica revestida de cierta informalidad y que no duró mucho tiempo, los panameños lo institucionalizaron a nivel de su legislación electoral. En 1997 se reformó el Código Electoral panameño otorgando permanencia al Consejo Nacional de Partidos Políticos como órgano de consulta del tribunal. En aquella ocasión, el magistrado E. Valdés Escoffery manifestó que ese foro permitiría institucionalizar un mecanismo que, a título de medicina preventiva, pudiera ir allanando el camino para contar con un medio de consulta recíproca que diera paso a un sistema y a un proceso electoral cada vez más democrático. El Consejo Nacional de Partidos Políticos panameño cuenta con más de diez años de trayectoria, por lo que su experiencia es la ahora emulada por el TSE costarricense.

24. Según la propuesta del TSE, el IFED funcionaría con cargo al presupuesto nacional y contaría con personería jurídica instrumental, pudiendo recibir donaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de sus fines. Mediante la creación del IFED, el TSE pretende contar con una herramienta para promover la formación y capacitación de la ciudadanía para la participación política. No obstante, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, en su sesión del 18 de noviembre de 2008, suprimió del proyecto de nuevo Código Electoral el artículo relativo a dicho instituto.

activo en educación para la democracia, el voto en el extranjero, el voto electrónico. Además, se ha avanzado en la inserción institucional en el programa de gobierno digital, que permita la consulta en línea de la base de datos del registro civil.

## V. CONCLUSIÓN

La administración electoral importa, pues no se trata de un ejercicio meramente técnico ni aislado del sistema político. El diseño del TSE costarricense evidencia un interés por dotar a dicho organismo electoral de suficiente independencia, imparcialidad y profesionalización para la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. La administración electoral costarricense, entendida en la noción de gobernanza, involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. De esa manera, el cambio de condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones han propiciado cambios en la forma de administrar elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR HERRERA, Gabriela. Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política? *Revista de Derecho Electoral*, segundo semestre 2006, n.º 2: 39-64.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. 2. Madrid: Tecnos, 1999.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.
- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo. *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- BOU VALVERDE, Zetty. Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2008, n.º 5: 37-50.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego y RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis. Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 2006, n.º 1: 29-48.
- COLOMER, Joseph. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- CORROCHANO, David y DÍAZ, Héctor. Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000. *América Latina Hoy*, 2001, 29: 133-152.
- COX, Gary. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- EISENSTADT, Todd. Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 47-68.

- FEREJOHN, John. *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- FERNÁNDEZ MASÍS, Héctor. El proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2006, n.º 1: 49-74.
- HAMMERGREN, Linn. Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals. En USAID (OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE). *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington D.C.: USAID, Technical Publications Series, 2001.
- HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 2009, 51: 15-40.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. San José: Editorial Juricentro, 2004.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European party systems. En LAPALOMBARA, Joseph (ed.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 29-46.
- LEHOUCQ, Fabrice. Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold. En COLOMER, Joseph (ed.). *The Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave, 2004.
- 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.º 1: 73-126.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael. Administración Electoral. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario electoral (vol. 1)*. San José: IIDH, 2000.
- MICHEL, Robert. *Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: The Free Press, 1911.
- MOLINA, Iván y LEHOUCQ, Fabrice. *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.º 1: 85-101.
- NEUMANN, Sigmund. Toward a comparative study of political parties. En NEUMANN, Sigmund (ed.). *Modern Political Parties*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral (vol. 2)*. San José: IIDH, 2000.
- 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.
- OSTROGORSKI, Moisei. *Democracy and the Organization of Political Parties (vol. 2)*. Chicago: Quadrangle Books, 1964.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza, 1982.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies. *Electoral Studies*, 2001, n.º 20: 281-297.
- PICADO LEÓN, Hugo. Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2007, n.º 3: 97-126.

- PLANAS, Pedro. Fraude Electoral. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral* (vol. 2). San José: IIDH, 2000.
- RAE, Douglas. La ley electoral como un instrumento político. En MONTERO, José Ramón y LAGO, Ignacio (eds.). *Zona Abierta*. 110/111. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2005.
- SÁNCHEZ CAMPOS, Fernando. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2007.
- SCHEDLER, Andreas. Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México. Artículo presentado en el *XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*. Miami, LASA, 16-18 de marzo de 2000.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2005.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá. *Revista Derecho Electoral*, 2006, n.º 5: 19-36.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances. *Revista Derecho Electoral*, segundo semestre 2007, n.º 4: 161-175.
- THOMPSON, Dennis. *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- VALLÈS, Josep y BOSCH, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.

# EL IMPACTO DE LA JUSTICIA ELECTORAL SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO

*The impact of electoral administration on Brazil's political system*

David FLEISCHER y Leonardo BARRETO

Universidad de Brasília

✉ fleischer@uol.com.br

✉ leobarreto@hotmail.com

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 117-138]

Fecha de recepción: junio del 2008

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2009

**RESUMEN:** En este artículo se describen los procedimientos y el desempeño del órgano de administración electoral de Brasil –TSE– después de su instalación definitiva en 1946, y la gestión de las elecciones antes de esa fecha. Este análisis pone de relieve el papel del TSE en la conciliación política durante períodos críticos, antes y después del golpe militar de 1964, durante la transición del régimen militar (1974-1985) y durante el período posterior a 1985. Los «perdedores» en las elecciones durante estas tres etapas nunca cuestionaron la legitimidad del sistema de gestión electoral. En varias ocasiones, el TSE implementó la modernización del proceso electoral para reducir la tutela sobre los votantes y mejorar la confianza en el sistema. Por último, desde 2002, el TSE viene practicando la «judicialización» de la política.

*Palabras clave:* administración electoral, TSE, régimen militar, judicialización, transición política, Brasil.

**ABSTRACT:** This article describes the operations and performance of Brazil's election management organ –the TSE– after its definitive installation in 1946, and its management of elections before that date. This analysis highlights the TSE's role in political conciliation during critical periods, before and after the military coup in 1964, during the transition from the military regime (1974-1985), and during the post-1985 period. The «losers» in elections in these three periods never contested the legitimacy of election system management. On several occasions, the TSE implemented modernization of the election process to reduce tutelage over voters and improve confidence in the system. Finally, since 2002, the TSE has practiced «judicialization» of politics.

*Key words:* election management, TSE, military regime, judicialization, political transition, Brazil.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El establecimiento de un organismo específico, profesional y autónomo para la gestión del proceso electoral ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la democracia brasileña. La presencia de la justicia electoral es tan importante que no sería exagerado decir que la historia de las elecciones en el país puede ser dividida en un período antes y otro después de su inauguración en el año 1932. Desde la instalación definitiva de la justicia electoral en Brasil, en el año 1946, la legitimidad de la gestión de las elecciones nunca fue cuestionada por los «perdedores». La *União Democrática Nacional* (UDN), que era la oposición a Getúlio Vargas y sus aliados, perdió las elecciones presidenciales en los años 1945, 1950 y 1955, y cuestionó los resultados en las dos últimas elecciones, pero no la legitimidad del organismo electoral, el Tribunal Superior Electoral (TSE). Finalmente, en el año 1960, el candidato apoyado por la UDN (Jânio Quadros) fue elegido. Luiz Inácio Lula da Silva, candidato del *Partido de los Trabalhadores* (PT) perdió las elecciones presidenciales en los años 1989, 1994 y 1998, pero el PT no ha negado la legitimidad del proceso electoral. Posteriormente, Lula ganó en los años 2002 y 2006. La falta de cuestionamientos por los perdedores es esencial para la consolidación de la democracia en todo el mundo (Anderson *et al.*, 2005).

En los países que no tienen un organismo nacional gestor de las elecciones, como los Estados Unidos, a veces la legitimidad de los sufragios puede ser cuestionada. En noviembre del año 2000, Brasil se enteró que la capital del estado de Florida es Tallahassee (y no Miami), ya que todos los días los telediarios informaban de las últimas noticias del complicado recuento de votos en esta elección. La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos tuvo que cerrar el recuento para que el republicano George Bush pudiera ser elegido y, por lo tanto, derrotar al demócrata Al Gore en la «segunda vuelta» –la elección indirecta del Colegio Electoral–, aunque Gore hubiese recibido la mayoría de los votos populares (Santos, 2008).

El papel positivo de la justicia electoral para la aceptación de los resultados de las elecciones se debe a la combinación de tres factores: (i) la centralización de la gestión electoral en el marco del gobierno nacional en detrimento de las élites locales, rompiendo la fuerte tradición histórica de la corrupción y de la manipulación; (ii) la neutralidad y la independencia de su actuación garantizada por su ubicación junto a la estructura del Poder Judicial (los jueces son elegidos por rotación y reclutados en la justicia común); y (iii) la mejora de los procedimientos electorales a través de las innovaciones tecnológicas.

Sin embargo, el consenso general en torno al papel de la justicia electoral ha alentado a los miembros del TSE a ampliar su ámbito de actuación y realizar reformas en las normas electorales por la emisión de nuevas interpretaciones para antiguas leyes. Este movimiento ha sido conocido como «judicialización de la política» al considerar que la nueva interpretación (el resultado de las consultas realizadas por los partidos

1. Traducido del portugués al castellano por Michelle Fernández. Los autores agradecen los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*.

políticos) acaba creando leyes que pueden interferir en la arena de la esfera de la política institucionalizada, especialmente en el campo del poder legislativo. Esta actuación pone al TSE bajo un fuerte cuestionamiento, lo que amenaza reducir su grado de legitimidad frente a los partidos y dirigentes políticos.

Se espera demostrar que las razones apuntadas proporcionan apoyo y estabilidad al sistema político, en los distintos regímenes políticos y en situaciones de constantes cambios en las leyes electorales, permitiendo que la justicia electoral se establezca como árbitro actuante por encima de las disputas partidistas. Por lo tanto, el estudio intenta explicar el papel de la justicia a partir del análisis de su proceso de desarrollo histórico e institucional, haciendo hincapié en su importancia para la consolidación de la democracia en Brasil.

## II. ANTECEDENTES

La experiencia electoral en Brasil se remonta a la época colonial, cuando fueron celebradas elecciones para elegir a los miembros de los concejos municipales, que administraban las ciudades y los pueblos, y para la elección de los representantes brasileños en la Corte de Lisboa. Las disputas estaban reglamentadas por las Ordenanzas Filipinas y por el Decreto de D. Juan VI publicado en 1821. En ambos casos no había un órgano especial para la gestión y el control de la fluidez del proceso electoral. Esa tarea era realizada por los mismos concejales (Oporto, 2002: 14).

La independencia del país se produjo en el año 1822. Ya en el año siguiente se creó la primera ley electoral brasileña. Había elecciones directas para los cargos de Juez de Paz (magistrado encargado de resolver la mayoría de los conflictos locales), para la provisión de vacantes de concejales que constituían la junta encargada de la administración de los municipios y de los representantes de las asambleas provinciales. Las cámaras de diputados y el Senado eran formados indirectamente a través de un sistema de «dos grados»: el pueblo elegía a los electores que votarían para escoger a los representantes nacionales. En el caso de los senadores, se votaba una lista con tres opciones de la cual el Emperador anunciaba el ganador (J. M. Carvalho, 1990).

La primera ley electoral brasileña era considerada liberal para la época. Permitió la participación de los analfabetos, los ex esclavos con más de 25 años (21 años para los militares y los jefes de familia) y establecía como exigencia para obtener el derecho a votar un mínimo de ingresos que era de fácil alcance para la mayoría de la población. Así, en el año 1872, aproximadamente el 11% de la población brasileña votaba.

Para hacer una comparación, la cifra era del 7% en Inglaterra, 9% en Portugal, 2% en Italia y 2,5% en los Países Bajos (Carvalho, 2004: 29). Mientras tanto, el carácter inclusivo de las reglas electorales no garantizaba a los brasileños el disfrute de los derechos políticos. La violencia practicada por los jefes políticos locales para forzar a los votantes y el inmenso repertorio de fraudes hacían que el voto se redujera a un simple acto de obediencia.



La lucha política era intensa y violenta. Lo que estaba en juego no era el ejercicio de un derecho del ciudadano, sino el dominio político local. El líder político local no podía perder las elecciones. La derrota significaba el descrédito y la pérdida de control de los cargos públicos, como el de jefe de policía, de juez municipal, de cobrador de impuestos, de los puestos de la Guardia Nacional. Por lo tanto, lo importante era movilizar el mayor número posible de personas a su cargo para ganar las elecciones (Carvalho, 2004: 33).

TABLA I. EVOLUCIÓN DEL ELECTORADO BRASILEÑO (1872-2008)

Año	Electores registrados	% de la población
1872	1.097.698	10,8
1886	117.022	0,8
1894	345.097	2,2
1898	462.188	2,7
1902	645.531	3,4
1906	294.401	1,4
1910	707.651	3,2
1914	1.212.882	5,0
1918	390.131	1,5
1922	1.305.826	4,6
1926	702.580	2,3
1930	1.890.577	5,7
1933	1.466.700	3,7
1945	7.499.670	13,4
1950	11.455.149	22,1
1954	15.104.604	34,5
1958	13.780.460	21,8
1960	15.543.332	22,2
1966	22.387.251	20,3
1970	28.966.114	31,1
1974	35.810.715	34,8
1978	46.030.464	40,6
1982	58.871.378	46,4
1986	69.166.810	49,9
1989	82.074.718	55,6
1994	94.768.404	61,6
1998	106.101.067	67,0
2002	115.253.834	67,1
2006	125.689.656	67,2
2008	128.543.256	68,8

Fuente: SADEK (1995: 25); TSE e IBGE.

Así pues, Brasil ha acumulado una vasta experiencia de desviaciones en elecciones, creando una amplia gama de personas especializadas en el fraude: el «cabalista», responsable de la cooptación de los votantes y de testificar favorablemente sobre sus ingresos; el «fósforo», falsos electores; y el «capanga», un empleado violento encargado de proteger a los partidarios y amenazar a los de oposición. Otra práctica común era la falsificación de los resultados de las elecciones a través de la confección de actas irregulares por las propias juntas electorales. La coerción era facilitada por el hecho de que la votación era abierta, con la firma del elector en cada papeleta.

Durante este período, no había un órgano específico para la organización de las elecciones. El reclutamiento de los votantes era realizado en el mismo día de las elecciones a través de una mesa electoral presidida por un juez ordinario o «de fuera» (indicado por el Emperador para actuar en los distritos que necesitaban un juez imparcial o una presencia más expresiva del gobierno), que tenía el control total para definir quién sería apto o no para votar. Por lo tanto, ejercer el control sobre estos jueces era importante para las facciones políticas.

En el año 1881 se realizó una amplia reforma electoral. Los principales cambios fueron los siguientes: 1) la eliminación de los dos grados de las elecciones (los ciudadanos habilitados pasaron a ser electores efectivos); 2) el aumento del umbral mínimo de ingresos (se mantiene en un nivel accesible, pero se hacen más rígidos los requisitos comprobatorios); 3) el establecimiento del voto facultativo y secreto; y, por último, 4) la prohibición de la participación de los analfabetos. Todos los cargos pasaron a ser elegidos de manera directa, incluida la lista triple que se presentaba al Emperador. La responsabilidad de la calificación continuaba ligada al juez de derecho y el reclutamiento de los electores pasó a depender exclusivamente de la voluntad de ellos.

La prohibición de voto para los analfabetos excluyó al 85% de los brasileños del proceso electoral. Sumado al endurecimiento de la verificación de ingresos, hubo una reducción radical del número de electores con derecho a votar; solamente el 0,8% de la población (ver Tabla 1). La proclamación de la república en el año 1889 no ha cambiado significativamente este escenario. El requisito de ingresos ha sido abolido, pero el voto de los analfabetos continuó prohibido y los fraudes siguieron dictando la dinámica electoral del país, incluso asumiendo un importante papel en la construcción de la gobernabilidad.

Una importante institución del período llamado de *República Velha* (1889-1930) era la Comisión de Verificación de Poderes, con un sistema legislativo de control de las elecciones. Instalada en la Cámara de Diputados, su función era reconocer los resultados electorales totalizados en los estados. El control por parte del gobierno de la comisión era utilizado a menudo para evitar que la oposición política lograra ocupar cargos en el Congreso nacional. Este recurso se conoce como *degola* (Nicholas, 2004: 35) y fue un fuerte elemento de inestabilidad política, ya que fue utilizado como una herramienta de disputa partidista. La función de la Comisión de Verificación de Poderes podría ser comparada a las atribuciones del Senado estadounidense de rechazar a los nuevos parlamentarios, que figuran como suplentes, y que no cumplan los requisitos legales, morales o éticos.

Este instrumento ha sido ampliamente utilizado por el gobierno nacional para obtener el apoyo de las oligarquías políticas estatales. El pacto celebrado durante la presidencia de Campos Salles (1898-1902), preveía que la Comisión de Verificación de Poderes legitimara los nombres enviados por las élites locales dominantes; a cambio, Salles recibiría el apoyo parlamentario para sostener su gobierno. Los cargos ejecutivos –alcalde, gobernador y presidente– eran elegidos en elecciones directas (mandatos de cuatro años) en un momento diferente a las elecciones para los cargos del Legislativo (los diputados federales tenían mandatos de tres años y los senadores de nueve años).

Esta estrategia estuvo en vigor hasta el año 1930, cuando las oligarquías estatales descontentas y jóvenes oficiales del ejército encabezaron un golpe de Estado que llevó a la *República Velha*. Durante los 108 años de vida independiente, Brasil había celebrado elecciones de forma continua. Sin embargo, en ningún momento las disputas fueron instrumentos reales de totalización de la voluntad de los ciudadanos, sino simples procedimientos para legitimar los grupos dominantes. Por lo tanto, las principales características de la primera fase electoral del país fueron las bajas tasas de participación y los fraudes. Por eso, la existencia de un organismo independiente de gestión y fiscalización de las elecciones no era posible ni deseable (Leal, 1975).

### III. FUNDACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

En 1932, el gobierno provisional encabezado por el presidente Getúlio Vargas instituyó por decreto la justicia electoral. Su objetivo inmediato era organizar elecciones para ocupar los escaños de la Asamblea Nacional Constituyente que promulgaría la Constitución de 1934. La extinción de la Comisión de Verificación de Poderes puso fin a un período de gestión partidista de los procesos electorales, lo que llevó a la eliminación de un gran factor de inestabilidad en el sistema político. Esta nueva Constitución, además, estableció el voto femenino y redujo la edad electoral de 21 a 18 años. Brasil fue el segundo país de América Latina que adoptó el voto femenino –el primero fue Ecuador en 1929 (Nicolau, 2004: 37-38)–. El registro electoral y el voto se convirtieron en obligatorios para todos los hombres y las mujeres empleadas en servicios públicos.

En general, se puede decir que la estructura principal de la justicia electoral se ha mantenido desde su fundación hasta nuestros días. En este sentido, la continuidad y la ausencia de rupturas institucionales son indicadores del éxito de esta institución, lo que demuestra que su existencia y su rendimiento no han sido objeto de grandes controversias (Sadek, 1995: 33). A pesar de no haber permanecido en funcionamiento durante toda la dictadura de Vargas (1937-1945), la justicia electoral, reestablecida en 1945, ganó *status* constitucional, fue incorporada a la estructura del Poder Judicial en 1946, y no sufrió muchos cambios por textos constitucionales promulgados en 1967 y 1988.

La estructura de la justicia electoral se inspiró en la organización adoptada por la justicia común en los planos nacional, regional (estados) y local (municipios). Su organización está prevista en el artículo 118 de la Constitución federal y está compuesta de cuatro órganos: (i) el Tribunal Superior Electoral (TSE), (ii) Tribunal Regional Electoral (TRE), (iii) el Juez Electoral, y (iv) la Junta Electoral.

A nivel nacional, la administración electoral está en manos del TSE. Su comité deliberativo está integrado por tres ministros del Supremo Tribunal Federal (STF), por dos ministros del Superior Tribunal de Justicia (STJ) y dos juristas de notable conocimiento jurídico escogidos por el Presidente de la República entre los que componen una lista con tres nombres elaborada por el STF. La duración del mandato de cada miembro es de dos años, y está prohibida la permanencia de cualquiera de los miembros por más de dos mandatos consecutivos.

El TSE es parte del Poder Judicial y, por lo tanto, se pueden apelar sus decisiones ante el STF. La justicia electoral no tiene ninguna connotación «partidista» y los jueces no están afiliados a ningún partido. La mayoría de los funcionarios de la justicia electoral son permanentes (reclutados a través de oposiciones públicas), pero algunos asesores temporales son nombrados por los jueces.

El TSE es responsable del registro y la cancelación de las inscripciones de los partidos políticos y de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República; del resultado global de las elecciones; y de la divulgación e investidura de los elegidos para los cargos de jefe del Ejecutivo nacional. Además, es responsable de la fiscalización de las cuentas de las coaliciones partidistas, así como de investigar el origen de tales recursos; dividir los estados en los distritos electorales; e interpretar y expedir instrucciones complementarias al Código Electoral. Sus decisiones tienen carácter irrevocable, excepto cuando se trate de artículos constitucionales. En este caso, sería posible apelar ante el STF.

En el ámbito regional actúa el TRE. Cada estado tiene un tribunal con sede en la capital local. Como ocurre en el TSE, el TRE no tiene un cuerpo propio. Está formado por dos jueces del Tribunal de Justicia (TJ—órgano judicial estatal—), dos jueces designados por derecho común por el TJ, un juez federal y dos abogados de notorio prestigio elegidos por el presidente de la república a partir de un listado de tres nombres elaborado por el TJ.

Las competencias más importantes del TRE son aceptar o cancelar el registro de los directores estatales y municipales de los partidos políticos y de candidatos a cargos de gobernador, vicegobernador, los miembros del Congreso nacional y de las asambleas legislativas estatales; vigilar el desempeño de los jueces electorales; formar las juntas electorales; juzgar los recursos de las decisiones adoptadas por los jueces y por las juntas; totalizar los resultados enviados por las juntas electorales; contestar a las consultas públicas; y dividir los distritos electorales en zonas electorales.

En el municipio actúa el juez electoral (juez de la justicia común investido de jurisdicción electoral). De hecho, él es responsable de hacer cumplir las decisiones del TSE y del TRE y administrar la vida electoral cotidiana de los municipios. Entre sus responsabilidades están: la gestión de las elecciones locales; la determinación de la entrada y

la exclusión de los votantes; la división de las sesiones electorales; la organización del listado con los nombres de los votantes habilitados; la determinación de registro y cancelación de candidaturas; la definición de lugares de votación; la selección de los miembros de las mesas en las sesiones electorales; y la resolución de controversias que surgen en el día de las elecciones.

Las juntas electorales son organismos provisionales creados por el TRE sesenta días antes de las elecciones. Su función es apurar el resultado de las elecciones realizadas en las zonas que estén bajo su jurisdicción, resolver las controversias e incidentes durante el recuento de votos y proclamar los ganadores de los cargos municipales. Se compone de un juez electoral, que ocupa el cargo de presidente, y por dos o cuatro ciudadanos de comprobada idoneidad. Los nombres de los integrantes de la junta se publican diez días antes del nombramiento para que exista la posibilidad de que los partidos políticos pidan la impugnación, en caso de que lo consideren necesario, de los indicados por medio de una petición.

#### IV. EL PERÍODO 1946-1964

En este período, fueron adoptados varios cambios en la gestión electoral. En la preparación para la elección del 2 de diciembre de 1945, que eligió a la Asamblea Constituyente de 1946 y al nuevo Presidente de la República, la justicia electoral realizó una completa actualización del registro de los electores, pero todavía permitía el alistamiento de electores *ex-officio* en el marco del Decreto Ley 7586/1945 conocido como la Ley Agamenon en «homenaje» al autor, el entonces ministro de Justicia, Agamenon Magalhães. En 1947, en el período de la Guerra Fría, la justicia electoral anuló la inscripción del *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), y en 1948 inhabilitó los mandatos de los diputados (y un senador) elegidos por el PCB en 1945 y 1947.

El Congreso nacional aprobó un nuevo Código Electoral –Ley 1164 de 24 de julio de 1950–. Este código estableció el alistamiento y el voto obligatorios para todos los brasileños alfabetizados mayores de 18 años, eliminó el alistamiento *ex-officio*, adoptó la «papeleta única» de votación y aprobó la fórmula D'Hondt (sistema de promedios más altos) para la distribución de escaños entre los partidos en las elecciones proporcionales.

La Ley 2250/1955 estableció una sola hoja de votación, o «papeleta única», que era elaborada por la justicia electoral para ser entregada a cada elector a la hora de votar. En 1956, la justicia electoral realizó un nuevo alistamiento de los electores que eliminó los llamados «votantes fantasmas» y los carnés de elector «duplicados». Esta medida produjo una disminución del 8,7% del electorado alistado –de 15.086 millones en 1954 a 13.777 millones en 1958– mientras que la población de Brasil había aumentado un 11% durante el mismo período. Para una muy interesante descripción de estas manipulaciones a nivel municipal en este período, ver Palmério (1960).

Por dos veces, en los años 1950 y 1955, el TSE fue cuestionado por la UDN, un partido conservador y anti-Getúlio Vargas, sobre los resultados de las elecciones presidenciales. La UDN cuestionó la legitimidad de estas elecciones por falta de una mayoría

absoluta –Vargas recibió el 46,6% de los 8.254.989 votos en 1950 y Juscelino Kubitschek recibió el 33,8% de los 9.097.014 votos en 1955–. El TSE argumentó que la Constitución de 1946 había establecido la elección presidencial por «mayoría» –sin un adjetivo, «absoluta» o «relativa»– y, por eso, valía el concepto de mayoría simple.

El uso de la papeleta única aumentó el número de votos nulos y blancos. Los nulos se duplicaron, pasando del 9,1% en 1954 al 17,7% en 1958. El índice de votos en blanco, especialmente para las elecciones proporcionales, siguió aumentando hasta la implantación del voto electrónico en 1998 –14,3% en 1966, 13,5% en 1978 y 16,2% en 1994–. La evolución del porcentaje de los votos nulos fue: 6,8% en 1966, 7,2% en 1978 y 25,0% en 1994.

En 1962, el TSE y el STF decidieron que Antonio García Filho (un sargento del ejército), que fue elegido diputado federal por el estado de Guanabara, era inelegible de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1946 y canceló su registro –aunque el TRE de Guanabara hubiese aprobado su candidatura y lo establecido en la Constitución a ese respecto estuviera un poco «ambiguo»–. Otros dos sargentos-candidatos también fueron rechazados en Rio Grande do Sul y São Paulo. En 1961, el movimiento de los sargentos se vio reforzado por su intensa participación en la llamada «Campaña de la Legalidad», para garantizar que el vicepresidente João Goulart (PTB) llegara al poder tras la renuncia del presidente Jânio Quadros.

Este episodio provocó la denominada «Rebelión de los Sargentos» en Brasilia el 12 de septiembre de 1963. El TSE, en esta época un órgano muy «conservador», había querido poner freno a la movilización de los sargentos en defensa del presidente Goulart y fue sensible al veto de las Fuerzas Armadas contra la elección de suboficiales para cargos políticos. Esta decisión contribuyó a reestablecer la disciplina en las Fuerzas Armadas (D'Araujo, 1994: 58). El preludio del golpe militar, el 31 de marzo de 1964, fue un discurso muy inflamado del presidente Goulart a una asamblea de sargentos en Río de Janeiro, donde predicó el día anterior la unión de éstos en la Confederación General de Trabajadores (CGT).

## V. EL PERÍODO MILITAR (1964-1985)

El régimen militar en Brasil perduró por 21 años –de abril de 1964 hasta marzo de 1985–. A diferencia de sus vecinos en Sudamérica durante este período (Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia), Brasil mantuvo un «democracia relativa» con elecciones cada cuatro años, el funcionamiento del Congreso nacional y el mantenimiento del sistema de partidos. Sin embargo, los militares realizaron una serie interminable de arreglos políticos y electorales para garantizar mayorías absolutas para su partido de apoyo, ARENA y después el PDS (Fleischer, 1994).

Las elecciones para Presidente de la República fueron indirectas durante todo el período militar y, con la excepción de 1965 y 1982, las elecciones para gobernador también lo eran. El Congreso nacional había perdido la mayor parte de sus atribuciones y competencias y se cerró en tres ocasiones. Los partidos políticos pasaron por dos

períodos de rearreglo –en 1965-1966 y en 1980–. Así pues, el fin del régimen militar en Brasil no ocurrió a través de una «ruptura», como en Argentina, Chile o Uruguay. Por esta razón, según O'Donnell (1991) Brasil, con el final del gobierno militar, no volvió a instalar el sistema democrático anterior como, por ejemplo, pasó en Argentina.

A pesar de estos cambios en las «reglas de juego» político, el régimen militar no alteró el funcionamiento de la justicia electoral y no afectó su legitimidad. La principal razón fue que los militares querían mantener las elecciones ordinarias cada cuatro años para el Congreso nacional y las asambleas estatales para demostrar la legitimidad del régimen establecido.

Cuando el partido de la oposición *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) sufrió una dura derrota en las elecciones de 1970, la Cámara de Diputados se redujo del 32,5% en 1967 al 27,7% en 1971; algunos dirigentes del MDB hablaban de «autodisolución». Pero en 1974, el MDB eligió al 44% de los diputados federales y 16 de los 22 escaños para el Senado (Fleischer, 1995).

En el contexto de la estrategia del régimen militar de un proceso político «lento, gradual y seguro» de transición a la democracia, se decidió la realización de las primeras elecciones directas para gobernadores desde 1965, que serían celebradas en noviembre de 1982. Como parte de esta estrategia, el Congreso aprobó una amnistía de «doble vía» en agosto de 1979 y los políticos exiliados regresaron a Brasil. Uno de los más detestados por los militares fue Leonel Brizola –un líder político muy radical antes de 1964–.

En 1980, el Congreso aprobó la extinción del sistema bipartidista, con la desaparición de los partidos ARENA y MDB, y el surgimiento de seis nuevos partidos. En una decisión controvertida, el TSE impidió que Brizola se apoderara de la antigua leyenda «PTB» (*Partido Trabalhista Brasileiro*) y asignó el PTB a Ivete Vargas, sobrina de Getúlio Vargas. Luego, Brizola creó el *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) en la controvertida elección para gobernador del estado de Río de Janeiro en 1982. El régimen militar influyó en cierta manera en esta decisión tomada por el TSE, por temer el retorno de Brizola a la política nacional y la propagación del mito de que el PTB era una «sigla mágica» que sobrevivió a la dictadura. De hecho, en marzo de 1984, cuando fue rechazada la enmienda constitucional de las «¡Directa ya!», las encuestas de opinión mostraron que si hubiese habido elecciones directas para presidente en ese año, Brizola las habría ganado.

En esa elección, el TSE trató de inducir a los TRE (en los estados) a utilizar la Oficina Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO) para organizar e informatizar los resultados de las elecciones. Sin embargo, algunos TRE, incluso en el estado de Río de Janeiro, decidieron contratar los servicios de empresas privadas para ejecutar este servicio. El TRE-RJ contrató el Proconsult-Racimec que ya estaba infiltrado por personas vinculadas al SNI (Servicio Nacional de Información).

Éstos prepararon un programa que traducía los votos de Brizola en votos nulos o blancos. Sin embargo, debido a la incompetencia de Proconsult a lo largo de la totalización de los primeros resultados parciales, el número de votos nulos disminuyó. Este resultado llamó la atención de políticos, periodistas y analistas y el TSE se vio obligado a intervenir. La policía federal fue llamada y la totalización de los votos fue encargada

al SERPRO. Brizola, al final, ganó esta elección con el 34,2% de los votos (Egypto, 2004). En las elecciones directas para 23 gobiernos estatales en 1982, la oposición ganó 10 puestos (nueve por el PMDB y uno por el PDT). Para la Cámara de Diputados, el nuevo partido de apoyo del gobierno militar (PDS), finalmente, perdió la mayoría absoluta y se vio obligado a articular una coalición con el PTB para la mayoría.

La informatización del proceso electoral fue gradual. Inicialmente se dio la digitalización de los datos por urnas y zonas electorales, que pasaron a ser totalizados por programas de ordenador. Este proceso tuvo problemas en dos ocasiones en el estado de Río de Janeiro: 1) en 1982 (el caso Proconsult, descrito anteriormente), y 2) en 1994 con la representación proporcional, que fue cuando una «banda» sobornó a digitalizadores para cambiar los subtotales (en el mismo partido) para promover a algunos candidatos. Por lo tanto, la justicia electoral se vio obligada a repetir las elecciones proporcionales en la segunda vuelta de éstas. Debido a tales problemas, el TSE decidió utilizar las urnas electrónicas en las elecciones de 1996 y 1998.

El acto final del último mandato de los cinco presidentes militares, el general João Batista Figueiredo, el 15 de marzo de 1985, fue la elección de un presidente civil en un colegio electoral, celebrada el 15 de enero de ese año. En principio, el PDS tendría una mayoría en la nueva composición del colegio –361 votos de los 686 en total–. Era una mayoría acomodada, en vista de la norma de «fidelidad partidista», aprobada por el gobierno militar, donde la «infidelidad» era castigada con la pérdida del mandato. Sin embargo, el 6 de noviembre de 1984, el TSE divulgó que la norma de fidelidad partidista no se aplicaba al colegio electoral, sino que era aplicable solamente a las cámaras legislativas (Sadek, 1995: 41-44). Esta interpretación abrió camino a un alto nivel de infidelidad partidista entre 168 representantes del PDS, y permitió que el candidato del PMDB, Tancredo Neves, ganara a Paulo Maluf, del PDS –480 votos frente a 180 (*O Estado de São Paulo*, 16 de enero de 1985: 22-23)–. La justicia electoral tuvo un papel muy importante en la promoción de la legitimidad del sistema electoral y de la credibilidad de los resultados durante la «apertura política» de 1974-1985.

La justicia electoral desempeñó un papel clave en la transición a la democracia. Fue el autor mudo, pero decisivo, como garante de la fiabilidad de los resultados de las elecciones. Sin una institución de ese tipo, difícilmente habría confianza en la competencia, aún más teniendo en cuenta las restricciones políticas legales de la época. El camino hacia la normalidad democrática habría sido mucho más tortuoso, por decir lo menos, sin el respeto a los resultados de las urnas (Sadek, 1995: 41).

El TSE ha tenido éxito en esta función durante la fase final de la transición política, ya que su legitimidad es aceptada por todos los partidos políticos y también por los militares. Un muy buen ejemplo de esto es la decisión del TSE en noviembre de 1984, cuando afirma que la Ley de Fidelidad Partidista no se aplicaría en el colegio electoral de 15 de enero de 1985.



## VI. LA REDEMOCRATIZACIÓN

Con la muerte de Tancredo Neves, el vicepresidente José Sarney se convirtió en presidente de Brasil hasta que fuera realizada la primera elección directa para la presidencia el 15 de noviembre de 1989. En las elecciones generales, en el año 1986, el PMDB eligió todos los gobernadores (menos uno) y tenía mayoría absoluta en el Senado y en la Cámara de Diputados. En aquel año, el TSE realizó una tarea considerada como «misión imposible» por muchos –registrar nuevamente todo el electorado nacional para informatizar el sistema y emitir carnés de elector informatizados, con los datos personales de cada votante y un código de barras para facilitar la identificación–. Con este banco de datos informatizado, el TSE eliminó los carnés duplicados y los «electores fantasmas» que no se habían presentado para el registro. Sin duda, este procedimiento fue un avance que aumentó todavía más su legitimidad ante la población brasileña.

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1987-1988) elaboró una nueva Carta Magna para Brasil, pero mantuvo la estructura, funcionamiento y función de gerente de las elecciones de la justicia electoral. Sin embargo, la ANC cambió algunas reglas electorales –redujo la edad electoral de 18 para 16 años, estableció una elección en segunda vuelta para elecciones mayoritarias en que no sea alcanzada la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta– para presidente, gobernador y alcaldes en ciudades con más de 200.000 electores.

La primera elección directa para presidente desde el año 1960 fue realizada el 15 de noviembre de 1989 –una elección «soltera» cuando todavía se utilizaban papeletas–. A finales de octubre, el candidato de un «micropartido», *Partido Municipalista Brasileiro* (PMB), un notable personaje de la prensa, asumió su candidatura (Silvio Santos –el dueño de una gran red de tele en Brasil–). Su popularidad y reconocimiento entre los electores ya era muy grande y en pocos días su posición en las encuestas de opinión empezó a molestar a los candidatos de la oposición –Fernando Collor de Mello (PRN), Lionel Brizola (PDT) y Luiz Inácio Lula da Silva (PT)–. Enseguida, el 9 de noviembre, el TSE impugnó la candidatura de Silvio Santos bajo dos argumentos: 1) él no se había alejado de la dirección de SBT cuatro meses antes de la disputa electoral como mandaba la ley; y 2) el registro provisorio del PMB ya había caducado el 15 de octubre de 1989 (Sadek, 1995: 48-53). Esta decisión reforzó la legitimidad del TSE como gestor imparcial de esta importante elección.

En las elecciones de 1994, la legitimidad de la justicia electoral enfrentó dos nuevos desafíos. En Río de Janeiro, una banda elaboró un esquema para sobornar a un grupo de digitadores que trabajaban en el proceso de recuento de los votos en la elección proporcional. En el momento de registrar los resultados de una urna, el digitador simplemente cambiaba el destinatario del voto para favorecer a los candidatos participantes del golpe y así, cuando se conferían los totales horizontales y verticales del mapa electoral, el «error» no era detectado. La policía federal descubrió el esquema y arrestó a los culpables. Pero, para dirimir cualquier duda, el TSE mandó realizar nuevamente la elección proporcional (para diputado federal y estatal), junto con la segunda vuelta para gobernador en este estado.

En la elección para el Senado en Paraíba, el presidente del Senado de la época, Humberto Lucena (PMDB), había encomendado al Centro Gráfico del Senado 900.000 calendarios con su foto y nombre del partido para distribuir durante la campaña, lo que es una clara violación de la ley electoral. Antes de la elección su candidatura fue impugnada por el TRE-PB, la decisión fue homologada por el TSE y confirmada por el STF. Pero, como el PMDB no tuvo tiempo hábil para cambiar su candidato, Lucena se «reeligió» en noviembre de 1994.

Antes de que los electos asumiesen sus cargos, el 1 de febrero de 1995, en una sesión extraordinaria, el Congreso aprobó una «amnistía retroactiva» para estos casos (ya que algunos otros senadores y diputados habían hecho la misma cosa con el Centro Gráfico del Senado). La amnistía estaba simplemente condicionada a que los infractores resarciesen al Senado por los costes de papel y tinta por la confección del material de propaganda electoral. La justicia electoral y el STF no reaccionaron pues prefirieron no provocar al Legislativo<sup>2</sup>, pero podrían haberla declarado inconstitucional.

En las elecciones municipales de 1996, la justicia electoral experimentó el uso de urnas electrónicas en 50 ciudades (abarcando un total de 33 millones de electores). La máquina era de fabricación nacional y usaba un teclado igual al de los teléfonos modernos con una pequeña pantalla en colores, donde los electores simplemente tenían que teclear el código de identificación de su candidato. La foto, el nombre y la sigla del partido aparecían en la pantalla y, si estaba de acuerdo, el elector pinchaba la tecla «confirmar» para registrar su voto.

La votación de cada sesión electoral era grabada en un disquete que facilitaba la totalización y el recuento total de los votos, así como la transmisión de los datos al respectivo TRE estatal. Este proceso eliminó el conteo manual de las papeletas y la digitación de los totales (que ocasionó el caso de corrupción en Río de Janeiro).

Esta experiencia fue aprobada y la justicia electoral decidió utilizar las urnas electrónicas en las principales ciudades en las elecciones generales de 1998 –afectando al 57,6% de los 106 millones de electores en aquel año–. Por otro lado, aún en 1997, el Congreso modificó la legislación electoral para que el voto en blanco en las elecciones proporcionales no fuera considerado más como un voto válido para los efectos de cálculo del coeficiente electoral en cada estado. Los diputados pensaron que eso representaría la reducción del coeficiente electoral, lo que facilitaría su reelección en el año 1998 (Silva, 2002).

En las elecciones de 1990 hubo un gran número de votos blancos en las elecciones proporcionales pues el elector simplemente votaba en los cargos mayoritarios (gobernador y/o senador) y dejaba en blanco la parte de los otros cargos en la papeleta. En un intento de corregir esta situación, para las elecciones de 1994 el Congreso modificó la legislación electoral para tener dos papeletas de colores diferentes. En el momento de votar, el elector recibía la papeleta para votar para la elección proporcional. Después de que rellenaba ésta y la colocaba en la urna, recibía la papeleta de

2. Tanto el TRE-Paraíba como el TSE aplicaron la Ley Electoral para purgar la candidatura de Humberto Lucena –decisión sancionada por el STF–.

la elección mayoritaria (presidente, gobernador y senador). Aun así, el número de votos en blanco para la elección proporcional permaneció muy alto.

En las elecciones generales de 1998, el TSE utilizó las urnas electrónicas exclusivamente en cinco unidades de la federación –Río de Janeiro, Alagoas, Amapá, Roraima y en el Distrito Federal–. En comparación con los datos de las elecciones proporcionales de 1994, el número de votos en blanco disminuyó mucho más en estos estados comparados con los demás. Por ejemplo, en el caso de Río de Janeiro hubo un 58,08% menos de votos en blanco.

Los electores no sabían cómo votar en blanco o anular el voto en la urna electrónica porque en la publicidad realizada por la justicia electoral no se enseñaba cómo hacerlo, sino que sólo indicaba cómo votar para los candidatos (voto válido). Así, el número de votos válidos aumentó casi un 33% entre 1994 y 1998 en Río de Janeiro, y un 37,5% en Brasilia.

Sin embargo, el PDT de Leonel Brizola todavía tenía dudas sobre la legitimidad y confiabilidad de las urnas electrónicas y logró que el Congreso aprobase un nuevo «experimento» en la votación de 2002. La justicia electoral fue obligada a instalar una impresora en el 10% de las urnas para que el elector pudiera verificar si su voto había sido registrado correctamente. Así, la confianza del proceso fue totalmente comprobada y el uso de las impresoras fue eliminado en la elección siguiente (2004).

A partir del año 2002, el TSE empezó una fase de «judicialización de la política» que alteró las reglas y prácticas electorales. Lo que, en principio, debería ser prerrogativa del Congreso nacional –legislar sobre las alteraciones en las reglas electorales– pasó a ser ejecutado por la justicia electoral. El 26 de febrero del 2002, respondiendo a una «consulta» del diputado Miro Teixeira (PDT-RJ), el TSE emitió la Resolución 21.002, que impuso la «verticalización» de las coaliciones de partidos para las elecciones presidenciales y proporcionales de ese año. Esta resolución hizo que las coaliciones presidenciales y las proporcionales tuvieran «simetría», es decir, un partido que participaba en una coalición presidencial no podría integrar coaliciones diferentes a nivel estatal. Es decir, las coaliciones presidenciales deberían ser repetidas en las 27 elecciones estatales (Fleischer, 2007).

Además de «usurpar» la función legislativa del Congreso nacional, el TSE no respetó la norma presente en el artículo 16 de la Constitución de 1988, que expresa que no se pueden alterar las reglas electorales con menos de un año de antelación de la respectiva votación. La elección estaba marcada para el 6 de octubre del 2002, así que todos los cambios de reglas para esa elección deberían haber sido establecidos antes del 30 de septiembre del 2001. Entonces, el TSE violó este «decurso de plazo» del artículo 16 porque impuso la «verticalización» seis meses antes de la referida elección (Rabat, 2002).

El TSE contestó esta crítica con la afirmación de que no «legisló», no creó nada nuevo, apenas «interpretó» la legislación vigente en respuesta a la consulta del diputado. La racionalización del TSE operó en el sentido de inhibir la formación de «coaliciones excéntricas» en los estados, como la «confusión» de coaliciones en las elecciones de 1994 y 1998.

Para los expertos en derecho constitucional, dicha «judicialización de la política» ocurre cuando el Legislativo no consigue (o no quiere) legislar, generando vacíos en las normas, y el Poder Judicial (en este caso, el TSE) decide entonces imponer ciertas normas para llenar estos espacios. Esta práctica fue una novedad adoptada a partir del 2002, con un judiciario más «proactivo» (el STF también empezó la misma práctica en este período). Ésta fue, en cierta medida, emprendida por el ministro Nelson Jobim, el presidente del STF de la época. Jobim ya había sido diputado federal por el PMDB (1987-1995) y ministro de Justicia del presidente Fernando Henrique Cardoso, que le nombró para este cargo en 1997.

Siendo así, en el año 2002, fueron articuladas cuatro coaliciones presidenciales: Lula (PT-PL-PCDOB-PMN-PCB); Serra (PSDB-PMDB); Ciro Gomes (PPS-PDT-PTB) y Garotinho (PSB-PGT-PTC). Con la verticalización en las elecciones proporcionales, el PT no podría hacer coalición con PMDB, PDT, PTB o PSB, y el PPS no podría hacer una coalición con PCDOB, PSDB o PSB, por ejemplo. Los partidos que no participaran de ninguna coalición presidencial, como PPB o PFL, estaban «libres» para integrar cualquier coalición a nivel estatal.

Conforme era esperado, el Congreso reaccionó de forma «indignada» e intentó aprobar una propuesta de enmienda constitucional (PEC) para modificar la decisión del TSE. Pero, por la lentitud del Legislativo, la medida sólo fue aprobada en febrero del 2006. Por lo tanto, el TSE decidió que la enmienda no podría entrar en vigor para las elecciones del 2006, según el artículo 16. Por eso, la norma de la verticalización fue validada para las elecciones del 2006, pero no para las del 2010. En junio del 2008, cuando faltaban cuatro meses para las elecciones municipales de 6 de octubre, el TSE verticalizó estas elecciones, imponiendo una «simetría» entre las coaliciones de alcalde y las de concejales.

El impacto de otra resolución del TSE el 22 de marzo del 2007 fue mucho más fuerte. Contestando a una nueva consulta del PFL (que había perdido seis diputados federales) por «migración partidista» (cambio de partido) desde las elecciones de octubre de 2006, el TSE decidió que en las elecciones proporcionales (en Brasil son con «lista abierta») el «mandato pertenece al partido y no al diputado electo». Así, todos los diputados que cambiaron de partido después de elegidos podrían perder su mandato, que sería asumido por el próximo nombre en la lista del partido o de la coalición.

Una vez más el Congreso intentó revertir esta «judicialización de la política» con una ley que reglamentaba la fidelidad partidista, pero hasta julio del 2008 no lo había logrado. Seis meses más tarde, el 6 de octubre del 2007, el STF homologó esta decisión del TSE con una pequeña modificación, el concepto de «fidelidad partidista» sólo entraría en vigor después de la decisión del TSE del 22 de marzo del 2007. Quien cambió de partido antes de esta fecha estaba libre de la punición de pérdida del mandato. La decisión fue ampliada también para los concejales en las cámaras municipales. Sin embargo, el partido que perdió un diputado «migrante» tendría que abrir un proceso formal ante el TSE para intentar recuperar el mandato perdido, y el diputado tendría la oportunidad de defenderse, con derecho a apelar al STF, si fuera el caso. Hasta julio del 2008 ningún diputado había perdido su mandato definitivamente.

La adopción de las urnas electrónicas en los años 1998 y 2000 fue una importante innovación para consolidar el proceso electoral en Brasil, reducir los fraudes y tornar más rápido el recuento de los votos. En el 2008, el TSE utilizó otro «experimento» para perfeccionar la identificación del elector. En tres municipios medianos (en Santa Catarina, Rondonia y Mato Grosso do Sul) el TSE realizó la actualización del registro de todos los electores para confeccionar un nuevo carné de elector, para una mejor y más fiable identificación. Además de los datos básicos de estos 41.921 electores, el nuevo registro va a tener una foto digital y los datos biométricos –incluso sus impresiones digitales–. Si este ensayo es aprobado, los 135 millones de electores serán registrados otra vez por este sistema antes de las elecciones de 2010 –una tarea mayor y más compleja que la realizada en 1986 (Vaz, 2008)–.

El presupuesto de la justicia electoral es aprobado por el Congreso nacional cada año, dentro del presupuesto general del Poder Judicial. Por esta razón, el TSE usualmente no ha tenido problemas en aprobar su presupuesto. Pero, para una mayor «austeridad fiscal», el cronograma de construcción del nuevo edificio del TSE en el año 2008 fue retrasado.

El prestigio alcanzado por la justicia electoral puede ser comprobado por las encuestas de opinión pública de IBOPE y AMB. Entre 1999 y 2005, el IBOPE preguntó a los entrevistados si «confiaban en el Poder Judicial». En 1999, apenas el 37% contestaron «confiar», pero a partir del 2003, una mayoría absoluta contestó que tenía confianza en éste.

TABLA II. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL

	1999	2003	Mayo 2005	Agosto 2005
Se confía	37%	52%	54%	51%
No se confía	58%	44%	40%	45%
No sabe/ no opina	5%	5%	6%	4%

Fuente: Encuestas de opinión realizadas por el IBOPE.

En el año 2007, la Asociación de los Magistrados Brasileños (AMB) contrató una encuesta de la empresa *Opinião Consultoria*, donde el Tribunal de Pequeñas Causas sacó la mejor evaluación (78% de confiabilidad). Sin embargo, los «jueces» y la «justicia» tuvieron las peores evaluaciones –45,5% y 41,8%, respectivamente–. Pese a esto, un 52,7% afirmaban confiar en el Supremo Tribunal Federal –STF–.

Finalmente, esta evaluación de la AMB comparó cuatro tribunales para saber en cuál de ellos la población confiaba más. Nuevamente, el Tribunal de Pequeñas Causas mereció mayor confianza (23,6%), como muestra la Tabla IV, y apenas un 10,6% citó la «justicia electoral». Este resultado puede reflejar el hecho de que la población tiene más contactos cotidianos con el Tribunal de Pequeñas Causas, y tiene más conocimiento del STF y de la justicia del trabajo, en comparación con la justicia electoral.

TABLA III. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES: PRENSA, GOBIERNO Y JUSTICIA

	Se confía	No se confía	No supo evaluar
Tribunal de Pequeñas Causas	71,8%	19,1%	9,1%
Prensa	59,1%	32,4%	8,5%
Supremo Tribunal Federal (STF)	52,7%	36,9%	10,4%
Jueces	45,5%	44,1%	10,3%
Justicia (Poder Judicial)	41,8%	50,0%	8,2%
Alcaldía/Gobierno Local	40,8%	53,8%	5,4%
Gobierno Federal	39,3%	54,4%	6,3%

Fuente: Encuesta de opinión realizada por la *Opinião Consultoria* para la Asociación de los Magistrados Brasileños (AMB) en agosto de 2007, con una muestra de 2.011 personas y un 2,2% de margen de error.

En noviembre del 2008, el Instituto *Nexus* realizó una encuesta de opinión entre dos mil electores que demostró que el 73% de ellos confían total o parcialmente en el organismo responsable de organizar y fiscalizar las elecciones (el TSE), seguido de la policía federal (67%), del gobierno federal (65%) y del ministerio público y el Poder Judicial (64%). En el año 2005, durante la crisis del *Mensalão*, el nivel de confianza en la justicia electoral fue de apenas el 55%.

TABLA IV. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES: TRIBUNAL EN EL QUE MÁS SE FÍA

Se confía más	
Tribunal de Pequeñas Causas	23,6%
Supremo Tribunal Federal (STF)	20,52%
Justicia del Trabajo	19,2%
Justicia Electoral	10,6%

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada por la *Opinião Consultoria* para la Asociación de los Magistrados Brasileños (AMB) en agosto de 2007, con una muestra de 2.011 personas y un 2,2% de margen de error.

Descontentos con las constantes intervenciones del Poder Judicial por asumir las prerrogativas legislativas del Congreso nacional, los diputados están preparando algunas enmiendas constitucionales para «vengarse» del Poder Judicial y frenar esta interferencia. Algunas de estas medidas son: 1) fijar los mandatos de jueces del STF en once años; 2) restringir la «judicialización de la política»; 3) fijar un plazo de ocho meses para que la justicia electoral juzgue las acciones que involucran elecciones de políticos.

## VII. CONCLUSIONES

La gestión electoral en Brasil, impulsada por el TSE, ha demostrado una creciente legitimidad a partir del año 1946 con la reducción de la tutela sobre los votantes por las élites políticas y económicas; la introducción de la papeleta única; las sucesivas actualizaciones en el registro de votantes; la informatización de los registros de los electores; y el uso de urnas electrónicas. En este sentido, fue vital la retirada de los partidos políticos de la escena del sistema de gestión de los resultados de las elecciones, con la extinción de la Comisión Verificadora de Poderes.

Además, tanto en las décadas de 1950 como en 1990, los «perdedores» no han cuestionado la legitimidad del sistema electoral y de su organismo de gestión (TSE). En ambos casos, el partido de la oposición siguió en la competencia hasta lograr llegar al poder—la UDN en el año 1960 y el PT en el año 2002—. Durante este período, la gestión del proceso electoral no ha sido seriamente cuestionada. Se entiende que la estabilidad institucional se debe a su asignación dentro del Poder Judicial, lo que le garantiza la independencia, autonomía y continuidad. Incluso los gobiernos militares mantuvieron el TSE funcionando con relativa autonomía. Este factor ha permitido que el administrador de elecciones en Brasil (TSE) ejerciera un papel muy importante en la consolidación de la democracia y en las transiciones políticas; salir de la dictadura del *Estado Novo* en 1945 y a lo largo de la «apertura política» al final del gobierno militar (1974 -1985). Otro aspecto que debe ser subrayado como un componente favorable a la legitimidad de la justicia electoral son los avances tecnológicos que se han logrado, por ejemplo, con el desarrollo y el uso de urnas electrónicas.

Sin embargo, se observó que el TSE ensayó una «judicialización de la política» entre los años 2002 y 2008. El movimiento de reinterpretación de viejas leyes ha causado mucha controversia en el ámbito político, arriesgando la buena reputación que posee el TSE en el escenario político brasileño. Este nuevo tipo de actuación es el resultado del cuestionamiento de normas electorales, falta de consenso político sobre las reformas y la disposición personal de los magistrados del TSE para responder a las demandas de cambio. El TSE se siente alentado por el apoyo recibido de la sociedad, pero sus acciones han creado inestabilidad y contradicen a algunos actores políticos importantes, haciendo dudar sobre el consenso y el futuro papel de la justicia electoral de Brasil.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- ANDERSON, Christopher; BLAIS, André; BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd y LISTHAUG, Ola. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos. Constitutionalism, the Expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. En SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line y ANGELL, Alan (eds.). *The Judicialization of Politics in Latin América*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

- AYDOS, Eduardo Dutra. Verticalização das coligações: inaplicabilidade da PEC-548/02 e inconstitucionalidade das decisões do TSE. *Versão Crítica do Brasil*, 2006, 9 de marzo de 2006. En <http://www.diegocasagrande.com.br>.
- BARRETO, Leonardo y FLEISCHER, David. Reformas políticas y democracia en Brasil. En ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México D.F.: UNAM e IDEA, 2008, pp. 315-352.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política*, 2004, vol. 23: 127-139.
- CARVALHO, José Murilo de. O Sistema Eleitoral no Império. En PEIXOTO, João Paulo y PORTO, Walter Costa (eds.). *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela y Friedrich Naumann Stiftung, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. Sistemas Eleitorais e Partidos do Império. En LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (ed.). *O Balanço do Poder-Formas de Dominação e Representação*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990, pp. 15-34.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5.ª edición. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CHEIBUB, José Antônio. Brazil. En REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben y ELLIS, Andrew (eds.). *Diseño de sistemas electorales*. Stockholm: IDEA, 2006, pp. 99-103.
- COMPARATO, Fábio Konder. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, 1997, vol. 1, n.º 3: 89-102.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. La reforma electoral y cambio político en México. En ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México D.F.: UNAM e IDEA, 2008, pp. 653-703.
- CORREA, Gilberto Niederauer. Justiça Eleitoral: perspectivas e novos desafios. En TRINDADE, Hélgio (ed.). *Reforma Eleitoral e Representação Política*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992.
- COX, Gary. *Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.
- D'ARAUJO, María Celina. Razões do golpe: ascensão e queda do PTB. En SOARES, Gláucio Dillon Ary y D'ARAUJO, María Celina (eds.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 52-70.
- DESPOSATO, Scott. The impact of electoral rules on legislative parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *Journal of Politics*, 2006, vol. 68, n.º 4: 1018-1030.
- EGYPTO, Luiz. *A Globo e a Proconsult: entrevista com Miro Teixeira*, 6 de julio de 2004. En [http://observatório.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=284MEM001\\_](http://observatório.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=284MEM001_).
- EISENSTADT, Todd. Off the Streets and into the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (eds.). *The Self-Restraining State: Poser and accountability in new democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999, pp. 83-103.
- EISENSTADT, Todd. Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 47-68.
- EISENSTADT, Todd. Catching the State Off Guard: Electoral Courts, Campaign Finance, and Mexico's Separation of State and Ruling Party. *Party Politics*, 2004, vol. 10, n.º 6: 723-745.
- ELKLIT, Jorgen y REYNOLDS, Andrew. The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2002, vol. 40, n.º 2: 86-119.
- FLEISCHER, David. Manipulações Casuísticas do Sistema Eleitoral durante o Período Militar, ou como usualmente o Feitizo Voltava contra o Feiticeiro. En SOARES, Gláucio Ary Dillon y



- D'ARAUJO, María Celina (eds.). *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 154-197.
- FLEISCHER, David. *Las Consecuencias Políticas del Sistema Electoral Brasileño: Partidos Políticos, Poder Legislativo y Gobernabilidad*. San José: CAPEL (Cuadernos del CAPEL n.º 39), 1995.
- FLEISCHER, David. Political Corruption in Brazil: The Delicate Connection with Campaign Finance. *Crime, Law and Social Change*, 1997, vol. 25: 297-321.
- FLEISCHER, David. Reforma política em Brasil: uma historia sin fin. *América Latina Hoy*, 2004, vol. 37: 81-99.
- FLEISCHER, David. *A política de coligações no Brasil - antes e depois da verticalização: impactos sobre os partidos*. Brasília: Universidade de Brasília, Série CEPPAC n.º 6, 2007.
- GOMES, Suzana de Camargo. *A justiça eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. A justiça eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental do nosso sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, 2004, vol. 161: 39-45.
- HASHIZUME, Maurício. TSE tonifica regras da verticalização e embaralha coligações. *Carta Maior*, 8 de junio de 2006.
- HUNEEUS, Carlos. Reforma Electoral en Chile. En ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM e IDEA, 2008, pp. 353-389.
- JARAMILLO, Juan Fernando. Las Cortes Electorales en América Latina: Un Primer Intento de Análisis Comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana. En NOHLEN, Dieter (ed.). *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José: CAPEL e IIDH, 1993.
- JOBIM, Nelson y PORTO, Walter Costa (eds.). *Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- LAMOUNIER, Bolívar. Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira (1974-82). *Dados*, 1986, vol. 29, n.º 3: 283-317.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2.ª edición. São Paulo: Editorial Alfa-Omega, 1975.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. A Reforma das Instituições Políticas: A Experiência Brasileira e o Aperfeiçoamento Democrático. *Dados*, 1993, vol. 36, n.º 1: 89-117.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Program, 2000.
- LYONS, Terrence. Post-Conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: The Role of Electoral Administration. *Democratization*, 2004, vol. 11, n.º 3: 36-62.
- MACHADO, Carlos Augusto Mello. *Verticalização para quê? Eleições 2006*. Brasília: Assessoria de Comunicação Social da Universidade de Brasília, 28 de marzo de 2006.
- MADUEÑO, Denise. Parlamentares armam reação para frear interferência do Judiciário. *O Estado de São Paulo*, 6 de enero de 2009.
- MASSICOTTE, Louis; BLAIS, André y YOSHINAKA, Antoine. *Establishing the Rules of the Game: Election laws in democracies*. Toronto: Toronto University Press, 2004.
- MATAIS, Andreza. TSE recua e flexibiliza verticalização nas coligações eleitorais. *Folha de São Paulo*, 9 de junio de 2006.
- MOZAFFAR, Shaheen y SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 5-27.
- MUÑOZ, Pedro Soares. Código Eleitoral e Justiça Eleitoral. *Revista de Direito Administrativo*, oct./dic., 1983.

- NEGRETTO, Gabriel. Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America. *The Journal of Politics*, 2006, vol. 68, n.º 2: 421-433.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro: Foglio Editora, 1993.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.
- NOGUEIRA, Octaciano. O Sistema Eleitoral na 1ª República. En PEIXOTO, João Paulo y PORTO, Walter Costa (eds.). *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves y Friedrich Naumann Stiftung, 1987.
- NOHLEN, Dieter. *La Reforma Electoral en América Latina*. San José: CAPEL e IIDH, 1987.
- NOHLEN, Dieter. Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America. En LIJPHART, Arend y WAISMAN, Carlos (eds.). *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview, 1996, pp. 43-57.
- NOHLEN, Dieter et al. *Poder Electoral y Consolidación Democrática: Estudios sobre la Organización Electoral en América Latina*. San José: CAPEL, 1989.
- NOHLEN, Dieter; JARAMILLO, Juan y ROESCH, Marta. *Poder Electoral y Consolidación Democrática: Estudio sobre la Organización Electoral en América Latina*. San José: CAPEL e IIDH (Cuadernos de CAPEL n.º 30), 1993.
- NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*, 1993, n.º 36: 123-145.
- PALMÉRIO, Mário. *Vila dos Confins*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1960.
- PASTOR, Robert. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, 1999, vol. 6, n.º 4: 1-27.
- PASTOR, Robert. A Brief History of Electoral Commissions. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999, pp. 75-81.
- PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil: da colônia à quinta república*. Brasília: Senado Federal, 1989.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. São Paulo: Editorial Giordano, 1995.
- PORTO, Walter Costa. *A Mentirosa Urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- PRILLMAN, William C. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport: Praeger, 2000.
- RABAT, Márcio Nuno. Coligações eleitorais: a vontade da Lei contra a vontade do TSE. *Cadernos Aslegis*, 2002, vol. 6, n.º 16: 63-74.
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ban y ELLIS, Andrew (eds.). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA International*. Stockholm: IDEA/México: IFE, 2006.
- ROMERO, Miguel Acosta. *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*. San José: CAPEL e IIDH, 1989.
- ROSAS, Roberto. O Sistema Eleitoral após 1930. En PEIXOTO, João Paulo y PORTO, Walter Costa (eds.). *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves y Friedrich Naumann Stiftung, 1987.
- SADEK, Maria Tereza Aina. A Justiça Eleitoral no Processo de Redemocratização. Em LAMOUNIER, Bolívar (ed.). *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*. São Paulo: Editora Sumaré, 1990, pp. 153-181.
- SADEK, Maria Tereza Aina. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. Verticalização e artificialidade nas coligações. *Boletim Jurídico*, 2006, Edição n.º 161, 16 de enero de 2006. En <http://www.boletimjuridico.com.br>

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2007.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Das eleições normais às mais polêmicas. *Valor Caderno Eu &*, 11 de julio de 2008, pp. 26-27.
- SARTORI, Giovanni. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? En GROFMAN, Bernard y LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral Laws and the Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1985.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos*. México: Fondo de Cultura, 1995.
- SHEPSLE, Kenneth. Representation and Governance: The Great Legislative Tradeoff. *Political Science Quarterly*, 1988, vol. 103, n.º 1: 461-484.
- SIAVELIS, Peter y VALENZUELA, Arturo. Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile. En LIJPHART, Arend y WAISMAN, Carlos (eds.). *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview, 1996, pp. 77-99.
- SILVA, José. *A Justiça Eleitoral de 1932 ao Voto Eletrônico*. Rio de Janeiro: Editora Infobook, 1996.
- SILVA, Mônica Corrêa da. *Voto Eletrônico: É mais seguro votar assim?* Florianópolis: Editora Insular, 2002.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *A Democracia Interrompida*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon y D'ARAUJO, Maria Celina (eds.). *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon y RENNÓ, Lúcio (eds.). *Reforma política: Lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- SOARES DE SOUZA, Francisco Belisário. *O Sistema Eleitoral no Brasil: Como funciona, como tem funcionado, como deve ser reformado*. Rio de Janeiro: Tipografia Diário do Rio de Janeiro, 1872. Brasília: Senado Federal, 1979.
- TAYLOR, Matthew M. Justiça Eleitoral. En AVRITZER, Leonardo y ANASTASIA, Fátima (eds.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG y PNUD, 2006, pp. 147-152.
- TAYLOR, Mathew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, 2007, vol. 50, n.º 2: 229-257.
- TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford Press, 2008.
- TSE. *A Criação da Justiça Eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2007.
- VAZ, Paulo Márcio. TSE promete estrear urna biométrica em três municípios. *Jornal do Brasil*, 14 de julio de 2008, p. 5.
- VIANNA, Luiz Werneck. *Judicialização da Política e das Relações Sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann y SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, 2007, vol. 19, n.º 2: 39-85.
- ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM e IDEA, 2008.
- ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada. En ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, Jesús (eds.). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM e IDEA, 2008, pp. 3-209.