
NUEVOS DILEMAS PARA LA AGENDA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA:

CONSTRUIR REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CALIDAD

A TRAVÉS DE REFORMAS DE GENERACIÓN EFECTIVAS

DR. HÉCTOR DÍAZ SANTANA

I. INTRODUCCIÓN. LAS ELECCIONES COMO CUESTIÓN DE ESTADO

Desde los tiempos antiguos definir y desarrollar los procesos de selección de las personas responsables de la conducción política del Estado es un asunto de alta complejidad. Los mecanismos electivos son y representan una prioridad estratégica para el Estado democrático, sus resultados inciden en la paz pública, la legitimidad de autoridades y la gobernabilidad del Estado. La rectoría del Estado es determinada por los gobernantes; ellos toman decisiones estratégicas que impactan en la forma de vida de los ciudadanos. Decidir a quién se le va a otorgar dicha responsabilidad es un tema de primer orden; en sentido binario, es tomar decisiones que impactarán en el futuro inmediato para buenos o malos gobiernos. Por eso es un asunto de Estado. Si bien es cierto que el profesor Nohlen define a un sistema electoral como “el modo de expresar una preferencia política a través del voto y de convertir esos votos en escaños parlamentarios o cargos públicos” (Nohlen, 2017: 8), también lo es que llevarlo a la práctica es una tarea delicada y a veces complicada. En América Latina se tienen 4 décadas construyendo y ajustando la institucionalidad electoral, y los resultados indican tres escenarios: a) normalidad; b) elecciones con tensión permanente para la autoridad electoral; y c) oscilaciones, que se manifiestan con una elección celebrada con total regularidad y el próximo proceso de crisis institucional. En la mayoría de los países de América Latina las tensiones son constantes durante las elecciones,

por eso no podemos afirmar que se pasó de manera integral la prueba de las urnas, ejemplo de ello se hicieron manifiesto en los últimos años en Bolivia, Venezuela, Honduras, Nicaragua, o República Dominicana. El presente artículo tiene un carácter provocador, se plantea incorporar a la región la evaluación del rendimiento del proceso electoral e incorporar políticas públicas para fortalecer la cultura política que se reflejen en la calidad de la representación política. La agenda para construir debe tener como eje de partida el cuidado extremo de la autoridad electoral para garantizar su legitimidad y dos ejes complementarios: evaluar el desempeño del proceso electoral por medio de referentes de integridad electoral para posteriormente diseñar agendas para su optimización; y construir una agenda ciudadana fundada en fortalecimiento de valores democráticos y cultura cívica.

Las elecciones en América Latina están en un *in pass*, los debates para construir la institucionalidad electoral son interminables. Ahora se requiere empezar a construir “reformas de generación efectivas de la representación política”. En la historia electoral de América Latina se dialoga permanentemente sobre la selección del tipo de sistema electoral, las autoridades, el financiamiento de partidos, la generación de condiciones para la competencia equilibrada, la justicia electoral y últimamente sobre las acciones afirmativas para garantizar las cuotas de género y la inclusión global de todos los sectores sociales (minorías étnicas y grupos LGTB). Algunos temas como el financiamiento de partidos, el control de los gastos y el reconocimiento tácito a la labor del árbitro electoral, aunque siguen sin resolverse, es necesario dar pasos adelante para integrar otras dimensiones; una urgente es la eficacia de la representación política. El profesor Nohlen con acierto afirma que la calidad democrática del sistema político depende del nivel de desarrollo y la estructura social, clivajes, cultura política, relaciones de poder sociopolíticas y profesionalización de los partidos (2004a: 11), pero también lo es, que los sistemas electorales garanticen representación política de calidad. Al menos ejecutar etapas para

respetar las reglas de la competencia política. Kofi Annan afirmaba “Las elecciones sin integridad, no pueden brindar legitimidad a los ganadores, ni seguridad a los perdedores, ni confianza a los ciudadanos en sus líderes e instituciones” (citado en Electoral Integrity, 2017:1). Este debe ser el tema de la nueva agenda para América Latina.

Las democracias contemporáneas están viviendo transformaciones dinámicas que modifican los esquemas tradicionales entre la relación del gobierno y los ciudadanos. Los acontecimientos indican que el diagnóstico hecho en la década de los setenta por la llamada Comisión Trilateral está emergiendo: mayores exigencias a la democracia, sobrecarga de demandas, aumento de expectativas, crisis en el liderazgo de los responsables de la operación del Estado, agotamiento del discurso político, insatisfacción y un modelo económico que aumenta los deseos del consumo y genera frustraciones a los que no satisfacen sus deseos materiales (CIDE, 1977: 9-10, 378-382). Los problemas señalados permanecen, y se suman otros, una mayor crisis en la política; un diseño institucional que ya no está funcionando; una sociedad mejor comunicada, conocedora y exigente de sus derechos que cuestiona el pacto social; un proceso de cambio tecnológico que modifica hábitos de vida, problemas sanitarios graves, redes sociales que son incontrolables, mayor incertidumbre, complejidad e individualismo. En términos de Beck, la sociedad actual está sometida a un cambio radical “en el que las personas eligen formas sociales y políticas nuevas e inesperadas” (2002: 1). El escenario planteado representa en palabras de Bauman “una serie de retos antes nunca vistos”, de una sociedad “líquida” que cambia con una velocidad que sobrepasa al Estado, y que además el espacio global está desplazando al binomio, poder y política, que era el responsable de administrar al Estado (2007:7-8). Este es el reto de los tiempos que vienen, por eso ahora es necesario poner en la agenda institucional la relación entre sistema electoral y democracia representativa de calidad.

Una pregunta a responder es si el árbitro electoral tiene la responsabilidad de impulsar acciones para contribuir para que los equipos conformen su plantilla con mejores jugadores. Es probable que en competencias deportivas no, pero en el ámbito democrático por las condiciones de América Latina puede ser un actor fundamental, muchos de los países de la región la autoridad electoral tiene reconocimiento constitucional como cuarto poder. López Pintor afirma que la información al votante y el desarrollo de actividades de educación cívica son una responsabilidad de las autoridades electorales, estas acciones facilitan el ejercicio del voto y mejoran la cultura política (2000: 128). El tema del fortalecimiento de la cultura democrática está ausente de la agenda pública, ahora más que nunca se requiere retomarlo. Mayor cultura democrática tendrá como efecto la construcción de un cedazo que filtre a los gobernantes de mayor competencia, o al menos construir un muro de contención que evite pasar a quienes degraden la vida pública. A la par de la contribución que se pueda realizar para la formación de la cultura democrática, se requiere fortalecer la legitimidad del árbitro electoral. América Latina no está ajena a las pasiones del poder político por controlar al árbitro electoral, por lo que su trabajo debe hacerse con una visión de transversalidad, en donde el ciudadano será su mejor aliado. Iniciar el artículo con una valoración esquematizada de los sistemas electorales es con el objeto de matizar la idea de que la agenda electoral debe seguir de manera transversal en dos vías, buscando la fórmula precisa que garantice una mejor conversión de votos a escaños y a la vez fortaleciendo las diversas aristas del régimen electoral. Un tema adicional; si el objetivo es mejorar la calidad de la representación política, es necesario que el proceso electoral funcione de manera adecuada, por ello se requiere evaluar bajo estándares de integridad y desarrollar medidas para transitar a una representación política funcional.

II. LOS SISTEMAS ELECTORALES

A partir de la década de los noventa, y con la llegada a América Latina de la llamada tercera ola de la democratización (Huntington, 1994), los países de la región emprendieron un intenso proceso para incorporar sistemas electorales que permitieran establecer reglas claras de la competencia política, legitimidad de sus procesos y la representación política plural. Si bien es cierto que los países de la región mantuvieron las características de su sistema de gobierno de corte presidencialista (Nogueira, 2017: 17-19) utilizando la fórmula de elección de mayoría, también lo es que incorporaron el sistema de representación proporcional para la elección de los poderes legislativos por medio de diversas fórmulas como el cociente electoral natural (Hare) y el sistema D'Hondt. El primer paso de los sistemas electorales es incorporar reglas y procedimientos que regulen (Valdés, 2016: 14-15):

“¿quiénes pueden votar?; ¿quiénes pueden ser votados?; ¿de cuántos votos dispone cada elector?; ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?; ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?; ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?; ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?; ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?; ¿cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador?; ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?”.

Existe innumerable literatura que describe y analiza las características de los sistemas electorales comparados (Nohlen, 2004; Cotteret y Emeri, 1973; Rae, 1977; Carreras y Valles, 1977; Lijphart, 1984; Herron, Pekkanen & Shugart, 2018), sin embargo, la región de América Latina es a nivel global la que mayores estudios y análisis genera, ello propiciado por la alta conflictividad que se manifiesta en sus elecciones y porque, de alguna manera, la región fue producto de múltiples

experimentos en la configuración de los sistemas electorales. En 1983 se crea el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) al interior de la Organización de Estados Americanos con el objeto de dar asistencia técnica en materia electoral a los países miembros, a partir de esa fecha el caudal de material bibliográfico es incontable. Otra de las características fue la alta visibilidad que le dieron a la materia, muchas veces bajo una óptica regional donde se denotaba un fluido intercambio de marcos normativos y la inclusión de esquemas de vanguardia (Nohlen, Zovatto, Orozco, Thompson, 1998).

En América Latina los sistemas electorales que se emplean son diversos. Para las elecciones presidenciales se utiliza el sistema de mayoría, la fórmula predominante es de mayoría absoluta (doble vuelta), salvo en el caso de Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay Venezuela. En este caso, parece existir consenso sobre la fórmula empleada y los análisis se concentran en los mecanismos que se utilizan para llevar a cabo las coaliciones para la segunda vuelta, donde no necesariamente la identificación ideológica o la similitud de las propuestas de gobierno hacen asociaciones naturales para integrar un bloque electoral. La segunda vuelta en América Latina tiene resultados diferenciados, en algunos países contribuyó a la paz social y la estabilidad política, en otros generó caos por las coaliciones artificiales (Fernández, 2013: 249). Los mecanismos empleados para la representación política ya probaron en la mayoría de los casos su funcionalidad y actualmente en algunos países como Panamá están trabajando para hacer ajustes a sus modelos con el objeto de tener más precisión en la representación política.

El debate sobre la representación política en América Latina se concentra en la elección de los cuerpos legislativos. El profesor Nohlen es sin duda quien más ha estudiado a la región, él opina que el principio de proporcionalidad debe entenderse bajo un esquema que considere la representación y la garantía ciudadana de la

decisión. En el primero de los casos, considera que el principio de representación se concentra en valorar si existe una correlación entre votos obtenidos y los escaños asignados equivalentemente a los partidos políticos. En lo que respecta a la decisión, existen mayores complejidades, por la limitación que presentan los partidos políticos. A lo anterior agrega, que para desarrollar estudios integrales es necesario salir de la fórmula empleada y valorar factores colaterales como la participación de los electores, la configuración de las listas electorales y los criterios para la resolución de conflictos emitidos por los tribunales electorales (Nohlen, 2017: 8-11).

Un punto para reconocer y resaltar en la región son los avances legislativos en la amplitud de reconocimiento de derechos político electorales que se manifiestan por acciones afirmativas para regular la equidad de la representación política de género, el reconocimiento de minorías étnicas y los derechos de grupos vulnerables. Es cierto que persisten temas que requieren de adecuaciones, por ejemplo, el caso del sistema de representación plurinominal de Ecuador que ofrece por medio de listas abiertas y flexibles la posibilidad de elegir hasta el número de escaños que tiene la circunscripción electoral, lo anterior hace complejo el proceso de escrutinio y no garantiza una correlación entre apoyo partidista y representación política.

En síntesis, América Latina no requiere de una cirugía mayor en la forma empleada para diseñar por cada uno de los Estados la fórmula para la asignación para la representación política. Los sistemas electorales se tienen que adaptar a los cambios sociales, que generalmente no son drásticos, para ello podrían emplear las recomendaciones anteriormente mencionadas del profesor Nohlen que sugiere modificaciones inteligentes que se realicen considerando fenómenos transversales. El problema que se tiene, y que no se puede resolver, es en la garantía de condiciones de competencia política equilibrada, la utilización de prácticas que dañan la salud de las elecciones y la crisis

por una representación política de calidad. Para que un sistema electoral sea competitivo debe cumplir parámetros básicos como: voto universal, regularidad en la celebración de elecciones, libertad de asociación política, igualdad de la competencia política, neutralidad del gobierno, conteo efectivo de votos e instituciones que organicen y resuelvan conflictos apegados a la ley (Valles y Bosh, 1997: pp. 15-16).

III. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina a partir de la década de los ochentas empieza a edificar el andamiaje para la democratización. Para conseguir el objetivo era necesario construir un vínculo estrecho entre democratización y procesos electorales. El camino emprendido tuvo senderos diferentes, los países con mayor tradición democrática como Uruguay y Costa Rica les fue más fácil construir los mecanismos de democracia representativa. En otros casos, fue necesario hacer un traje a la medida para responder a la construcción del proceso de democratización. En síntesis, se puede afirmar que los cimientos de la región se construyeron con una fuerte sensibilidad para formar una “influencia civilizadora de las elecciones” que mantuvieron estándares democráticos; para ello existió una “conciencia de la estrecha relación entre democracia y derecho electoral” y, aunque todavía persisten procesos que producen “resultados electorales dudosos”, es fundamental reconocer que existen éxitos de los esfuerzos realizados (Nohlen, 2007: 21-23). Si los avances en materia de institucionalidad electoral de América Latina se pusieran en una balanza denotarían una clara inclinación de resultados favorables. En sentido general, se tienen normas precisas construidas con cuidado que denotan efectividad, las instituciones electorales concluyeron su etapa de maduración, se organiza de manera correcta las elecciones, se emiten resultados rápidos y se garantiza el acceso a la justicia electoral. Además, en la búsqueda cotidiana de hacer ajustes para garantizar mejores elecciones, la región también se caracteriza por reformar de manera

permanente sus normas electorales, ello motivado por las imperfecciones que se presentan durante las elecciones, la regulación del financiamiento de partidos, la democratización interna de los partidos políticos, el papel de los medios de comunicación y los mecanismos de inclusión para consultas ciudadanas (Thompson, 2008: 14-15).

En lo que respecta a la configuración normativa de la región en materia electoral, podemos afirmar que su regulación cumple con los parámetros internacionales y que, en algunos casos, es extremadamente copiosa. Lo anterior se debe a que muchos de los sistemas electorales se construyeron desde la base de la desconfianza que implica regular de manera minuciosa todas las etapas del proceso electoral. El ejemplo clásico es México que cuenta con 6 leyes que se involucran en los procesos electorales (Constitución Política; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; y la Ley Federal de Consulta Popular), además de innumerables reglamentos y criterios jurisprudenciales. La actividad normativa en la región por las características de la competencia política debe adaptarse de manera casi permanente, por ello también la labor de reforma es intensa. De 1978 al 2018 por lo menos se realizaron en América Latina 265 reformas en 15 dimensiones claves, todas ellas con características diversas y motivadas por factores como: el impulso de los detentadores del poder para mantener privilegios; para dar respuesta a las crisis de legitimidad, como resultado de demandas sociales o partidistas; por decisiones de los jueces; y por la influencia internacional, los cambios señalados tuvieron un denotado inconveniente, se realizaron por las élites políticas sin la participación de la ciudadanía (Freidenberg y Uribe, 2019: 195-199). Las reformas estructurales señaladas tuvieron impacto positivo, pero denotan un problema de la región, los conflictos que se presentan en las elecciones no son por tener normatividad disfuncional, es por que la ley en innumerables casos no se cumple.

Por ese motivo, el trabajo que realizan los tribunales electorales es muy intenso. Otro ejemplo de ello es el mexicano, el Tribunal Electoral Federal en los últimos 24 años resolvió 223 mil casos (<https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E3-Portal%20SGA.pdf>). En términos generales, podemos afirmar que, aunque la región mantiene niveles altos de conflictividad electoral, se puede afirmar que son funcionales y cumplen en la mayoría de los casos los estándares internacionales, los informes emitidos por el Departamento de Observación y Cooperación Electoral pueden ser evidencia de ello (DECO) (<https://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>).

Un tema fundamental para las elecciones son los sistemas de justicia electoral, los que representan “la garantía última del cumplimiento del principio de elecciones libres y auténticas”, que coadyuva de manera primordial “a la estabilidad del sistema político y a la regularidad del orden jurídico electoral” (Orozco, 2019: 2). Antes que existiera la justicia electoral en América Latina, las diferencias y controversias se resolvían por medio de un “contencioso-electoral político” que se materializaba bajo criterios de oportunidad y negociación entre los actores políticos que conformaban las mayorías parlamentarias (Rosales, 2009: 266). La premisa para hacer realidad la justicia electoral es custodiar que los procesos “se organicen y conduzcan con justicia, equidad, imparcialidad” en el marco del Estado constitucional y democrático (Orozco, 2019: 4). La justicia electoral en América Latina ha probado su eficacia y ha contribuido a la democratización de los países miembros (Alanís, 2017: 23), y existen las evidencias que prueban que los jueces electorales han avanzado en su independencia e imparcialidad (Orozco, 2019: 175-179). No debemos, omitir que también existen contrastes en los que se acusa a los jueces de parcialidad y, sobre todo, de dependencia gubernamental, temas de agenda que se tienen que resolver, específicamente los nombramientos de los jueces, las presiones que surgen previo a sus resoluciones, la forma cómo resuelven temas no considerados en la legislación y el cumplimiento

de los criterios establecidos en la Carta Democrática Interamericana para los Pueblos de América.

IV. EL PROBLEMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

El sistema electoral es producto del proceso político y social (Tuesta, 2005: 223). Una característica de los sistemas electorales europeos es que las disputas de la competencia política no generan presión en el árbitro electoral. Por el contrario, las elecciones son muy estables, tienen niveles de credibilidad y aceptación amplia, y el árbitro electoral desarrolla un papel discreto, sin visibilidad nacional. En América Latina es diferente, las instituciones electorales desempeñan un papel crucial en la estabilidad política del país, tienen una alta visibilidad y son sometidas frecuentemente a presiones originadas por cuestionar su imparcialidad. Existe una basta literatura de ello (Nohlen, 2017; Zobatto, 2018; Negretto, 2010; Alcantara, Buquet, Tagina, 2018). Los informes presentados por las instituciones electorales de observación electoral (OEA, Centro Carter, IFES) documentan innumerables irregularidades que se tienen que corregir en los distintos procesos electorales que participan, muchas de ellas no atribuidas a las instituciones electorales, sino a los contendientes políticos. Una de las características es que no existe una constante en el desarrollo de los procesos electorales de la región; algunos países mantienen una regularidad aceptable en la organización y desarrollo, y otros pueden denotar oscilaciones preocupantes por organización irregular de la elección. Un ejemplo son las elecciones presidenciales de Bolivia en 2014 y en 2019; en la primera de ellas se desarrolló el proceso en total regularidad, en el segundo de los casos, la elección se anuló por múltiples irregularidades (<https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/>). Si bien los problemas son diversos, complejos y difíciles de solucionar, como la regulación de las redes sociales, el control del ingreso y gasto, el agotamiento del sistema de partidos y el papel de los grupos fácticos durante las campañas electorales, solo me concentraré en tres aspectos que considero están afectando y

generando una presión extrema al régimen electoral de la región: la tentación constante de controlar al árbitro electoral; la falta de cumplimiento de los actores políticos a las condiciones de competencia política; y un denotado déficit de cultura democrática ciudadana.

En América Latina, una fuerte dosis de la legitimidad electoral recae en el árbitro que organiza el proceso y, de manera indirecta, mantiene la gobernanza y el Estado de derecho (López, 2000: 63). A finales de la década de los ochenta, este fue un tema fundamental en la conformación de los sistemas electorales de la región. Una decisión que se tomó fue integrar instituciones que tuvieran un fuerte reconocimiento constitucional, que no dependieran de ninguno de los tres poderes del Estado para que fungieran como órganos autónomos, por ello los llamaron como “el cuarto poder del Estado” y los dotaron de los recursos suficientes para que actuaran con independencia plena, en su momento Argentina, Brasil y Paraguay decidieron incorporarlos al Poder Judicial (Jaramillo, 2007: 373). Desde el inicio de los trabajos de las nuevas autoridades, se les impuso un complicado reto, serían los órganos garantes del buen desarrollo de los procesos electorales, los que deberían tener un carácter democrático cumpliendo las premisas siguientes: organizar elecciones libres y competitivas; pluralidad de propuestas políticas; garantizar la igualdad de oportunidades de los actores políticos en disputa; proceso de votación secreto y libre de coacción; incorporar mecanismos para garantizar la conversión de los votos en escaños; y tomar decisiones acordes a las necesidades electorales del momento (Nohlen, 1994, 12-13). Otro esquema complementario de las responsabilidades que tienen las instituciones responsables de organizar la elección lo ha definido IDEA: determinar, validar y sistematizar a los electores; recibir y acreditar a los candidatos o partidos de la elección; organizar y conducir las votaciones; contar y validar los votos (IDEA, 2006: 5).

En términos generales, los resultados obtenidos impactaron positivamente en las democracias latinoamericanas, aunque quedó claro que cada país definió, por medio de un traje a la medida, la configuración de su institución electoral (Pérez, 2012: 247-248; 250-251). En el proceso de democratización, las autoridades electorales tuvieron un rol primordial, aunque otras fueron muy efectivas con un posicionamiento público discreto, como en Uruguay y Chile.

En la literatura al árbitro electoral se le conoce como órganos de administración electoral o por las siglas (OAE) (Pintor 2000; IDEA, 2006; Méndez, 2014). Los OAE deben cumplir por lo menos cuatro objetivos fundamentales para mantener una institucionalidad aceptable: legitimidad de origen, legitimidad de ejercicio, aceptación de los actores políticos en disputa y credibilidad social. La legitimidad de origen se construye en la forma como se nombran a los responsables de la operación de la institución, el mecanismo convencional es el nombramiento por consenso del poder legislativo. El sentido de ética política indica que los partidos deben buscar a través de la negociación y consenso a un grupo de personas con experiencia, profesionalismo e independencia (López-Pintor 2000: 20). En la práctica no siempre es así y por el contrario existen innumerables ejemplos que las designaciones se convierten en cuotas dependiendo de la fuerza política de los partidos y en otros casos extremos el titular del OAE tienen una íntima relación con el gobierno en turno. Esta acción constituye una daga directa al corazón de la institucionalidad electoral. Solo para referir un ejemplo, en México el Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo su mayor nivel de credibilidad y legitimidad durante el proceso electoral presidencial del año 2000 que permitió la alternancia; los esfuerzos se dilapidaron rápidamente derivados de dos hechos significativos: el reparto que efectuaron los dos partidos mayoritarios cuando se nombraron en el 2003 a los consejeros del IFE con clara vinculación; y las acusaciones por parte del partido político (PRD) que perdió la elección presidencial del 2006 por su desempeño parcial y complicidad en un supuesto fraude

electoral. Los cuestionamientos por nombramientos de funcionarios carentes de imparcialidad se manifiestan en innumerables ocasiones en distintos países de América Latina. A la fecha no existe una fórmula que pueda impedirlo, puesto que su selección depende de los grupos políticos de mayor influencia. Algunos de estos grupos, que carecen de ética política, es probable que consideren como estratégico tener personas de su confianza para proteger sus intereses, y en caso más extremos actúan de manera ilegal e irregular para evitar sanciones y multas; avalar acciones prohibidas como el uso de recursos públicos para el proselitismo político; favorecerse de adjudicación de espacios en medios de comunicación; recibir información privilegiada que pueda dañar a los adversarios; incidir en el nombramiento de funcionarios de casillas; evitar investigaciones especiales sobre irregularidades; avalar actos anticipados de campaña o en períodos prohibidos por ley. Para Tovar la relación entre partidos y OAE se caracteriza de la siguiente manera: a) los designados construyen un círculo de lealtad con los partidos que decidieron su nombramiento; b) los OAE pueden recibir propuestas económicas (corrupción) de los actores políticos para recibir diversos beneficios; c) al arbitro está sometido a presiones y amenazas constantes que buscan impedir sanciones (Tovar, 2016: 32). Para evitar que los nombramientos de los órganos de gobierno de los OAE carezcan de imparcialidad o de profesionalismo, un dique de contención debería ser la justicia electoral. En el supuesto que los jueces electorales se desempeñen con ilegalidad o imparcialidad, debería existir un procedimiento ejecutivo (rápido), con efectos vinculantes ante instancias internacionales como podría ser la Comisión o la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Una consecuencia extrema de nombrar autoridades electorales parciales es poner en riesgo el proceso electoral y en consecuencia la gobernabilidad democrática del país. Lo ideal es que los partidos hicieran conciencia de la importancia de tener árbitros imparciales, ese sería un gran paso para la construcción de la institucionalidad electoral.

La legitimidad de ejercicio se manifiesta organizando de manera impecable el proceso electoral, actuando con legalidad, eficacia, profesionalismo y transparencia. Después de lograr las transiciones democráticas, el camino natural de los OAE era buscar una mayor independencia a través de una alta especialización (conocimiento técnico) para lograr una institucionalización plena y con confianza social (Benítez, 2020: 1-3; Méndez, 2014: 13). A la fecha la experiencia acumulada en América Latina manifiesta tener en algunos países altos estándares a nivel internacional. En Brasil con el voto electrónico se tienen resultados inmediatamente al concluir el cierre de las mesas electorales. México ha dado asistencia técnica en materia electoral a 37 países (<https://centralectorale.ine.mx/2017/06/16/ine-lleva-cabo-intercambio-y-cooperacion-internacional-con-60-paises/>), Costa Rica, Chile y Uruguay históricamente no tuvieron casos de conflictividad que cuestionara su imparcialidad. Además de la especialización técnica, los OAE requieren de los recursos económicos suficientes, pero sin excesos. Lo que se tiene que evitar a cualquier costo es cometer errores que pongan en riesgo la elección como consecuencia de carecer de experiencia técnica. Un ejemplo reciente fueron las elecciones municipales de República Dominicana celebradas en febrero del 2020, que tenía como modalidad la incorporación del voto electrónico, a pesar de una inversión de 400 millones de dólares, un sinnúmero de máquinas no funcionaron de manera correcta y a las cuatro horas de iniciar la elección se tuvo que cancelar¹, lo que ocasionó una fuerte crítica por los partidos de oposición. Entre los argumentos esgrimidos fueron que deliberadamente la autoridad electoral canceló el proceso para evitar una derrota contundente del partido en el gobierno. Un ejemplo inverso, fue la reciente elección presidencial de

¹Junta Central Electoral de la República Dominicana, Acta no. 09-2020, "Acta de la sesión administrativa extraordinaria del pleno de la Junta Central Electoral celebrada en dieciséis (16) de febrero de año dos mil veinte (2020)", por la que se resuelve suspender las elecciones municipales y se dispone que se celebrarán nuevas elecciones con carácter de extraordinarias.

Estados Unidos de América, aunque uno de los candidatos acusó de fraude, a la fecha no se presentaron evidencias de ello y el resultado tuvo una legitimidad social aceptable.

El tercer elemento, la aceptación de los actores políticos del resultado electoral es fundamental para mantener la paz social y la legitimidad de la elección. Este componente de fuerte tradición en Europa muestra en América Latina preocupantes grietas. En múltiples elecciones hemos presenciado como los dos partidos de mayor número de votos se declaran ganadores, aunque de antemano uno de ellos sabe que perdió la elección. En otros casos, no se aceptan los resultados electorales y se cuestiona a la autoridad electoral de parcialidad o que no evitó la comisión de irregularidades. Es conveniente considerar que en algunos casos que no fueron aceptados los resultados, pueden existir evidencias suficientes para cuestionar la elección, en este supuesto les asiste la verdad jurídica y es normal que acudan a los tribunales para reivindicar sus derechos. Lo anterior genera una fuerte carga que no es resuelta por el OAE, sino por los jueces electorales.

El cuarto referente es la credibilidad de la ciudadanía de la imparcialidad de la autoridad electoral. Sobre el tema existe un texto clásico de la profesora Birch en el que establece que la credibilidad ciudadana es fundamental en todo proceso electoral porque determina la legitimidad del gobierno electo; por el contrario, la falta de confianza puede llevar a una grave crisis política. A lo anterior agrega que para que exista credibilidad en las elecciones se deben cumplir tres objetivos: a) reglas claras para la asignación de la representación política; b) piso parejo para los participantes; c) la independencia de los órganos electorales. La credibilidad se fortalece con el desempeño eficaz, imparcial y transparente de la autoridad electoral, y por el contrario se ve afectado cuando los actores políticos denotan conductas negativas en la campaña, los medios hacen publicidad banal de las elecciones y cuando a autoridad electoral no desempeña de manera eficaz su función (Birch,

2008: 306-315). En América Latina no se puede afirmar que exista una sola variable para calificar la credibilidad de la elección; hay estados muy estables y con alta credibilidad (Uruguay, Chile, Costa Rica); por el contrario, hay otros que perdieron de manera drástica la confianza y no la han recuperado; un ejemplo es el régimen electoral de Venezuela (Brewer-Carías, 2007), y el resto se mueve en un plano oscilatorio.

Al respecto es interesante el estudio realizado en el año 2012 por la profesora Méndez que construye indicadores para calificar la credibilidad en las instituciones electorales, tomando como referencia datos del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) y del Latinobarómetro. De 16 países de América Latina, 10 de las autoridades electorales tienen un nivel de confianza alta, Uruguay, Chile, Panamá, Costa Rica, Honduras, Bolivia, El Salvador, México, Guatemala y Colombia. En el sentido opuesto, las valoradas negativamente fueron Paraguay, Argentina, Nicaragua y Venezuela. Adicionalmente construyó datos de confianza en las elecciones, percepción de elecciones limpias y fraudulentas, y realizó cruces interesantes como confianza en los OAE y en las elecciones limpias. Los resultados indicaron cuatro países bien calificados por celebrar elecciones limpias y confianza en la autoridad electoral (Uruguay, Chile, Panamá y Costa Rica), un escenario donde existe confianza en los OAE, pero no en elecciones limpias (Bolivia, Honduras y México), y otro de baja confianza en el OAE y percepción negativa de las elecciones limpias (Nicaragua, Argentina y Paraguay). De lo anterior concluye reconociendo la importancia de los OAE en los procesos de democratización, considera que tiene un desempeño que garantiza los valores democráticos, pero admite sus limitaciones en su independencia plena. Finalmente, presente una paradoja interesante: “¿Por qué la confianza en los OAE no se traduce en confianza en que las elecciones serán limpias?” (Méndez, 2014: 60-68). La respuesta seguramente la podemos encontrar en el desempeño de los actores políticos durante las elecciones y los mensajes que emiten degradando el papel de los OAE. Esta acción lleva a los OAE a una

posición difícil, el árbitro electoral no puede, ni debe subirse al “ring” en las disputas políticas, pero sí requiere para mantener su credibilidad saber esquivar los golpes que le puedan enviar. En muchos países de América Latina no existe un pacto entre élites para no agredir a los OAE, por ello estos deben actuar con mesura, denotar eficiencia, actuar en el marco de la legalidad y con transparencia, saber leer los escenarios políticos y dirimir los conflictos con madurez institucional y sin generar provocaciones (Corrochano y Díaz Santana, 2001: 134 y 135).

V. COMPETENCIA ELECTORAL BAJO PARÁMETROS DEFICITARIOS DE CULTURA POLÍTICA

El problema más severo que tienen los regímenes electorales en casi la mayoría de los países de América Latina es la forma como se comportan los actores políticos durante los procesos electorales. Ya hemos hablado de los esfuerzos realizados para diseñar los sistemas electorales, incorporar árbitros imparciales, organizar de manera eficiente la elección, incorporar mecanismos para garantizar la equidad de la competencia y la integración de garantías jurídica. Si se tiene una fuerte infraestructura, la pregunta es por qué a veces no es suficiente para garantizar la legitimidad de las elecciones. La respuesta es que existe un déficit de cultura política, de los actores políticos y en los ciudadanos, además en la disputa del poder político operan con mucha contundencia reglas informales complejas. Las instituciones políticas están formadas por “estructuras institucionales que se moldean por normas, valores, identidades, intereses y creencias” (March y Olsen, 1989: 16-17). En estos parámetros, el marco de actuación está limitado al cumplimiento de la ley (formal) y al de prácticas de interrelación política y social que están construidas por la costumbre (reglas informales). En América Latina las leyes que regulan la materia electoral se cambian de manera frecuente; las costumbres no, tienen un sendero y un ritmo diferente. Ambas normas (formales e informales) son moldeadas por las percepciones subjetivas, las que a veces requieren de tiempo y dirección, labor que no es sencilla, ya que las conductas

informales “cambian muy lentamente” y se construyen con base a los intereses del mundo que las rodea (North, 2003: 478). Uno de los problemas que se tiene es que los mismos actores políticos generan prototipos de conductas, “estilo personal y no institucional”, donde las normas legales tienen un carácter secundario, y las reglas informales constituyen la costumbre del régimen político, que se materializa por medio de códigos de conducta fundamentales para la creación y cumplimiento de acuerdos políticos que permiten, dependiendo de su apego a la ética política, la funcionalidad o disfuncionalidad del Estado (Cosío, 1974: 7-12). En sentido más estricto, los actores políticos definen en las normas informales sus “creencias, valores y procedimientos” que definen lo que se puede, o no, hacer en el juego político (Camp, 1986: 242 y 243).

Cada país tiene una manera particular que define la conducta de sus cuerpos políticos en sus reglas no escritas (informales), la que no cambia durante los procesos electorales y genera un círculo vicioso que repercute en sus actos posteriores de gobierno. Si en la competencia política existen severos golpes bajos, es probable que el partido ganador mantenga con la oposición una tensión constante durante el gobierno. Sobre este tema Tovar es muy crítico, afirmando que en las elecciones existe una “metarregla” que se materializa en diversas acciones: a) “el que hace trampa, gana”, rompiendo con la equidad de la competencia política; b) los perdedores en la siguiente elección para ser competitivos replican las conductas del adversario ganador; c) todos hacen trampa, pero logran equilibrar en la ilegalidad la competencia política (Tovar, 2016: 30-32). El problema que se presenta es convertir a la elección en un campo de batalla de acusaciones mutuas, que puede o no, concluir en la resolución de un proceso judicial electoral teniendo como efecto la judicialización de la política, que incorpora a los jueces como actores vigilantes del desempeño de la clase política (Ferejohn, 2002: 20). Por lo anterior, no es superficial afirmar que los partidos además de

pasar por un proceso de pérdida de confianza se alejaron de la ciudadanía por acercarse al poder (Albala; y Vieira, 2014: 166), afectando la calidad de la democracia (Freidenberg; y Levitsky, 2007: 541).

Es probable que la “práctica política sin escrúpulos” venga a abonar en la crisis que desde hace tiempo viven los partidos por una carencia de confianza pública, agotamiento del discurso político y su dependencia con grupos de poder. No abordaremos este tema porque existe extensa literatura (Michels, 1991; Lenk y Neumann, 1980; Panebianco, 1990; Sartori, 2005). Las prácticas que los partidos utilizan para el proselitismo político durante las campañas electorales tienen tres singularidades: a) las normas no escritas son impuestas por ellos mismos, crean costumbres y prácticas de proselitismo político, de ellos depende la calidad o no, de las propuestas y su mensaje político; b) los partidos utilizan mecanismos para convencer a los votantes, algunas prácticas son clientelares o ilegales, pero finalmente el ciudadano es el que decide si responde de manera favorable. A mayor cultura democrática ciudadana, las prácticas señaladas se diluyen o no funcionan; c) las conductas, que son ilegales, desarrolladas por los partidos se utilizan en la medida que no son castigadas. En México nunca se ha anulado una elección por exceder los límites a los gastos de campaña. Casar y Ugalde afirman que es una práctica habitual que los candidatos excedan en muchos tantos los límites establecidos (2019: 19-21). En México, en la década de los noventa, era cotidiano que el gobierno utilizara de manera directa recursos financieros, humanos y materiales para apoyar a su partido, esta práctica se logró erradicar, pero se transformó al otorgamiento de contratos a empresas las que previamente habían financiado al partido ganador.

El último eslabón, muy relevante, es el comportamiento de los ciudadanos durante los procesos electorales. El decidir por quien votar se concibe como un acto racional, aunque en la práctica se ejerce por medio de emociones, percepción de imágenes y una serie de

elementos que son contruidos desde la mercadotecnia electoral. En un sistema democrático, las reglas del proceso deben permitir que el ciudadano de una manera libre, imparcial e informada emita su voto y decida quien lo gobierne (Dahl, 1989: 13). Cada día puede ser más complejo votar para los electores. Ello derivado del descontento con la democracia, la falta de credibilidad en los partidos políticos y la apatía por lo público. De acuerdo con Almond y Verba, el sistema político tiene una estrecha relación con los valores y patrones de comportamiento de los ciudadanos que se manifiesta con tres actitudes básicas: la parroquial, la de súbdito y la participativa. El primer tipo no le demanda ni exige a la política, obedece. El segundo le pide a la política en una actitud pasiva ciertos beneficios a cambio de aceptar las reglas y no cuestiona al régimen. El tercero acepta las reglas y al gobierno sobre la base de su legitimidad, pero ante su inconsistencia tiene la posibilidad de cambiarlo (1989: 12, 22-29). Bajo los parámetros señalados, el ciudadano se convierte en la parte neurálgica de la vida política desde la posición que se encuentre.

Existen estudios de cultura política (Diamond, 2002; Krotz, 1990; Durand Ponte, 2004) que nos indican el conocimiento y el interés que tiene el ciudadano por la política; también los estudios de mercadotecnia determinan los temas de interés en la influencia de los votantes. Sin embargo, encontramos un fuerte contraste en lo que se refiere a estudiar el voto racional, o los mecanismos que se deberían desarrollar para tener un elector bien informado y que las decisiones que tome sean con base al bien público. Cada país debería tener un programa nacional de fortalecimiento de cultura cívica. En México se hacen esfuerzos bajo la responsabilidad del árbitro electoral (Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/Estrategia_nacional_de_cultura_civica_version_ejecutiva.pdf), el programa es muy completo, pero está limitado por la falta de transversalidad.

En Ciencias Sociales no existen los absolutos, como tampoco elementos que se mantengan de manera inflexible. En esta materia, los objetivos a futuro se deberían concentrar en: a) el cuidado ciudadano para que los procesos electorales se desarrollen cumpliendo los cánones mínimos del Estado democrático, acudir a las urnas y emitir el voto de manera libre y secreta; b) hacer conciencia del valor que tiene la democracia representativa, y los efectos de la decisión en la forma del gobierno; y c) el ciudadano debe ser el vigilante del buen desarrollo del proceso electoral, no debe admitir ni tolerar ilegalidades, tiene el deber ético de denunciar prácticas ilícitas y rechazar cualquier mecanismo que atente contra las garantías constitucionales de los derechos de los votantes. En América Latina la compra del voto sigue manifestándose durante las elecciones, sin embargo, las denuncias ciudadanas son casi inexistentes (Díaz Santana, 2002: 118-122). La compra del voto podría desaparecer si el ciudadano en un ámbito de responsabilidad democrática la rechaza. Es cierto que este fenómeno principalmente se manifiesta en sectores socioeconómicamente marginados, y que en estos votantes existe un déficit en la valoración del sufragio, pero también se podría hacer conciencia que lo invertido para comprar el voto en muchos casos proviene de los recursos del Estado y que al ser desviados degradan los servicios públicos donde ellos son usuarios.

VI. EL MONITOREO DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL POR MEDIO DE LOS INDICADORES ESTABLECIDOS DE INTEGRIDAD ELECTORAL

La legitimidad del sistema electoral se construye con cuatro parámetros: a) la eficiencia en la organización del proceso; b) el apego a la legalidad; c) la aceptación de resultados; y d) el reconocimiento por parte de los contendientes políticos del árbitro electoral. Como lo hemos manifestado, el buen o mal desempeño del proceso electoral no es solo responsabilidad de la autoridad electoral, es fundamental el comportamiento de los actores políticos y de los ciudadanos. ACE *Electoral Knowledge Network* sintetiza a la integridad electoral como una “buena elección”, que se desarrolla por medio de “principios

democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral” (ACE Electoral Knowledge Network, s.f.). En la práctica, la valoración del proceso electoral transita por mecanismos de alta subjetividad y se limita a la opinión de los actores políticos y la percepción de los votantes. Evaluar un proceso electoral debe ser una actividad de carácter técnico, que considere múltiples factores que están inmersos en los procesos electorales y que se encuadra en el concepto aceptado de integridad electoral (Norris, 2019: 11-17). Uno de los objetivos es generar parámetros específicos que determinen fortalezas y debilidades. Es este aspecto y con el objeto de mejorar la calidad de los procesos electorales, debería ser prioritario evaluar todo tipo de conductas que puedan afectar la legalidad, la limpieza del voto, la alteración de resultados electorales y la ética de la representación política. Todas estas conductas que como lo menciona la profesora Méndez “erosionan la calidad o la integridad de las elecciones”, y afirma citando a Simpser son una “gran variedad de términos” para poder calificarlas, entre ellos están: corrupción electoral, fraude electoral, malas prácticas electorales, clientelismo y manipulación electoral (2017: 648-650). Analizar cada una de las conductas descritas podría ser materia de otro ensayo, aunque ya lo desarrolló en el artículo citado la profesora Méndez, solo referiré algunos de los expositores de los temas: corrupción electoral (Ward, 1949; Birch, 2011); fraude electoral (Donsanto, 1988); Lehoucq, 2003); malas prácticas electorales; (Birch, 2008; Norris, Cameron, Wynter 2019); clientelismo (Auyero, 1997; H. Corrochano, 2002; Nichter, 2018); manipulación electoral (Schedler, 2002; Díaz Santana, 2002; Méndez, 2017).

Un proceso electoral es un ser dinámico que muta, que requiere adaptarse a los nuevos roles sociales, a la forma como los contendientes políticos se disputan el gobierno y los mecanismos de participación de la sociedad civil. Un sistema electoral se debe evaluar de manera

periódica para determinar los puntos finos que se deben ajustar, o en su caso, cuando requiera cirugía mayor, hacer reformas estructurales. Para evaluar, cada Estado podría determinar variables, labor nada sencilla porque las aristas están en innumerables dimensiones. Una solución podría ser utilizar los parámetros metodológicos diseñados por el proyecto de integridad electoral coordinados por la profesora Norris (www.electoralintegrityproject.com). El objeto de la integridad electoral es “medir la calidad de la democracia y de las elecciones”, evaluando cada una de las etapas del proceso (Nohlen, 2017: 563). El mecanismo ideal es que los estados latinoamericanos utilicen los mismos parámetros y variables de manera permanente. Las evaluaciones periódicas permiten determinar si avanzan o retroceden, y establecer medidas de desempeño funcional. Los indicadores por país te permiten comparar y establecer parámetros de fortalezas y debilidades. Además, cada Estado podría adicionar a los indicadores establecidos variables en puntos de interés nacional, como puede ser la efectividad de acciones afirmativas de género o étnicas.

El concepto de integridad electoral tiene como objeto la definición de parámetros que evalúan considerando aspectos como: el cumplimiento de la legalidad; organización eficiente del proceso electoral; participación social responsable y precisión y confianza en los resultados electorales. Actualmente por medio de la Red Mundial de Integridad Electoral se hacen evaluaciones periódicas y se presentan resultados, los que se agrupan en cuatro segmentos (Norris y Grömping, 2019: 29): 1) acciones previas a la campaña electoral; 2) desarrollo y calidad de las campañas electorales; 3) comportamiento y efectividad del día de la elección; 4) acciones relacionadas con el conteo electoral, la aceptación de resultados, los mecanismos de impugnación y la legitimidad de la elección. El índice presentado en el 2019 establece que Dinamarca tiene el primer lugar del mundo (86), en el extremo opuesto de los últimos lugares se encuentran Siria, Burundi, Guinea Ecuatorial y Etiopía (todos con 24). En América Latina los mejores

calificados son Costa Rica (79), Uruguay (75) y Chile (71), y la calificación más baja la tiene Venezuela (41), Honduras (37), Nicaragua (36) y Haití (32) (Norris y Grömping, 2019: 6). El ranking de integridad electoral se conforma por la valoración específica de: a) marco normativo; b) procedimientos electorales; c) límites de gastos; d) registro de votantes; e) registro de partidos y candidatos; f) medios de campaña; g) financiación de campaña; h) proceso de votación; i) conteo de votos; j) resultados; k) desempeño de las autoridades electorales. Un tema poco explorado es si con los resultados los responsables de la operación del sistema hacen ajustes estructurales para hacerlo más eficiente o corregir las inconsistencias que se encuentren.

En América Latina se tiene una tradición de muchos años de reuniones interinstitucionales de autoridades electorales, además el intercambio de asistencia técnica es muy fluido. Puede ser el momento de diseñar un proyecto especial para medir la integridad electoral en la región que sea coordinado por la OEA, instancias internacionales que históricamente han dado asistencia técnica a la región como CAPEL o IFES, o replicar el modelo de la Red Mundial de Integridad que está al seno de una universidad con la asistencia de profesores especializados en la materia. Como base se podría considerar el índice de la Red Mundial de Integridad Electoral y hacer ajustes incorporando nuevas variables. Los índices de Integridad Electoral no establecen una variable que indique de manera directa la “calidad del voto”, es decir, si el votante elige a los candidatos más aptos, las mejores propuestas políticas, reeligen a gobernantes bien evaluados o que los resultados electorales reflejen procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Hacer este índice es una labor complicada, pero no inverosímil. Si bien una de las falencias de este artículo es no presentar una serie de variables para poder determinarlos, la idea es provocar para que en un futuro inmediato se pueda discutir y tratar por medio de aproximaciones sucesivas construir un índice. Existen datos duros que nos pueden ayudar a

determinar el escenario, como por ejemplo participación ciudadana en las elecciones, paz pública en la jornada electoral, denuncias por compra, coacción del voto y clientelismo político, estudios de opinión pública que se realizan para determinar la decisión del votante para elegir candidatos (ejemplo: propuesta y trayectoria del candidato vs porte físico o regalos de campaña). Otros datos agregados no vinculados para determinar si en el pasado eligieron bien podría ser: crecimiento económico, generación de empleo, fortalecimiento del Estado de derecho, atención a la salud, índices educativos y seguridad pública, entre otros. El objeto es explorar la responsabilidad que tiene el ciudadano en el proceso de democracia representativa.

VII. CONCLUSIONES. AGENDA BÁSICA PARA FORTALECER LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El mundo cambia a una velocidad rápida, muy superior a la de épocas pasadas. Keane afirma que la democracia “se está volviendo un asunto dinámico, ruidoso y afectado por las fugas” que tiene mayor intensidad y relevancia pública. Esta transformación produce entrar a la era de la “democracia monitorizada”, la que desafía el “pensamiento convencional del pasado, presente y futuro de las democracias” y en donde las elecciones tienen un papel prioritario por ser el mecanismo fundamental de la conexión del poder político-gubernamental con el ciudadano (2018: 7-8). Las elecciones están pasando por procesos complicados, en algunos casos hasta “enfermizos”, ante mayor fragilidad del Estado pueden surgir fenómenos de “violencia, tensiones étnicas, criminalidad, corrupción” (Van Reybrouck, 2017: 53 y 67). En América Latina es necesario sentar las bases de una agenda para el futuro inmediato de las elecciones, que atienda los nuevos fenómenos del entorno democrático, político y global, y al mismo tiempo siga trabajando en conseguir una legitimidad suficiente, que garantice aceptación y paz social de las elecciones. Para contribuir en ese objetivo, se debe considerar trabajar en el fortalecimiento de la cultura democrática de los ciudadanos y la legitimidad de las autoridades electorales.

El binomio propuesto constituye el camino natural para fortalecer a los sistemas electorales. Ciudadanos informados y conscientes de su responsabilidad pública en las elecciones propiciarán cambios a las reglas de competencia política de mejor calidad. Actualmente los partidos políticos y los candidatos son los que imponen las reglas subjetivas de la competencia política teniendo como resultado, en un sin número de casos, llevar a la elección a un campo de batalla de múltiples violaciones a las normas electorales. El estudio de los procesos electorales demanda hacer un análisis de los factores transversales que “refuerzan, distorsionan o socavan los efectos lógicos-abstractos inherentes a los sistemas electorales” (Nohlen, 2013: 34).

Aunque en América Latina son diversos, en esta ocasión nos concentramos en el árbitro electoral y los ciudadanos. Actualmente somos testigos de campañas política que sustituyen la trayectoria de los candidatos y sus propuestas de gobierno, por acciones de clientelismo político, financiamiento ilegal que se materializa en exceso de gastos de campaña y acciones que violentan los derechos políticos de los electores. Después de 40 años de esfuerzos por la democratización sería complicado seguir esperando que el régimen electoral cambie por influencia del sector político. Elaborar una agenda para fortalecer la cultura ciudadana debe ser una labor de política pública del Estado que puede construirse con el liderazgo del árbitro electoral, quien debe buscar aliados eficaces para trabajar en un eje de transversalidad. Cada país deberá construir un traje a la medida, las bases podrían ser: integrar a la educación elemental programas de educación cívica y prácticas ciudadanas; elaborar programas para padres para que conozcan la relevancia de educar desde la familia valores democráticos; construir campañas con el apoyo de los medios de comunicación; organizar una cruzada nacional de valores ciudadanos con grupos privados, universidades y organizaciones de la sociedad civil; socialización de la relevancia de la cultura democrática; y construir índices para valorar avances.

En América Latina “la forma como se eligen autoridades públicas es considerada una de las instituciones más importantes de la democracia”, por eso existe un vínculo inseparable entre reforma política y electoral (Nohlen, 2017: 7). Las reformas se materializan en la ley, un ejemplo a destacar es el reconocimiento constitucional que en diversos países se le otorga al árbitro electoral como cuarto poder. Lamentablemente el mecanismo para la selección de los árbitros electorales no está ajeno de cuotas de poder y dependencias partidistas, como también de presiones durante su operación, sobre todo presupuestales. La autoridad electoral debe tener legitimidad de origen y de ejercicio, de no ser así pueden ser cooptadas por grupos políticos, abriendo así la puerta para el fraude, la polarización social, el debilitamiento institucional y el autoritarismo (Electoral Integrity, 2017: 21). Las irregularidades que se cometan a la hora de nombrar a los árbitros electorales deben ser recurridas por vía de la justicia electoral nacional, en caso de que este órgano también esté cooptado, se debería integrar un proceso expedito en órganos defensores de derechos humanos o judiciales internacionales. El árbitro electoral también debe hacer su esfuerzo para que la elección se organice de manera impecable y poder llevar el proceso garantizando la equidad en la competencia. El desempeño eficaz es su mejorar arma y ante ataques políticos, si cuenta con una sociedad con cultura cívica e informada, serán sus mejores defensores.

El desempeño del sistema electoral tiene que estar periódicamente monitoreado. América Latina debe tener su propio esquema de evaluación, que sea similar al desarrollado por la Red Mundial de Integridad Electoral, al que le pueden sumar componentes de cultura cívica. La región tiene una amplia tradición en asistencia técnica, podría desarrollar un modelo propio y proponer un mecanismo para que se lleve a cabo en cada país. Los responsables de levantar información pueden ser organizaciones no gubernamentales especializadas o universidades. En la región se han hecho esfuerzos, se han men-

cionado temas de agenda, pero no se materializa su permanencia (Electoral Integrity, VV.AA, 2017). El evaluar permitirá construir indicadores que señalen ventanas de oportunidad, documenten avances, retrocesos y sitúen al árbitro electoral en parámetros específicos de efectividad.

Los sistemas electorales en América Latina no estarán ajenos de los efectos de la era digital o del *big data*. Este tema que no fue tratado en el texto, es necesario hacer una apostilla breve porque está impactando en las elecciones y en los próximos años tendrá un papel central. Desde las elecciones presidenciales del 2016 en Estados Unidos de América se habló de manipulación de votantes utilizando herramientas digitales. Estas tecnologías están rompiendo fronteras, se construyen por algoritmos que son diseñados por expertos en neurociencia y que tienen como objeto persuadir y cambiar hábitos. La manipulación digital es un campo poco explorado, controlado, y está presente de una manera muy dinámica y a veces anónima (Lanier, 2018). La *big data*, su empleo, es una realidad en los procesos electorales utilizando la psicología de la persuasión digital para influir en los votantes. Se afirma que su utilización en las campañas permite tener un acercamiento segmentado y personalizado en los votantes (inteligencia de datos utilizado para campañas). Este mecanismo que está ya presente en los procesos electorales anhela a organizar nuevas sociedades (confluencia social), por medio de mecanismos computacionales “que sustituyan a la política y a la democracia” (Zuboff, 2020: 37). Realmente es un campo poco explorado, no existen estudios científicos que comprueben que pueda ser determinante en una elección; sí existen evidencias de que es efectivo para procesos de manipulación de conciencias, sobre todo en temas de consumo. Se tiene que estar preparado para los cambios del mundo digital en las elecciones. Este es motivo adicional que reitera el compromiso inalienable para fortalecer la cultura democrática de la sociedad, y ante el escenario planteado no vulneren su derecho democrático.

Finalmente, en América Latina se debe iniciar el diálogo para construir la agenda electoral de la próxima década. Prever de manera precisa el futuro es una labor compleja e incierta. Ante este escenario es fundamental cuidar lo construido en materia de institucionalidad electoral, y generar nuevos diques de contención que permitan mantener la regularidad de las elecciones. Hacer nuevos esfuerzos para fortalecer al árbitro electoral es un objetivo que no se puede desestimar. La labor debe ser integral para poder embonar un círculo virtuoso entre una ciudadanía responsable y un arbitro que garantice el resultado de la voluntad social. Si este binomio funciona, los actores que disputan el poder político se ajustarán a una realidad de mayor calidad democrática. ■

BIBLIOGRAFÍA

ACE Electoral Knowledge Network (s.f.) *"Integridad electoral"*.
Disponible en: <<https://aceproject.org/ace-es/topics/ei>> [consultado el 30 de septiembre de 2020].

Alanís Figueroa, María del Carmen (2017), *"Acceso a la justicia y la integridad electoral: un informe de políticas de la iniciativa por la integridad electoral"*, Informe de política no. 3, Kofi Annan Foundation.

https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/uploads/2017/08/Access-to-Justice-and-Electoral-Integrity_ESPANOL.pdf

Albala, Adrian; Vieira, Soraia Marcelini (2014), *"¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente"*, Revista de Ciencia Política, vol. 52, no. 1: 145-170.

Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; y Tagina, María Laura (ed.) (2018), *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Madrid, CIS.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1989), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, USA, Sage Publications, Inc.

Auyero, Javier (comp.) (1997), *¿Favores por votos? Estudio sobre el clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

Bauman, Zygmunt (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona, Tusquets Editores.

Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI de España editores.

Benítez Rodríguez, Roberto Carlos (2020), *Fortaleza institucional en la administración electoral en América Latina: en búsqueda de una nueva tipología para el estudio de los órganos de administración electoral*, Tesis de grado de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO Ecuador. <http://200.41.82.22/bitstream/10469/16099/8/TFLACSO-2020RCBR.pdf>

Birch, Sarah (2008), “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis”, *Electoral Studies*, vol. 27, Issue 2: 305-320.

Birch, Sarah (2011), *Briefing Paper. Electoral Corruption*, Institute for Democracy & Conflict Resolution, (IDCR-BP-05/11), University of Essex. http://repository.essex.ac.uk/4484/1/05_11.pdf

Brewer-Carías, Allan R. (2007), “El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la Constitución”. Ponencia para las VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo y el VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 25-27 de julio de 2007.

Camp, Roderic, Ai (2012), *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carreras Casadevall, Francesc de y Valles, Josep M. (1997), *Las Elecciones, Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, Blume.

Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos (2019), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, 2ª ed., México, Grijalbo.

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (1977), *La Comisión Trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista, Cuadernos semestrales, no. 2 y 3.*

Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar, 4ª ed., México, Edit. Joaquín Mortiz.*

Cotteret, Jean Marie; y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales, (trad. de J. García Bosh), Barcelona, Oikos-Tau, 1973.*

Dahl, Robert (1989) *La poliarquía. Participación y oposición, Madrid, Técnos.*

Diamond, Larry (2002), *"Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes, Journal of Democracy, vol. 13, no. 2, Johns Hopkins University Press: 21-35.*

Díaz Santana, Héctor (2002), *"El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto", en Perfiles Latinoamericanos, núm. 20, México, FLACSO: 101-129.*

Donsanto, Craig C. (1988), *Federal prosecution of election offenses, USA, Department of Justice.*

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política: México 1993-2001, México, Siglo XXI Editores.*

Ferejohn, John (2002), *Judicialización de la política, politización de la ley", Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. 45, no. 184: 13-49.*

Fernández Barbadillo, Pedro María (2013), *“La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales iberoamericanos”*, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 28: 217-250.

Freidenberg, Flavia; Levitsky, Steven (2007), *“Organización informal de los partidos políticos en América Latina”*, *Desarrollo Económico*, vol. 46, no. 184: 539-568.

Freidenberg, Flavia; y Uribe Mendoza, Cristhian (2019), *“Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”*, *Revista de Estudios Políticos*, 185, julio/septiembre: 191-223,
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>

H. Corrochano, David y Díaz Santana, Héctor (2001), *“Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral y la alternancia del 2000”*, en *América Latina Hoy*, vol. 29, *Revista de Ciencias Sociales*, Ediciones Universidad de Salamanca: 133-152.

H. Corrochano, David (2002), *“El clientelismo postmoderno”*, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, México, FLACSO: 131-156.

Herron, Erik S.; Pekkanen, Robert J.; Shugart, Matthew S. (2018), *The Oxford Handbook of Electoral systems*, New York, Oxford University Press.

Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

IDEA International (2006), *Electoral management design. The International IDEA handbook*, Suecia, Bulls Graphics.

Keane, John (2018), *Vida y muerte de la democracia”*, México, Fondo de Cultura Económica.

Jaramillo, Juan (2007), *“Los órganos electorales supremos”*, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, IFE, IDEA, IIDH, TEPJF, Universidad de Heidelberg.

Krotz, (1990), *“Antropología, elecciones y cultura política”*, *Nueva Antropología*, vol. 11, núm. 38: pp. 9-19.

Lanier, Jaron (2020), *Diez razones para borrar tus redes sociales de inmediato*, Madrid, Penguin Random House.

Lenk, Kurt; y Neumann, Franz (eds.) (1980), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.

Lehoucq, Fabrice (2003), *“Electoral fraud: causes, types and consequences”*, *Annual Review of Political Science*, vol. 6: 233-256.

<https://doi.org/10.1146/annuerev.polisci.6.121901.085655>.

Lijphart, Arend (1984), *“Advances in the Comparative Study of Electoral Systems”*, *World Politics*, núm. 36: 424-436.

López Pintor, Rafael (2000), *Electoral management bodies as institutions of governance*, UNDP.

March, James G.; y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.

Méndez de Hoyos, Irma (2014), *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, no. 26, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Méndez de Hoyos, Irma (2017), *“La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica”* *Foro Internacional*, vol. LVII, no. 229, julio-septiembre, El Colegio de México: 640-685.

Michels, Robert (1991), *Los partidos políticos*, 4ª reimpresión, Argentina, Amorrortu Editores.

Negretto, Gabriel L. (2010), *“La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso”*, *Desarrollo Económico*, vol. 50, no. 198, julio-septiembre, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social: 197-221.

Nichter, Simeon (2018), *Relational clientelism in Latin America, USA*, Cambridge University Press.

Nogueira Alcalá, Humberto (2017), *“La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”*, *Estudios constitucionales*, vol. 15, no. 2: 15-82,
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>

Nohlen, Dieter (2004a), *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Biblioteca de la Reforma Política, no. 4, Asociación Civil Transparencia Internacional e International IDEA.

Nohlen, Dieter (2004b), *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José (comp.) (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, IFE, IDEA, IIDH, TEPJF, Universidad de Heidelberg.

Nohlen, Dieter (2013), *"Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos"*, *Revista Española de Ciencia Política*, no. 31, marzo: 9-39.

Nohlen, Dieter (2014, agosto 22), *"Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina"*, Conferencia impartida en la Universidad de Tabasco. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=U3oqD7sIUdM>

Nohlen, Dieter (2017), *"Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas"*, *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, núm. 1: 5-29.

Norris, Pippa; Cameron, Sara; Wynter, Thomas (2019), *"Challenges in American Elections"*, *Electoral integrity in America. Securing democracy*, Norris, Pippa; Cameron, Sara; Wynter, Thomas (edited), New York, Oxford University Press: 3-29.

Norris, Pippa; Grömping, Max (2019), *Electoral Integrity Worldwide. The Electoral Integrity Project*, Sydney, Australia: Department of Government and International Relations Social Sciences Building, University of Sydney.

North, Douglas (2003), *"Instituciones, Ideología y Desempeño Económico"*, *Cato Journal*, vol. 11, no. 3: 477-488. Disponible en: <https://www.elcato.org/instituciones-ideologia-y-desempeno-economico>, [fecha de consulta 30 de septiembre de 2020].

Orozco Henríquez, José de Jesús (2019), *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, IIJ-UNAM.

Panbianco, Angelo (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos* (trad. de M. Trinidad), Madrid, Alianza Editorial.

Pérez Duharte, José Alfredo (2012), *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, Tesis doctoral presentada en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/22274/1/T34559.pdf>

Rae, Douglas (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo*, Madrid, Ediciones CITTEP.

Rosales, Carlos Manuel (2009), "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica", *Revista IIDH*, vol. 49, enero-junio, San José de Costa Rica: 265-307.

Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

Schedler, Andreas (2002), "Elections without democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, Johns Hopkins University Press: pp. 36-50. doi:10.1353/jod.2002.0031.

Thompson, José (2008), "Reforma electoral en América Latina: tendencias y perspectivas", *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Tovar Mendoza, Jesús (2016), "Las metareglas del juego electoral", *D. Nohlen, México y el desarrollo de la democracia en América Latina* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 27-35.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2005), "Sistemas electorales en América Latina", *Revista del IIDH*, vol. 42: 211-225.

Valdés, Leonardo (2016), *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 7, México, INE.

Van Reybrouck, David (2017), *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia, México, Taurus.*

Valles, Joseph y Bosch, Agustín (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo, España, Ariel.*

VV.AA. (2017), Electoral Integrity (2017), *Reporte final. Integridad Electoral en América Latina, Kofi Annan Foundation Initiative.* https://www.kofiannanfoundation.org/web/app/vvuploads/2018/05/180522_KAF_Electoral-IntegrityElConferenceinMexico_spanish_web.pdf.

Ward, Norman (1949), "Electoral corruption and controverted elections", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 15, no. 1: 74-86. <https://doi.org/10.2307/137956>

Zovatto, Daniel (2018), "El estado de la democracia en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática", *Revista Derecho Electoral*, no. 25, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: 1-24.

Zuboff, Shoshana (2020), *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder, Madrid, Paidós.*

