

# Why Elections Fail?<sup>1</sup>

PIPPA NORRIS<sup>2</sup>

*El libro trata sobre los errores y fallos de las elecciones alrededor del mundo. En ese sentido, se comparan características estructurales, institucionales e internacionales como perspectiva alternativa para analizar por qué las elecciones fallan en lograr los estándares internacionales. Se argumenta en el libro que las reglas que previenen que los actores políticos manipulen las elecciones son necesarias para asegurar la integridad, sin embargo, también es necesario que los oficiales tengan suficientes recursos para manejar las elecciones de manera adecuada.*

## CONTENIDO

I – ¿Por qué fallan las elecciones? .....	1
II– Evidencia.....	4
III – Restricciones estructurales.....	6
IV- Fuerzas internacionales.....	7
V- Chequeos institucionales .....	9
VI- Manejo electoral .....	10

## I – ¿POR QUÉ FALLAN LAS ELECCIONES?

Como se comprobó en el libro anterior de la trilogía, la falta de integridad tiene serias consecuencias ya que afecta la legitimidad de las autoridades electas, daña la satisfacción con la democracia, reduce la confianza pública en los partidos políticos y en el parlamento, y debilita los resultados electorales. Un efecto negativo de la falta de integridad electoral en un Estado es el surgimiento de protestas violentas que pueden desestabilizar a los Estados, especialmente en regímenes híbridos que carecen de los poderes coercitivos de las autocracias absolutas y de la legitimación de las democracias maduras. En economías emergentes como Kenia y Tailandia, los procedimientos disputados han generado inestabilidad y disminuido la confianza de los inversionistas.

Las elecciones competitivas multipartidistas son la base para la rendición de cuentas democrática, conectando a los ciudadanos con el Estado, y empoderando a los electores para

<sup>1</sup> Síntesis elaborada por: Claudia Elvira López Ramos.

<sup>2</sup> Norris, P. (2015): *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.

“sacar a los villanos” si se encuentran insatisfechos de los líderes impopulares. Ahí donde las elecciones contenciosas son seriamente deficientes o incluso fallidas, este mecanismo se vuelve insuficiente para librar al mundo de los gobernantes corruptos, vendidos o incompetentes, propiciando que los ciudadanos críticos al régimen prefieran acudir a las barricadas en lugar de votar, y que la cadena vertical de la rendición de cuentas electoral que relaciona a los ciudadanos con las autoridades se corra o rompa. En aquellos lugares en los que otros canales horizontales de rendición de cuentas públicas permanecen débiles, las elecciones por sí solas no son garantía suficiente para la gobernanza electoral, no obstante, siguen siendo la base de la misma.

### *The Concept of Electoral Integrity*

La noción general de la integridad electoral se refiere al respeto en las elecciones de los estándares internacionales y de las normas globales que determinan cuál es la conducta apropiada durante las mismas. Estos estándares han sido adoptados en una serie de convenciones, tratados, protocolos, jurisprudencia y principios autorizados por la comunidad internacional. De forma posterior a la ratificación, los estándares internacionales son aplicables durante todo el proceso electoral en aquellos países que se hayan sometido a los mismos; es decir, dichos estándares establecen ciertas obligaciones para los Estados tanto en el periodo preelectoral, como en la campaña, el día de la elección y el conteo de votos.

Una de las principales razones del porqué la ratificación de instrumentos internacionales fortalece los derechos humanos es la labor de los mecanismos domésticos, ya que la ratificación de tratados internacionales empodera a los ciudadanos para que presionen al gobierno y le exijan que cumpla con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, la manera en cómo los principios son interpretados y trasladados a leyes domésticas y procedimientos administrativos, implica un proceso complejo. La interpretación textual de los mismos es diferente entre los países y culturas, de manera que lo que para una sociedad implica un estándar apropiado, puede ser considerado como violatorio de derechos humanos en otra (un ejemplo de ello son las prácticas relacionadas a la participación -ya sea voluntaria u obligatoria- durante el día de la elección, aquellas según las cuales el registro de los votantes debe ser una iniciativa individual o del Estado, así como aquellas relacionadas con la presentación obligatoria de la credencial de elector antes de votar). No obstante, la noción de “integridad electoral” basada en los acuerdos internacionales de derechos humanos es mucho más poderosa, integral y compleja, que aquella que sólo hace un énfasis general en el fraude electoral y las malas prácticas durante el día de la elección, como el caso del robo de las boletas de votación, la compra de voto o el fraude en el conteo.

Ahora bien, para definir qué se entiende por elecciones libres y justas, genuinas o democráticas –algunos de los términos más usados en los titulares de las noticias y por los reportes de los observadores en la comunidad internacional- generalmente se hace hincapié en una lista que refleja los principios clásicos. Los lineamientos generales IDEA Internacional identifican veinte obligaciones internacionales, las cuales son consideradas como los “bloques de construcción clave”. Con base en este entendimiento, los Estados están obligados a proteger los derechos al voto de todos los ciudadanos, a salvaguardar las oportunidades de todos los candidatos y partidos

para contender libremente, a mantener las contiendas durante intervalos regulares, a proteger a los candidatos y ciudadanos del peligro de la violencia política o la intimidación, y a brindar procesos judiciales prontos y expeditos para resolver las quejas y disputas.

Ahora bien, en la práctica (como se mencionó previamente), la forma en cómo estos principios abstractos se traducen en leyes nacionales y procedimientos administrativos implica un proceso complejo. Pese a esto, las obligaciones adoptadas en los tratados internacionales proveen una base mínima para la integridad electoral y, aunque no de manera absolutamente relativa, estos principios abstractos están abiertos a diferir de interpretaciones legítimas cuando se trasladan a leyes y prácticas nacionales.

Pippa Norris señala que, en lugar de limitar la comparación a un régimen en particular, el presente estudio deja a un lado aquellas hipótesis construidas a partir de enfoques convencionales y adopta un esquema comparativo global. El libro empieza desde una posición más agnóstica según la cual, las malas prácticas electorales en cualquier país alrededor de mundo pueden surgir a raíz de las limitaciones de la gobernanza democrática, es decir, ya sea de restricciones a derechos humanos y violaciones cometidas por el régimen o sus oponentes, o de una falta de la capacidad estatal por parte de las autoridades para controlar las elecciones de manera efectiva. La adopción de esta posición se debe a que, un enfoque escéptico y abierto a la evidencia de las razones precisas detrás de cualquier mala práctica, es más integral y realista que aquellos enfoques que se basan en suposiciones *a priori*, según las cuales cualquier deficiencia deriva ya sea de la manipulación intencional o de una casualidad e incompetencia administrativa.

#### *Sequential Stages in the Electoral Cycle*

Desde hace casi una década, la comunidad internacional ha entendido que la asistencia y la vigilancia electoral no se deben enfocar solamente en el día de la elección, o incluso en el corto periodo de la campaña oficial; sino que, cada elección debe ser entendida como un proceso cíclico que envuelve una larga serie de pasos secuenciales. La idea de un ciclo electoral actualmente se ha vuelto el “estándar de oro” para la comunidad internacional que busca fortalecer la capacidad de los órganos de directivos electorales, e invertir en un desarrollo sustentable a largo plazo. De acuerdo con este enfoque, las fallas pueden surgir en cualquier etapa del proceso electoral, siendo la primera de ellas el diseño de las leyes electorales, tales como aquellas que se refieren al establecimiento de requisitos restrictivos o complicados para una nominación a una candidatura, o la adopción de umbrales de votación excesivamente altos.

#### *Plan of the Book*

El libro busca determinar la relativa importancia de las condiciones estructurales, las fuerzas internacionales y los diseños institucionales en la integridad electoral, usando tanto evidencia internacional analizada a través de modelos rigurosos y específicos, como una selección de casos de estudio que ilustran los cambios a través del tiempo en países específicos.

## II- EVIDENCIA

Con relación a la evidencia que les permite a los analistas explorar en cuáles elecciones se siguen los estándares internacionales de integridad electoral y en cuáles no, idealmente esta evidencia debe seguir los requerimientos estándar de la investigación científica. Es decir, la evidencia debe ser precisa, sistemática, válida, comprobable y legitimada.

Los reportes publicados por los observadores internacionales respecto a sus misiones representan una fuente de evaluaciones ampliamente respetada, un ejemplo de ello son las publicaciones emitidas por la OEA, la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, entre otras. Sin embargo, durante la última década la “imagen” presentada por estos reportes se ha vuelto cada vez más turbia debido a la proliferación de grupos de monitoreo internacionales, quienes producen evaluaciones divergentes respecto a las mismas elecciones. Es por esto que algunos académicos tratan de distinguir entre las organizaciones observadoras de “alta” y “baja” calidad; no obstante, en la práctica, debido a la falta de acreditación imparcial de las misiones de observación, la línea divisoria entre ambos tipos de organizaciones es de alguna manera difusa. En adición a lo anterior, no ha sido claramente establecido si los reportes de los observadores se basan en estándares consistentes a través del tiempo, o si estas expectativas se han alterado con la expansión de las misiones internacionales y el desarrollo del pensamiento de los derechos humanos (aproximadamente a partir de los años ochenta).

Entre algunas otras fuentes de evidencia se encuentran los reportes en los medios de comunicación, las encuestas de opinión pública, los experimentos, la investigación forense-electoral y el registro de casos judiciales. En el primero caso, se señala que muchos estudios han confirmado que la información generalmente fluye desde los Estados más ricos y grandes hacia la periferia, de manera que la cobertura de las noticias mundiales en diversos países de África y América es relativamente limitada. Esto es relevante pues, si bien en principio podría asumirse que cualquier problema no reportado por los medios de comunicación simplemente no ocurrió, ello no es preciso ya que en muchas partes del mundo el silencio en los medios generalmente se atribuye a la falta de libertades periodísticas.

Respecto a las encuestas de opinión pública, Norris hace énfasis en que la correlación entre las masas y la élite sugiere que el público en general es capaz de hacer evaluaciones racionales y aproximadas acerca de la integridad electoral de su propio país. Dichas percepciones están fuertemente influenciadas por diversos elementos proporcionados por los partidos políticos, el uso de las comunicaciones políticas, al igual que las calificaciones educativas y las habilidades cognitivas de cada persona. Pese a esto último, en los regímenes autocráticos más represivos, donde la libertad de expresión y los medios de comunicación están fuertemente controlados, puede haber mucha diferencia entre las evaluaciones públicas y el desarrollo real de malas prácticas.

En este capítulo se señala que, para el mejoramiento en la medición de la integridad electoral, es esencial que los estudios pasen de ver las elecciones como una caja negra evaluada por un juicio simple de “acierta-falla” durante el día de la elección, a sumergirse en los detalles sobre cómo funcionan las elecciones realmente. Los estudios previos sólo se habían enfocado en el rol de las élites gobernantes y los partidos políticos en el poder, para determinar la manera en como las contiendas funcionaban. Asimismo, los modelos que tenían como base al actor racional se enfocaban en aquellos actos de manipulación intencional por parte de los líderes autocráticos para asegurar el poder, sin embargo, desde la óptica del presente estudio, las élites gobernantes podrían no ser las responsables de todos los problemas que podrían surgir de la compleja interacción de múltiples actores.

De acuerdo con Norris, las malas prácticas pueden surgir de diversas instancias durante el proceso electoral, como el caso de los contendientes de la oposición, las fracciones partidistas y los mismos candidatos que buscan dañar la legitimidad de los resultados. Algunos de los factores que pueden influir en el surgimiento y desarrollo de las malas prácticas pueden ser: la incompetencia de los funcionarios locales o nacionales encargados de supervisar las elecciones, la falta de regulación en el financiamiento político o en la difusión de campañas, la parcialidad de las cortes responsables de resolver las disputas electorales, las posibles fallas de las fuerzas de seguridad al tratar de controlar protestas pacíficas, así como la falta de compromiso por parte de la comunidad internacional al negarse a monitorear alguna elección, entre otras. Esto pone en relieve la noción de un ciclo electoral, en la cual se presta atención al rol de los diversos actores involucrados en las diversas etapas de la gobernanza electoral, pues mientras la responsabilidad final de las elecciones recae en el Estado, múltiples actores y agencias tienen un papel en el proceso, el cual necesita ser definido.

En el capítulo se precisa que sería un gran error asumir que los problemas relacionados con el tema de integridad electoral están confinados en las llamadas “autocracias electorales”, si se toma en cuenta que ciertos tipos de irregularidades y protestas ocurren generalmente en muchos regímenes híbridos. Ahora, si bien es cierto que generalmente la reserva de “capital democrático” de cada país (construido con base en el tiempo en que éste ha sido democrático) suele ser un fuerte predictor de los niveles contemporáneos de integridad electoral del mismo, esto no implica que entre más larga o fuerte sea la trayectoria democrática de un país, los niveles de integridad electoral del mismo necesariamente deban ser más altos. Se pone como ejemplo el caso de diversos Estados europeos que establecieron en su territorio el sistema multipartidista y de elecciones competitivas durante los primeros años de la década de los noventa, los cuales, de acuerdo con el criterio de expertos, tienen niveles altos de integridad electoral (Costa Rica, Lituania, República Checa, entre otros); esto en contraposición al caso de países como Italia y Japón cuyos niveles de integridad electoral son bajos de conformidad con los criterios internacionales, pese a mantener elecciones multipartidistas en su territorio por décadas o incluso siglos.

### III – RESTRICCIONES ESTRUCTURALES

En principio se analiza la evidencia con base en las teorías de la modernización, las cuales forman la tradición más antigua en la literatura que busca entender la transición democrática de los regímenes que solían ser autocráticas, así como la consolidación de la democracia en los mismos. Durante las últimas seis décadas, una extensa literatura ha relacionado a la modernización social con los procesos de democratización; los patrones simultáneos de desarrollo, crecimiento económico, industrialización, urbanización, la propagación de las comunicaciones, y el acceso más amplio a la educación, han sido teorizados desde esta perspectiva como el estándar “habitual sospechoso”, ya sea para conducir al cambio democrático y cultural, o para mantener los regímenes democráticos una vez que la sociedad ha alcanzado un punto de inflexión en el desarrollo socioeconómico.

La larga tradición de investigación ha pasado de comparar niveles simples y crudos del per cápita de un país, a adoptar muchos otros factores estructurales y culturales ligeramente relacionados con el “paradigma de la modernización”, incluyendo el rol de clases, la desigualdad en el ingreso, la huella histórica de los valores religiosos, el “curso” de los “recursos naturales”, el tamaño físico y la geografía de los estados, el rol de los valores culturales y la división a través de diversas comunidades étnicas. Con relación a lo anterior y debido a los vínculos cercanos entre la democracia y las elecciones, la lógica de la “Hipótesis de Lipset” sugiere que muchos de los problemas de la integridad electoral son probablemente mejor explicados por las desafiantes condiciones socioeconómicas y culturales bajo las cuales muchas de las elecciones se han celebrado en años recientes, como es el caso de Afganistán o la República Democrática del Congo.

Al final del capítulo se demuestra que la riqueza en un país está directa y consistentemente asociada con una mejor integridad electoral, con independencia del nivel de controles estructurales utilizados en modelos sucesivos. En otras palabras, una vez que un país ha alcanzado un umbral mínimo de desarrollo económico (alrededor de los \$15,000 PIB per cápita), se asume que las elecciones generalmente siguen los estándares internacionales. Entre los países más pobres que se encuentran debajo de este umbral, las elecciones se vuelven operaciones de mayor riesgo y las malas prácticas generalmente se vuelven más comunes.

Por una parte, las explicaciones sociológicas sugieren que las sociedades más prosperas expanden el tamaño de las clases medias moderadas, generando con ello asociaciones, sindicatos, y redes organizacionales profesionales que fungen como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado, fortaleciendo con ello el acceso a la información a través de la alfabetización, la escolarización, los medios de comunicación masiva, el fortalecimiento de los valores culturales de confianza y tolerancia asociados con la democracia, y la reducción de los extremos entre la gente pobre y rica dentro de las sociedades agrarias (a esto se le denomina en el estudio como la “ruta directa”). Por otra parte, las teorías institucionales sugieren que las naciones más prósperas también tienen los recursos (humanos, financieros y técnicos) para

fortalecer la capacidad de control del sector público y facilitar que las elecciones sigan los estándares internacionales (esta es la llamada ruta indirecta).

Además, en dicho capítulo se confirmó que, entre otras limitaciones, los países con abundancia de recursos naturales (medidos con base en los ingresos per cápita provenientes del petróleo y el gas, como porcentaje del PIB) usualmente tienen problemas con la calidad de sus elecciones, al igual que con procesos de democratización más amplios. Las economías dependientes de los recursos naturales y del petróleo normalmente general Estados rentistas que benefician a las élites adineradas, pero en los cuales hay una desigualdad socioeconómica muy marcada, falta de inversión en capital humano y en servicios de bienestar básicos, una economía construida con base en el trabajo de migrantes y trabajadores expatriados sin derechos civiles o protección laboral, así como una política basada en el mecenazgo del denominado “capitalismo del Estado compinche”. Aunado a lo anterior, otro de los descubrimientos expuestos en este capítulo señala que las elecciones celebradas en los Estados cercanos al Ecuador y aquellas celebradas en países con una cultura predominantemente ortodoxa o musulmana, se encuentran en una situación de mayor riesgo a tener problemas con la calidad de sus elecciones.

Finalmente, se señaló que en aquellos países que hacen la transición de autocracias a democracias, las primeras elecciones celebradas con posterioridad a esta transición son las más riesgosas; con la salvedad de que bajo circunstancias favorables, economías emergentes en las cuales los ciudadanos hayan vivido por décadas bajo el autoritarismo de Estados de un solo partido o bajo dictaduras militares (como fue el caso de Eslovaquia, Lituania y Chile) pueden desarrollar procesos electorales efectivos en los cuales se sigan los estándares internacionales dentro de un periodo relativamente corto.

#### IV- FUERZAS INTERNACIONALES

Este capítulo analiza o trata de entender los diversos intentos de la comunidad internacional para preservar las normas globales y los estándares electorales universales, en el mismo se desarrolla un argumento alternativo con base en el cual se busca explicar por qué algunas elecciones tienen éxito mientras que otras fallan. Las estrategias más comunes usadas por organizaciones multilaterales prodemocráticas, así como por contribuyentes bilaterales, implican la apertura de las barreras para la difusión de normas globales mediante el libre flujo de información a través de las fronteras nacionales, la búsqueda de asistencia técnica que sea invertida en los procesos electorales, así como el apoyo a grupos nacionales e internacionales de observadores que monitoreen las elecciones, en combinación con presiones diplomáticas que amenazan o castigan a aquellos regímenes que violan los estándares internacionales.

Este repertorio estándar de “soft power” está diseñado para mejorar la calidad de las elecciones multipartidistas y de ese modo, fortalecer la transición de una autocracia a un modelo democrático en los países en desarrollo. La globalización a través de las comunicaciones cosmopolitas, la apertura de las barreras comerciales y la adscripción a organizaciones regionales, pueden ser entendidas como el proceso a largo plazo más general; por su parte, la provisión de ayuda para

el desarrollo y las funciones de asistencia pueden entenderse como estrategias de mediano plazo sobre elecciones sucesivas, mientras que la observación electoral es la actividad más específica a corto plazo en una contienda en particular.

La evaluación de casos selectos sugiere que la asistencia para el desarrollo puede fortalecer la calidad de las elecciones, a través de la provisión de recursos, la transferencia de conocimiento y la construcción de capacitación técnica entre los cuerpos electorales. Sin embargo, al mismo tiempo hay diversas razones del porqué el impacto general del compromiso internacional puede resultar limitado. La investigación más exhaustiva ha explorado en qué momento el despliegue de misiones de monitoreo por parte de organizaciones regionales comprometidas con las normas globales, desincentiva el fraude en las urnas y la manipulación del conteo de votos en el lugar de la votación. Los resultados sugieren que esta intervención generalmente tiene un impacto modesto en los lugares de votación locales, pero esto no necesariamente contribuye a general un mayor nivel de honestidad alrededor del país, sino que en su lugar lo que ha identificado son efectos de desplazamiento.

En años recientes han proliferado organizaciones de monitoreo cuyas misiones tienen como finalidad el enaltecimiento de los estándares internacionales, mientras que otras se muestran indiferentes a estos valores. Como resultado de esto, los gobiernos actualmente pueden elegir a qué organización invitar para que funja como observador en sus elecciones, un ejemplo de ello son los regímenes autoritarios que eligen a aquellas organizaciones de monitoreo que comparten sus vínculos y valores. La consecuencia de esto ha sido la disminución de la autoridad y el impacto de los reportes críticos publicados por organizaciones regionales como la OEA y la OSCE. Pese a esto, el que los organismos de monitoreo reporten los problemas que identifican en ciertas elecciones, ello no necesariamente significa que los Estados tengan la voluntad, los recursos o la capacidad para enfrentarlos. Por lo menos en el pasado, los esfuerzos por parte de la comunidad internacional generalmente centraban su atención y ayuda en los problemas más dramáticos de las elecciones a nivel transnacional, proporcionando soluciones a corto plazo, como fue el caso de las elecciones celebradas en Afganistán durante 2004, en las cuales se invirtieron recursos en equipamiento, vehículos, personal temporal y consultores.

La evidencia analizada en este capítulo confirma que la globalización sí tiene un impacto en la integridad electoral de manera que, como se predijo, aquellas sociedades consideradas “cosmopolitas” tienden a celebrar elecciones bajo los estándares internacionales. Esto gracias al fortalecimiento del flujo de información internacional a través de las fronteras nacionales, a la implementación de tratados comerciales de interdependencia, a los flujos de comunicación y a la adhesión a organizaciones multilaterales. Por razones similares, la calidad general de las elecciones dentro de una región en particular también influye en la integridad electoral dentro de países en específico. Una vez que la globalización y los efectos regionales son introducidos dentro de los modelos, los factores estructurales iniciales de desarrollo económico y de recursos naturales, no dejan de jugar un papel importante.

Finalmente, aunque la ayuda proporcionada para la elección, así como los observadores electorales son dos de los instrumentos diseñados para fortalecer las elecciones más usados, la evidencia transnacional comparada en el capítulo no pudo establecer una relación significativa en el nivel agregado entre estas intervenciones y la calidad contemporánea de las elecciones alrededor del mundo. Una de las razones de por qué ocurre esto es debido al papel de los efectos de selección para determinar cuáles elecciones reciben la mayor parte de la atención por parte de la comunidad de desarrollo. Además, el efecto de las intervenciones y programas específicos son mejor evaluados por métodos como estudio del tipo “antes y después”, encuestas sociales, entrevistas cualitativas, experimentos de campo; esto en contraposición a los enfoques generalizados de los análisis estadísticos desarrollados a un nivel macro y tomando como base un punto específico del tiempo.

## V- CHEQUEOS INSTITUCIONALES

Este capítulo busca entender el rol de los pesos y contra pesos constitucionales en el combate al abuso de poder y la manipulación de las reglas y procesos electorales por cualquier actor, especialmente el partido en el poder. El concepto de “gobernanza electoral” ha sido definitivo por Hartlyn y otros como “...*la interacción de las reglas y prácticas organizacionales, constitucionales, legales e institucionales, que determinan las reglas básicas para los procedimientos de elección y la competencia electoral; organizan campañas, el censo electoral y los registros del día de la elección; y a su vez resuelven y certifican los resultados*”.

De acuerdo con Pippa Norris, las disposiciones constitucionales de más alto nivel en cualquier Estado, las cuales proporcionan un contexto más amplio para la integridad electoral, están ejemplificadas por el tipo de régimen, el sistema electoral de partidos, el rol y los poderes de la Legislatura y el poder Ejecutivo, así como la independencia de las cortes y el poder Judicial. Sin embargo, la gobernanza electoral también es moldeada por el rol de las principales agencias administrativas que ejercen autoridad directamente respecto a la implementación de las leyes y procedimientos electorales, lo cual se conoce generalmente como los cuerpos de dirección electoral (electoral management bodies-EMB), al igual que una amplia gama de agencias administrativas responsables de regular dimensiones específicas como la delimitación de barreras, el financiamiento político y las comunicaciones de campaña. Una de las principales preguntas derivadas de esta distinción es en qué medida las EMBs pueden ser diseñadas para fortalecer la calidad de las elecciones, incluso en autocracias que tienen condiciones constitucionales desfavorables.

Se señala que de acuerdo con los argumentos del liberalismo clásico y la democracia consociacional, las instituciones que distribuyen poderes y responsabilidades para la gobernanza electoral, vertical y horizontalmente, entre diferentes niveles y agencias de gobierno, proveen pesos y contrapesos que contribuyen a la prevención de abusos potenciales por parte de cualquier actor (incluyendo a los titulares de los puestos de elección popular). Aunado a esto, se considera que las constituciones en las cuales se prevé una distribución de poderes, fortalecen la confianza en la equidad, imparcialidad y credibilidad del proceso electoral, incluso entre los

candidatos y partidos perdedores. Asimismo, se estima que con el aumento de los incentivos y las oportunidades para la comisión de fraude en las casillas de votación, el riesgo del ejercicio de malas prácticas por parte de los candidatos es mayor en aquellos sistemas electorales de un solo distrito, en donde incluso un solo voto puede marcar la diferencia entre la victoria o la derrota.

La evidencia presentada en este capítulo proporciona un soporte considerable respecto a las ventajas de muchas instituciones que son consideradas como el corazón de cualquier disposición constitucional distribuidora de poder. Con base en ello, se concluye que los sistemas proporcionales electorales, los parlamentos fuertes, así como la libertad de prensa, permiten salvaguardar la integridad del proceso electoral, proporcionando controles a la manipulación y a los fraudes en las diferentes etapas del ciclo electoral. La importancia de estos descubrimientos radica en que las reformas institucionales, tales como las iniciativas para fortalecer la capacidad y poderes de los legisladores y de los medios de comunicación independientes, son más susceptibles de tener algún tipo de intervención programática, a diferencia de las condiciones estructurales como los niveles de modernización societal y de desarrollo económico -los cuales generalmente evolucionan de forma lenta durante décadas o incluso siglos- o el qué tan ligadas están las sociedades a las redes globales de comercio y comunicaciones internacionales.

## VI- MANEJO ELECTORAL

En este capítulo se comparan la estructura, funciones y cultura de las agencias administrativas involucradas en la gobernanza electoral. Los EMBs son las autoridades electorales centrales responsables de gestionar las regulaciones legales y los procedimientos electorales dentro del contexto constitucional. La gobernanza electoral envuelve un complejo conjunto de disposiciones constitucionales, estatutos legales y procedimientos administrativos establecidos para regular diversas dimensiones específicas de competencia durante todo el ciclo electoral, incluida la demarcación de las circunscripciones, las reglas que rigen las finanzas políticas y el financiamiento de partidos; el estatus legal, financiamiento y registro de candidatos y partidos políticos, la regulación de los medios de comunicación, la transmisión de campañas, la publicidad política, la provisión de cuotas de género y los acuerdos especiales para la representación de minorías, así como el proceso de atención a quejas y la disputa judicial de la elección.

En el libro se señalan dos tipos de gobernanza electoral: por un lado, se menciona que los arreglos de tipo gubernamental existen cuando los funcionarios de más alto nivel quienes encabezan las autoridades electorales generalmente son servidores permanentes, que trabajan en una unidad dedicada a las elecciones dentro de un departamento de Estado (como el caso del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia). Estos funcionarios le reportan directamente a un ministro y a un gabinete, e indirectamente al parlamento. En casos como estos, la regulación es comúnmente implementada por un equipo que trabaja en las agencias locales y regionales, incluyendo a empleados en los gobiernos estatales y locales, con un nivel menor de agencias dependientes de las autoridades centrales. Por el otro lado, el cuerpo de control nacional electoral puede ser establecido legalmente como una agencia administrativa autónoma. Este último tipo de agencias generalmente tienen un control considerable en la contratación de sus equipos de

trabajo, así como respecto a sus presupuestos, cuentan con seguridad de tenencia y nombramientos a largo plazo para altos comisionados, de manera que no deben temer por una destitución por parte del partido en el poder.

Una vez analizadas estas distinciones, las principales preguntas abordadas en este capítulo se enfocan a desentrañar la manera en que un modelo de agencia de gobernanza electoral está asociado con un nivel más alto y mejor de integridad electoral, en comparación con un modelo gubernamental (lo cual es comúnmente asumido por las guías técnicas de orientación emitidas por la comunidad internacional); así como la medida en que el actuar actual de las autoridades electorales es mayormente influenciado por las capacidades funcionales y las culturas administrativas, que por las estructuras formales y legales de organización.

Generalmente se cree que la separación formal de poderes, a través del establecimiento de agencias administrativas autónomas responsables del manejo de las elecciones, tiene la ventaja de limitar la interferencia del poder Ejecutivo, infundiendo con ello confianza en la imparcialidad del proceso electoral. Esto generalmente se considera más efectivo que los modelos gubernamentales, en los cuales los principales ejecutivos responsables de las elecciones son funcionarios públicos de alto nivel ubicados en departamentos de gobierno (parte del núcleo del Poder Ejecutivo).

Los resultados del análisis de este capítulo llevan a la conclusión de que el foco general en la literatura hace mucho énfasis en la importancia de la estructura formal-legal de las autoridades electorales, en lugar de prestar más atención a los asuntos relacionados con la capacidad estatal y las normas culturales informales que modelan el comportamiento de los servidores públicos. La evidencia indica que el buen funcionamiento de los procedimientos electorales está influenciado por la efectividad general del Estado –monitoreada por factores tales como la calidad del servicio civil y público, la independencia de las agencias del sector público respecto a las presiones políticas y la calidad profesional de la formulación e implementación de políticas-. Ahí donde la administración pública tiene un equipo de oficiales competentes, experimentados y bien entrenados, los cuales a su vez operan en una cultura de profesionalismo e imparcialidad, las autoridades electorales pueden hacer uso de estos recursos para dirigir elecciones efectivas y eficientes. Por el contrario, ahí donde estas cualidades falten, el sector público estará indeterminado por la incompetencia, partidismo, favoritismo y corrupción, de manera que la dirección electoral resultará afectada.

En general, los países tienden a manifestar mayor integridad electoral si combinan la capacidad del Estado (permitiéndole a los oficiales electorales la entrega de servicios públicos efectivos) con controles institucionales del proceso más amplios, derivados de disposiciones constitucionales para la distribución del poder. En general, las sociedades desarrolladas postindustriales tienden a tener más recursos para invertir en la profesionalización de la administración pública, y a estar más integradas en la red de trabajo de las comunicaciones globales y las organizaciones regionales. Si bien ningún actor por sí solo puede considerarse como la solución mágica que explique por qué las elecciones funcionan o fallan, un conjunto de

características sociales favorables, condiciones internacionales y estructuras institucionales, favorecen que las elecciones sigan los estándares internacionales.