



Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales en América Latina (2017-2020)

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

<facundo.galvan@usal.edu.ar>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Buenos Aires, Argentina

ORCID: 0000-0001-6073-2244

[Resumen] Los niveles de confianza ciudadana en los procesos electorales y en los organismos que los administran forman parte de los elementos centrales en el debate sobre la integridad electoral en las democracias. Este artículo se propone retomar la discusión acerca de la relación entre los tipos de diseño institucional de los organismos electorales en América Latina (gubernamentales, mixtos o independientes) y los niveles de confianza que generan en la ciudadanía. Utilizando datos disponibles del *Latinobarómetro* para 2017, 2018 y 2020, se busca profundizar en el estudio de estos factores en los países de la región. En esta investigación se compara el diseño de estos organismos en los tres países con mayor nivel de confianza (Costa Rica, Uruguay y Colombia) con los tres países con menor confianza (El Salvador, Paraguay y Honduras). Este estudio pone a prueba la mirada que sostiene la existencia de una relación lineal entre el diseño institucional y la confianza ciudadana, al tiempo que propone continuar la investigación sobre el diseño de los organismos electorales en la región para identificar otros puntos en común y diferencias en estas experiencias.

[Palabras clave] Integridad electoral, confianza electoral, organismos electorales, *Latinobarómetro*.

[Title] Citizen trust and electoral management bodies design in Latin America (2017-2020)

[Abstract] Citizen trust levels in electoral processes and in electoral management bodies (EMB) are key elements when debating electoral integrity in democracies. This article aims to bring back the discussion about the relationship between the types of EMB institutional design in Latin America (governmental, mixed, or independent) and the levels of trust they hold. The data available from *Latinobarómetro* for 2017, 2018 and 2020 allow us to further study these factors in the countries of the region. This paper compares the EMB design in the three countries with the highest trust level (Costa Rica, Uruguay, and Colombia) against the three with the lowest trust levels (El Salvador, Paraguay, and Honduras). This study tests the theory that there is a linear relation between institutional design and citizen trust, while proposing to deepen the research on EMB design in the region, to identify other points in common and differences in these experiences.

[Keywords] Electoral integrity, EMB, electoral trust, *Latinobarometer*.

[Recibido] 04/04/23 y [Aceptado] 23/06/23

GALVÁN, Facundo Gabriel. 2023. "Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales en América Latina (2017-2020)". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 87-110. DOI:10.53557/elecciones.2023.v22n25.03

1. INTRODUCCIÓN¹

En los últimos años ¿Cuántas veces hemos escuchado a alguien quejarse o sospechar de la limpieza en los comicios de países latinoamericanos? ¿Cuántas veces hemos escuchado quejas o sospechas sobre la administración del proceso electoral en democracias latinoamericanas? ¿Cuántos presidentes en ejercicio, elegidos democráticamente, han denunciado fraude tras ser derrotados en las urnas? ¿Cuántas veces se acusa de fraude a un organismo electoral desconocido para la ciudadanía, y a una administración electoral cuyo funcionamiento no es del todo comprendido?

En los debates sobre democracia y elecciones, los partidos y la competencia electoral han acaparado la mayor parte de la producción académica, sobre todo en América Latina. Asimismo, se destaca y se celebra el imparable crecimiento de la agenda de los estudios de género que analizan la participación política y la inclusión de las mujeres en las democracias de la región, así como visibilizan las inequidades que persisten. Ahora bien, en comparación con esos temas, la agenda de investigaciones vinculadas a la integridad electoral ha sido menos abundante. Recién durante la última década ha surgido una mayor producción sobre este tópico (FORTIN-RITTBERGER *ET AL.* 2017; MARTÍNEZ I COMA *ET AL.* 2015; MAUK 2020; MUNCK 2009; MCALLISTER Y WHITE 2015; MONSIVÁIS-CARRILLO, 2015; NORRIS 2014; 2019; NORRIS Y GRÖMPING 2017; GARBIRAS-DÍAZ Y MONTENEGRO 2022).

Los partidos, las transiciones, los sistemas electorales, la inestabilidad de los presidencialismos en la región y la participación política de las mujeres, lógicamente coparon la agenda de investigaciones recientes, algo comprensible dada la necesidad de conocer más sobre esas temáticas y su injerencia, en especial tras la tercera ola democratizadora. La integridad electoral, por su parte, parece un problema reservado sobre todo para países que han consolidado sus democracias y solo cuando la democracia se vuelve efectivamente *the only game in town* (LINZ Y STEPAN 1996) parece presentarse la oportunidad de impulsar el conocimiento en esta área. En el debate sobre lo que implica la integridad del proceso electoral, existen definiciones notables, como la propuesta por Munck (2009):

¹ El autor agradece al equipo editorial y evaluadores por los comentarios recibidos en el proceso de aprobación.

First, elections must be inclusive, [...] that is, all citizens must be effectively enabled to exercise their right to vote in the electoral process; second; elections must be clean, in other words, voters' preferences must be respected and faithfully registered; third; elections must be competitive, that is, they must offer the electorate an unbiased choice among alternatives; and fourth; the main public offices must be accessed through periodic elections, and the results expressed through the citizens' votes must not be reversed. [Primero, las elecciones deben ser inclusivas, (...) es decir, toda la ciudadanía debe estar habilitada de manera efectiva para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral. Segundo, las elecciones deben ser limpias; es decir, las preferencias del electorado deben respetarse y registrarse fielmente. Tercero, las elecciones deben ser competitivas; es decir, deben ofrecer al electorado una opción imparcial entre las alternativas. Cuarto, el acceso a los principales cargos públicos debe ser a través de elecciones periódicas, y los resultados expresados a través del voto de la ciudadanía no deben revertirse. (Traducción de la editora)] (2009, 88)

A partir de esta premisa es posible afirmar que la integridad del proceso electoral depende de la ausencia de restricciones en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como de la existencia de una libre competencia partidaria. Al mismo tiempo, los organismos que administran elecciones deben velar por la transparencia y la imparcialidad de los procesos, para garantizar los cuatro puntos básicos señalados.

Ahora bien, ¿todos los organismos electorales se encuentran en condiciones de alcanzar en igual forma esa integridad? Resulta difícil medir la limpieza de las elecciones y en especial los fraudes electorales (LEHOUCQ 2007). Los hechos ocurridos en los Estados Unidos de América en 2020, con las denuncias de fraude electoral por parte de un presidente en ejercicio (MARS 2020), han demostrado que la agenda de investigación centrada en el funcionamiento de los organismos electorales dista de ser una problemática limitada a países con democracias cuya consolidación aún se discute, sino que continúa vigente a nivel mundial. Al mismo tiempo, estos hechos han puesto nuevamente el foco en la integridad de los comicios, la autonomía de los entes electorales y su vínculo con los niveles de confianza de la ciudadanía. En las miradas vinculadas a la gobernanza electoral, destaca el trabajo de Hartlyn *et al.* (2009), en el cual se analiza si el tipo de organismo electoral (independiente o partidista) guarda relación con la probabilidad de que la elección sea considerada aceptable. Para ello utiliza encuestas de confianza de los partidos políticos en los comicios, datos que, según concluye, no constituyen un indicador adecuado. Otros trabajos, como los de Lupu *et al.* (2021) y Birch (2008), indagan en diferentes

variables que impactan en el nivel de confianza ciudadana en las elecciones. Estos estudios toman en consideración el nivel de confianza en el organismo electoral y sus diseños institucionales, enfocándose en comprender la valoración del proceso electoral. El trabajo de Birch (2008) aporta una interesante conclusión: los niveles de independencia formal de los organismos electorales se asocian negativamente con la percepción de imparcialidad de las elecciones (2008, 313). Esta relación se presenta como contraintuitiva y la autora la atribuye a las percepciones de las personas votantes.

Más recientemente, Garbiras-Díaz y Montenegro (2022) desarrollaron investigaciones innovadoras sobre cómo se construye confianza en las elecciones. En estas investigaciones centran su atención en cómo los monitoreos ciudadanos basados en plataformas en línea y de acceso abierto pueden contribuir a velar por la integridad de los procesos electorales en forma más efectiva que, por ejemplo, un despliegue tradicional de observación en el territorio (HYDE 2010). Estos trabajos aportan una perspectiva que ayuda a entender mejor la construcción de la confianza, especialmente en democracias débilmente institucionalizadas.

Como referencia en esta área se encuentran los trabajos de Barrientos del Monte sobre gestión electoral en América Latina, en los que aborda la relación entre el diseño de los organismos electorales y sus niveles de confianza. En uno de sus estudios, Barrientos del Monte (2010) demuestra que el tipo de diseño de los organismos electorales, independiente o no respecto al Poder Ejecutivo, no siempre guarda la relación esperada con el nivel de confianza de las élites políticas (parlamentarias) en el proceso electoral. De hecho, propone analizar la incidencia de otros factores, como los niveles de competitividad y la distribución de poder resultante de los comicios. En una investigación más reciente, Barrientos del Monte (2011) establece un estudio sistemático sobre los tipos de diseño de los organismos electorales en América Latina y sus respectivos niveles de confianza. Allí, concluye que los organismos electorales con diseños gubernamentales se encuentran en países con altos niveles de confianza ciudadana, mientras que los de diseño independiente se hallan en países con bajos niveles de confianza.

A la luz de estos antecedentes, espero realizar un aporte en este campo de estudio mediante la comparación de los diseños de los organismos electorales con mayores y menores niveles de confianza ciudadana en América Latina. En

la actualidad, contamos con importantes encuestas a nivel regional que indagán sobre la confianza en los organismos encargados de administrar elecciones. Gracias a ellas, podemos profundizar nuestro conocimiento acerca de la relación entre esos niveles de confianza y de diseño de los organismos electorales.

Precisamente, la pregunta que orienta este trabajo es ¿Qué tipo de relación se observa entre los diseños de los organismos electorales latinoamericanos y los niveles de confianza ciudadana en ellos? Se entiende que sin una ciudadanía que confíe en los procesos electorales, y sin organismos electorales que los gestionen de manera imparcial, resulta imposible alcanzar vías hacia la integridad electoral, entendida como el cumplimiento de las pautas básicas del proceso electoral antes mencionadas. Al mismo tiempo, esta falta de confianza puede afectar también la participación política (BARRIENTOS DEL MONTE 2011). A continuación, analizaré las discusiones contemporáneas que se dan en torno a la clasificación de los organismos electorales, así como sus implicancias en la integridad electoral.

2. ESTUDIO DEL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LATINOAMERICANOS

En esta sección se presentan diferentes enfoques y discusiones en torno a los tipos de diseño de los organismos electorales en América Latina en los últimos años. Además, se establece la clasificación para los organismos electorales considerados en este trabajo.

Como se ha señalado, la integridad del proceso electoral en las democracias multipartidistas depende en gran medida de mantenerse imparcial y ajeno a la injerencia del Poder Ejecutivo, y también a la voluntad del partido —o coalición— del gobierno de turno. En América Latina, resulta importante analizar en detalle las diferentes características en el diseño de los organismos electorales. Para garantizar la imparcialidad en la administración electoral en esta región, atravesada por la inestabilidad presidencial, se ha implementado un cuarto poder constitucional denominado “Poder Electoral”. Este poder se incorpora a los tres poderes tradicionales, a fin de marcar su separación del resto de la administración estatal (PÉREZ ALBO 2011).

Tanto en la academia como en *think tanks* especializados se realizan esfuerzos por clasificar los diseños de los organismos electorales. Antes de abordar

ese debate, primero debemos definir qué es un organismo electoral. Catt *et al.* (2014) establecen que son aquellas instituciones encargadas de al menos una de las principales funciones electorales: (a) determinar quién puede votar; (b) validar candidaturas y partidos políticos; (c) llevar a cabo la votación; (d) contar los votos; y (e) publicar o tabular los votos. Estas cinco tareas pueden ser responsabilidad de una sola agencia, pero el principal resguardo de la imparcialidad en la administración de las elecciones no radica en cuántas funciones asuma cada organismo, sino en su nivel de independencia respecto del Poder Ejecutivo (BARRIENTOS DEL MONTE 2010; 2011; MÉNDEZ DE HOYOS 2014; CATT *ET AL.* 2014). De modo que, a partir de esa variable, podemos clasificar los organismos electorales en tres grandes modelos: (i) independientes, (ii) mixtos o (iii) gubernamentales (CATT *ET AL.* 2014), los que presento a continuación.

Los organismos electorales independientes, según Catt *et al.* (2014), se caracterizan por tener niveles elevados de autonomía funcional y estar libres de injerencias directas por parte del Poder Ejecutivo, al cual no rinden cuentas. Además, con frecuencia dependen formalmente del Poder Legislativo o del Judicial. Sus cúpulas suelen ser colegiadas, compuestas por integrantes sin afiliación partidaria, con perfiles técnicos y especializados en el proceso electoral.

Por otro lado, los organismos gubernamentales, según Catt *et al.* (2014), están compuestos por integrantes designados/as y removidos/as por el Poder Ejecutivo, al cual deben rendir cuentas. Tanto su presupuesto como el rango jerárquico de sus funcionarios y funcionarias están dentro de una cartera, generalmente un Ministerio del Interior. Estos organismos carecen de autonomía o margen de maniobra respecto de la estructura ministerial de la rama ejecutiva.

Finalmente, en los modelos mixtos, según Catt *et al.* (2014), las funciones de administración se distribuyen entre al menos dos agencias. Por lo general, una es independiente y tiene funciones judiciales, mientras que la otra es gubernamental y se encarga de las funciones administrativas. Así se genera un sistema de rendición de cuentas cruzado, al tiempo que favorece la lógica de coordinación entre ambas.

Este enfoque ha sido aplicado en América Latina de manera integral, por Barrientos del Monte (2011), quien además identifica variables no consideradas en el trabajo de Catt *et al.* (2014) y analiza el vínculo entre el diseño de los

organismos electorales en América Latina y sus niveles de confianza. Luego de analizar diversos casos de democracia, sostiene que los organismos electorales independientes surgen en aquellos países con menor confianza ciudadana hacia la administración electoral; en cambio, los modelos gubernamentales se presentan en contextos de mayor confianza de la ciudadanía (BARRIENTOS DEL MONTE 2011, 154). Su argumento es que, en los diseños de los organismos electorales, los niveles de independencia respecto al Ejecutivo van en dirección contraria a los niveles de confianza ciudadana. Cabe destacar que este argumento coincide con la conclusión de Birch (2008) respecto a la relación entre los niveles de confianza y la independencia formal de los organismos.

Además de los enfoques centrados en la independencia respecto al Ejecutivo, se suman otros trabajos que clasifican a los organismos electorales en función de otras variables, como (a) los niveles de injerencia partidista (HARTLYN *ET AL.* 2009), (b) la distribución de funciones a nivel nacional/subnacional, o (c) aplican perspectivas multinivel. No obstante, es importante señalar que sobre estos últimos tópicos la literatura disponible es más acotada (GALVÁN *ET AL.* 2018; SESÍN Y PÉREZ CORTI 2006; TORRES 2016).

Otra línea interesante de investigación la propone Picado de León (2006) quien, enfocado en el diseño institucional y los tipos de funciones de administración electoral de los organismos de México y Centroamérica, llega a la conclusión de que el nivel de confianza ciudadana en los tribunales electorales no guarda relación con el nivel de independencia formal de la administración electoral. Mientras que en casos como el de México (en el nivel superior) y Nicaragua (en el inferior) se encuentra una correlación positiva entre los niveles de confianza y de diseño de un organismo electoral independiente del Ejecutivo; en otros, como El Salvador² (en el nivel superior) y Guatemala (en el inferior) ya no se observa esa misma correlación. A partir de ello, reflexiona que la relación entre el diseño de los organismos electorales y la confianza ciudadana, lejos de no existir, se encuentra intervenida por otros factores. Para medir los niveles de confianza en los tribunales electorales, Picado de León (2006) toma datos de la encuesta de LAPOP de 2004, en tanto que el índice de independencia formal de la administración electoral que utiliza es de su propia elaboración.

2 En el período analizado, el organismo electoral de El Salvador era más dependiente del Ejecutivo.

3. CÓMO ABORDAR EL ANÁLISIS DE LA CONFIANZA CIUDADANA Y EL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En esta sección analizaremos las distintas vías que pueden transitarse para medir los niveles de confianza ciudadana en los organismos electorales, al mismo tiempo que se desarrollará la estrategia a seguir en este artículo.

En primer lugar, deben destacarse las encuestas de LAPOP (Barómetro de las Américas) utilizadas en trabajos como el de Barreda y Ruiz Rodríguez (2013), que constituye un antecedente directo de este artículo. En ese trabajo se analiza el vínculo entre el tipo de diseño institucional de los organismos electorales y los niveles de calidad democrática en América Latina. Sus conclusiones señalan que existen factores como la autonomía del organismo electoral respecto del Poder Ejecutivo que, junto con el nivel de valoración de las instituciones del país, influyen directamente en percepción ciudadana de la calidad democrática.

Por otro lado, tenemos a disposición la encuesta de Latinobarómetro que, además de medir dimensiones específicas sobre creencia y apoyo al régimen democrático en diversos países de América Latina desde 1995, desde hace unos años incluye también en su publicación una pregunta específica sobre la confianza ciudadana en el organismo encargado de la administración de los comicios.

En este trabajo vamos a utilizar los resultados disponibles para la categoría “confianza ciudadana en el organismo electoral” de los informes del Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y, a partir de ellos, vamos a comparar el diseño institucional de los organismos electorales con mayores y menores niveles de confianza en la región. Con este abordaje, que hasta el momento no había sido visto desde esta perspectiva comparada, espero aportar a la literatura que indaga sobre esta área y, al mismo tiempo, colaborar en el debate sobre recomendaciones, en pos de mejorar la integridad de los procesos electorales en la región.

Con el fin de aprovechar las ventajas del método comparado, adoptaré una estrategia enfocada en los casos “extremos”, es decir, aquellos que presentan particularidades que revisten mayor interés que los casos “centrales” (FORNI 2023). Precisamente por esto, realizaré una comparación entre los tres países cuyos organismos electorales poseen los mayores niveles de confianza y los tres con menores niveles, todos en el mismo período. El principal interés no es identificar variables que expliquen la confianza ciudadana como lo hace parte

de la literatura revisada, sino comparar las características propias de los diseños institucionales de los organismos en estos seis casos, con el objetivo de poner a prueba los postulados vigentes.

4. ORGANISMOS ELECTORALES Y NIVELES DE CONFIANZA CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA (2017-2020)

En esta sección analizaremos los niveles de confianza ciudadana en los organismos electorales de democracias competitivas en América Latina, con el fin de identificar cuáles serán nuestros casos de estudio. A partir de los datos del período 2017-2020 me concentraré en seis países: los tres con mayor promedio de confianza y los tres con menor promedio durante esos años (Ver Tabla 1). Tal como mencioné, para elaborar la base de datos correspondiente a niveles de confianza ciudadana de la Tabla 1 utilicé datos provenientes de los informes de Latinobarómetro correspondientes a los años 2017, 2018 y 2020.

TABLA 1

Niveles de confianza ciudadana en el órgano de administración electoral en países latinoamericanos democráticos 2017, 2018 y 2020

Países	2017	2018	2020	Promedio	Tipo OE 2020 ³
1. Costa Rica	46	56	45	49	Independiente
2. Uruguay	20	47	64	43.7	Independiente
3. Colombia	22	48	54	41.3	Mixto
4. Perú	38	33	32	34.3	Mixto
5. Chile	31	29	41	33.7	Mixto
6. México	33	32	36	33.7	Mixto
7. Panamá	29	25	38	30.7	Independiente

→

3 Para identificar los tipos de organismos electorales de la Tabla 1 se analizaron normativas electorales nacionales (vigentes a 2020) y, en función de ellas, se consideraron los siguientes organismos por país. Argentina: Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral; Bolivia: Órgano Electoral Plurinacional; Brasil: Tribunal Superior Electoral; Colombia: Registraduría del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral; Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones; Chile: Servicio Electoral y Tribunal Calificador de Elecciones; El Salvador: Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral; Honduras: Tribunal Supremo Electoral; Paraguay: Tribunal Superior de Justicia Electoral, México: Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Panamá: Tribunal Electoral; Perú: Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales; República Dominicana: Junta Central Electoral y Tribunal Superior Electoral; por último, Uruguay: Corte Electoral.

Países	2017	2018	2020	Promedio	Tipo OE 2020 ²
Promedio LATAM	29	28	31	29.3	
8. Brasil	25	26	36	29	Independiente
9. Rep. Dominicana	23	30	31	28	Mixto
10. Bolivia	30	25	27	27.3	Independiente
11. Nicaragua	30	14	27	23.7	-
12. Venezuela	32	18	21	23.7	-
13. Ecuador	27	25	16	22.7	Independiente
14. Guatemala	25	24	17	22	Independiente
15. Argentina	27	22	15	21.3	Mixto
16. El Salvador	18	12	27	19	Independiente
17. Paraguay	17	26	13	18.7	Independiente
18. Honduras	20	18	13	17	Independiente

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y Catt *et al.* (2014)

Notas: Los países están ordenados de mayor a menor promedio (Promedio) y según su tipo de organismo electoral (OE) a 2020 (independiente, mixto o gubernamental). Las marcas son del autor.

Una vez identificados los casos a comparar, se pueden analizar los diseños institucionales de los organismos electorales de esos seis países, tomando en consideración diversos indicadores de la literatura antes mencionada como antecedente de este trabajo, a fin de clasificar cada uno por su diseño institucional.

Como puede observarse en la Tabla 1, los datos correspondientes a este período oscilan entre un valor máximo de 64 (Uruguay en 2020) y un mínimo de 13 (Paraguay y Honduras en 2020). Además, el promedio de valoración positiva en 2017, 2018 y 2020 está encabezado por los organismos de Costa Rica, Uruguay y Colombia (en ese orden). Estos datos pueden resultar llamativos respecto a otras encuestas, como la de LAPOP 2021, en la que Colombia se sitúa en las últimas posiciones (LUPU *ET AL.* 2021). Cabe aclarar, sin embargo, que el Latinobarómetro ha registrado un gran ascenso en la valoración de los casos de Uruguay (más de 40 puntos) y Colombia (más de 30 puntos) entre 2017 y 2020. Por otro lado, la posición de Costa Rica no sorprende, ya que tanto su organismo como la limpieza de sus comicios se hallan entre los mejor valorados en todos los índices.

Algo similar a lo observado en las primeras posiciones se da con los casos de El Salvador, Paraguay y Honduras, cuyos organismos electorales se encuentran

en los últimos lugares en niveles de confianza y valoración en otras encuestas de la región, como la mencionada LAPOP 2021. Por otro lado, cabe aclarar que este trabajo considera exclusivamente casos con elecciones competitivas, de allí que los casos de Nicaragua y Venezuela quedaron apartados de la valoración, aun cuando los organismos de ambos países no se encuentran entre los primeros ni tampoco entre los últimos (Ver Tabla 1).

A continuación, iniciamos el análisis con aquellos organismos electorales que, durante el período 2017-2020, tuvieron la menor calificación promedio en términos de confianza ciudadana (El Salvador, Paraguay y Honduras) para luego continuar con los tres que encabezan el podio en términos de confianza (Colombia, Uruguay y, por último, el líder Costa Rica).

4.1 LOS CASOS DE HONDURAS, PARAGUAY Y EL SALVADOR

4.1.1. HONDURAS

Desde la reforma de 2018, la administración electoral recae formalmente en manos del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Honduras, órgano con rango constitucional encargado de tareas operativas y logísticas junto al Tribunal de Justicia Electoral (TJE). Sin embargo, ambos organismos administraron su primera elección recién en 2021,⁴ de modo que para este trabajo (hasta 2020) se considera a la institución precedente, el Tribunal Supremo Electoral (TSE). El TSE concentraba las tareas administrativas, técnicas y logísticas para las que fue creado, en cumplimiento de los Acuerdos Cívicos de 2001. Su conformación surgía de una terna de magistrados/as elegida por dos tercios del Congreso Nacional. Además, la primera elección administrada por el TSE fue en 2005 (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2018).

El punto común entre el TSE y el actual TJE es que la elección de sus miembros se realiza por voto del Congreso Nacional y que, en ambos casos, utilizan la figura de magistrado/a para denominar a quienes integran sus plenarios. La principal diferencia es que desde los comicios de 2021, el TJE solo concentra funciones judiciales, mientras que las cuestiones logísticas recalcan ahora en el CNE. Las y los consejeros del CNE de Honduras, a diferencia de las y los magistrados, pueden tener un título universitario distinto al de Derecho, pero también son elegidos/as por dos tercios del Congreso Nacional.

⁴ Honduras, Ley Especial para la Selección y nombramiento de Autoridades Electorales. Atribuciones, Competencias y Prohibiciones, 20 de agosto de 2019. <https://bit.ly/3PgGpvR>

Las elecciones de 2021, un año después de la última medición considerada en este artículo, fueron las primeras en ser organizadas por esta nueva configuración de autoridades electorales. En función del período analizado y de las características formales y constitutivas del mismo, consideraremos al TSE de Honduras como “independiente”.

4.1.2. PARAGUAY

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de Paraguay es la máxima autoridad electoral del país, con funciones determinadas por la Constitución Nacional de 1992. El nombramiento de su plenario se rige por el mismo mecanismo implicado en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyos nombramientos deben ser aprobados por el Senado y el presidente de la República.⁵

El TSJE de Paraguay es el principal organismo electoral del país, aunque desarrolla tareas de administración electoral en conjunto con los tribunales y juzgados electorales locales, fiscalías electorales y el Registro Electoral (TSJE 2021). Por las características institucionales que se desprenden de su composición y funciones, consideramos al TSJE de Paraguay como un organismo electoral “independiente”.

4.1.3. EL SALVADOR

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Salvador es el máximo organismo electoral del país, y desempeña funciones tanto jurisdiccionales como administrativas. El Organismo Colegiado del TSE salvadoreño está compuesto por magistradas/os elegidos por un período de cinco años. Además del Tribunal, en la administración de los comicios participan las Juntas Electorales Departamentales y las Juntas Electorales Municipales (TSE 2017).

La designación del pleno del TSE salvadoreño se realiza mediante votación por dos tercios de la Asamblea Legislativa; tres provenientes de cada una de las fuerzas partidarias más votadas y, por último, dos a propuesta de ternas de la

5 Paraguay. Constitución de la República del Paraguay, capítulo III, sección V, artículos 273 al 275. 20 de junio de 1992. <https://bit.ly/3Nj6ebU>

Corte Suprema de Justicia.⁶ En función de su diseño, el TSE en El Salvador se clasifica como “independiente”.

4.2. LOS CASOS DE COLOMBIA, COSTA RICA Y URUGUAY

4.2.1. COLOMBIA

En el caso colombiano, existen dos organismos electorales que concentran las principales funciones electorales: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). El CNE es la máxima autoridad encargada de resolver los recursos interpuestos por los partidos sobre el proceso electoral; al mismo tiempo, regula y vigila el cumplimiento constitucional de toda la normativa electoral y vela por la imparcialidad de las y los funcionarios públicos involucrados en el proceso. La RNEC, por su parte, se ocupa fundamentalmente de la organización técnico-administrativa de los comicios y de la documentación e identificación de las y los votantes (FUNCIÓN PÚBLICA 2023).

El pleno del CNE colombiano es elegido por el Congreso Nacional y está integrado por representantes de las diversas fuerzas políticas por un período de cuatro años. El Registrador Nacional, en cambio, es electo por las y los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (FUNCIÓN PÚBLICA 2023). Dada la composición y funciones diferenciadas de estos dos organismos electorales en Colombia, su modelo de administración electoral puede clasificarse como “mixto”.

4.2.2. URUGUAY

En Uruguay existe un organismo electoral que se destaca de las demás oficinas que colaboran en la administración de comicios: la Corte Electoral. El ámbito de acción de la Corte abarca todos los actos y procedimientos de los comicios: primarias, cuestiones partidarias, realización de los escrutinios y proclamación de los resultados. La designación de las y los magistrados que la componen se realiza mediante el voto de la Asamblea Legislativa, con dos tercios de los votos (CORTE ELECTORAL s. f.).

6 El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, capítulo VII. 20 de diciembre de 1983. <https://bit.ly/3XunFex>

Además de la Corte Electoral, están las juntas y oficinas electorales departamentales, que se encargan de cuestiones operativas de la gestión de los comicios, pero actúan en conjunto y bajo la supervisión de la Corte Electoral. Debido a esta estructura y funcionamiento, se clasifica a la Corte Electoral de Uruguay como un organismo “independiente”.

4.2.3. COSTA RICA

En Costa Rica el máximo organismo electoral es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El TSE es un órgano constitucional “al que corresponde en forma exclusiva y excluyente la función electoral” (TSE 2022). Es decir, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, con independencia de los demás poderes del Estado. La Constitución de Costa Rica le otorga al poder electoral del TSE el rango de “poder constitucional”, equivalente al de los otros tres poderes tradicionales. El TSE es un organismo autónomo, y especializado, sin influencia ni composición político-partidaria (TSE 2022). En las decisiones del TSE no intervienen los otros tres Poderes y sus magistrados/as son nombrados por seis años, con la posibilidad de reelección. Además, son designados/as por la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, mediante mayoría calificada y previo concurso público.

Existen otras oficinas con tareas electorales en Costa Rica, pero son más bien herramientas de gestión específicas para asistir al TSE, como el Registro Civil (encargado del padrón electoral) y el Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos, así como las juntas electorales distritales. Sin embargo, tanto por su relevancia en el sistema electoral, como por todas las características y funciones de administración electoral que concentra y ejerce, el TSE de Costa Rica se clasifica como un organismo “independiente”.

Una vez realizada la clasificación en función de los mecanismos de conformación, normativas y diseños institucionales de los seis organismos electorales seleccionados, avanzamos con la comparación de sus diseños en relación con los casos de mayor y menor nivel de confianza.

5. TIPOS DE ORGANISMOS ELECTORALES Y NIVELES DE CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA

TABLA 2

Países latinoamericanos por nivel de confianza y tipo de administración electoral

Países	2017	2018	2020
1. Costa Rica	Independiente	Independiente	Independiente
2. Uruguay	Independiente	Independiente	Independiente
3. Colombia	Mixto	Mixto	Mixto
16. El Salvador	Independiente	Independiente	Independiente
17. Paraguay	Independiente	Independiente	Independiente
18. Honduras	Independiente	Independiente	Independiente

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y Catt *et al.* (2014)

Nota: Los países están ordenados de mayor a menor según el nivel de confianza en sus autoridades, así como clasificados en función al tipo de administración electoral.

En la Tabla 2 se presentan los organismos con mejor y peor puntaje en términos de confianza, en función de la clasificación de Catt *et al.* (2014). Los resultados *a priori* no revelan una tendencia clara para comprender el vínculo entre los niveles de confianza ciudadana y el diseño de los organismos electorales. Con excepción de Colombia, en los otros cinco casos se observa un organismo electoral independiente del Poder Ejecutivo nacional, que desempeña las principales funciones administrativas y logísticas y que, a nivel de capacidades, se encuentra significativamente por encima de cualquier otra institución de rango nacional que colabore en la administración del proceso electoral.

Por otro lado, la Tabla 2 transita parcialmente en el mismo sentido de lo advertido por Birch (2008) y Barrientos del Monte (2011) respecto a la relación inversa entre los niveles de independencia del Ejecutivo y los niveles de confianza. Esa tendencia, sin embargo, choca con las primeras posiciones, dado que tanto Costa Rica como Uruguay poseen organismos electorales independientes, por lo que desafía la orientación de esa relación inversa entre la confianza ciudadana y los niveles de independencia del organismo.

El caso de Colombia, en la tercera posición, es interesante ya que posee un modelo mixto y queda próximo a otros países con modelos mixtos en posiciones más cercanas a la valoración promedio. Como se observa en la Tabla 1, los modelos mixtos van desde la posición 3 (Colombia) hasta la 15 (Argentina), pasando por Perú (4), Chile (5), México (6) y República Dominicana (9). Ninguno de estos seis países con modelos mixtos de administración electoral se encuentra en las últimas tres posiciones. En todos estos casos, la posición de los modelos mixtos tampoco arroja una orientación clara en la relación entre los niveles de confianza ciudadana y de independencia frente al Ejecutivo. El caso de Honduras deberá seguirse con atención en los próximos años, dado que estrenó un diseño con formato mixto en los comicios del 2021.

Ahora bien, otros aspectos como el tipo de organización constitucional de los países tampoco parecen variables relevantes para incidir en los factores aquí comparados. Cabe destacar que de los cuatro países federales en América Latina, México y Argentina optaron por organismos electorales mixtos, en tanto que Brasil y Venezuela (este último sin elecciones democráticas en el período estudiado) optaron por un único organismo que, formalmente, cuadra con un formato independiente.

En resumen, la Tabla 2 sigue parcialmente la línea de los trabajos analizados anteriormente que intentan vincular el diseño de los organismos electorales con los niveles de confianza, así como la percepción de limpieza e integridad de los mismos. En todos los casos, las investigaciones previas han concluido que los diseños institucionales por sí solos no guardan una correlación significativa con dichos valores, y alientan a identificar otras variables que desempeñen un rol interviniente en los niveles de confianza ciudadana.

6. REFLEXIONES PRELIMINARES

En momentos como el actual, en los que el vínculo entre la confianza ciudadana en los organismos electorales parece resquebrajarse en las democracias de América Latina y a nivel mundial, surge nuevamente la pregunta sobre el diseño institucional de los organismos electorales como un factor influyente en esa confianza. Así, se revisaron estudios previos sobre este tema, con el objetivo de analizar la integridad de los comicios a través de diversas variables y enfoques.

Este trabajo no busca argumentar sobre el diseño institucional o proponer que las capacidades institucionales de cada organismo electoral no son importantes. Sin embargo, plantea la necesidad de llevar a cabo una agenda de investigación que continúe buscando, identificando y analizando factores y variables que ayuden a poner en discusión cómo se ven influenciados los niveles de confianza en los diversos organismos electorales en cada país.

Mientras se escriben estas líneas, los organismos electorales preparan elecciones que ya están siendo puestas en duda, incluso antes de desarrollarse. Es cierto que los temores de la ciudadanía respecto a la integridad de los procesos electorales no se basan en análisis detallados sobre el diseño institucional de sus organismos, y mucho menos en la evaluación de pruebas objetivas sobre la imparcialidad de las y los funcionarios electorales. Por el contrario, es mucho más frecuente y sencillo desacreditar el trabajo profesional de los organismos electorales con acusaciones o noticias virales de dudosa validez, en lugar de adoptar medidas que los doten de confianza y transparencia a largo plazo. Los modelos de gestión electoral más exitosos evidencian ciertos patrones en la distribución de funciones y competencias de la administración electoral que deben mantenerse, mientras que las buenas prácticas de estos organismos deben ser replicadas por aquellos que aún no las han adoptado.

Junto al estudio de los diseños de los organismos electorales, en futuras investigaciones sería importante incorporar otros factores, como se sugiere en trabajos previos, como (a) niveles de injerencia partidista, (b) resultados socioeconómicos, (c) niveles de competitividad, (d) niveles de confianza frente a las demás instituciones públicas, (e) niveles de percepción de corrupción, entre otros. Es evidente que una mala gestión presidencial puede afectar la confianza pública en todas las instituciones, pero si una o un presidente que pierde las elecciones denuncia fraude en los comicios simplemente porque no logró los resultados que anhelaba, la crisis y la desconfianza pueden ser mucho más graves.

El camino hacia la desconfianza ciudadana que tiende a empañar la integridad del proceso electoral es corto; en cambio, la ruta para lograr la institucionalización de organismos electorales percibidos como imparciales y confiables es muy larga. Queda en la clase política, en interacción con los factores contextuales propios de su sistema político, la decisión sobre qué camino tomar en el viaje de su administración electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreda, Mikel, y Leticia M. Ruiz Rodríguez. 2013. “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. *Revista de Ciencia Política* 33 (3): 649-73. <https://doi.org/kfd2>
- Barrientos del Monte, Fernando. 2010. “Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral* 10 (julio): 1-35. <https://bit.ly/3NfzksW>
- . 2011. *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Birch, Sarah. 2008. “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis”. *Electoral Studies* 27 (2): 305-20. <https://doi.org/ct74m4>
- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, y Peter Wolf. 2014. *Electoral Management Design*. Revised edition The International IDEA Handbook. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://bit.ly/466qnuB>
- Consejo Nacional Electoral. 2018. “Historia y cronología institucional”. Consejo Nacional Electoral. 2018. <https://bit.ly/3NgTpyJ>
- Forni, Pablo, 2023. *Métodos cualitativos en ciencias sociales. Historia, técnicas y estrategias de investigación*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Fortin-Rittberger, Jessica, Philipp Harfst, y Sarah C. Dingler. 2017. “The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27 (3): 350-68. <https://doi.org/kb9h>
- Función Pública. 2023. “Organización Electoral. Manual de estructura del Estado colombiano”. Función Pública. <https://bit.ly/3NBHBZv>
- Galván, Facundo, Sonia Ramella, y Fernando Domínguez Sardou. 2018. “Estado de la administración electoral provincial en Argentina en 2018”. Ponencia en *XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre*

- Democracia*. Rosario, Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Garbiras-Díaz, Natalia, y Mateo Montenegro. 2022. "All Eyes on Them: A Field Experiment on Citizen Oversight and Electoral Integrity". *American Economic Review* 112 (8): 2631-68. <https://doi.org/grqjqq>
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51. <https://doi.org/kfd8>
- Hyde, Susan D. 2010. "Experimenting in Democracy Promotion: International Observers and the 2004 Presidential Elections in Indonesia". *Perspectives on Politics* 8 (2): 511-27. <https://doi.org/ddhdzf>
- Latinobarómetro. 2017. "Informe 2017". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3CBZ11N>
- . 2018. "Informe 2018". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3p9L8oj>
- . 2020. "Informe 2021". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3PdCmOY>
- Lehoucq, Fabrice. 2009. "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias". *Revista Mexicana de Sociología* 69 (1): 1-38. <https://bit.ly/3CwTMR3>
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP. <https://bit.ly/43ASzUH>
- Mars, Amanda. 2020. "Trump redobla las denuncias infundadas de fraude electoral y pide ayuda al Tribunal Supremo". *El País*, 2 de diciembre de 2020, sec. Elecciones EE. UU. <https://bit.ly/3qLRNWd>

- Martínez i Coma, Ferran, Pippa Norris, y Richard W. Frank. 2015. “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”. *América Latina Hoy*, 70: 37-54. <https://doi.org/kfsj>
- Mauk, Marlene. 2022. “Electoral integrity matters: how electoral process conditions the relationship between political losing and political trust”. *Quality & Quantity* 56 (3): 1709-28. <https://doi.org/kcbx>
- McAllister, Ian, y Stephen White. 2016. “Electoral Integrity and Support for Democracy in Belarus, Russia, and Ukraine: Ian McAllister & Stephen White”. En *Public Opinion and Democracy in Transitional Regimes*, editado por Juliet Pietsch, Michael Miller, y Jeffrey Karp, 1ra ed., 78-96. Londres: Routledge.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2014. *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro. 2021. “Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México”. *Foro Internacional LXI* (4): 881-924. <https://doi.org/kftr>
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. 1ra ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kfft>
- . 2019. “Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective”. *International Political Science Review* 40 (1): 5-22. <https://doi.org/gfsjdz>
- Norris, Pippa, y Max Grömping. 2019. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: The Electoral Integrity Project. <https://bit.ly/3qQ0Cyi>
- Pérez Albo, Helvia. 2011. “Modelos de organización electoral en América Latina”. *Quid Iuris*, n.º 14: 103-26. <https://bit.ly/42VPIEo>
- Picado León, Hugo. 2006. “Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México,

Centroamérica y Panamá”. Presentación en *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España: XII Encuentro de Latinoamericanistas españoles*, 96. Santander: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

Sesín, Domingo Juan, y José María Pérez Corti. 2009. *Organismos electorales*. 1ra ed. Córdoba, AR: Advocatus.

Torres, Aníbal Germán. 2016. “Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y fronteras móviles en el Estado multinivel (1983-2013)”. Tesis de maestría, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Tribunal Superior de Justicia Electoral. 2021. “Justicia Electoral”. Tribunal Superior de Justicia Electoral. 2021. <https://bit.ly/43MJXdG>

Tribunal Supremo de Elecciones, República de Costa Rica. 2022. “Generalidades sobre la Jurisdicción Electoral”. Tribunal Supremo de Elecciones. 2022. <https://bit.ly/43NYICl>

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. 2017. “Obligaciones y atribuciones”. Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. 7 de noviembre de 2017. <https://bit.ly/3pemC5B>

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

FACUNDO GABRIEL GALVÁN: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

<facundo.galvan@usal.edu.ar>

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA), magister en Historia por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de El Salvador (USAL). Actualmente, se desempeña como investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (OEA-UNAM). Fue director de Información y Capacitación Electoral de la Dirección Nacional Electoral (DINE) (2016-2018) y gerente operativo de Reforma Política en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012-2016). Participó como especialista de Grupo Base en Misiones de Observación de la OEA. Además, es director del Comité Académico de la ONG Cultura Democrática y ha sido director de Instituciones Políticas en la Fundación Poder Ciudadano (2011).

Es responsable de la cátedra de Comportamiento Político y Electoral en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde dirige el Grupo de Investigación “Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral”. Además, es profesor titular de “Historia de los partidos políticos argentinos” en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de El Salvador, donde también dirige un área de investigación sobre el tema. Asimismo, ejerce como docente en las carreras de Relaciones Internacionales de Universidad Católica Argentina, la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Abierta Interamericana. Es docente invitado en el Diplomado en Desarrollo Democrático en la Universidad de Celaya, en México.

