



**Angélica María
Grande Montalvo**

Doctora, especialista en Derecho Político y Electoral. Fue docente e investigadora en la Escuela Registral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entidades que conforman dos de los tres organismos electorales del Perú. El presente artículo se elaboró a partir de la propuesta teórica y metodológica del estudio empírico de las instituciones electorales desarrollada por la autora en la Tesis Doctoral denominada: "Instituciones Electorales y democracia. Estudio del caso peruano", leída en julio de 2015, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es investigadora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL: UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

RESUMEN:

El artículo expone un marco teórico de la democracia útil para entender la realidad de las instituciones electorales latinoamericanas del siglo XXI, para lo cual se toma como base los avances de la teoría democrática latinoamericana que lideró Guillermo O'Donnell. Desde esta perspectiva teórica, las instituciones electorales dejan de tener una relación extrínseca a la democracia y de ser vistas como meras administraciones funcionales a la realización de las elecciones, y pasan a ser instituciones intrínsecas, cuyo diseño permite visualizar y medir su carácter democrático. También se propone un conjunto de variables para las tres típicas dimensiones de las instituciones electorales (estructural, funcional y sistémica) que guíen el estudio empírico de su diseño, a fin de superar esquemas de pensamiento que tienden a sustentar el carácter democrático de los órganos y organismos electorales en el solo hecho de avocarse a las elecciones e intentar, en adelante, sustentar su vinculación intrínseca con la democracia en sus propias características y diseño.

PALABRAS CLAVES:

Diseño institucional, instituciones electorales, justicia electoral, democracia, elecciones.

ABSTRACT:

The article exposes a useful theoretical framework of democracy to understand the reality of the Latin American electoral institutions of the 21st century, for which the advances of the Latin American democratic theory led by Guillermo O`Donnell are taken as a basis. From this theoretical perspective, electoral institutions cease to have an extrinsic relationship to democracy and are seen as mere functional administrations for the conduct of elections, and become intrinsic, whose design must allow visualizing and measuring their democratic character. A set of variables is also proposed for the three typical dimensions of electoral institutions (structural, functional and systemic) that guide the empirical study of their institutional design, in order to overcome thought schemes that tend to support the democratic nature of electoral institutions. the electoral institutions in the sole fact of committing themselves to the elections and, from now on, trying to sustain their intrinsic link with democracy in their own characteristics and design.

KEYWORDS:

Institutional design, electoral institutions, electoral justice, democracy, elections.

1. Introducción

La Ciencia Política, en los últimos diez años, ha aportado numerosas investigaciones que tienen como objeto de análisis a las instituciones electorales (generalmente denominadas organismos electorales). Prevalecen si no convergen con estudios de otras disciplinas como la ciencia jurídica y la de la administración, que también abordan el análisis de las

entidades electorales desde la lógica jurídica y de la eficiencia y eficacia, respectivamente. En general, se aprecia que estos trabajos han relacionado las distintas disciplinas de las ciencias sociales generando investigaciones relevantes. (Sobrado, 2019; Brenes, 2018; Nohlen, 2013; Barrera y Ruiz, 2013; Brenes, 2011; Barrientos, 2011; Pastor, 2011).

El presente artículo se ubica en el ámbito de la Ciencia Política, puesto que se aborda a los organismos electorales como manifestación de la institucionalidad que define la existencia de la democracia. Se parte de la premisa que la democracia requiere, ineludiblemente, arreglos institucionales para su legítima configuración y sostenibilidad en el tiempo. Se propone un marco teórico y metodológico que permita a los investigadores analizar el diseño de las entidades electorales en general y las vinculadas a la justicia electoral en particular.

El diseño y rediseño de las referidas instituciones es una de las manifestaciones de su naturaleza política-democrática, entre otras razones, porque solo es posible que ambas actividades se den con base en un amplio consenso de los principales sujetos políticos, incluidas las propias entidades electorales que, en América Latina, aparecen desarrollándose como verdaderos actores. Estos organismos son fundamentales en la vida política, porque participan en la configuración constitucional del poder del Estado y, por ende, interactúan con otros actores políticos, pertenecientes y no pertenecientes al ámbito estatal, para materializar los fines democráticos. Esta es otra expresión de la naturaleza política democrática de los mencionados organismos. Este análisis se desarrolla con un enfoque institucional y no conductual de las entidades electorales, con ello queremos prestar atención a los elementos que configuran las dimensiones del poder estatal real y permanente que

ellas administran, a través de las cuales se pueden explicar múltiples resultados democráticos.

Bajo los presupuestos señalados, se propone un marco teórico que resulte útil para analizar la labor de los organismos electorales, incluidos los que conforman la justicia electoral; asimismo, se exponen las variables institucionales propuestas en investigaciones previas para un mejor conocimiento de la realidad electoral; y, en cada caso, se explica por qué resultan relevantes de cara al desafío que supone emprender estudios empíricos sobre el diseño de las instituciones electorales.

2. Las instituciones electorales como fenómenos político-democráticos

Al observar las instituciones electorales, no solo se las percibe como parte de una realidad jurídica o administrativa sino también como una manifestación política. Se trata de un fenómeno institucional político-democrático latinoamericano que tiene como antecedente el aislamiento orgánico y funcional de las administraciones y tribunales electorales del ámbito de los clásicos poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Recién desde inicios de 1990 y en adelante, la teorización del aspecto político-democrático comenzó a desarrollarse en el marco de estudios interdisciplinarios, insertos en investigaciones jurídicas y administrativas. Y solo a partir de la primera década del presente siglo aparecen análisis politológicos sobre las instituciones electorales. Fue el español

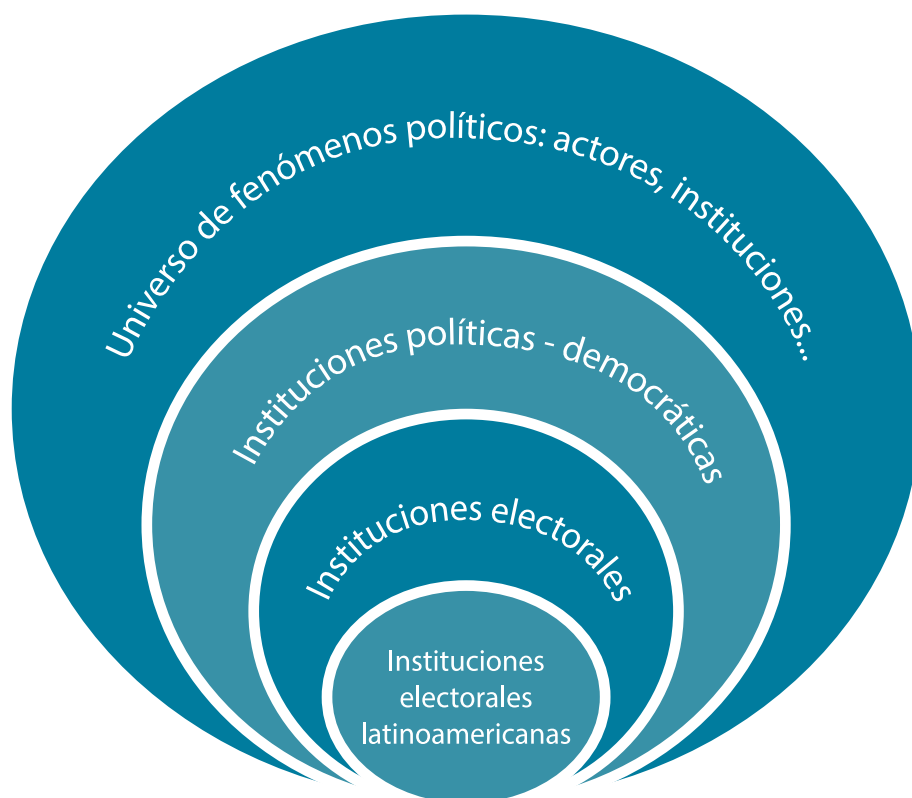
López Pintor (2000) quien permitió afianzar la perspectiva de estudio político de las instituciones electorales al proponer una clasificación “política” de las administraciones electorales del mundo y al ordenarlas según la vinculación del Ejecutivo en la organización de los procesos electorales.

Fabrice Lehoucq es otro referente importante en la evolución de la teorización del aspecto político-democrático de los organismos electorales, pues abiertamente expresó que: “la creación de las Comisiones Electorales tuvo profundas implicancias para la democratización latinoamericana” (Lehoucq, 2003, p.131),

pero que este innovador hecho político pasa desapercibido: “porque algunas de las más importantes teorías de democratización evitan discutir cuestiones institucionales” (Lehoucq, 2003, p.131).

Junto a ellos, en los últimos años, es posible identificar a numerosos autores, sobre todo costarricenses, que han incluido a las instituciones electorales (tribunales electorales) dentro de líneas de investigación política, puesto que en ellas observan una realidad no solo jurídica y administrativa sino institucional, que forma parte del proceso de democratización (Brenes 2018 y 2011, Sobrado 2019, entre otros).

Imagen 1. Las instituciones electorales como fenómenos políticos



Fuente: Elaboración propia.

3. Relación entre las instituciones electorales y la democracia. Un ineludible punto de partida

Siendo las instituciones electorales fenómenos políticos democráticos, su análisis exige asumir como punto de partida una concepción de democracia clara, ya que ella incidirá incluso en la significación o sentido de los propios organismos electorales en general y de la justicia electoral en particular.

En el panorama de los diversos estudios sobre el tema, encontramos que, con frecuencia, subyace una idea de democracia procedimental, es decir, como método de selección de los representantes que se encargarán de la toma de decisiones colectivas. Bajo esta perspectiva teórica, que suele aparecer implícita, se aprecia que el estudio de las elecciones (sobre todo bajo la lógica jurídica y administrativa) mediatiza la relación entre instituciones electorales y democracia, justamente por la idea de democracia (procedimental). De acuerdo

con Lehoucq (2003) esto ocurre porque se trata de planteamientos teóricos de la democracia que evitan discutir cuestiones institucionales o se enfocan en los aspectos de la competencia electoral, que no incluyen mejoras estatales. Este habitual entendimiento que da por hecho la vinculación de las instituciones electorales con la democracia, puede obedecer a la observación parcial o insuficiente de la realidad empírica de las entidades electorales que tienden a ser abordadas únicamente como fenómenos jurídicos y/o administrativos. Desde esta óptica, son vistas como instituciones instrumentales a las elecciones.

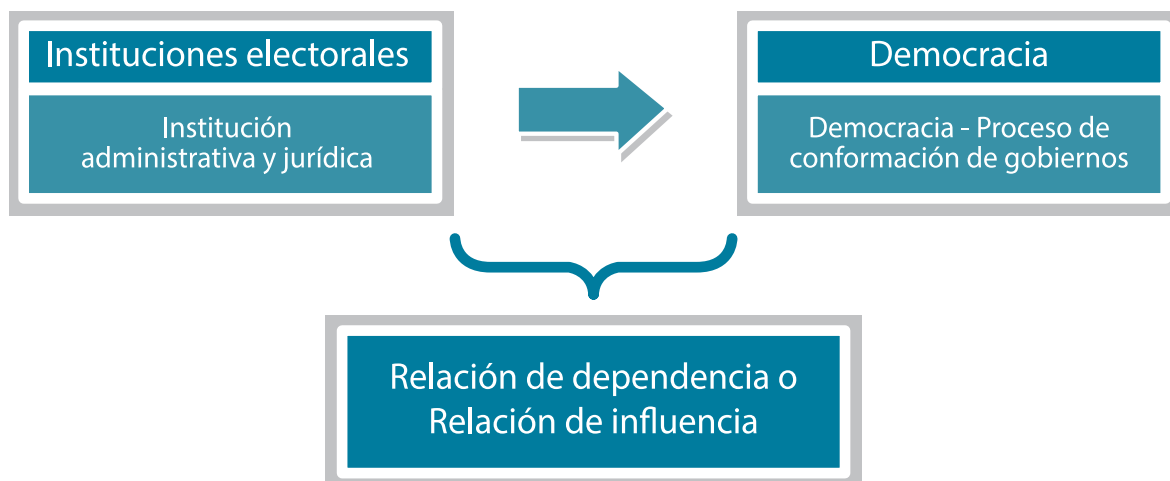
Lo anterior ha derivado en el entendimiento de una relación extrínseca entre organismos electorales y democracia, es decir, en un vínculo mediatizado por las elecciones. Dicha concepción no permite comprender que estamos ante una realidad institucional que tiene nexos intrínsecos con los principales aspectos o características de la democracia y que, en sí misma, es parte de su manifestación.

Imagen 2. Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual típica bajo la idea de democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 3. Relación extrínseca entre instituciones electorales y democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Una relación alternativa a la mencionada apareció en un estudio enfocado en comprender la realidad institucional electoral bajo teorías de democracia participativa. En efecto, desde la experiencia mexicana se ha postulado que:

Los procesos de ciudadanía y de autonomía e independencia de los órganos electorales (mexicanos), además de sus efectos democratizadores, son en sí mismos mecanismos de la democracia porque establecieron nuevas vías de participación ciudadana e incorporaron nuevos actores a las negociaciones y a las decisiones políticas (Lomelí, 2006, p.1).

Con este antecedente, surge la pregunta ¿Qué otras teorías de democracia permiten el análisis de las instituciones electorales como fenómenos políticos-democráticos?

4. La renovación teórica de la democracia latinoamericana y su impacto en el estudio de las instituciones electorales

La literatura política latinoamericana desarrolló un valioso esfuerzo de teorización democrática que han llevado a considerar que América Latina es un caso atípico de democracia, que no se explica bajo la concepción procedimental:

- Se basa en una visión más acabada de los procesos políticos latinoamericanos (desigualdad económica, política y social; pobreza y pobreza extrema; violencia; mercados crecientes e insertados en la economía mundial y elecciones permanentes).
- Se fundamenta en elementos normativos que se inspiran en la realidad latinoamericana.

- En los estudios empíricos de la democracia latinoamericana: los indicadores utilizados confirman la posibilidad práctica de una teoría amplia de democracia que incorpora la realidad institucional.

Algunos autores destacados en el proceso de renovación teórica de la democracia latinoamericana son: O'Donnell (2008 y 2010); Collier y Levitsky (2000); Nun (2002); Woldemberg (2005); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Mariani (2008); Munck (2010); PNUD (2004, 2007 y 2010), etc.

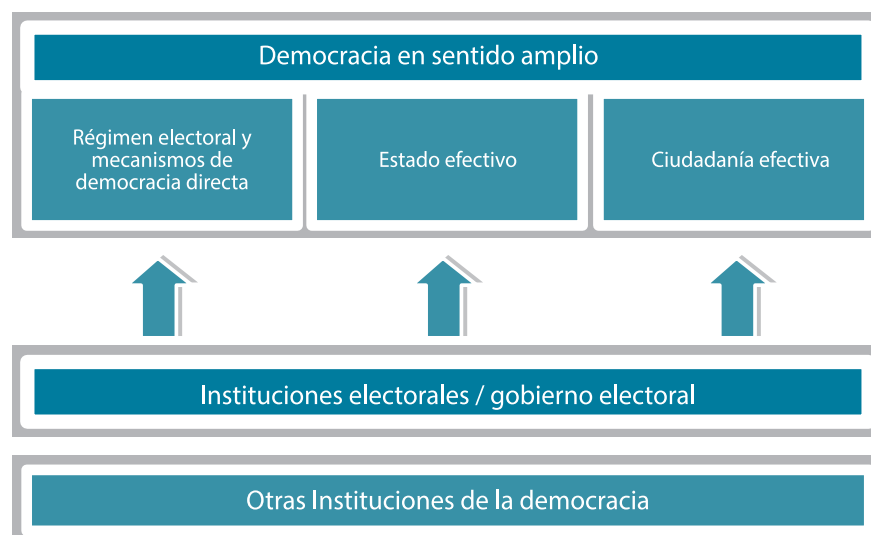
Se trata de construcciones teóricas de democracia, útiles y relevantes, porque incorporan en la idea de democracia aspectos que en las teorías procedimentales se dan por supuesto: la ciudadanía política plena y efectiva; y, un Estado capaz de garantizar, respaldar y ampliar los derechos esenciales que conlleva dicha ciudadanía.

A partir de esta visión de democracia, no se presupone la existencia de un

Estado garante de los derechos políticos y de los que condicionan su vigencia y efectividad (derechos civiles y sociales). Bajo esta perspectiva, el Estado no es un componente extrínseco de la democracia, no se reduce a una realidad constitucional y legal que materializa las reglas de juego que deben cumplir los actores públicos, tampoco alude únicamente a la estatalidad judicial garante del cumplimiento de las normas de la competencia electoral. Desde la amplia teoría de democracia, el Estado es un sistema legal, pero además una organización del poder estatal orientada a la realización y expansión efectiva de la ciudadanía, y a la generación de óptimas condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos políticos.

Bajo este enfoque, la ciudadanía y el Estado son elementos constitutivos e intrínsecos de la democracia. Siendo las instituciones electorales un ámbito concreto de la realidad estatal, que participan de este carácter constitutivo e intrínseco de democracia.

Imagen 4. Relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Las siguientes características respaldan la idea de las instituciones electorales como instituciones democráticas, en el sentido intrínseco mencionado: i) constituyen entidades vinculadas a ideales de convivencia democrática, ii) conforman entidades estructurales que pertenecen a la red de organizaciones constitucionales y son ineludibles para los fines democráticos, iii) representan una fuerza política en sí misma con capacidad de influenciar en el comportamiento de los actores políticos estatales y no estatales, iv) si la política tiene que ver con la regulación de los conflictos sociales, es posible precisar qué conflictos sociales atañen a las instituciones electorales (Gobierno electoral, inclusión política y protección de libertades políticas y sus condiciones esenciales); y, v) es posible identificar la capacidad de decisión e influencia de las instituciones electorales en los procesos de regulación colectiva del ámbito electoral y de la participación política en general.

Con base en lo anterior, definimos el concepto institución electoral como institución de la democracia, es decir, un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza estructural, funcional y sistémica que están implicadas, definidas, condicionadas e integradas por los criterios y principios que definen el juego democrático; configuran un ámbito concreto del poder estatal, que articula y garantiza el ejercicio de los derechos políticos e interviene de manera decisiva en el proceso de habilitación y expansión de la ciudadanía política.

El entendimiento de las instituciones electorales que mencionamos, sin

duda responde a una nueva mirada de la realidad democrática y dista del que prevaleció en los regímenes representativos latinoamericanos del siglo XIX y XX (de mínima competencia partidaria y participación ciudadana), que implicaron la centralidad de las elecciones como forma de acceso al poder (desde el inicio de la vida republicana), pero sin apoyarse en la existencia de la autoridad electoral entendida como una entidad de poder diferenciada del de los partidos en el gobierno. Los propios partidos competidores (que eran a la vez los partidos a cargo del Poder Legislativo y Ejecutivo) ejercían la máxima autoridad sobre las elecciones (se autorregulaban). Las nefastas consecuencias de tal diseño institucional, sobre todo en el caso peruano, permiten afirmar que asistimos a un proceso histórico de democratización de las instituciones electorales (incluida la justicia electoral) materializado en su aislamiento del ámbito de los partidos para pasar a instituciones estatales autónomas.

5. Dimensiones de las instituciones electorales. Variables

La literatura sobre la materia (Grande, 2015), ha propuesto diversas variables para las tres dimensiones en que, típicamente, se manifiestan las instituciones electorales (estructural, funcional y sistémica); se trata de aquellas que expresan su carácter político-democrático y cuya medición podría revelar cuán democrática es una institución electoral. La propuesta conlleva el desafío de superar el hábito de pensar a las instituciones electorales como democráticas por el solo hecho de

avocarse a las elecciones, para sustentar en adelante su carácter democrático en la verificación y medición de variables referidas a su propia naturaleza y diseño. En este contexto, destacan las siguientes:

a) Atributos o características estructurales: arreglos institucionales que definen la dimensión estructural de las instituciones electorales.

- Estructura (autónoma): expresa su configuración (constitucional) dentro del poder del Estado.
- Independencia orgánica: manifiesta la capacidad de resistir el dominio político contrario a los fines del Poder Electoral.
- Integración: indica la forma de acceso a los altos cargos electorales.
- Rendición de cuentas: socializa los mecanismos de rendición de cuentas de la autoridad electoral.

b) Atributos o características funcionales: arreglos institucionales que definen la dimensión funcional de las instituciones electorales.

- Amplitud de poderes: señala el nivel de agregación de poderes (cuasilegislativo, administrativo, jurisdiccional, otros).
- Concentración o separación de funciones: se refiere a la concentración de poderes electorales.
- Poder o función cuasilegislativa y reglamentaria: evidencia la capacidad de los organismos electorales para participar en la generación del ordenamiento legal electoral.

- Poder o función de gestión y/o administración: denota la capacidad de ejecución del gobierno electoral.

- Poder o función jurisdiccional: expresa la configuración de la justicia electoral.

- Poder de articulación efectiva de los derechos políticos (civiles y sociales): indica las articulaciones que permiten el ejercicio efectivo de la ciudadanía política.

c) Atributos o características sistémicas: arreglos institucionales que definen la dimensión sistémica de las instituciones electorales, es decir, sus interacciones con otros ámbitos de poder estatal o no estatal.

- Interacciones orientadas al rediseño: señalan la capacidad de las instituciones electorales para participar en las negociaciones vinculadas a su propio diseño y rediseño.

- Interacciones en escenarios de competencia electoral: expresan la capacidad de relacionarse con todos los actores de la competencia electoral.

- Interacciones orientadas a articular derechos políticos, civiles y sociales: indican la capacidad de interacción en el marco de políticas públicas para expandir derechos.

- Interacciones del proceso de judicialización de la política: demuestran la capacidad de sostener el control judicial de las actuaciones políticas electorales.

Con base en las variables señaladas, es posible cuantificar su existencia mediante un análisis longitudinal y transversal, a fin de sopesar las transformaciones de las instituciones electorales y/o el estado de configuración actual, según los resultados de su medición. Asimismo, permiten desarrollar estudios empíricos bajo el enfoque neoinstitucional de la Ciencia Política (neoinstitucionalismo normativo histórico y sociológico, entre otros, según el objetivo del estudio).

6. Reflexión final

Consideramos que la presente propuesta teórica y metodológica viabiliza la posibilidad de efectuar estudios empíricos sobre el diseño de las instituciones electorales en general y

de la justicia electoral en particular. Su aplicabilidad permitirá superar el hábito de pensar a las instituciones electorales como democráticas por el solo hecho de avocarse a las elecciones, para sustentar en adelante su carácter democrático en la verificación y medición de variables referidas a su propia naturaleza y diseño. Adicionalmente, el resultado de esta vía de conocimiento de las instituciones electorales conllevará elementos explicativos valiosos de aspectos esenciales de la democracia representativa, su influencia en el comportamiento político de los actores individuales y colectivos de la democracia; y, la identificación de importantes regularidades en las conductas políticas generadas a partir de la institucionalidad de los organismos electorales.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia*. El Caso México. Siglo XXI editores.

Aguilar, R. (2002). *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos electorales, serie Documentos de Trabajo.

Barrera, M. y Ruiz, L. (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*, Vol.33, Nro.3, pp. 649-673.

Barrientos del Monte, F. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Barrientos del Monte, F. (2010). Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina. *Derecho Electoral. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea]*, Nro. 10, segundo semestre 2010. <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

Brenes, L. (2018). El principio democrático en la jurisprudencia Constitucional-electoral costarricense. Universidad de Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas* Nro. 147, pp. 165-184.

Brenes, L. (2011). *El Rol Político del Juez Electoral*. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Un análisis comparado. [Tesis de Doctorado]. Universidad de Salamanca.

Cárdenas, J. (2000). *La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada*;

- en J. Cárdenas, A. Campos y S. Nieto (coords.) Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. Universidad Autónoma de México.
- Chávez-López, D. (2003). Un solo organismo electoral para el Perú. El anteproyecto de la Constitución Política y de la Ley de Partidos Políticos en Perú en D. García Belaunde (coord.), *La Constitución y su Defensa*. Algunos Problemas contemporáneos. Grijley.
- Chávez, J. (2002). El Poder Electoral. Fusión de los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado. *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Chiaramonti, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Los itinerarios de la soberanía. UNMSM, SEPS, ONPE.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. En La política. *Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*. Nro. 4, pp.137-160.
- Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (Coord.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. (2001). Justicia constitucional y judicialización de la política. En Jesús Orozco (Coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Goodin, R. y Klingemann, H. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Tomo I.
- Goodin, R. (Comp.). (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa.
- Grande, A. (2015). Instituciones Electorales y democracia. Estudio del caso peruano. [Tesis de Doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.
- IDEA Internacional. (2013). *Justicia Electoral: El Manual de IDEA Internacional*.
- Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH-U. TEIFE-FCE.
- Lehoucq, F. (2003). ¿Can the parties police themselves? Electoral governance and democratization. *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, Nro. 12, abril-junio, 2003, pp. 104-127.
- López, R. (2000). *Electoral Management Bodies and Institution of Governance*. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- Losada, R. y Casa, A. (2008). *Enfoques para el Análisis Político*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mariano, R. (2008). Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (Ciudadanía. En PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas Sede Lima.
- Munck, G. L. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, Nro.3. pp. 573-597.
- Nolhen, D. (2013). Ciencia política y justicia electoral. Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional "Democracia en un mundo global. Gobernanza en América Latina y Europa", Universidad Autónoma de Baja California. UNAM.
- Nun, J. (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Siglo XXI de España editores.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Prometeo.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas Sede Lima.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Nro. 8 y 9, pp. 43-82.

O'Donnell, G. (2001b). Régimen y Estado en la Teoría Política. *Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 5, Nro. 4 y 5, pp. 7-17.

Pastor, G. (2011). *Calidad de la democracia y administración electoral*. Congreso de los Diputados.

Sobrado, L. (2019). La autonomía de la función electoral desafiada por la jurisdicción

constitucional: concreción en Costa Rica de una problemática latinoamericana del siglo XXI. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. *Revista Derecho Electoral* Nro. 27, pp.27-46.

Woldenberg, J. (2005). "Los retos de la democracia" en *La Democracia en Latinoamérica. Quorum Revista del pensamiento iberoamericano*, Universidad Alcalá de Henares Nro. 13, pp. 63-71.

Zovatto, D. (2012). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.