



Kofi Annan
FOUNDATION

Hacia un mundo más justo y más pacífico.

Confianza en elecciones y aceptación de resultados

Un informe de
políticas de la
Iniciativa por la
Integridad Electoral



Informe de políticas No. 1

“Las elecciones son la base de la democracia. Cuando se conducen con integridad, permiten a los ciudadanos tener voz en cómo y por quién son gobernados”.

Kofi Annan

Confianza en elecciones y aceptación de resultados por Maarten Halfff¹

I. Por qué importa la confianza en las elecciones.....	04
Introducción.....	04
Confianza en elecciones como concepto político	06
Enfoque de este documento.....	09
II. Mitigando la política de “el ganador se lleva todo”	12
El sistema político	12
El sistema electoral	17
III. Manejando factores desestabilizadores alrededor de una elección.....	20
Las “reglas del juego” electoral: un terreno de juego nivelado	20
El organismo electoral.....	22
La conducta de las elecciones.....	24
Justicia electoral	27
IV. Anexo, Bibliografía seleccionada	29
V. Referencias.....	42

I. Por qué importa la confianza en las elecciones

Introducción

Al discutir de integridad electoral, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad hizo notar que:

“[e]n sus raíces, la integridad electoral es un problema político. [...] [Ésta] depende de la confianza pública en los procesos electorales y políticos. No basta con reformar a las instituciones; la ciudadanía necesita estar convencida de que los cambios son reales y que merecen su confianza. Inclusión, transparencia y rendición de cuentas son todas fundamentales para desarrollar dicha confianza.”²

En una serie de discusiones en el periodo 2013-2015, un grupo central de la Iniciativa por la Integridad Electoral (EII), reunido bajo el auspicio de la Fundación Kofi Annan, se comprometió a continuar desarrollando la noción de la confianza pública en las elecciones, enfocándose en ofrecer una guía práctica para aquellos involucrados en la asistencia y la prevención internacional de conflictos electorales. Esto lo buscó a través de la perspectiva del comportamiento respectivo entre ganadores y perdedores en una elección, particularmente en el contexto de países emergiendo de un conflicto o con un historial de violencia detonada por las elecciones. La EII consideró estas preguntas: ¿cómo se podría fortalecer la confianza pública en una elección y elevar las posibilidades de que sus resultados sean aceptados? En particular, ¿qué características de las instituciones y procesos políticos normalmente llevan a que los actores políticos acepten derrotas electorales? ¿Cuáles son las circunstancias bajo las que sea posible que los postulantes ganen de manera magnánima o acepten la derrota dignamente? El presente documento es resultado de dichas discusiones. En él se busca traer a la mesa métodos que puedan incrementar la confianza pública.

Se construye sobre preceptos importantes y reconocidos – tales como el respeto por los derechos políticos, un terreno de juego nivelado, transparencia, igualdad, integridad, entre otros – e identifica aplicaciones concretas.

La innovación pretendida en el documento no recae en sí en las medidas o las características, sino en el alcance de su enfoque: desarrollar confianza en las elecciones es más que garantizar el cumplimiento de obligaciones legales, el desempeño efectivo del organismo electoral o la ausencia de prácticas electorales incorrectas. **La base para la confianza pública está formada por el contexto político general en el que se sustentan las elecciones, no sólo por la calidad del proceso electoral mismo.** Un enfoque así tiene importantes implicaciones en políticas públicas. Una estrategia integral para promover la aceptación de resultados y prevenir conflictos incluiría un amplio rango de medidas políticas y técnicas. Un número de estas sale de las formas conocidas de asistencia electoral internacional y son más frecuentemente asociados con procesos de diseño constitucional, el fortalecimiento del Estado de derecho, y buenos oficios políticos. No solo los administradores de las elecciones juegan un papel en facilitar la aceptación de resultados electorales creíbles.

Ninguna situación es igual a otra y este documento no es un diagrama para una elección exitosa. Este documento tampoco ofrece una herramienta para medir la calidad de una elección. Dejar de seguir una o más de las medidas aquí contenidas no significa que una elección carecerá de integridad o legitimidad. Necesitaría desarrollarse una adecuada combinación de medidas – adecuada al contexto específico y las posibles fuentes de conflicto – para cada situación. El documento está dirigido a aquellos que

tienen interés en el resultado pacífico de un proceso electoral y que están involucrados en la prevención y resolución de conflictos. Esto incluye a miembros de la comunidad internacional en general que estén apoyando los esfuerzos nacionales a solicitud del país interesado, tales como mediadores, observadores electorales, proveedores de asistencia electoral y analistas.

Confianza en elecciones como concepto político

Las elecciones no son un fin por sí solas. Su propósito, como lo indica la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el de establecer la voluntad del pueblo con respecto a su gobierno. Son procesos para conferir legitimidad para gobernar, y para resolver pacíficamente la competencia política.

Una elección genuina es ultimadamente aquella en la que el resultado refleja las preferencias del pueblo expresadas libremente.

El que una elección y sus resultados gocen de credibilidad a los ojos de los ciudadanos de un país – que haya cumplido con su función de dar voz a la voluntad popular – dependerá del grado en el que se respeten los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política, así como otras obligaciones internacionales³, y del grado en el que la elección sea profesional, imparcial, precisa y transparente en todas las etapas de su administración.

Al mismo tiempo, la conexión entre la calidad técnica de una elección y la legitimidad de sus resultados es compleja.⁴ Las elecciones en su mayoría producen resultados que ameritan aceptación aun con la presencia de imperfecciones de diferente grado. En algunos casos, los resultados numéricos (el conteo de

votos) pueden contener errores o imprecisiones, independientes de motivaciones subyacentes, Confianza en elecciones y aceptación de resultados que podrían no afectar el resultado. Buscar una corrección pacífica en tales situaciones requiere que los contendientes y sus partidarios tengan confianza – o por lo menos una esperanza razonable – en que se puede alcanzar un resultado justo.

La Comisión Global no estaba sola al resaltar la confianza pública y en ubicar a las cualidades técnicas dentro de un enfoque más amplio de la integridad electoral. Informes recientes del Secretario General de la ONU a la Asamblea General también han señalado que una indagación del desarrollo de la confianza en las elecciones involucraría ver más allá de las reglas y la conducción de la elección misma, y considerar cómo son afectados los intereses electorales por el sistema político en general y la cultura de un país.⁵ Igualmente, otros profesionales han resaltado la confianza en las elecciones, además de mejoras técnicas y el respeto por los derechos de los ciudadanos, como una importante meta para la administración electoral, observadores y proveedores de asistencia.⁶ Miembros de la comunidad internacional han involucrado la noción de confianza con actores nacionales.⁷ Adicionalmente, hay un creciente cuerpo de investigación académica sobre las condiciones o correlaciones de confianza en una elección y la aceptación de resultados.⁸

Un enfoque sobre la confianza pública y las herramientas prácticas para conseguirlo presenta cuestiones metodológicas. Una es si las nociones profundamente subjetivas, tales como la confianza, pueden ser divididas en varias partes. Podría no ser factible aislar características o variables individuales. Por otra parte, la confianza y la aceptación no se determinan mediante fórmulas. Múltiples factores quedarán fuera de alcance. Un margen demasiado pequeño

**“La legitimidad es
la divisa crucial del
gobierno en nuestra
era democrática...
la victoria sin
legitimidad no
es para nada una
victoria”**

Kofi Annan

en las elecciones, por ejemplo, puede minar el nivel de confianza del contendiente perdedor. Aun así, la experiencia – y la investigación académica antes mencionada – sugiere que existen fuertes correlaciones entre ciertas medidas o acciones antes y durante una elección, y la percepciones populares acerca de la credibilidad de sus resultados. Estas correlaciones necesitarían estar sujetas a una verificación sistemática. Este documento busca dar un paso hacia un mayor análisis y discusión de políticas en este rubro.

Enfoque de este documento

Este informe primero asoma al sistema político en general y a los intereses involucrados en una elección para los contendientes electorales (sección II). Se enfoca sobre las maneras de mitigar la política de “el ganador se lleva todo”, incluidas a través de ajustes la estructura del estado, los fundamentos de la distribución del poder político, y económico y el sistema electoral. El documento tiene miras hacia el mismo proceso electoral y cómo es conducido, y considera los elementos o eventos que pudieran desequilibrar o “descarrilar” una elección y las medidas para mitigar tales eventos (sección III). Esto incluye factores relacionados al marco legal electoral, al organismo de administración electoral (su naturaleza, composición, forma de asignación y procesos internos de toma de decisiones), a la manera en que el mismo proceso electoral se desarrolla con todo y el anuncio de resultados, así como las avenidas de recurso legal pacífico contra resultados impugnados. La sección III tiene como base material que ha sido extensamente revisado en un significativo cúmulo de literatura sobre procesos electorales como tal, incluyendo estudios académicos, informes de políticas, manuales, compilaciones de mejores prácticas, y otras herramientas

para profesionales. La intención no es repetir el valioso material de dichas publicaciones, mucho del cual se encuentra en línea, sino presentar estas facetas de la administración electoral como medidas políticas para generar confianza.

A lo largo de este documento, se da por hecho que la comunidad internacional está involucrada o por involucrarse en un proceso electoral, y que lo hace a solicitud o con el consentimiento del Estado Miembro interesado. El informe no menciona, sin embargo, las formas en las que podría insertarse dicho involucramiento internacional o cómo podría la comunidad internacional identificar un “punto de acceso” apropiado. En pocas palabras, esto puede incluir asistencia electoral; observación electoral; buenos oficios; mediación; paneles; comunicaciones informales con líderes políticos, declaraciones públicas coordinadas y demás. La fórmula apropiada variará en cada caso.

Desde luego existen otras maneras de organizar las medidas mencionadas en este compendio. Se agrupan a continuación – I) mitigación de la política de “el ganador se lleva todo”, II) manejo de eventos que pudieran “descarrilar” el proceso electoral – resalta las dimensiones políticas de las contiendas electorales y también los coloca al lado de las características técnicas, de acuerdo a las consideraciones antes mencionadas. Pero también sería posible organizar el material, a manera de ejemplo, por entidad o personas involucradas, o por las diferentes fases de un proceso electoral, a menudo referidas como un ciclo.

Este no es un documento empírico, ya que no considera conjuntos de datos y encuestas de opinión pública. Aun así, para subrayar los vínculos entre las políticas y la academia en este campo, el anexo proporciona una selección anotada de trabajo académico reciente en este campo relativo a la confianza en elecciones, mostrando el estado actual de la investigación y los futuros trabajos. Como los autores de estos estudios a menudo resaltan, este es un campo de investigación relativamente joven.



II. Mitigando la política de “el ganador se lleva todo”

El sistema político

La Comisión Global señaló que en algunos países, “la competencia electoral es un juego de ‘el ganador se lleva todo’, donde los ganadores obtienen amplios beneficios políticos, y económicos y los perdedores encaran la amenaza de violencia y de ser perseguidos. Para que haya integridad en las elecciones, aquellos deben evitar esta situación de ‘el ganador se lleva todo’ y en su lugar crear un sistema político en el que incluso los perdedores tengan incentivos para participar”.⁹ **Dicho de manera sencilla, la cuestión es cómo minimizar el efecto potencialmente negativo de perder una elección.**

Las consideraciones bajo este encabezado normalmente se refieren a asuntos anclados a la constitución de un país: los cimientos de la estructura del estado y la distribución del poder político y económico. Giran alrededor de la creación de equilibrios políticos y de mitigar o eludir las políticas de “el ganador toma todo”. Generalmente requieren de esfuerzos a largo plazo, iniciando mucho antes del día de la elección y a menudo continuando ya bien pasado el anuncio de los resultados. Las medidas adecuadas reflejarán un entendimiento de las causas principales de las divisiones y el conflicto en el país (tales como desigualdades económicas y sociales, problemas por recursos naturales, tierra, legados coloniales, violaciones a los derechos humanos, etc.).¹⁰ La Comisión Global habló en este contexto de crear instituciones y normas de competencia multipartita y división de poderes *“que impulsan la democracia como un sistema de seguridad mutua entre contendientes políticos”*.¹¹

Entre más intereses haya en una elección, mayor es la posibilidad de que se desconfíe de los resultados o que estos sean impugnados.

Los intereses pueden ser en función de: a) el número de puestos electivos



involucrados; b) las oportunidades de ganar representación, configurada por el sistema electoral; c) la autoridad y la influencia atribuida a los puestos electos o al organismo; d) beneficios económicos o de otra índole para los individuos que asuman el cargo público; e) otros asuntos importantes que pudieran decidirse o influenciarse por los resultados (p. ej., acceso a financiamiento o al poder para los partidos que rebasen cierto umbral) así como las percepciones acerca del tamaño de grupos en áreas geográficas disputadas. Los intereses pueden reducirse insertando un proceso electoral dentro de un marco más amplio – incluyendo estructuras para compartir el poder – en el que no todos los resultados políticos dependen de la elección misma. Otras medidas giran en torno al sistema electoral en sí.¹²

Cada una de estas medidas puede tener efectos negativos y positivos. Un sistema que incluya garantías para garantizar un estricto equilibrio de poderes entre las ramas de gobierno o grupos mayoritarios de la sociedad, por ejemplo, podría tener mérito por su énfasis en la toma consensuada de decisiones, pero bajo ciertas circunstancias también puede conducir a un impasse político. El contexto de un país tendrá que determinar si los beneficios sobrepasan a las consecuencias más negativas, y si es políticamente deseable. En algunos países, las siguientes medidas podrían ser completamente inapropiadas y contraproducentes para establecer estabilidad o legitimidad.

- **¿Hasta qué grado se concentra el poder político y económico al centro del estado y en cargos públicos elegidos a nivel nacional?**
Las estructuras federales, incluyendo formas de federalismo no geográficas, el bicameralismo, la descentralización y la devolución de poderes a nivel regional o local, puede reducir los intereses involucrados en una

elección nacional, y atender cualquier demanda pronunciada para una dimensión de representación regional. Esto también incluye el fortalecimiento de la gobernabilidad sub nacional, estableciendo órganos elegidos localmente y transfiriendo la autoridad sobre recursos del estado desde el centro. También se le puede dar atención al fortalecimiento de la partición entre recursos del estado y la fortuna personal de los titulares de cargos públicos.

- **¿Cómo se distribuye el poder entre las ramas de gobierno?** Se pueden realizar ajustes para fortalecer el principio de separación de poderes y la aplicación de controles y equilibrios efectivos. Esto también podría dar a los votantes una oportunidad de emitir sus votos de tal manera que contribuyan a un balance de poderes entre los principales partidos políticos (esto es, votando de diferente manera para los puestos ejecutivos que para los legislativos).
- **¿Cuál es el impacto político y económico, en los candidatos y sus partidos, de perder una elección?** ¿Existen formas de garantizar un cierto papel para los líderes o los miembros de la oposición sin importar los resultados de las elecciones? Esto podría incluir puestos ejecutivos, posiblemente sobre una base temporal, o garantía similar para puestos y papeles en la legislatura, incluyendo como miembros, así como la membresía o el liderazgo de comités parlamentarios. Las oportunidades para distribuir puestos podría también existir en la administración gubernamental, el poder judicial y el orden público (esto es, el servicio civil, judicial, policial y militar).

- **¿Cuál es el impacto, en un titular en el ejercicio del cargo, de perder una elección?** La democracia depende de la buena disposición de los políticos para retirarse del cargo al perder una elección (o al cumplir su límite de mandato). Las consideraciones personales juegan un papel importante aquí, Confianza en elecciones y aceptación de resultados girando en torno a continuas oportunidades de carrera, bienestar económico, legado histórico, y a una suave transición de poderes. Pueden existir oportunidades para continuar en algún otro cargo público, incluyendo organizaciones internacionales y regionales, o iniciativas humanitarias y de defensa.
- **¿Qué tan distantes son las oportunidades de ganar o recuperar el cargo?** Los límites de mandato constitucionalmente garantizados pueden ser importantes elementos en la rendición de cuentas democrática (aun si esto conlleva una restricción al derecho de postularse para el cargo), y una útil garantía de que el poder no permanecerá en manos de una persona o grupo, ofreciendo a otros la oportunidad de ganar. Esto podría ser de particular importancia en sistemas presidenciales donde la presidencia tiene fuertes poderes. Para la membresía de órganos legislativos, los ejercicios escalonados pueden dar a los grupos de oposición la oportunidad de obtener puestos “intermedios” por así decirlo, en lugar de esperar al final de un ciclo completo.
- **¿Dependen todos los asuntos importantes de políticas de Estado del resultado de la elección?** Los acuerdos entre contendientes previos a una elección, sobre elementos clave de políticas económicas o el uso de recursos del estado, compartición de riquezas y distribución de tierras, incluyendo restricciones al poder ejecutivo central con respecto a recursos

naturales, o un compromiso para entablar el diálogo sobre estos y otros temas de importancia nacional después de la elección, podría reducir el impacto negativo de una derrota, aún antes de que la elección tenga lugar.

- **¿Cuál es el impacto del resultado de una elección en grupos minoritarios (no sólo para sus líderes y políticos)?** Las garantías legales para la conservación y la protección de la herencia cultural, lingüística y educativa de las minorías podrían ser elementos de confianza cruciales para los grupos que no constituyen una mayoría, como también lo serían los compromisos para dedicar financiamiento del estado. En algunos contextos posconflicto, se ha acordado dar derecho de veto a los grupos sobre decisiones que afecten su condición, como parte de compromisos posconflicto, principalmente como medidas nominalmente temporales.
- **¿Qué grado de protección se ofrece para los derechos fundamentales, o en otras palabras, qué tan robusto es el Estado de Derecho?** Proteger los derechos electorales y políticos a través de disposiciones constitucionales y de otras leyes – y sujetar las enmiendas a procesos consultivos y una toma de decisiones calificada – puede ofrecer una garantía contra el abuso potencial y mitigar el temor a dicho abuso por parte de la oposición y sus partidarios, sin importar quién esté en el poder. El Estado de Derecho también requiere de instituciones firmes que puedan operar de manera independiente al poder ejecutivo, sin importar el partido que lo controle. Ésta es un área temática vasta de por sí, que incluye el fortalecimiento de los organismos judiciales y del orden público y procesos de nombramiento que conduzcan a confiar en los jueces, y en sus decisiones.



El sistema electoral

Los intereses en una elección también son moldeados por el sistema electoral – la fórmula por la que los votos se traducen en puestos – incluyendo la manera de definir los distritos electorales. Permaneciendo el resto constante, particularmente el número de partidarios y de votos, diferentes sistemas electorales pueden tener un fuerte impacto en la manera en que dicho apoyo se convertirá en éxito electoral, y por lo tanto, en el grado de inclusión de los órganos elegidos. También establece el tono para todo el sistema político. Sin embargo, su importancia tal vez no debería exagerarse: un sistema electoral rara vez es la causa última o única de resentimiento en la sociedad, o la única solución para sus retos. Es solo un componente del diseño constitucional de un país.

¿Cuáles son las dimensiones de identidad de importancia política en un país – ideología política, geografía, idioma, origen étnico, credo u otras – y en qué grado ayuda el sistema electoral a generar representación política en este sentido? ¿El sistema ofrece incentivos para el diálogo, la conciliación y grupos intercomunitarios que cubren temas de identidad cuidadosamente definidos? Mucho se ha escrito acerca del diseño de sistemas electorales y el grado en el que pueden contribuir a crear estructuras políticas estables y pacíficas. No se puede ofrecer una receta genérica dado que no existe un sistema electoral perfecto, pero está claro que algunos producirán resultados políticamente mejores que otros a los ojos del electorado, dependiendo del contexto del país. Aun así, una importante consideración general para el marco legal electoral, particularmente en sociedades profundamente divididas, es el no exacerbar una estructura de “el ganador toma todo”; a lo mínimo, los efectos de lo que de otra forma pudiera ser una norma mayoritaria excluyente

podrían mitigarse por medio de características de diseño que estimulen la inclusión y la compartición de poderes. De manera ideal, el diseño o la reforma de un sistema electoral considerarían:

- A.** conformarse a las obligaciones y compromisos internacionales del país
- B.** reflejar las circunstancias políticas, legales, sociales y culturales del país
- C.** estar basado en un claro entendimiento entre los actores nacionales de lo que el sistema pretende lograr políticamente
- D.** ayudar a crear procesos políticos incluyentes y a eliminar generadores de conflicto tales como la discriminación y exclusión sistémicas
- E.** ser desarrollado a través de un diálogo incluyente, transparente y participativo
- F.** no estar sujeto a cambios frecuentes o cambiar poco antes de una elección; de ser necesario, sin embargo, podría contemplar en algún momento futuro un mecanismo de revisión acordado
- G.** incluir, como corresponda, medidas especiales, como cuotas o puestos reservados para la representación de ciertos grupos, tales como mujeres, minorías, grupos marginalizados, etc.

Se podrían adoptar diferentes sistemas electorales para las diferentes cámaras de la rama legislativa, lo que ayudaría a garantizar la representatividad a través de múltiples líneas de identidad, incrementando así el grado de inclusión política. La definición o demarcación de distritos electorales es también una característica clave que puede generar (o socavar) confianza: esa confianza puede ser mejorada si el proceso de demarcación y los criterios para definir los distritos electorales están claramente establecidos legalmente.

Un sistema electoral rara vez es la causa final o única de resentimiento en la sociedad, o la sola solución para sus retos. Es sólo un componente del diseño constitucional de un país.

III. Manejando factores desestabilizadores alrededor de una elección

Esta sección revisa el proceso electoral más específicamente, y considera factores que pueden socavarlo en diferentes etapas. Tales factores podrían ser parte de las normas del proceso, o pueden ser decisiones, acciones y otros eventos. Las percepciones son importantes; no solo importan las intenciones o el resultado de dichas acciones, sino también cómo pudieran ser vistas por los actores políticos y por los ciudadanos. La discusión trata de las maneras de prevenir o mitigar su potencialmente desequilibrante efecto, abarcando desde esfuerzos a largo plazo hasta acciones más inmediatas.

Las “reglas del juego” electoral: un terreno de juego nivelado

Mientras “inclusión” e “inclusividad” sigan siendo términos más bien amplios y no bien definidos, un marco legal que limite el acceso al proceso, debilite los medios para entrar en una competencia justa, o carezca de reglas mínimas que rijan la conducta de todos los actores en el proceso, puede ser visto como una herramienta para favorecer la reelección de partidos y políticos dominantes, y excluir a los demás.

Cuanto menor sea la oportunidad para grupos y candidatos de todos tipos de participar en una elección sin obstáculos por parte del gobierno u otros, menor será la confianza. Una elección en la que los titulares en el ejercicio del cargo tengan mucho mayor acceso a recursos y poderes del estado debilitará la credibilidad. Las estrategias de mitigación giran en torno a proveer una protección adecuada de los derechos fundamentales, poniendo límites a los beneficios de la titularidad, y regulando la conducta de los contendientes electorales.

- Elementos clave de las “reglas del juego” formales. Mientras los estilos de redacción legislativa varían de país en país, anclando ciertos aspectos del proceso electoral a una ley puede ayudar a generar confianza. Estos incluyen

garantías para todos los derechos políticos, incluyendo el secreto del voto, la libertad de asociación, expresión, igualdad entre hombres y mujeres, etc., y la eliminación de restricciones que pueden ser vistas como políticamente sesgadas, particularmente aquellas sobre el derecho a votar y postularse a un cargo; reglas efectivas que rijan el financiamiento político y de campaña; acceso a los medios; garantías para la participación de observadores nacionales y (cuando se permita) extranjeros; reglas claras y acordadas para el registro de votantes, conducido por un organismo de confianza (cubriendo criterios de elegibilidad; fácil acceso; oportunidad de corrección; obligación de publicación de listas; acceso para observadores; auditorías de listas de votantes); reglas que rijan la cobertura por los medios; y la justificación para recuentos e invalidaciones de boletas o casillas.

- **¿Cómo podrían mitigarse las potenciales ventajas de la titularidad sobre una elección, o el posible mal uso de los poderes y recursos del estado por políticos en el ejercicio del cargo?** Esto podría incluir el establecimiento de límites en los poderes de gobierno después de convocar a elecciones, así como de restricciones al uso de recursos del estado por los candidatos en sus campañas. Un pequeño número de otros países tienen medidas más restrictivas integradas en su marco legal, requiriendo el nombramiento de una administración interina o provisional para sustituir al gobierno en turno poco antes del día de las elecciones.
- **¿Qué mecanismos pueden adoptarse para garantizar la conducta responsable de líderes políticos y demás candidatos?** Adicionalmente al desarrollo de normas que deban acatarse dentro de la ley electoral, los partidos o los líderes pueden acordar adoptar un código de conducta interpartidista, o de otra manera expresar su mutuo compromiso para un

proceso ordenado. Esto podría incluir el rechazo explícito a la violencia, un compromiso para que sus candidatos y partidarios observen un comportamiento responsable, así como un acuerdo de abstenerse de anunciar resultados no verificados ni oficiales. Los mecanismos de vigilancia y auto cumplimiento, y la creación de foros de diálogo o consulta para partidos son críticos, facilitados, de ser adecuado, por el órgano de gestión electoral. Las formalidades que rodean a dichos acuerdos son a menudo igualmente importantes, como lo sería una ceremonia pública de firma por los líderes políticos.

- **¿Existe algún marco aceptado y efectivo para la seguridad electoral y el papel de las fuerzas de seguridad?** Esto incluiría, por ejemplo, la adopción de reglas sobre la presencia y el papel de las fuerzas militares y de seguridad en campañas y elecciones. Un tema particularmente difícil, adicionalmente, es el papel de ejércitos y milicias privadas, y su conexión con los actores políticos, lo que se sale del enfoque de este breve documento. En pocas palabras, el desarme, la desmovilización y/o el acantonamiento de fuerzas irregulares asociadas a actores políticos es generalmente un factor clave en la confianza y la participación de los votantes.

El organismo electoral

El ICCPR (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) requiere que los partidos del estado garanticen que el OGE (órgano de gestión electoral) pueda actuar con independencia, esto es, libre de influencia del gobierno y sin favorecer a un partido o candidato en particular, pero no existe un modelo internacionalmente recomendado para órganos de gestión electoral. Sin

importar el tipo, un OGE debe ser capaz de actuar con independencia, sin favoritismo ni sesgo hacia ningún grupo. Como lo señaló la Comisión Global, “[l]a clave no es una independencia formal, sino una libertad de acción verdadera”.¹³

- **¿Qué mecanismos pueden ayudar a garantizar una composición de la comisión electoral que sea de confianza y ampliamente representativa?** En caso de una comisión electoral independiente, se necesita tener confianza en sus miembros y en su presidente, pero también en la comisión como colectivo: no puede permitirse ser vista como controlada por un grupo que tiene un interés en el resultado de las elecciones. Independientemente de la autoridad que haga el nombramiento formal, un elemento clave para generar esa confianza es un amplio proceso consultivo sobre los candidatos y los nominados con los actores políticos, incluyendo a la oposición. De manera similar, el establecimiento y la diseminación de criterios de selección objetivos, un proceso de aplicación público, la creación de un comité de selección/ consulta incluyente, la publicación de información sobre el proceso de selección y el involucramiento de grupos de la sociedad civil como observadores puede ser de ayuda para crear transparencia. En adición a una composición representativa, la codificación de reglas de toma de decisiones para la junta de comisionados en una ley – incluyendo requisitos de quórum y mayoría – puede ser útil para proteger y equilibrar los intereses políticos.
- **¿Qué mecanismos legales pueden fortalecer la independencia formal de una comisión?** La ley por sí misma no puede garantizar independencia de acción pero puede ofrecer un cierto grado de protección contra la interferencia. El grado de independencia es a menudo



una función de los procesos de nombramiento (cubiertos más arriba) pero también las condiciones por las que los comisionados pueden ser removidos de su cargo; la autonomía de una comisión en decisiones de presupuesto y contratación de personal; su rendición de cuentas y líneas de reporte a las ramas de gobierno, de haberlas; y sus poderes formales, incluyendo la autoridad para hacer uso de recursos del estado.

La conducta de las elecciones

Las medidas técnicas para incrementar la integridad de las elecciones están adecuadamente cubiertas por la literatura existente, y giran en torno a principios tales como la competencia profesional, la rendición de cuentas, la transparencia y la puntualidad. Solo algunos cuantos elementos se resaltan aquí.

Votantes y candidatos deben poder confiar en la suposición de que el personal electoral aplicará los mismos estándares en todo el país. La consistencia y la predictibilidad son clave. Estos son apoyados por la adopción y la amplia diseminación de reglas y procedimientos, y por la formación de un cuerpo profesional de personal minuciosamente capacitado para su aplicación. De igual forma, la falta de transparencia – particularmente en el manejo de los resultados de la elección – inevitablemente resultará en la pérdida de confianza. Hay múltiples aspectos. Uno de ellos podría ser la presencia en todo el país de observadores, monitores, representantes de los partidos y medios de comunicación. Una presencia internacional puede también ser una importante fuente de confianza. Otro aspecto es la relación entre el OAE y los candidatos y partidos. Las comisiones electorales exitosas se comunican regularmente con los contendientes de manera imparcial, ofreciendo información sobre el proceso y prestando atención

a las inquietudes. Las demoras para completar un proceso electoral también generarán dudas. Esto es particularmente cierto si no se cumplen las fechas límite para anunciar resultados sin que se ofrezca al público una explicación razonable.

- **¿Qué medidas están establecidas para garantizar una administración interna adecuada, profesionalismo y rendición de cuentas?** Esto puede incluir un amplio rango de pasos tales como: adoptar y publicar una visión estratégica; adoptar y publicar un código de conducta para el OGE y su personal; establecer un cuerpo central de funcionarios electorales permanentes; elaborar programas de desarrollo profesional y capacitación, que incluyan la ética profesional; institucionalizar una cultura de aprendizaje y auto reflexión, para mantener una memoria institucional; institucionalizar una cultura de conducta ética, que incluya métodos de disciplina interna; garantizar que los funcionarios de casilla no tengan relación familiar o conexiones con los candidatos; implementar un mecanismo para la asignación aleatoria de funcionarios de casilla a las ubicaciones de las casillas; asignar funcionarios de casilla a estaciones fuera de su distrito; estandarizar los procesos del OGE y los procedimientos electorales para garantizar un tratamiento consistente, en particular para la votación y el conteo; y desarrollar una estrategia contra el fraude que contemple disuasión, detección y resolución, a la vez que se equilibra esto con la importancia de maximizar la concesión del derecho al voto.
- **¿A qué grado se comunica el OGE regularmente con todos los interesados y cómo proporciona información relativa a sus procesos y los resultados?** Lo siguiente se ha usado por comisiones electorales como medios efectivos para generar confianza: comunicarse regularmente con actores políticos, sociedad civil, medios de

comunicación; institucionalizar un mecanismo de enlace; consultar a los interesados acerca de decisiones clave, publicitándolas ampliamente; adoptar políticas para dar acceso a información electoral; alentar y facilitar la presencia de representantes de los partidos en todas las casillas y demás ubicaciones electorales; dar acceso amplio y equitativo a los representantes de partido a todas las actividades electorales; ofrecer a los representantes de partido entrenamiento e información detallada sobre procesos electorales; involucrarse activamente en la educación e información para votantes, teniendo como particular objetivo a las mujeres y a los grupos marginalizados, para proveer a los ciudadanos de información completa y precisa; establecer medios accesibles de comunicación con el electorado en general, incluso a través de sitios web, redes sociales, centro de llamadas y radio como mejor convenga al contexto; establecer y publicar procesos ex officio para fortalecer la integridad de los resultados (medidas de control de calidad; auditorías; discrepancias que disparan dichas medidas); establecer fechas límite razonables para la difusión de los resultados, apegándose a dicha programación y dando explicaciones claras en caso de que las fechas no puedan cumplirse; publicando resultados en cada casilla, emitiendo copias de las hojas de resultados a los funcionarios de partido y publicando ampliamente los resultados de cada casilla, incluyendo en su sitio web.

- **¿Cómo se puede fortalecer el involucramiento de la sociedad civil, particularmente para observar y vigilar la elección?**¹⁴ El apoyo de donantes internacionales a menudo se aplica para ayudar a las comisiones electorales y a la sociedad civil a: establecer mecanismos de observación de largo plazo; desarrollar la capacidad de grupos de observación nacionales y regionales; desarrollar e invertir en grupos de

vigilancia ciudadana, incluso en mecanismos para rastrear y reportar casos de violencia; desarrollar mecanismos de colaboración, incluyendo *hotlines* y herramientas de mapeo; involucrar a la sociedad civil en campañas cívicas y de educación al votante; desarrollar un programa de vigilancia a los medios y otros mecanismos para promover la rendición de cuenta de los medios de comunicación; entrenar mediadores de conflicto para ayudar a resolver disputas a nivel de las bases; establecer comités de paz a nivel nacional y local, que incluyan actores políticos y líderes cívicos, personas eminentes, líderes religiosos, académicos, etc., para difundir mensajes conciliatorios y ayudar a mediar disputas; desarrollar un programa realista de mecanismos de tabulación de votos en paralelo con grupos nacionales y dar un entrenamiento minucioso.

Justicia electoral

- **¿Qué rutas de recurso legal existen y cuán creíbles son los procesos para la resolución de controversias?** Aquí el elemento clave es ofrecer un remedio efectivo contra las supuestas violaciones de derechos. **Votantes y contendientes tendrán mayor confianza en un proceso en el que se da la oportunidad de revisar los resultados** (u otras decisiones que les afecten), **de preferencia por parte de un organismo que sea independiente tanto del gobierno como de la comisión electoral, y a través de un proceso accesible, rápido y transparente.** Una vez más, existe una considerable cantidad de literatura acerca de este tema, de la que se destacan algunos temas: el nombramiento de jueces a través de un mecanismo apartidista; el desarrollo de capacidades de jueces, abogados, fiscales y cortes, que incluya el conocimiento de procedimientos,

operaciones y delitos electorales; el establecimiento de medios efectivos para que votantes, candidatos y funcionarios recusen las acciones y decisiones del OGE, de preferencia en por lo menos dos instancias (por el mismo OGE, seguido por un organismo judicial u otro órgano externo de revisión); la habilitación de los ciudadanos para plantear inquietudes cuando estas surjan, y de los funcionarios de casilla para resolver problemas en lo posible dentro de su autoridad; la inclusión de información sobre los mecanismos de resolución de controversias en los materiales de educación para votantes y concienciación pública; el establecimiento de límites de tiempo para apelaciones y fallos; la prontitud para publicar los fallos de las apelaciones; la legislación de delitos electorales y sanciones disuasorias, haciéndolas valer consistentemente, incluyendo la posibilidad de hacer a los infractores responsables de manera internacional.



IV. Anexo

Bibliografía seleccionada

La siguiente es una selección de publicaciones académicas en idioma inglés relacionadas a la confianza en elecciones y la aceptación de la derrota electoral. Muchos de los estudios aquí reflejados reconocen que la investigación en la cuestión de la confianza de los votantes aún está en una etapa temprana. No es de sorprenderse que para un relativamente nuevo campo de investigación, muchos de los artículos pongan atención en problemas de metodología para definir y posteriormente medir la confianza. Cuestionamientos de metodología similares surgen con respecto a las variables (esto es, los factores que, de acuerdo a la hipótesis que se está probando, podrían tener impacto en la confianza) y las maneras de codificar tales factores con propósitos de análisis estadístico. Muchos estudios presentan evidencia que confirma lo que tal vez sean hallazgos intuitivos: una baja confianza tiene la posibilidad de conducir a una baja participación electoral; la aplicación de controles y medidas de calidad por parte del órgano de gestión electoral puede conducir a una mayor confianza; la confianza en el órgano de gestión electoral conduce a confianza en la elección; y así. En algunos casos, los hallazgos apuntan a conclusiones opuestas (por ejemplo, la correlación entre un sistema de representación proporcional y la confianza pública). Aún existe muy poco estudio transfronterizo; mucha de la investigación se enfoca en el contexto particular de un solo país. Informes de políticas o manuales para profesionales – los cuales se enfocan en la prevención de la violencia y el conflicto en elecciones, y en herramientas para identificar y manejar los riesgos relacionados – no son referidos aquí.

Alvarez, Michael, Lonna Rae Atkeson and Thad E. Hall (eds.), *Confirming elections: creating confidence and integrity through election auditing*, New York (2012)

Este volumen se enfoca principalmente en los detalles técnicos de los procesos de auditoría, y recurre exclusivamente a estudios de caso de los EE. UU. Uno de los capítulos (Traugott, Michael, and Frederick Conrad, *Confidence in the Electoral System: Why We Do Auditing*), sin embargo, habla de investigación original realizada sobre el impacto de las auditorías en la confianza en elecciones y la manera en que sus resultados se presentaron a los participantes. Los resultados sugieren que aquellas auditorías cuyos resultados son ampliamente diseminados al público pueden producir mayores niveles de confianza.

Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan and Ola Listhaug, *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford (2005)

Utilizando datos de múltiples países de varios proyectos de sondeo, este libro examina el impacto de resultados electorales en las diferencias de actitud entre perdedores y ganadores (“brecha ganador-perdedor”). Lo hace explorando dos rutas de investigación: el contexto político del país y sus instituciones, y las actitudes y predisposiciones de los propios votantes. Entre muchos otros hallazgos, el análisis sugiere que las evaluaciones de los perdedores son más positivas en democracias establecidas que en las no establecidas; los partidarios de partidos que nunca han estado en el poder son los más críticos de la democracia representativa; los perdedores con mayor nivel de educación están más satisfechos con el funcionamiento de la democracia y son más positivos acerca de la imparcialidad de la elección. Por otro lado, los autores encuentran que la brecha ganador-perdedor en actitudes acerca del sistema es menor cuando las normas electorales son más proporcionales, cuando el sistema político tiene un mayor número de “participantes con veto”, y cuando el poder es compartido dentro del sistema político. También encuentran que el federalismo es una institución efectiva para permitir a los perdedores tener voz en el sistema.

Anderson, Lisa, “The Ex-Presidents”, en *Journal of Democracy* 21 (2010), pp. 64-78

A pesar de que “la democracia depende de la voluntad de sus más fieles siervos para abandonar sus puestos”, académicos y defensores de la democracia han ignorado en buena medida los sacrificios personales de los políticos hechos en beneficio de las instituciones democráticas. Basándose en las experiencias de 35 Presidentes de los EE. UU. y algunos líderes de otros países, el artículo examina las oportunidades y consideraciones después de dejar el cargo. La preocupación principal de los líderes democráticos generalmente son: bienestar económico, legado histórico y la transición fluida del poder. Pocos líderes se jubilan por completo. Algunos encuentran oportunidades en el sector privado, aunque esta es una opción “desproporcionadamente gozada en Occidente”. Muchos continúan en algún otro cargo público, ya sea por nombramiento o por elección (p. ej., Nicephore Soglo de Benín, elegido alcalde). El artículo resalta las crecientes oportunidades en organizaciones internacionales y regionales (p. ej., Mary Robinson como ACNUDH; enviados especiales como Ahtisaari y Chissano), e iniciativas humanitarias y de defensa (p. ej., el Centro Carter, la Mkapa HIV Foundation). Encuentra que los medios, la naturaleza de los asuntos públicos, y una creciente red de vínculos globales, proporcionan cada vez más nuevas oportunidades de visibilidad e influencia (p. ej., el Club de Madrid, The Elders). El darse cuenta de que existe un mercado global para su experiencia al dejar el puesto, moldeará el comportamiento de los líderes durante su cargo. Pero los mercados que no son bien regulados o transparentes no siempre ofrecerán un incentivo para la honestidad tan poderoso.

Atkeson, Lonna Rae and Kyle L. Saunders, “The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?”, en *Political Science & Politics* 40:4 (2003), pp. 655-60

Enfocándose en una sola medida de confianza del votante (la confianza en sí, el voto será contabilizado como se pretende), este artículo explora el efecto de un número de variables de las elecciones intermedias de los EE. UU. en 2006: la experiencia misma de la votación, las actitudes hacia la máquina de votación usada, actitudes hacia los empleados de casilla, identificación partidista, así como una variedad de factores demográficos. Los hallazgos del estudio incluyen: la experiencia directa de los votantes (complejidad de la boleta, longitud de las filas, cooperación de los funcionarios, etc.) con el proceso de votación influye en su confianza; el voto a distancia o el voto anticipado resultan en una menor confianza de los votantes; una evaluación positiva de una elección local para funcionario de condado está asociada a una mayor confianza en el proceso electoral; a mayor identificación con el partido republicano, mayor confianza del votante; el ingreso económico está relacionado positivamente a la confianza del votante, pero la educación no lo está. Los autores concluyen que la confianza ciudadana en el sistema electoral depende de la consistencia en los procedimientos y la imparcialidad y rendición de cuentas percibidas, pero que también se ve afectada por eventos exógenos en el contexto político.

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

Señalando que es poco lo que se conoce acerca de lo que motiva a la confianza ciudadana en el proceso electoral, este artículo es un intento preliminar por modelar los factores que le dan forma a las percepciones de la conducta electoral en un contexto transnacional, estudiando percepciones de imparcialidad, medidas a través de encuestas de opinión en 28 elecciones. La hipótesis es que los factores que nivelan el terreno de juego y aquellos que incrementan

la transparencia, mejorarían la confianza en el proceso electoral. El estudio asume que “un terreno de juego nivelado” tiene mayor posibilidad de estar relacionado con a) sistemas como la representación proporcional ya que ésta “es obviamente más imparcial” con los partidos, b) el financiamiento público de partidos políticos, ya que éste busca garantizar igualdad de oportunidades, y c) la independencia (o la independencia percibida) de los OAE, dado que las comisiones electorales centrales independientes “ahora son consideradas como el distintivo de una administración electoral que rinde cuentas”. El estudio llega a la conclusión de que los sistemas electorales de representación proporcional y el financiamiento público a partidos, tienen impactos positivos en la confianza, mientras que la independencia formal de los OAEs está negativamente asociada a esta variable (este hallazgo podría ser resultado de cómo el estudio definió a la autonomía, o de la selección del caso). El estudio también señala que las variables de contexto (desarrollo político y económico) y las variables individuales (ingresos, sexo, nivel de conocimiento político, etc.) tienen impacto en las percepciones de la imparcialidad electoral. Para futuros estudios, la autora recomienda integrar el análisis de confianza en elecciones en un más amplio estudio de apoyo político, desarrollando una medición de la independencia real de un OGE (como se ha hecho para la independencia jurídica), e investigando el papel de las campañas y la cobertura de los medios en las percepciones de conductas electorales.

Birch, Sarah, “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout”, in *Comparative Political Studies*, 43.12 (2010), pp. 1601-1622

El argumento principal es que la confianza en las conductas electorales tiene un impacto importante, previamente poco estudiado, dentro la posibilidad de que los votantes acudan a las urnas: cuando los votantes tienen confianza en que

las elecciones serán libres e imparciales, es más posible que se presenten a votar estando todo en igualdad de condiciones, que cuando tienen reservas acerca de la capacidad (o la voluntad) de quienes conducen la elección para mantener estándares democráticos de integridad electoral. El estudio prueba y confirma esta hipótesis en un análisis multinivel de 31 elecciones sostenidas entre 1996 y 2002 en democracias ya establecidas y nuevas. El estudio también sugiere que considerar que la confianza en el proceso electoral es, de hecho, uno de los factores más importantes que condicionan la propensión a participar en política electoral. El estudio además sugiere que la identificación partidista con un perdedor no resulta ser significativa para la participación de los votantes o para la percepción de imparcialidad electoral. También el estudio ofrece evidencia limitada de que el impacto de las percepciones de imparcialidad electoral en la participación de los votantes es mayor en democracias ya establecidas que en Estados con democracias nuevas o parciales.

Craig, Stephen, Michael Martinez, Jason Gainous and James Kane,
“Winners, Losers and Election Context: Voter Responses to the 2000
Presidential Election”, en *Political Research Quarterly*, 59: 4 (2006), pp.
579-592

El artículo analiza el día de elecciones en EE. UU. desde 1964 hasta 2004, así como encuestas de Florida y del país posteriores a la elección del 2000, y encuentra que los perdedores muestran menores niveles de confianza política, satisfacción con la democracia, y confianza con respecto de la legitimidad del gobierno, y que estos tienen más posibilidades de estar menos satisfechos con las opciones de candidatos y percibir la elección como injusta. La conclusión del artículo es que la función legitimadora de las elecciones es un fenómeno que está lejos de ser universal.

Hall, Thad, J. Quin Monson and Kelly D. Patterson, "The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections" *Political Research Quarterly* 62:3 (2009), pp. 507-22

Los autores examinan la relación entre las percepciones de los votantes respecto al desempeño laboral de los empleados de casilla y mediciones de confianza de los votantes. La evidencia reunida a través de su estudio de elecciones exclusivas de los EE. UU. indica que la evaluación de empleados de casilla por los votantes es un predictor importante de la confianza del votante. La confianza en este estudio se define a través de dos cuestionamientos: ¿qué tanta confianza tienes en que la elección produce resultados imparciales?; ¿qué tanta confianza tienes en que tu voto fue contabilizado con precisión? Los autores abogan por poner atención en el reclutamiento y entrenamiento de empleados de casilla competentes, a quienes ven pertenecer a la categoría de "burócratas a nivel de calle" que interactúan directamente con la ciudadanía.

Kerevel, Yann, "Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America", IFES (2009)

Este estudio usa información de opinión pública de 18 países latinoamericanos, así como datos agregados sobre el diseño institucional de OAEs, para examinar cómo las actitudes hacia los OAEs y la naturaleza de estos influyen en las percepciones individuales de la calidad de la elección y la participación política (la confianza se sistematiza por medio de la pregunta de encuesta de si se cree que las elecciones son "limpias o fraudulentas"). El artículo encuentra que los individuos tienden a tener mayor confianza en OAEs que son apartidistas, independientes y profesionales, aunque la relación no es fuerte (el artículo rechaza

el hallazgo de Birch (2008) de que los OAEs formalmente independientes están relacionados a menores niveles de confianza del votante). El estudio encuentra también que la confianza en OAEs es un fuerte predictor de confianza del votante en resultados electorales. El conocimiento de la compra de votos – y por ende la capacidad de un OAE de controlar la compra de votos – está significativamente relacionada a menores niveles de confianza del votante. El apoyo al partido vencedor en la última elección conduce a niveles de confianza significativamente mayores. Las futuras investigaciones deberán determinar qué es lo que explica la confianza en los OAEs, pero esto está probablemente relacionado al desempeño de la administración electoral y a la cobertura por los medios con sesgos partidistas o conflicto dentro de los foros de toma de decisiones de un OGE.

Kerr, Nicholas N., “EMB Performance and Perceptions of Electoral Integrity in Africa”, en Pippa Norris, Richard W. Frank and Ferran Martínez i Coma, *Advancing Electoral Integrity* (2014), pp. 189-210

Con base en información obtenida del Afrobarometer – que representa las opiniones de aproximadamente 40,000 ciudadanos en 18 países entre 1999 y 2008 – el autor encuentra apoyo para su tesis de que las opiniones de integridad se basan en el desempeño de los órganos de gestión electoral, la incidencia de malas prácticas electorales y la afiliación de los encuestados con partidos vencedores, así como el nivel de conciencia política. El autor señala evidencia de una norma que está emergiendo entre ciudadanos africanos por la que la credibilidad de las elecciones – y por tanto la legitimidad de una elección – está a la par del funcionamiento efectivo de los OAEs.

Llewellyn, Morgan H., Thad E. Hall and R. Michael Alvarez, “Electoral Context and Voter Confidence: How The Context of an Election Shapes Voter Confidence in the Process”, Caltech/MIT Voting Technology Project Working Paper No. 79 (2009)

Usando encuestas realizadas alrededor de las elecciones intermedias de 2006 en EE. UU., este estudio ofrece evidencia para sustentar la hipótesis del “efecto del vencedor”: que los votantes que votaron por el candidato vencedor tienen mayor confianza en que su voto haya sido correctamente contabilizado, comparados con aquellos que votaron por el candidato perdedor. El estudio también encuentra que los votantes que emiten su voto en una máquina de votaciones electrónica con un dispositivo de auditoría de rastro de papel muestran mayores tasas de confianza comparados con votantes electrónicos que no tienen acceso a tales dispositivos. Basados en sus hallazgos, los autores argumentan que la confianza del votante solo puede entenderse completamente a la luz del contexto y los problemas alrededor de una elección específica, tales como cambios recientes en la administración electoral, controversias electorales específicas, historias en medios, y el resultado de la elección.

McCann, James A. and Jorge I. Domínguez, 1998, “Mexicans React to Political Fraud and Corruption: An Assessment of Public Opinion and Voting Behavior”, en *Electoral Studies* 17.4, pp. 483-503

La principal pregunta de este estudio es si el fraude y la corrupción electorales – ampliamente aducida y particularmente dolorosa en las elecciones mexicanas en los 90 – importan a los votantes mexicanos. ¿Qué tan dudosos están los ciudadanos acerca de la autenticidad de los resultados electorales? ¿Afecta esto la

posibilidad de que se presenten a votar y, la creencia acerca del fraude impulsa a los votantes a apoyar a los candidatos de oposición? Los autores encuentran que las dudas acerca de la honestidad de las elecciones no condujeron automáticamente al apoyo de los partidos de oposición pero que afectaron los resultados al reducir la posibilidad de que los partidarios de la oposición se presentaran a votar.

Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters* (2014)

El primero de tres volúmenes planeados del Proyecto de Integridad Electoral. De particular interés para el presente documento, Norris examina las “consecuencias instrumentales” de elecciones con fallas. El estudio presenta evidencia de que la calidad de los procedimientos en las elecciones afecta las actitudes, y que las percepciones públicas de la integridad electoral y las malas prácticas están fuertemente asociadas a sentimientos de legitimidad política. Pero ella también hace resaltar los retos para llegar a conclusiones acerca de la causalidad, señalando la “complicada madeja de actitudes entre percepciones de integridad y sentimientos de legitimidad” (p. 132).

Norris, Pippa, “Ballots Not Bullets: Testing Consociational Theories of Ethnic Conflict, Electoral Systems, and Democratization”, en Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford (2002), pp. 206-47

El estudio compara actitudes políticas y comportamiento entre un diverso rango de minorías étnicas en países que usan sistemas electorales mayoritarios, proporcionales, y mixtos. Los resultados sugieren que no existe una relación sencilla entre el tipo de sistema electoral y las diferencias entre mayorías y minorías en su apoyo político. En particular, el estudio no encuentra evidencia para la propuesta de que los sistemas de representación proporcional por listas estén

directamente asociados a mayores niveles de apoyo para el sistema político entre las minorías étnicas, pero postula que la relación podría ser indirecta, señalando condiciones intermediarias tales como la concentración geográfica de poblaciones minoritarias y su nivel de politización como grupo.

Norris, Pippa, Richard W. Frank, and Ferran Martinez i Coma, “Assessing the Quality of Elections”, *Journal of Democracy* 24.4 (2013), pp. 124-35

Este trabajo presenta los primeros resultados del Proyecto de Integridad Electoral, un esfuerzo de la Universidad de Sidney y la Universidad de Harvard para desarrollar fuentes de evidencia que posibilitarían “evaluaciones fidedignas y rigurosas” de la calidad de las elecciones en todo el mundo. Los autores consideran que esto es importante a) para académicos, para identificar cuándo, dónde y por qué las elecciones no cumplen con los estándares internacionales; y b) para los profesionales, para determinar prioridades, diagnosticar problemas, y plantear soluciones efectivas. Al centro del estudio piloto está una encuesta de percepciones de “expertos” sobre integridad electoral, medida junto a 49 aspectos separados de un proceso electoral y aplicado en 20 países. El trabajo concluye que, al ser triangulada con otra evidencia, la metodología puede tratar muchos temas de investigación, tales como la mejor manera de clasificar a las autocracias electorales, así como ayudar a los encargados de formular políticas a evaluar “lo que funciona” para fortalecer la integridad electoral. El artículo atiende la posible objeción de que los juicios expertos no son un legítimo reflejo de la opinión pública en cada país: basándose en los resultados de la “Encuesta de Valores Mundiales”, el estudio concluye que, en su inmensa mayoría, los expertos y los públicos generales en los países bajo estudio concuerdan en sus evaluaciones de integridad electoral.

Oliva, Fabio, “‘Learning to lose’: accepting electoral outcomes”, in *United Nations System Staff College, The Role of Elections in Peace Processes*, Turin (2010), pp. 19-32

El trabajo analiza estudios académicos acerca de la aceptación de la derrota electoral. “Aprendiendo a perder” se define como un proceso que involucra aceptar la “irrevocabilidad” de un resultado electoral y posteriormente ofrecer apoyo a las instituciones políticas hasta la siguiente elección. El autor señala que el apoyo de los perdedores es posible cuando el sistema es capaz de garantizar marcos de tiempo Predecibles, ofrecer recompensas concretas posteriores a la elección (p. ej., un papel reconocido para la oposición o mecanismos de compartición de poderes) y producir percepciones positivas en torno al proceso electoral (p. ej., participación irrestricta, contienda abierta y equidad en procedimientos). El trabajo enlista “condiciones e incentivos para la conformidad de perdedores en elecciones disputadas”, basados en prácticas en países donde el cambio de poderes poselectoral fue fluido a pesar de un resultado cerrado. Convertir el compromiso democrático pasajero y contingente de líderes y ciudadanos en un apoyo sostenido e incondicional solo puede ocurrir, argumenta el autor, si todos los interesados respetan un conjunto de requisitos previos detallados, no enmendables e imparciales – que incluyan una condición reconocida para la oposición, una vibrante actividad parlamentaria y el potencial para una transición política.

Rosas, Guillermo, “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America,” in *Electoral Studies* 29 (2010), 74-90

Recurriendo a preguntas de encuesta que acceden a la credibilidad de las elecciones, el artículo examina el papel de los OAEs y su diseño formal para explicar los diferentes niveles de confianza en el proceso electoral entre las élites y los ciudadanos a través de América Latina. El estudio se enfoca en dos características de los OAEs: la “autonomía profesional” (puestos seguros, amplio financiamiento, servicio civil profesional) y la “autonomía partidista” (poco o

ningún involucramiento de los partidos en la selección de miembros y personal). No considera la independencia del ejecutivo, el papel de los tribunales electorales en la confianza pública, o las mediciones del desempeño real de los OAEs. El estudio presenta evidencia de que entre las élites políticas las elecciones son vistas como más dignas de confianza cuando los OAEs tienen autonomía formal, pero que dicho efecto es débil en el caso de los ciudadanos. El artículo también sugiere “evidencia tentativa” de que los OGEs nombrados por partidos políticos reducen la confianza de las élites y de la población en países con bajos niveles de democracia, pero podría incrementar la confianza entre élites políticas de países con altos niveles de democracia.



V. Referencias

1 División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Las opiniones vertidas en este documento son las del autor, y no necesariamente reflejan las de las Naciones Unidas. **2** Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, Profundizando la Democracia: Una Estrategia para Mejorar la Integridad Electoral en el Mundo (2012), para. 28 / 29. **3** Para el marco normativo internacional, vea en particular IDEA Internacional, International Obligations for Elections – Guidelines for Legal Frameworks (2014), así como la Base de Datos de Obligaciones para Elecciones Democráticas del Centro Carter, <http://electionstandards.cartercenter.org> y el Manual de Evaluación de Obligaciones y Normas Electorales del Centro Carter que le acompaña, disponible en <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-OES-handbook-10172014.pdf> **4** El Proyecto de Integridad Electoral, un proyecto de investigación a seis años lanzado en 2012, ofrece el más detallado examen de este tema a la fecha. Se estudian los resultados hasta el momento en Pippa Norris, Why Electoral Integrity Matters (2014), entre otras publicaciones. Norris presenta información extensa para apoyar la propuesta de que las percepciones públicas de integridad electoral y malas prácticas están fuertemente asociadas a sentimientos de legitimidad política. Pero también resalta retos para llegar a conclusiones acerca de la causalidad, señalando la “complicada madeja de actitudes entre percepciones de integridad y sentimientos de legitimidad” (p. 132). Para una discusión anterior, vea Jørgen Eklit y Andrew Reynolds, “A Framework for the Systematic Study of Election Quality” en Democratization, 12 (2), 2005. **5** Documento de las Naciones Unidas A/66/314, para. 54 y A/68/301, para. 30. **6** Por ejemplo, el anterior presidente de la IEC de Sudáfrica, Johann Kriegler, “Electoral Dispute Resolution: A Personal Perspective”, en David Gillies (ed.), Democracy in Dangerous Places, (2011). Otro ejemplo es el reporte de la UE por Richard Atwood, How the EU can support peaceful post-election transitions of power: lessons from Africa (2012), algunos de cuyos elementos se han incorporado al presente documento. Estudios anteriores enfocados en las elecciones y la prevención de conflictos incluyen Jeff Fisher, Electoral Violence and Conflict: A Strategy for Study and Prevention (IFES), (2002). **7** Por ejemplo, cuando la Comisión Electoral de Nigeria decidió posponer las

elecciones presidenciales por un número de semanas, el Sr. Kofi Annan, en una declaración emitida el 9 de febrero de 2015, señaló que si bien dicho aplazamiento podría haber sido necesario por razones de seguridad, también se corrió “el riesgo de debilitar la confianza del electorado”. **8** Véase la bibliografía seleccionada sobre confianza en procesos electorales en el anexo. **9** Reporte de la Comisión Global, para. 52. **10** Este documento no estudia cómo identificar tales causas principales o los intereses involucrados en una elección en particular, que diferirán de contexto en contexto. Para herramientas conceptuales y prácticas para tal análisis, vea el trabajo de la IFES ya mencionado en la nota 6 más arriba, así como la más reciente herramienta de gestión de riesgo electoral desarrollada por IDEA Internacional: <http://www.idea.int/elections/ermtool>. **11** Reporte de la Comisión Global, para. 33. Letra cursiva en el original. **12** Publicaciones útiles entre una importante bibliografía sobre arreglos de compartición de poderes y sistemas electorales incluyen: Andrew Reynolds, *Designing Democracy in a Dangerous World* (2011); Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy* (2001); Sid Noel (ed.), *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies* (2005); Jarrett Blanc, Aanund Hylland and Kåre Volla, *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations* (2006); Nils A. Butenschøn, Øyvind Stiansen and Kåre Volla, *Power-Sharing in Conflict-Ridden Societies. Challenges for Building Peace and Democratic Stability* (próximamente, 2015). **13** Reporte de la Comisión Global, para. 42. **14** Para una discusión más detallada, vea NDI, *Guidance Document for the Global Network of Domestic Election Monitors, Monitoring and mitigating electoral violence* (2014), así como otros manuales del NDI.

Imágenes de Archivo

Foto de Portada/Página 41: Markus Pfaff/shutterstock.com, Página 11: A_Lesik/shutterstock.com, Page 13: CHOATphotographer/shutterstock.com, Página 17: Izzet Ugutmen/shutterstock.com, Página 24: Vlad Karavaev/shutterstock.com, Página 28: gaborbash/shutterstock.com, Tomnamon/shutterstock, Página 41: Grasko/shutterstock.com, Markus Pfaff/shutterstock.com

¿Qué hace que los contendientes en una elección acepten su resultado? Este informe de políticas introduce la noción de que la confianza es un factor clave, y que ésta se ve moldeada por el contexto político general en el que tienen lugar las elecciones, no sólo por la calidad del proceso en sí. Una estrategia integral para la promoción de la aceptación pacífica de resultados electorales debería por lo tanto incluir un amplio rango de medidas técnicas y políticas – sin limitarse a la asistencia electoral – como se cataloga en este informe. Un anexo presenta una selección anotada de publicaciones académicas recientes, para resaltar las conexiones entre las políticas y la academia en este nuevo campo de investigación.

La Iniciativa de Integridad Electoral en breve

Las elecciones son el mecanismo establecido para el arbitraje pacífico de la rivalidad política y las transferencias de poder. En la práctica, sin embargo, muchas elecciones realmente resultan profundamente desestabilizadoras, desencadenando a veces conflictos y violencia. Esta serie de Informes de Políticas forma parte de la Iniciativa de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan, que asesora a los países sobre cómo fortalecer la integridad y legitimidad de sus procesos electorales, y evitar la violencia relacionada con las elecciones. Mirando más allá de los requerimientos técnicos, la Fundación se centra en crear las condiciones para elecciones legítimas, haciendo posible gobernar en un clima de confianza y transparencia.

Para mayor información de nuestro proyecto en curso, visita

elections.kofiannanfoundation.org

P.O.B. 157 | 1211 Geneva 20 | Switzerland

Tel: +41 22 919 7520

Fax: +41 22 919 7529

Email: info@kofiannanfoundation.org