

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA



FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**“INSTITUCIONES ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN CUATRO
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: URUGUAY, CHILE, COSTA RICA Y MÉXICO”**

TESIS

**QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS DEL
DESARROLLO GLOBAL**

PRESENTA:

MARIO RICARDO ZUMAYA PARRA

DIRECTOR DE TESIS

DR. CARLOS MOREIRA BETANCOR

Tijuana, Baja California, Junio de 2016

DEDICATORIA

Al creador, que me ha guiado en todo momento para continuar por el camino del bien, quien me ha dado las fuerzas y me ha ayudado a encarar cualquier adversidad con humildad y paciencia. Dedico mi trabajo, primeramente a Dios.

A mi hija Patricia, mi orgullo y motivación. Mi mayor fuente de inspiración y superación, como todo mi amor para ti.

A mis padres y hermanos por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de manera especial a mi alma mater, la Universidad Autónoma de Baja California, por permitirme realizar mis estudios de Doctorado, especialmente a la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, por la oportunidad de iniciarme en la vida académica, obteniendo grandes satisfacciones personales y profesionales a lo largo de esta etapa, motivado por dinamismo y profesionalismo de maestros y alumnos que se vive en tan importante unidad académica.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo económico brindado para la realización de mis estudios de Posgrado. Así también a todos y cada uno de los Profesores del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global, por su valiosa cátedra.

Agradezco de manera especial a mi Director de Tesis, el Doctor Carlos Moreira, maestro y amigo, por su paciencia, su guía y su apoyo incondicional en la realización de este trabajo.

ÍNDICE

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	5
I.1 Planteamiento del problema.	10
I.2 Objetivos de la Investigación.	11
I.3 Hipótesis de la Investigación.....	13
CAPITULO II. INSTITUCIONES FORMALES DE LA DEMOCRACIA: UN ENFOQUE DE NUEVO INSTITUCIONALISMO	16
II.1 Antecedentes institucionales de la democracia.	16
II.2 Elementos institucionales de una democracia de calidad.	20
II.3 Estado y Derecho: sus dimensiones.	24
II.4 La democracia y sus instituciones esenciales. La importancia del diseño constitucional.	33
II.5 Estado de Derecho como determinante de una democracia de calidad.	35
CAPITULO III. SISTEMAS ELECTORALES Y MODELOS DE GESTIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL. ESTUDIO COMPARADO	45
III.1 Generalidades.....	45
III.2 Modelos electorales de Uruguay, Chile y Costa Rica. Similitudes y contrastes.	49
III.3 Sistema electoral de Uruguay	54
III.4 Sistema electoral de Costa Rica	58
III.5 Sistema electoral de Chile	60
III.6 El caso de México	63
III.7 Sistema de impartición de justicia electoral en Uruguay, Chile y Costa Rica.	66
III.5 El caso de México.....	71
CAPITULO IV. CONCLUSIONES GENERALES	74
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS	77

INTRODUCCIÓN

A partir de la ola de democratización de los años ochenta, América Latina experimentó una serie de cambios institucionales que tuvieron como objetivo generar las capacidades que le permitiera a los sistemas políticos enfrentar los nuevos retos que se avecinaban. En este contexto, la justicia electoral también sobrellevó una serie de transformaciones para superar las reminiscencias de los regímenes autoritarios, ocupando un peso específico en la ola de reformas de las instituciones que integran los poderes públicos impulsadas por las nuevas democracias. Se trató de fortalecer su papel político en el aseguramiento de la existencia de pesos y contrapesos para un ejercicio del poder efectivo y equilibrado, controlando al poder ejecutivo y las relaciones entre los poderes públicos (Ezquiaga, 2006).

Definido a grandes rasgos, el propósito general de este trabajo es analizar a las instituciones desde la perspectiva de la *ingeniería constitucional*. Esto es, el sistema electoral -en cuanto a su diseño institucional se refiere- así como el funcionamiento la justicia electoral.

Las razones de fondo para llevar adelante este trabajo es la gran influencia que tienen ambos aspectos (el sistema electoral y la justicia electoral) para la determinación de los índices de calidad de la democracia.

Un aspecto particular en el cual nos interesará profundizar será el siguiente: los órganos electorales, los tribunales electorales y las propias leyes fundamentales -comenzado por el propio texto constitucional-, ubican a los sistemas electorales en la

situación de enfrentar la resolución de asuntos políticos derivado de sus facultades legales. Esto planteará a la función electoral en sus tres modalidades –gestión, control y justicia- el reto de la denominada “*judicialización de la política*”.

Donde el argumento a favor es la certeza jurídica del respeto a la voluntad general y un aspecto negativo es el peligro que se pierda la capacidad de adhesión a las reglas del juego y valores democráticos (Nohlen, 2004), dada la constante recurrencia a los tribunales para dirimir controversias propias de la política, situación que trae aparejada una mayor desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones, al punto que esta falta de credibilidad se transforma en un elemento duro de la cultura política del país.

Ahora bien, los índices de calidad de la democracia más importantes como el elaborado por la Organización Freedom House (tabla 1) y el Índice de Desarrollo Democrático de la fundación Konrad Adenauer (tabla 2) coinciden en que Uruguay, Chile y Costa Rica representan las democracias de mayor calidad en América Latina. Por su parte, el caso de México es similar respecto de la tendencia, dado que en ambos índices aparece en el 9º y 7º lugar respectivamente. Si bien es cierto, estos cuatro países tienen un contexto histórico político que los hace únicos respecto de los demás, la pretensión de este trabajo se centra en el análisis del actual diseño institucional (electoral y legal) con el propósito de identificar la influencia de los Organismos Electorales en los niveles de calidad de la democracia. En otras palabras, entre otras nos proponemos responder a las siguientes cuestiones generales: 1. ¿cuáles son las características y el peso de la legislación y la justicia electoral en el sostenido y consensuado logro del adjetivo de *buenas* democracias que ostentan Chile, Costa Rica y Uruguay?; 2. ¿cuáles son las características y el peso de la legislación y

la justicia electoral en la posición relativamente negativa que presenta México a pocos años de experimentar la transición?

Si bien estos países se diferencian en aspectos geográficos, demográficos, económicos y sociales, los cuatro países presentan analogías respecto de los componentes del sistema político, así como en haber experimentado en su historia reciente diferentes tipos de autoritarismos. Nuestra conjetura principal es que las diferencias de calidad de la democracia entre estos cuatro países se deben en alguna medida a las diferencias de tipo institucional y jurídico de sus respectivos sistemas y justicia electoral.

En ese sentido se plantea desarrollar la investigación un análisis comparativo del diseño electoral y de justicia electoral, primordialmente en un nivel de legislación, con un primer propósito de identificar las diferencias y similitudes cualitativas de dichos sistemas (variables independientes), para posteriormente dilucidar sobre la forma en la inciden estas variables en las *buenas* democracias (Chile, Uruguay y Costa Rica) y México, este último caso considerado como régimen de mediana calidad democrática.

La justificación de este trabajo es la contribución que la presente investigación puede aportar al estudio de la justicia electoral y de la calidad de la democracia en América Latina. En primer lugar, dado que se ofrece un estudio comparado de las formas en la que funciona la justicia electoral en cuatro democracias de América Latina. En segundo lugar se pretende explicar el funcionamiento de los órganos de justicia electoral determinando el lugar que ocupan en la rendición de cuentas horizontal. En tercer lugar, establecer cuáles son los retos y obstáculos que enfrenta la justicia electoral en el aporte la consolidación democrática.

Como se ha manejado en los apartados anteriores, la presente investigación pretende primeramente analizar desde el punto de vista normativo, las instituciones formales que sostiene la democracia como procedimiento y forma de gobierno, para posteriormente mediante la operacionalización de las variables, determinar el papel de dichas instituciones en los niveles de calidad de la democracia de México, Uruguay, Chile y Costa Rica.

Con este propósito se ha planteado un desarrollo temático en TRES capítulos. El primer capítulo desarrolla las consideraciones metodológicas. El segundo capítulo es el marco teórico de la investigación, que se planteará desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, y específicamente sobre la importancia de las instituciones, un esbozo de definición sobre democracia, para contextualizar la parte esencial y forma parte de la variable independiente, es decir que democracia desde el punto de vista procedimental, para finalmente plantear teóricamente la relación entre las instituciones electorales en la calidad de la democracia de los países que forma el objeto de estudio. El tercer capítulo es el relativo a los sistemas electorales en Uruguay, Chile, Costa Rica, estos tres en conjunto y otro apartado con especial énfasis para México. Este capítulo como parte central de la investigación, se presentaran las generalidades de los sistemas electorales en términos teóricos y conceptuales, sus componentes y su evolución a partir de la tercera ola de democratización en América Latina, para posteriormente estar en posibilidades de describir empíricamente las características, similitudes y diferencias entre el conjunto de instituciones que integran los sistemas electorales de los países en estudio. Además, en su parte final este capítulo está destinado al análisis de las instituciones –de gestión y de impartición- electorales, ya

que en el apartado que le antecede el análisis tiene un grado de abstracción mayor, pues además de variar como modelo en diferentes países y regiones, engloba instituciones normativas y procedimentales, incluso puede contener -como sistema- a la democracia como forma de gobierno. En ese sentido, se analizan a las instituciones encargadas de la gestión por una parte y de la impartición de justicia electoral, así mismo el modelo constitucional que da vida a estas instituciones (instituciones jurídicas), teniendo como base un análisis teórico conceptual y por separado el estudio comparado de los cuatro países objeto de la investigación. Finalmente, se incluye un capítulo de conclusiones donde se representan los resultados de la comparación de los índices de calidad de la democracia de Uruguay, Chile, Costa Rica y México en función del modelo electoral y de las instituciones –jurídicas- electorales que regulan la democracia como procedimiento y forma de gobierno.

CAPÍTULO I Consideraciones metodológicas

I.1 Planteamiento del problema.

Determinar la calidad de un régimen democrático contempla una serie de dimensiones para determinar una *calificación* en ese rubro, mismas que no necesariamente están estrictamente relacionadas con un proceso electoral, es decir, aspectos sustantivos como la libertad en cualquier modalidad (expresión, asociación, de prensa, etc.) forman parte de la mayoría de las metodologías para este tipo de estudios.

En ese sentido resulta necesario conocer el papel que tiene la justicia electoral como método para *sancionar* todos los actos relacionados a los procesos electorales, desde la protección a los derechos político-electorales, hasta la capacidad de revestir de certeza jurídica (sanción) al validar o invalidar los procesos electorales.

Para el caso de América Latina, los principales índices de calidad de la democracia,¹ coinciden (con variación en la posición de primeros y últimos) en que los países considerados como *buenas democracias* son Chile, Uruguay y Costa Rica. Así mismo para el caso de México, se tiene que su posición en estos estudios transita entre el 5º y 9º lugar, situación que permite que el análisis comparado tomando como muestra México, Chile, Uruguay, Costa Rica, ilustre el comportamiento de las buenas democracias y democracias de mediana calidad.

En ese sentido, dado que son muchos los factores para determinar el nivel de calidad de un régimen que de entrada se presume democrático, las dimensiones no necesariamente deben estar intrínsecamente relacionadas con la gestión o

¹ Freedom House, Índice de desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer), Índice de democracia de EUI (The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy), Índice de Calidad de la Democracia de Levine y Molina.

administración electoral, es por ello que la justicia electoral actúa como mecanismo de control para asegurar que los procesos electorales sean conforme a Derecho, y por ende contribuir con los *mínimos* de la democracia como la celebración de elecciones, libres, competitivas, periódicas y correctas, sancionando mediante decisiones *judiciales* cuando cualquier situación impida el cumplimiento de tales principios.

A partir de ello se formulan las preguntas específicas de investigación:

1. ¿Qué relación guarda el sistema electoral de Uruguay, Chile y Costa Rica, con los estándares de calidad en sus respectivas democracias?
2. ¿Qué factores institucionales tiene en común Uruguay, Chile y Costa Rica en cuanto al modelo de sus sistemas electorales?
3. ¿Cuáles son las divergencias institucionales del sistema judicial electoral de Uruguay, Chile y Costa Rica con el caso de México?
4. ¿Qué obstáculos /retos tienen las instituciones de justicia electoral en México, para contribuir a alcanzar mejores posiciones en los índices de medición de la calidad de la democracia?

I.2 Objetivos

En este trabajo tenemos como punto de partida dos premisas fundamentales: primero, que la mayoría de los países de América Latina experimentaron procesos políticos y por ende cambios institucionales derivado de las olas de democratización en la región; y segundo, que más allá de las diferencias, políticas, económicas, sociales y sobre todo geográficas, los países que en esta investigación se analizan, pueden ilustrar que el

desempeño de las instituciones políticas es primordial –tal vez previo- para el logro de los objetivos de la democracia.

Dentro de los objetivos de la presente investigación se encuentra establecer relaciones teóricas y empíricas entre los sistemas electorales de Chile, Uruguay, Costa Rica y México, específicamente la forma en que estas se materializan en instituciones y leyes, y rol que juega los órganos electorales en el entramado institucional. Para ello se analizarán cada una de ambas dimensiones para determinar sus relaciones teóricas y mediante un estudio comparativo con países de América Latina, establecer los supuestos (comprobables) de la forma en la que incide el sistema electoral como parte del sistema político, en países con alta, regular y baja calidad.

Objetivos generales

- a) Caracterizar la calidad de la democracia de los países estudiados, en las dimensiones que cuya calificación atiende al funcionamiento y desempeño de los órganos electorales, de gestión y justicia electoral.
- b) Determinar mediante un estudio comparado, el rol de la organización electoral en países considerados como buenas democracias y democracias de mediana calidad.

Objetivos específicos

- a) Analizar comparativamente los modelos de gestión electoral en América Latina en cuanto a su integración y funcionamiento.

b) Determinar el papel que juega la legitimidad y certeza jurídica que otorga la justicia electoral mediante decisiones judiciales (validación o invalidación de procesos, sanciones a actores políticos, medios, etc.)

Por otro lado, siguiendo un enfoque neo-institucionalista, como parte de los objetivos específicos de la investigación buscan por una parte identificar los elementos de la ingeniería institucional que dan lugar a los sistemas electorales y en general a los sistemas políticos, se busca también analizar los elementos exógenos a cada caso, propiamente inherentes al proceso de globalización, que influyen en la determinación de democracias de buena, regular y baja calidad.

I.3 Hipótesis

En América Latina la calidad de la democracia a representa un reto común de los países de la región, las condiciones para alcanzar ciertos estándares a nivel institucional parecen no centrarse en los niveles de desarrollo, más bien en la materialización de cuestiones sustantivas como el imperio de la ley, la libertad y la igualdad, así como la eficacia, capacidad de gestión de las instituciones públicas y en general de los poderes del Estado, los cuales al momento de renovarse requieren de eficacia y capacidad de otras instituciones especializadas para ello, de un modelo de justicia que asegure la materialización de las dimensiones anteriores y específicamente de garantizar el *imperio de la ley* en los procesos electorales.

La hipótesis que este trabajo sostiene que la *organización electoral* representa una condición *sine qua non* para que se pueda materializar un proceso de consolidación democrática. Siendo que las instituciones electorales son producto del constructo del

Estado, las democracias de mediana y baja calidad tienen como reto en fortalecimiento del Estado de Derecho, y a partir de ello funcionamiento eficaz e imparcial de los órganos electorales, independientemente del vínculo institucional con los poderes públicos.

La ruta metodológica de la presente investigación, se traza en base al método comparativo, no solo por ser uno de los principales en la ciencia política, sino en satisfacción de la delimitación espacial de la investigación. La comparación por sí misma puede suponer la existencia de una generalización a partir de correlaciones entre varios casos, sin embargo no se trata de buscar una comparación generalizada de las instituciones en su conjunto, de los países considerados como buenas democracias y el caso de México. Por ejemplo, analizando en grado de legitimidad, durante los años noventa en los países de sur de Europa encontramos un porcentaje muy amplio de personas que afirman que la democracia es preferible a otro tipo de régimen, en este caso si la correlación fuese la edad, nivel de estudios, religión, no se obtendría información relevante, en cambio si se realiza la misma operación en una dimensión de ideología derecha izquierda, el discurso se vuelve relevante (Morlino, 2006), en ese sentido la investigación, más allá de ilustrar las diferencias y similitudes de los países en estudio en cuanto al tipo de sistema electoral bajo el cual funcione de la democracia, sino el conjunto de instituciones formales y sobre todo la ingeniería constitucional que da vida a dichas instituciones como, ya que el sistema adoptado por los países diría poco sobre el nivel de calidad en las democracias, lo mismo se lograría comparar los sistemas electorales por sí mismos.

En ese sentido la investigación tiene una estructura que metodológicamente abarca distintos niveles de análisis, con el objeto de que la comparación a realizar pueda dar una explicación causal a los niveles de calidad de la democracia de los países del podio y México, aun por encima de las diferencias políticas, geográficas y económicas entre dichos países y de las unidades de análisis.

CAPÍTULO II INSTITUCIONES FORMALES DE LA DEMOCRACIA: UN ENFOQUE DE NUEVO INSTITUCIONALISMO

II.1 Antecedentes institucionales de la democracia.

La investigación basa su planteamiento teórico en torno al tema de la calidad de la democracia, el cual ha tomado fuerza entre los estudiosos de la política latinoamericana, dada lo heterogéneo de los aspectos culturales, históricos y políticos de la región de América Latina.

De este marco teórico surgen las primeras interrogantes para este trabajo: ¿qué entender por democracia? y ¿cuáles son los factores institucionales que inciden en la determinación de los niveles de calidad de una democracia?

En estricto sentido es necesario establecer que parte del objeto de la presente investigación radica en un estudio diacrónico, por lo que es necesario circunscribir el planteamiento del problema con base en la democracia procedimental o electoral, bajo los supuestos teóricos de la democracia como mecanismo institucional para elección de gobernantes, sin que sea objeto de investigación dilucidar en torno a los tipos de democracia desde una dimensión normativa, ni los fines que esta *forma de gobierno* persigue, sino acotar el objeto de estudio a la calidad de la democracia como procedimiento.

Si bien la democracia electoral como un término que es producto de la reducción de las teorías clásicas basadas en el bien común y la voluntad general, entendemos la democracia –en general- como un conjunto de valores e ideales basadas en la ley, vemos que la dificultad que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos, es

que si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no generan automáticamente condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y esas obligaciones (Przeworski, 1998).

En ese sentido resulta necesario circunscribir la investigación en base a un parámetro de carácter procedimental para el estudio de una dimensión de ingeniería institucional, desde el punto de vista *legal-formal* como un proceso institucionalizado para la toma de decisiones colectivas, con el propósito primordial de encauzar la discusión teórica en un nivel de procedimientos, reglas y mecanismos e institucionales más allá de los principios e ideales que persigue la democracia.

Esto nos conduce a establecer la relación entre las variables a estudiar desde un enfoque comparativo, con el propósito de analizar la influencia de una institucionalidad, para este caso “procesos electorales y árbitros electorales” con una realidad, el rol de dicha institucionalidad en diferentes países con buena y mediana calidad en sus respectivas democracias.

Si bien, el concepto de democracia del cual partimos, puede implicar de igual manera cuestiones normativas la libertad política y la igualdad, seguimos insistiendo en llevar a cabo un análisis de las instituciones legales y formales que tienen por objeto el desarrollo de los objetivos primeros de toda democracia: i) sufragio universal; ii) existencia de varios partidos; y iii) posibilidad de disenso y oposición.

La participación y la competencia política, como componentes de la *poliarquía* de Robert Dahl, donde el concepto aglutina dimensiones de carácter procedimental, ya que para dicho autor una democracia debe observar la más amplia participación

adulta, masculina y femenina con posibilidad de disenso y oposición (Dahl, 1997). Dicho supuesto nos lleva a la imperiosa necesidad de que una variable independiente en este estudio sean las instituciones, que por un lado reglamentarán los procedimientos contados en la definición anterior, misma que pueden ser empleadas para juzgar, mediante la comparación, hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos o no lo son, al tiempo que posibilitan evaluar si tales sistemas se vuelven más o menos democráticos (Lizcano, 2010).

De lo anterior se desprende un segundo punto de nuestra discusión teórica: el papel de las instituciones en la calidad de la democracia. Es importante aclarar que la presente investigación no tiene por objeto indagar sobre la forma en la que han incidido en los procesos de democratización en Uruguay, Chile, Costa Rica y México, sino de relacionar el estado actual, es decir una comparación sincrónica, de las instituciones electorales con las *calificaciones* obtenidas –de forma constante- en los índices de calidad de la democracia.

¿Qué instituciones? ¿Qué democracia? ¿Qué calidad? Invariablemente una de las tareas distintivas de las instituciones democráticas es contrabalancear las concentraciones de poder (Przeworski, 1998), en el caso de América Latina el *accountability* horizontal juega un papel fundamental en calidad de las democracias de la región y en gran medida su desempeño impacta de manera directa a los resultados y grados de satisfacción con la democracia.

La región latinoamericana es un espacio dominado por el presidencialismo, donde lejos de contemplar el problema como algo derivado de una determinada arquitectura constitucional, la evidencia empírica requiere un análisis minucioso desde la

perspectiva de las funciones desempeñadas por cada uno de los tres poderes que conforman el Estado (Alcántara, 2008). Así mismo, además de ser necesario el análisis del desempeño de los poderes públicos *per se*, no es menos necesario dilucidar en torno a los pesos y contrapesos entre poderes públicos, de donde preliminarmente se puede inferir que la independencia divisional de estos y la *rendición de cuentas horizontal*, entendida como “la responsabilidad de los gobernantes de responder a otras instituciones facultadas para *controlar* conductas de los gobernantes” (Morlino, 2008), son parte esencial del ejercicio legítimo del poder pero sobre todo de una democracia de calidad.

Si bien hemos tomado como entrada teórica la democracia en su dimensión procedimental y propiamente electoral, es necesario analizar las instituciones democráticas como vehículos para la consecución de los fines de la democracia, pero sobre todo en las instituciones electorales, siendo estas las primeras que experimentan las dimensiones procedimentales como árbitros y sobre las cuales recae además de la responsabilidad de garantizar procesos políticos conforme a derecho (legalidad), revestir de legitimidad la toma de decisiones colectivas.

Bajo esas circunstancias, regresando al concepto de democracia en su modalidad de *procedimiento*, vemos que siempre estará intrínseca la observancia de elecciones y competencia, bajo algunas circunstancias: libres, periódicas y correctas. En ese sentido partiendo del hecho que en los países que aquí se estudian, las elecciones se encuentran institucionalizadas, la consolidación dependerá si las expectativas de periodicidad y competitividad existen para un futuro indefinido (O'Donnell, 1996). Es en estas expectativas donde descansa la importancia de la institucionalidad de las reglas

formales, para ello necesario el análisis de aquellas estructuras institucionales facultadas de asignar un valor –de bueno o malo- a procesos políticos: órganos y tribunales electorales, basados en todo momento en otras instituciones formales bajo el imperio de la ley.

II.2 Elementos institucionales de una democracia de calidad.

En otro orden de ideas, la presente investigación también tiene como base teórica el neo-institucionalismo, con el propósito de entender a las instituciones que participan en la democracia –como procedimiento-, marco institucional, que regula procesos políticos que a su vez forman parte de la medición de estándares de calidad de las democracias que pretenden analizarse comparativamente.

Cuadro 1 Protocolo de investigación

Nivel de investigación	Objetivos	Preguntas de investigación
Analítico-conceptual	Elaboración teórico-conceptual Inferencia deductiva	¿Qué son las instituciones electorales? ¿Qué es la calidad de la democracia?
Empírico-descriptivo	Exploración y descripción Inferencia descriptiva	¿Qué factores institucionales tiene en común Uruguay, Chile y Costa? ¿Cuáles son las divergencias institucionales del sistema judicial electoral de Uruguay, Chile y Costa Rica con el caso de México?
Empírico-explicativo	Explicación Inferencia causal	¿Por qué existe un mayor nivel de calidad de la democracia en Uruguay, Chile y Costa Rica y México? ¿Cuál es la influencia de las instituciones electorales y de la ingeniería constitucional en dichos niveles de calidad?

Fuente: Elaboración propia a partir del esquema propuesto por Anduiza, Crespo y Méndez (1999)

Entender la democracia como una forma de gobierno y una democracia de calidad como un entramado institucional estable que asegure la libertad y la igualdad de los ciudadanos, en donde la soberanía recae en el *demos*, y donde el ejercicio del poder responde a este último a través de distintos mecanismos *institucionales* de rendición de cuentas, invariablemente remite a la idea de entender a este entramado institucional como un conjunto de reglas.

Si bien la definición de instituciones acuñada por Douglas North (1990) al definir las como ***limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana***, sugiere la existencia de **reglas** - de jure o de facto- y en una democracia sobre la cual se intenta medir su grado de calidad, encontraremos un sinnúmero de variables que implican el estudio de comportamientos de actores y agentes del sistema político, categorizadas dentro de las de instituciones informales, dado que las reglas de derecho y en general el imperio de la ley -en términos electorales y de justicia-, son consideradas como *violadas o no respetadas* debido a la observancia de reglas de facto, en otras palabras, la contravención de una disposición legal esta “justificada” o simplemente no es visible, debido a las prácticas recurrentes que traen aparejadas las instituciones informales en una democracia electoral.

La perspectiva teórica que sigue este trabajo está basada en las *instituciones* que regulan la interacción entre actores políticos en una democracia electoral (procedimental), así mismo en las *limitaciones* que el hombre ha creado para regular su interacción. El neoinstitucionalismo como una teoría basada en el rol de las instituciones y que en forma de limitaciones afectan en desempeño de la economía y donde el cambio de esas instituciones a lo largo del tiempo es clave para entender

procesos históricos (North, 1990), constituye una base teórica de carácter multidisciplinario que ha sido aplicada a otros campos de las ciencias sociales como la historia, la sociología y la ciencia política.

En ese sentido, el nuevo institucionalismo como una teoría social contemporánea que surge por la preocupación del papel que juegan las instituciones en el cambio económico y político, centra el debate de su pertinencia en tres cuestionamientos fundamentales, primero, definir qué son las instituciones políticas, qué hacen las instituciones políticas, por último, lo más complejo, definir en términos de preferencias de los actores dentro de una sociedad o una organización, si estas preferencias son moldeadas por los instituciones –como limitaciones- o las preferencias moldean a las segundas (Perez; Valencia. 2004). Al respecto, como punto de partida se toma en consideración a Douglas North (1993), quien afirma que esta teoría tiene como base al *individuo*:

Las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente, nuestra teoría debe empezar con el individuo, al mismo tiempo, las limitaciones que esas instituciones imponen a los individuos son generalizadoras (North, 2006)

Para la ciencia política, como otras ciencias sociales, la relevancia de las instituciones entró en cierto desuso tras la segunda guerra mundial. El surgimiento de otras teorías que ponderaban los componentes individualistas como la elección racional y el conductivismo, anulaban a las instituciones como objeto de estudio (Caballero, 2007). Sin embargo, con el resurgimiento de las instituciones como variable independiente en estudios sociales políticos, el nuevo institucionalismo como una unidad de análisis multidisciplinario, representó la puerta de entrada a los estudios para repensar las

dimensiones fundamentales de la ciencia política: el Estado, el gobierno, la sociedad, y como tributarios de estos componentes, a las formas de gobiernos y a los sistemas electorales.

Situando esta corriente teórica del neoinstitucionalismo para contrastarla con la evidencia empírica en América Latina, es necesario establecer que a partir de la ola de democratización de los años ochenta, -década en donde la mayoría de los países de la región se inauguran en la *democracia*, pasando de regímenes militares dictatoriales-, el papel de las instituciones políticas juega un papel preponderante en la consolidación de las dichas democracias, pues las transiciones de un tipo de régimen a otras tipologías requiere de una organización estatal y de la adopción de un método de elección que asegure la permeancia de los países en dicha clasificación.

Las preguntas fundamentales que se plantean en las ciencias sociales y que constituyen la base del desarrollo de sus distintas teorías, redundan principalmente en explicar la construcción de la sociedad, su estructura, su funcionamiento y su evolución. Se ha resaltado ya que la presente investigación se basa en lo concerniente a los elementos y caracteres de carácter normativo, propiamente los de carácter legal-formal que afectan o inciden en el comportamiento de individuos y que propiamente se materializan en normas y mecanismos de comportamiento en torno al desarrollo de la política como medio para la consecución de los objetivos del Estado y como sistema de reglas para el desarrollo de la democracia.

Las instituciones en diversas ciencias sociales, tales como la economía, la sociología, la historia y la ciencia política, han constituido cuerpos teóricos autónomos para explicar fenómenos sociales, económicos y políticos respectivamente, desde el

enfoque institucional ortodoxo, hasta la visión neo institucional. Los caracteres distintivos del rol que juegan las instituciones en dichas disciplinas, siendo el distintivo principal que en su versión clásica, se daba una preeminencia a la configuración de las conductas individuales y la forma en que las colectividades crean esas estructuras llamadas “instituciones”, siendo el caso que en su nueva versión, el objeto de estudio se centra en cómo los individuos que se encuentran inmersos en la estructura social se conducen, influenciados por las instituciones y restricciones que forman parte de ella.

Para la ciencia política, las instituciones han significado la base de su campo y objetos de estudio. Son ampliamente conocidos los debates en torno a dilucidar cuál es la “mejor” forma de gobierno, si es la democracia el régimen que asegure el desarrollo económico, político y social.

Las instituciones han tenido a través del desarrollo de la teoría social papel fundamental que de forma autónoma se ha adscrito a los diferentes enfoques del nuevo institucionalismo.

- En las ciencias sociales hay una sujeción al estado y al constitucionalismo
- El estado y el constitucionalismo remiten al estado de derecho, y el
- Normas jurídicas (instituciones formales)

II.3 Estado y Derecho: sus dimensiones

Se ha esbozado y caracterizado en párrafos anteriores, que independientemente de la aplicación que se le dé al nuevo institucionalismo como base teórica, y también, con independencia del enfoque utilizado –sociológico, politológico y económico- se estará

siempre en presencia de un “conjunto de reglas” que a manera de restricción moldean o inducen la actividad humana y la toma de decisiones, tanto individuales como colectivas.

En ese sentido, las figuras del Estado Derecho guardan una relación de dependencia con las instituciones, en dos aspectos primordiales, teórica y empírica. Esto es, las ciencias sociales tienen una sujeción de carácter epistemológico con la figura del Estado, a su vez, independientemente de la temporalidad que se considere en el objeto de estudio, y del enfoque utilizado, en todo momento se requiere un énfasis de carácter normativo y específicamente legal-formal para analizar las instituciones y su evolución, así como para analizar las conductas humanas a través de la forma en la que inciden las instituciones en estas.

Es necesario, entonces, abrir un paréntesis en esta base teórica para esbozar sobre la principal institución de la sociedad, el Estado. Para partir de ello, definir las instituciones formales que inciden en la democracia, como la Ley, el Derecho, el Gobierno.

Norberto Bobbio, en su obra *Estado, Gobierno y Sociedad* (1989), coloca como base fundamental de la sociedad, a la figura –aristotélica- del Estado, donde de forma preliminar se plantea la aparición del concepto *Estado* de Maquiavelo que resuelve el problema terminológico que a su vez dicho por Bobbio representaba una discontinuidad, y a partir de ello, esta visión moderna vendría a constituir una nueva realidad en el orden social (p. 81). Dicha visión –moderna- del Estado, vino a aglutinar las características, fines y cometidos de las estructuras institucionales que regulaban el orden social en la antigüedad.

Así tenemos que las instituciones y formas de organización política como la *polis griega*: ciudad Estado; *Koinonía*: comunidad; *Ekklesia*: asamblea; *Basileias*; reino, la *civitas romana*: ciudad; *res publica*: cosa pública; y las tipologías propias feudalismo (Ruiz, 2004), junto con el conflicto terminológico al que hacía alusión Bobbio, fue resuelto por esta concepción moderna de Estado, Empero, aun con ello, perduraban las remanencias de la polisemia que generaba el *Estado* en la antigüedad y el problema central estribó en que la mayoría de las definiciones contaban con dos niveles diferentes de análisis: <<el funcional>> y el *institucional*, y lo que predomina en la actualidad es una visión mixta pero en gran medida institucional propuesta por Max Weber (Mann, 2006), por lo que con esa visión moderna se ponderan los componentes institucionales como el aparato burocrático, el poder y los mecanismos coercitivos que de manera monopólica ejerce, el espacio geográfico de influencia del Estado (soberanía) y la población (ciudadanía). Y quedando escindidas desde el punto de vista institucional, las características propias de la visión normativa, como son los fines y cometidos de Estado, mismos que a su vez son desagregaciones o forman parte de un concepto aún más amplio, el Estado de Derecho.

El Estado en su visión moderna es un poder político y un complejo *institucional* organizado sobre un territorio determinado, en el que es capaz de ejercer con una eficacia razonable el monopolio de la *legislación* y del uso público de la fuerza sobre la sociedad o las personas bajo su *jurisdicción*. Sin bien no es un invento moderno ni europeo, si lo es solo en una de sus tipologías, el *Estado europeo moderno*, que es el origen de los Estados nacionales modernos, en los que hoy está dividido todo el mundo habitado (De Gabriel, 1997). Esto representa otro argumento a favor de la

discontinuidad, del que se ha hablado líneas arriba, pues más allá de las visiones y disgregaciones terminológicas, existen diferencias en cuanto a las características propias de los elementos constitutivos de Estado, lo que permite ayudar a discernir si el Estado moderno, es o no, producto, fruto o resultado de las estructuras políticas antiguas.

Dado que el aspecto central que nos ocupa, respecto del Estado, son sus instituciones es ineludible esbozar en torno a los elementos fundamentales del Estado: i) Territorio; ii) Población, y iii) Poder. Principalmente del tercero. Tan solo de esa parte del Estado, se desprenden numerosas corrientes teóricas y dimensiones de análisis, puesto que es la base del nivel de análisis institucional propuesto por Mann (2006), del cual ha de dependerse la *división de poderes*, incluso lo referente a las formas en la que ha de materializarse y organizarse, si de manera unitaria o federal en dependencia de la estructura territorial y de las características geopolíticas, así mismo el régimen constitucional como parte de la jerarquía de un orden jurídico.

En ese sentido, el Estado se organiza en base a dos tipos de estructuras, una estructura territorial y una estructura institucional. La primera, relativa a los aspectos culturales y sociales e ideológicos que en función del *territorio* inciden en el desarrollo de los Estados, a partir de la idea del Estado-nación, lo cual no impide que esta dimensión englobe formas institucionales, como son el federalismo y el constitucionalismo. La segunda, la estructura institucional, engloba aspectos de la configuración interna del ejercicio del poder, que se traduce en instituciones específicas de la forma de gobierno en el marco de la teoría de la división de poderes.

Bajo esa tesitura distinguimos entonces como modelos clásicos de organización territorial al Estado unitario y al Estado Federal. Los comprendidos en la categoría de “unitarios”, forman una amplia categoría en las que se incluyen formas de organización territorial que están bastante alejadas entre sí. Esto es, el elemento característico de esta forma, es la existencia de un centro de poder que ejerce el monopolio en la toma de decisiones políticas, así como de la creación de normas jurídicas que son aplicables a todos los ciudadanos, sin embargo al igual que concentra poder en un mando central, por razones técnicas es habitual que exista un tipo de descentralización administrativa (García, 1997) ya sea por región o por colaboración (privatización), esta situación si bien apunta hacia un modelo federal, existen múltiples ejemplos que hacen complicado concluir por inferencia que las formas que no sean una federación, constituyen per se Estados unitarios o centrales.

El modelo de Estado Federal que a raíz de la idea del federalismo surge como estructura organizacional de los Estados nacionales, que a partir de ideas y principios normativos de integración de los Estados miembros a través de instrumento jurídico de la Constitución como parte suprema de la jerarquía institucional que da vida al propio Estado. El federalismo a través de la constitución, representa la primera conexión entre las estructuras de organización Estatal y las formas en las que habrá de incidir en la democracia y la libertad.

El modelo constitucional de Estados Unidos (1787) trajo consigo la generalización de término federal a la unión de Estados para alcanzar objetivos concretos (García, 1997), los primeros debates en torno a esta forma de construir un Estado a través de un conjunto de *soberanías* unidas. Desde sus orígenes se han discutido si esta forma de

organización política tiene una incidencia en las libertades básicas de la democracia, en otras palabras, si las instituciones que emanen de la forma de Estado afectaran positiva o negativamente a la democracia, en lo concerniente a la libertad, la representación política y el sistema de pesos y contrapesos el ejercicio y concentración del poder público.

En ese sentido, los aportes de la teoría del federalismo, permeó a las nuevas democracias de América Latina en varias dimensiones. La importancia de hacer mención a esta forma de organización política, aun cuando sean pocos los países que adoptan este modelo –por cuestiones geográficas- adoptan variables que tienen una relación directa con el federalismo bajo el modelo estadounidense, principalmente los modelos constitucionales, la división de poderes, el control de la constitución y en términos administrativos, una división territorial a semejanza del Estado federal.²

La idea del federalismo origina la primera institucionalidad de los mínimos democráticos y del Estado de Derecho, nucleados en torno a la constitución y al cumplimiento y control de esta, por medio de un poder judicial independiente. Los defensores de la constitución estadounidense de 1787, que entablaron un debate en torno a defensa de de la misma, constituyeron una base teórica a la teoría constitucional y a la relativa a la división de poderes aportada por el Barón de Montesquieu, así también a las instituciones y la democracia moderna.

Los federalistas como se denominó al conjunto de ensayos escritos por redactores de la Constitución de Estados Unidos en 1787, principalmente Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. Dichos ensayos fueron publicados en diarios de la ciudad de

² Descentralización por región: departamentos, provincias, alcaldías, cantones.

Nueva York con el propósito de convencer a los ciudadanos de las ventajas de ratificar la constitución cuyo contenido era centro de debate tras su promulgación.

Los aportes principales del federalismo -como perspectiva teórica- a los regímenes democráticos de América Latina aun cuando solo adoptan la estructura territorial, México, Brasil y Argentina, desde una dimensión institucional y formal-legal son: el control de la constitución, la división de poderes y la nueva organización y facultades del poder judicial, que llevados al análisis de los sistemas políticos, constituyen variables de la rendición de cuentas y Estado de Derecho.

Las primeras nociones de un poder judicial independiente que viniera a complementar la idea de los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público, surgieron precisamente en los textos federalistas de Estados Unidos. En este apartado se reflexiona sobre la idea de justicia que debe prevalecer en la constitucional, para qué velar por la justicia, y como *administrar* justicia en un contexto de democracia. Así las cosas, es claro que desde los inicios de la organización institucional en América, donde han permeado los sistemas presidenciales, se ha esbozado en torno los arreglos y limitaciones institucionales bajo los cuales ha de funcionar la democracia. A partir de ello, surgen otras relaciones dimensiones teóricas que se relacionan con el estudio de los sistemas políticos como el constitucionalismo y el resurgimiento de la teoría de división de poderes bajo con un sello de ciencia política y diversas disciplinas jurídicas, a decir, la rendición de cuentas horizontal, la teoría general y el derecho constitucional y administrativo, entre otros.

Derecho y justicia

Anteriormente, dentro del ámbito de competencia de los poderes judiciales estaba excluida la facultad de resolver cuestiones políticas por la vía judicial. Las dos figuras teóricas principales y que iniciaron un debate en materia de derecho constitucional, fueron las posturas de Carl Schmitt y Hans Kelsen. A grandes rasgos la teoría de Kelsen marcaba una tendencia, en el sentido de que el tribunal constitucional, por el solo hecho de regular normas constitucionales y dado que dentro de las normas constitucionales se encuentra la formación del poder político y legislativo, por tanto los tribunales constitucionales debieran tener un contenido político en su estructura (Fix-Zamudio, 1999). Por otro lado la teoría de Schmitt propugnaba la idea de que las normas constitucionales de contenido político deben tener la característica de ser *no judiciales*.

Con influencia del modelo austriaco promovido por Kelsen, en América Latina se han desarrollado instituciones y adaptaciones jurídicas, no solo para la creación de tribunales especializados en materia electoral y de protección de derechos políticos, sino también darle a estos el rango constitucional de máximo decisor y calificador de elecciones, es el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, Venezuela, recientemente México, entre otros. De manera exógena se encuentra un símil entre los mencionados y cuya clasificación per se es poco útil para el objeto de estudio, sin embargo el análisis en cuanto a su funcionamiento y desempeño, así como el rol que juega la justicia electoral en la calidad de las democracias ayuda a entender la heterogeneidad de los regímenes latinoamericanos, aun proviniendo de la misma ola de democratización, aun teniendo formas de Estado y de gobierno similares.

Estado de Derecho

Una vez que se ha argumentado que para estar en condiciones de analizar las instituciones que dan lugar a la democracia en los países objeto de nuestro estudio, existe la necesidad de conocer teóricamente el origen de las mismas. Como se menciona líneas arriba, en América latina se ha adoptado por generalidad el modelo de régimen presidencial que se inaugura con la constitución de Estados Unidos de 1787. En ese sentido podemos argumentar que el modelo de las democracias latinoamericanas en su parte jerárquica de instituciones normativas comparte ideas propias del federalismo, como la división de poderes, el constitucionalismo y la idea de un poder judicial independiente que juegue el rol de contrapeso con el resto de los poderes públicos.

Sin embargo las divergencias de las democracias latinoamericanas, a simple vista tienen lugar en las partes secundarias de las instituciones y en el desempeño de las mismas. Esto es, **teniendo una división de poderes**, los supuestos son: i) la no existencia de horizontalidad, los poderes están subordinados; ii) un poder no es responsable de sus actos antes sus iguales, a su vez, **teniendo un régimen constitucional estable y consensado**, puede observarse que: i) existan normas que concentren facultades en el poder ejecutivo; ii) no existan garantías que garanticen el ejercicio de libertades básicas.

De la misma forma se atribuye por generalización que las normas jurídicas que han de asegurar un régimen democrático además de existir, ser de rango constitucional, deben existir mecanismos institucionales que aseguren su cumplimiento por parte de las autoridades, en ese conglomerado de reglas e instituciones aparecen dos conceptos

que permean a las normas sustantivas de la democracia: el Estado de Derecho y la cultura política. El Estado de Derecho como el régimen en el cual autoridades se rigen por el derecho y la cultura política como el conjunto de reglas morales, creencias, y actitudes de una sociedad con relación al sistema político.

II.4 La democracia y sus instituciones esenciales. La importancia del diseño constitucional.

De la misma forma en la que se argumenta la sujeción epistemológica de la ciencia política a la figura del Estado o viceversa, las instituciones guardan una relación de dependencia con el carácter normativo y legal-formal que les da vida: la constitución. De la misma forma en la que para estudiar la democracia se consideran como variables independientes a la forma de Estado y de Gobierno, el método de elección, el sistema de partidos y los mecanismos de participación, a ineludible tomar a la ingeniería constitucional como el elemento esencial para augurar la consolidación de las nuevas democracias.

Estado de Derecho como dimensión de la calidad de la democracia, establece aspectos normativos y procedimentales indispensables para la instauración y consolidación de la misma. Entendido como la aplicación *erga omnes* (para todos) de un sistema legal que garantice derechos e igualdades de los ciudadanos; la consecuente ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales; la usencia de corrupción en el aparato político; una burocracia civil eficiente así como universalista en la aplicación de las leyes; el fácil e igualitario acceso al sistema de justicia (Morlino, 2012, en Moreira y Avaro).

Tenemos que esta definición engloba aspectos normativos y procedimentales, en un marco o enfoque institucional en el sentido de que todas las dimensiones de un Estado de Derecho, forzosamente tiene que estar regulado por la legislación suprema e incluso reglamentaria, por tanto, el diseño constitucional implica una base para la institucionalidad de la democracia electoral, y en gran medida para la consolidación de la democracia, no por sí misma como sistema jurídico (dimensión legal-forma), sino complementariamente con los sistema de valores que engloba el concepto “Estado de Derecho”.

En ese sentido, existen diversos debates en torno al carácter normativo o valorativo que deben contener las instituciones, Adam Przeworski (1998) discute en torno este carácter valorativo de las instituciones, sus efectos y su conveniencia; planteando si deberían las instituciones estar imbuidas de un contenido moral o ser solamente un conjunto de leyes para regular conflictos. Para este cuestionamiento es necesario tener en cuenta los modelos de Estado de Derecho preestablecidos y el debate primario de la justicia, a decir, si el Estado de Derecho es aquel orden donde se cumple la ley, aun no consagrando esta, libertades básicas, o aquel donde la parte procesal es secundaria y el fin ulterior del Derecho es la libertad y la igualdad.

El diseño constitucional es entonces parte medular de la institucionalidad estatal, al reglamentar la organización del Estado en sus aspectos más amplios, -forma de estado, forma de gobierno, tipo de régimen- ,así mismo las instituciones supletorias y secundarias –economía, ciudadanía, política social, seguridad-, sin embargo los aspectos valorativos y normativos de una sociedad también son plasmadas en la

constitución, bajo los dogmas contenidos en ellas, las garantías, derechos humanos y la soberanía popular. Aun cuando primordial es la constitución en el orden institucional,

Deberíamos prevenir los o peligros de sobreestimar la importancia de la elección constitucional. Las constituciones parecen ofrecer una solución a los conflictos que se desatan en las nuevas democracias en virtud de la creencia de que al dar una forma particular a la resolución de las disputas políticas modificará per se la sustancia de las demandas políticas y alterará las estrategias de actores políticos. Aunque estos formalismos no carecen de importancia independiente, sería azaroso centrar la atención exclusivamente en el marco legal que delimita los poderes de las instituciones y los derechos de los ciudadanos como señal inequívoca de la consolidación democrática. Las constituciones no necesitan ser “lectura cotidiana”pero tampoco son escrituras sagradas. Las democracias modernas tienden a ser constitucionales, pero los procesos de selección, acceso, participación, competición y accountability son simplemente demasiado múltiples y mutables para ser codificados definitivamente (Przeworsky, 1998 p. 83)

II.5 Estado de Derecho como determinante de una democracia de calidad.

Los debates contemporáneos en torno a las democracias han mutado, dada la reductibilidad del concepto, mismo que consistió anteriormente en dilucidar sobre “qué es la democracia”, cómo entenderla desde un enfoque histórico, sociológico y más recientemente económico. Dado que se ha reducido este objeto de estudio en la ciencias sociales, a la (mas) participación (política) adulta, masculina y femenina con posibilidad de disenso y oposición en elecciones, misma que debe observar carácter de ser libres, competitivas periódicas y *correctas*; teóricos de la ciencia política, han acuñado la idea de “Calidad de la democracia” para englobar las propias dimensiones de la “consolidación” de la democracia, aunado a la variable normativas que conforman los fines ulteriores de la democracia.

Una democracia de calidad es aquel orden institucional estable, que a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales permiten la realización de la

libertad y la igualdad de los ciudadanos (Morlino, 2012 p. 283, en Moreira y Avaro), a lo que en virtud de nuestro marco teórico, enfatizamos el carácter institucional de la democracia, así como la tacita importancia de la ley (mecanismos) y la sujeción normativa de la ciencia política al *Estado*, ya que sin ser una cuestión tautológica, la libertad e igual de los ciudadanos son fines de Estado, y en la organización estatal, corresponde a la ley a la autoridad la aplicación y tutela de derechos fundamentales, en ese sentido se aduce que una variable o dimensión esencial es el Estado de Derecho, así también el carácter normativo y formal-legal, se encuentra inmerso en todas las dimensiones y enfoques de la democracia, incluso en sus partes más abstractas como la libertad e igualdad.

Es menester realizar un esbozo sobre “democracia” y “calidad” con el enfoque que nos aporte a nuestro objeto bajo la línea de estudio sobre instituciones en su carácter legal-formal, para posteriormente estudiar la conjunción en todas sus dimensiones, denotando en cada una de ellas, el carácter normativo que las reviste, y la sujeción a la ley de materializa.

Para lo anterior, la democracia en su carácter de “meta concepto” tiene amplias perspectivas, nos basaremos en dos principales: normativa y descriptiva. El concepto democracia puede ser analizado desde varias perspectivas, la primera de ellas, Normativa, visión que se centra en el ideal del *deber ser*. Sin embargo el texto pone especial énfasis en la democracia descriptiva, la cual a su vez se desagrega en electora, sustantiva y ciudadana (Lizcano *et al*, 2010) Este trabajo como se introduce al termino democracia electoral, intentando apuntalar hacia el estudio de la democraticidad o calidad de la democracia en función de lo mecanismos que ampara el

Estado de Derecho. Es por ello que es la parte descriptiva, la que mejor se acoge a nuestro objeto de estudio, debido a que en esta se plantean aspectos relevantes y características concretas, medibles y cuantificables.

Definir democracia implica remitirse a la taxonomía básica de la que líneas arriba se comenta, pero partiendo de una definición “mínima” referente a los regímenes políticos, que tiene al menos: sufragio universal, femenino y masculino; elecciones libres, competitivas, recurrentes; más de un partido político; y diversas fuentes y alternativas fuentes de información (Morlino, 2012 en Moreira y Avaro) menos de eso, implica un régimen no democrático, pero concurriendo dichas características, se apuntala a una democracia ideal basada en la libertad e igualdad.

La democracia, como concepto sociológico y político posee múltiples enfoques, dependiendo las perspectivas de investigación, de ahí la pertinencia y existencia de los *modelos* de democracia. Las definiciones de democracia por mínimas que sean remiten o apuntalan a innumerables estudios y debates, partiendo de la etimológica: *demokratia*, se compone de *demos* que significa “pueblo” y de *kratos* que significa “poder”; que conjuntamente componen la expresión “poder del pueblo”. En base a ello denotamos en enfoque aristotélico de la definición asignando el *demos* son los pobres, y desde el punto de vista Marxista donde el *demos* es visto desde un enfoque clasista y recae en el proletariado (Sartori, 2008, p. 17). Con esta óptica, el pueblo es una parte del *demos*: la más pobre o la más numerosa. Así mismo se ha concluido que la democracia puede ser vista desde el punto de vista *operativo*, pues la simple definición etimológica no solo nos remite al debate sociológico sobre el “pueblo” sino a qué tipo

de mayoría tiende una democracia para ser clasificada: relativa o absoluta, de calidad o de baja calidad.

Democracia, propone Dahl (1970) son los “los regímenes que se distinguen por la más amplia participación política de la población adulta, femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición”, para Sartori (1957) la democracia es “un sistema ético-político en la cual la influencia de las mayorías es confiada al poder de las minorías concurrentes que la aseguran, precisamente a través de un mecanismo electoral; una democracia moderna es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son considerados responsables de por sus acciones en la esfera pública por parte de los ciudadanos, que actúan indirectamente a través de la competición y la cooperación de sus representantes electos, según Schmitter y Karl (1993). Democracia no constituye *per se* estar en condiciones de asumir que contamos con variable adecuadas para hablar de un régimen democrático, la democracia como “meta concepto” implica la existencia valores e ideales, un régimen democrático es la vertiente de la democracia procedimental con características medibles y cuantificables.

Un régimen democrático es aquel en el cual el acceso a las *principales* posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial) se determina mediante elecciones limpias, asumiendo como *limpias* aquellas que sean competitivas, libres, periódicas. Igualitarias, decisivas e inclusivas (O'Donnell, 2004)

Elementos fundamentales de la democracia electoral³ es el método de elección, siendo los principales el proporcional y el mayoritario (existen variantes de cada uno) y el

³ La democracia electoral tiene a sus principales exponentes en Schumpeter, Raymond Aron, y Robert Dahl.. Para el primero la democracia en su sentido más estricto y pragmático, es un procedimiento

sistema de partidos, pudiendo ser el criterio de clasificación el número de partidos: unipartidista, bipartidista y multipartidista, distinción que por sí sola resulta insuficiente (Sartori, 2005). A nivel individual puede darse una clasificación cuyo criterio sea el tipo de organización y cuestiones endógenas de los partidos: partidos de elite, cuadros, *catch all* y partido cartel. (Mair, 1997)

Norberto Bobbio, uno de los pensadores con mayor influencia en el estudio de la democracia de América Latina, propone un nivel de análisis distinto de la visión pragmática de Schumpeter, yendo más allá del hecho de reducirla a un simple procedimiento para elegir a los gobernantes, a limitando a una competencia política (Lizcano *et al*, 2010), para Bobbio la democracia es todo el conjunto de reglas que establecen quién estará autorizado para la toma de decisiones.

De este conjunto de reglas procesales destacan las siguientes:

1. El poder legislativo debe de ser elegido por el pueblo de manera directa o indirecta.
2. Observarse la más amplia participación posible de la población adulta.

Mediante el cual se eligen a los gobernantes. Siendo que esta no constituye un fin, sino un procedimiento para decidir quién gobierna, es decir cuestiona la idea de que la democracia tiene como finalidad el bien común, delimitándola a un procedimiento electoral.

Raymond Aron, centra su análisis en la competencia política como base del proceso democrático, y plantea a los atributos de la democracia a partir de tres interrogantes básicas. ¿Cómo se organiza la competencia política? ¿Quién puede ser admitido en la competencia? ¿En qué consiste la organización de la competencia? La primera de ellas, trata los cuatro atributos indispensables de la democracia (elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas); la segunda, no requiere mayor explicación; la tercera es relativa a los reglas del ejercicio democrático como procedimiento (elecciones), debiendo ser estas de rango constitucional.

3. Que prevalezca en el principio de mayoría, en cualquiera de sus modalidades (simple, calificada etc.)

Lizcano Fernández (2010) cita a Robert Dahl, en su definición minimalista de democracia, desatancando “*como un sistema político entre cuyas características se encuentra las satisfacer enteramente a los ciudadanos*”; por austera que parezca la definición, está respaldada por ocho dimensiones que a manera de requisitos deben concurrir y ser los vehículos bajos los cuales se ha de asegurar la *satisfacción* de los ciudadanos,

- Libertad de asociación
- Libertad de expresión
- Libertad de voto
- Elegibilidad para el servidor publico
- Libertad de competencia política
- Diversidad en las fuentes de información
- Elecciones libres e imparciales
- Garantía para que la política del gobierno dependa de los votos y de las demás formas de expresión de las preferencias

Hasta aquí se han utilizado conceptos de democracia diversos, sin embargo se ha hecho énfasis en aquellas definiciones que apuntalen a desarrollar una relación de causalidad entre las instituciones de carácter legal-formal con la democracia a través del Estado de Derecho, este último como determinante de una democracia de calidad.

Una aproximación a una democracia de calidad supone la existencia de dimensiones básicas para el desarrollo del ejercicio electoral, de tipo sustantivo: el imperio de la ley, libertad e igualdad. De tipo adjetivo, a los mecanismos que aseguren el funcionamiento de los primeros (rendición de cuentas, competencia, etc.) A partir de ello el imperio de la ley formará parte en mayor o menor medida de las dimensiones para medir la calidad en las democracias. En ese sentido partimos del supuesto que una democracia de calidad es aquella que consiste en un régimen en donde el entramado institucional es estable y donde esas instituciones son adecuadamente funcionales, permitiendo la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos (Morlino, 2006).

Para la medición de calidad de la democracia algunos de los índices más importantes, a saber: Índice de Derechos Políticos y Civiles de Freedom House; Índice de Desarrollo Democrático (Fundación Konrad Adenauer); Índice de Democracia (The Economist); y el Índice de Calidad de la Democracia de América Latina (Levine y Molina, 2007), presentan dimensiones de carácter sustantivo, como el nivel de cumplimiento de la libertad e igualdad, así también cuestiones relacionadas con la gestión de las instituciones y actores políticos. Sin embargo es menester, definir los componentes del vocablo “Calidad” de la *democracia*.

Calidad implica el conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor ⁴ así, el término calidad, utilizando el uso que se le da en el ámbito industrial y del marketing, emergen con claridad tres dimensiones bajo las cuales se puede determinar la calidad de algo, a decir, calidad en el contenido, procedimientos y calidad en los resultados (Morlino, 2012), Bajo esas circunstancias extrapolamos y definimos

⁴ Real Academia de la Lengua Española

en base el objeto de estudio de este trabajo, que la calidad de la democracia como variable dependiente, a las instituciones y actores que como variables independientes se caracterizan dentro de las condiciones de *contenido, procedimiento y resultados*.

Morlino (2010) caracteriza la calidad de la siguiente manera:

1. La calidad en *contenido*, se refiere a las características estructurales, de un **producto**, su diseño, los materiales, la funcionalidad del bien y otros detalles que lo caracterizan y distinguen.

2. En lo concerniente a la calidad respecto del procesamiento, se refiere a los aspectos procedimentales, establecidos asociados a cada producto, un producto de “calidad “es resultado de un proceso exacto y controlado llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos.

3. La calidad de un producto, medido a través del resultado, implica conocer el grado de satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo, independientemente de la forma en la que fue elaborado o de sus contenidos actuales.

En el estudio de la política juega un papel primordial, ya que en los estudios políticos y en este caso sobre la calidad de la democracia, las instituciones entendidas como *reglas del juego* pues en la medición de la calidad de la democracia convergen distintos factores y actores políticos dentro de un ámbito o contexto, llámese un partido político, organizaciones, la propia administración pública, las elecciones, los tribunales entre otros, a partir de las cuales surge la noción de reglas, para de ahí pasar a otras nociones como el derecho escrito y la aplicación de la justicia.

En ese sentido, una escala de abstracción ascendente en nuestras variables dependientes e independientes, conlleva a entender estas como instituciones, donde el siguiente paso es dilucidar en torno a esas reglas (formales e informales) y su incidencia en la calidad de la democracia.

Si bien son varios los enfoques del nuevo institucionalismo para su aplicación en las ciencias sociales, son más de dos décadas en las cuales se ha dado presenciado un renovado interés en las instituciones, uno de los factores externos que han contribuido a este resurgimiento, son los resultados arrojados por los estudios comparativos que dan cuenta de que las instituciones explican en parte el desarrollo de los países (Perez; Valencia, 2004), si no contrario, si muy lejano de las enfoques teóricos con un claro componente individualista y conductista, el retorno de las instituciones a la agenda de investigación de la ciencia política a principios del siglo XXI, es una realidad generalmente aceptada el papel y cambio de la instituciones políticas (Caballero, 2007)

Con la apertura a la democracia en la mayor parte de AL, la adopción de un sistema electoral que se adaptase a las necesidades de cada país fue y sigue siendo una tarea compleja, reminiscencias de regímenes autoritarios y desequilibrios entre los poderes públicos ha provocado vicios en los órganos garantes de salvaguardar las voluntades populares que desvirtúan sus funciones originarias. Determinar cuál es sistema electoral que se adecue a las condiciones actuales de una democracia y que contribuya elevar su calidad resulta una tarea compleja.

CAPITULO III SISTEMAS ELECTORALES

III.1 GENERALIDADES

La noción de sistema político se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que, caracterizados por un cierto grado de interdependencia, rigen y conforman la vida política de una determinada comunidad. En este sentido, el estudio sistémico del fenómeno político en cualquier agrupación supone, entre otras exigencias metodológicas, determinar el ámbito del sistema, es decir, señalar sus límites, y comprender los elementos o las partes que lo integran así como las relaciones recíprocas que guardan entre sí. En otras palabras, determinar si los confines del sistema se identifican, por ejemplo, con los del Estado-nación, que es el caso de nuestro tiempo; o si los elementos que lo integran, también como ejemplo, son una Constitución escrita, un Parlamento y partidos políticos.(Aguirre, 2000)

Los elementos fundamentales para la explicación de un sistema electoral encuentran su taxonomía en los criterios antes mencionados, es decir el tipo de órgano electoral, el sistema de partidos y el método de elección. Sin embargo un factor que recubre estas dimensiones es el régimen judicial del cual no solo emanan las reglas del juego democrático, sino los órganos especializados en *sancionar* las actuaciones del sistema político y sus actores, antes, durante y posterior a los procesos electorales: la *justicia electoral*. La relación intrínseca de la justicia y la política, por si misma hace complejo entender una democracia electoral, en la cual se ponderan elementos procedimentales, por encima de aspectos sustantivos. El acceso a la justicia supone la posibilidad de no

solo formal sino también real de que cualquier persona pueda acceder a los órganos jurisdiccionales (Corona, 2009).

La organización electoral, de la cual se desprenden la *gestión* y la *sanción*⁵ de las elecciones encuentra su origen en la teoría constitucional, cuando los textos constitucionales sean *democráticos*, que sin duda en América Latina todos los son, se establecerán los poderes del Estado y en todos los casos la forma o el método mediante los cuales estos han de renovarse. Sin embargo no basta que en las *cartas fundamentales* se expresen las reglas del sistema electoral, es necesario además el funcionamiento de los entes que *sancionan o validan* elecciones a efecto de revestir de *legitimidad* a los poderes públicos, en ese sentido dar certeza jurídica a las elecciones, en la figura de un órgano independiente y especializado como decisor con fuerza jurisdiccional hace de la justicia electoral y factor fundamental en una democracia de calidad.

Como se ha esbozado anteriormente este trabajo, en el concepto minimalista de democracia, en los índices de medición y en el discurso de actores políticos, encontramos que una serie de valores que se han traducido en dimensiones para estudiar la calidad de la democracia, a decir, la soberanía, participación, libertad igualdad, así también supuestos que mediante la evidencia empírica nos permiten conocer la eficacia y eficiencia en la gestión de las instituciones, para conocer la estabilidad de ese orden institucional y en grado de aseguramiento de los valores antes mencionados para con los ciudadanos.

⁵ Calificación de las elecciones por medio de un tribunal.

Es precisamente la justicia electoral la encargada de tutelar derechos políticos, a través de una protección eficaz del derecho a ser elegido para desempeñar un cargo público otorgando un conjunto de garantías en igualdad de condiciones a los participantes de un ejercicio democrático, a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular (Orozco, 1998). Esta definición pudiera parecer acotada a velar por la igualdad entre partidos políticos, sin embargo la justicia electoral hoy en día ve ampliadas sus facultades y competencias (Nohlen, 2004), al no limitarse a lo anterior, ya que en la mayoría de los países funge como árbitro *permanente* de las cuestiones políticas, esto es vigilar el cumplimiento de la legislación electoral antes, durante y después de procesos electorales.

En un sentido más amplio pareciera que la Justicia electoral empieza a ocupar un lugar en el accountability horizontal, al convertirse en algunos casos de AL en el decisor último y proveedor de certeza jurídica y legitimidad de procesos electorales. Sin embargo esto nos remite un extenso debate acerca de la judicialización de la política o de la politización de la justicia, cuando el poder político influye en las decisiones en las decisiones de una autoridad judicial sobre la base de que esta siempre deberá gozar de autonomía.

Existen una diversidad de modelos institucionales en los sistemas electorales de América Latina, principalmente podemos distinguir aquellos países donde la organización electoral es una función del poder ejecutivo, otros donde la administración electoral recae en un órgano ejecutivo que forma parte del gobierno central y otros donde esta función la ejerce un órgano autónomo.

Los órganos electorales pueden ser clasificados en razón de las funciones que realizan, mismas que puede realizar un solo ente o compartidas con otros órganos, siendo estas, las funciones de gestión, control y de justicia. i) Las funciones de gestión pueden consistir en la organización, recepción y conteo de votos, ii) las funciones de control, son las relacionadas con las actividades de los actores políticos (partidos y asociaciones), iii) finalmente las funciones de justicia electoral también llamada contencioso electoral, encargada de la sancione de procesos electorales (Barrientos, 2008).

Así mismo una clasificación más general, desarrollada por la Fundación Idea Internacional (2006), sobre la organización electoral contempla tres modelos: independiente, gubernamental y mixto (Idea Internacional, 2006).

i) MODELO INDEPENDIENTE

- a) Organismo electoral independiente del poder ejecutivo
- b) Funcionarios especializados

ii) MODELO GUBERNAMENTAL

- a) Elecciones organizadas por una rama del ejecutivo (ministro del interior)

iii) MODELO MIXTO

- a) Organismo Electoral independiente que realiza actividades de supervisión y vigilancia.
- b) Organismo electoral gubernamental que realiza actividades de gestión y organización electoral.

Los sistemas electorales cuentan con elementos mínimos que los definen y diferencian, cuyo diseño y funcionamiento contribuye en gran medida al desarrollo del sistema político además de ser un elemento fundamental de la democracia. Dentro de los elementos que conforman el sistema electoral, tenemos en primera instancia, el tipo de Organismo electoral (gubernamental, mixto o independiente); si el sistema electivo es proporcional o mayoritario. Así mismo el sistema de partidos juega un papel fundamental dentro del sistema político y propiamente el electoral, pues el número de actores, y la amplitud de un espectro político, imprimen una dinámica diferente que en la toma de decisiones, en la rendición de cuentas y en general régimen democrático.

III. 2 Modelos electorales de Uruguay, Chile y Costa Rica. Similitudes y contrastes.

Esbozar a cerca del sistema electoral de una democracia representativa, obliga a contextualizar a cerca del sistema político, pues es precisamente este último, la pauta para entender la forma en la que se organizaran las instituciones encargadas de fungir como árbitros de los ejercicios democráticos, las modalidades de ejercicio de las soberanías y específicamente de las elecciones. La teoría en este respecto, distingue principalmente a los sistemas políticos bajo tres componentes: la forma de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Teóricamente, la forma de gobierno en las democracias representativas se clasifica principalmente en *presidencial* y *parlamentario*. Así mismo, cada clasificación encuentra una serie de variantes según el país en estudio, ambos coinciden en el equilibrio del poder y propiamente en la rendición de cuentas interinstitucional. Dentro de las características a destacar del sistema presidencial se encuentra la concurrencia

de las figuras *jefe de Estado* y *jefe de gobierno* de forma unipersonal, teniendo el “Presidente” las facultades que emanan de ambas figuras.

En la mayoría de los países con este sistema, los ciudadanos eligen directamente al presidente, en otros casos como Estados Unidos⁶, los hacen a través del colegio electoral (Sodaro, 2006), Sin embargo para los casos de América Latina y propiamente nuestro objeto de estudio (Uruguay, Chile, Costa Rica y México) el titular de ejecutivo se elige mediante el voto directo, y donde las diferencias se encuentran principalmente en otras aéreas del sistema político, como las forma relativas a la forma de elección, es decir , proporcional o mayoritario, segunda vuelta electoral entre otros.

En ese sentido, en las democracias representativas se puede distinguir entre régimen i) presidencial, ii) parlamentario y iii) semiparlamentario⁷ (Morlino, 2006). Para el primer caso, y que encuentra su ejemplo en las 18 democracias de América Latina, se caracteriza por la elección directa del jefe de Estado mediante voto libre, secreto y directo, formando parte del accountability horizontal, sin depender su permanencia de otro poderes y limitándose únicamente a “rendir cuentas” mediante los mecanismos constitucionales preestablecidos para ello. En el caso de los sistemas *parlamentarios*, el principio de representatividad alcanza también al poder ejecutivo pues en la mayorías de los casos, el jefe de gobierno es elegido por el parlamento (previamente elegido por voto directo), rindiendo cuentas a este y del cual depende su permanencia, así mismo la figura del Jefe de Estado (Presidente) juega un papel representativo y emblemático.

⁷ Término acuñado por Maurice Duverger, citado por Leonardo Morlino (2006). El presidente al igual que el parlamento son elegidos mediante voto directo, sin embargo, el gobierno depende del parlamento. Francia, Finlandia y Portugal son ejemplos de este tipo de régimen.

América latina concentra el mayor número de países que funcionan bajo un régimen presidencial, por el contrario, los países de Europa basan sus regímenes en el modelo parlamentario, mimos que fue llevado –casi en todos sus términos- a la Unión Europea. Si bien, el modelo presidencial tiene su principal referencia en el régimen presidencial estadounidense, la mayoría de los países de América Latina registran diversas variantes que en muchos casos toman expresiones propias del parlamentarismo por lo que resulta necesario establecer las bases teóricas y los criterios para definir cuáles son los aspectos que definen a un régimen presidencial en el caso de América Latina, comparativamente con uno de tipo parlamentario, y con ello estar en condiciones de esbozar sobre los sistemas de elección y la influencia de las formas de gobierno dichos sistemas electorales.

En ese sentido, Sartori (2005) plantea varios criterios para definir ambas tipologías, no sin antes prevenir sobre las múltiples variantes del parlamentarismo, situación que dificulta establecer un criterio definitorio único. Debido a que nuestro objeto de estudio, son los órganos que integran los sistemas electorales de las 18 democracias de América Latina, las cuales la forma de Estado eminentemente presidencial, haremos algunas consideraciones sobre las características del sistema parlamentario en general, para identificar y resaltar las propias del sistema presidencial en América Latina. La principal característica del presidencialismo como forma de Estado, es la relación de (dependencia) que guarda en ejecutivo con el parlamento, y la representación de primero en dos figuras: jefe de Estado⁸ y jefe de gobierno, donde las tareas de gobierno y administración pública son realizadas por este último.

⁸ Jefe de estado, Presidente, o monarca parlamentario (Sodaro, 2006).

Si bien a menudo se plantea un debate en el sentido de establecer cuál es mejor sistema de gobierno por lo que hace a la calidad de las administraciones públicas, a la eficiencia en la hechura de las políticas públicas, y por ende alcanzar niveles óptimos de desarrollo económico político y social; en otra dimensión, también existe un debate en torno a ambas formas de gobierno, en el sentido de dilucidar cuál es de estas formas institucionales crea las condiciones óptimas para una democracia estable.

Como hemos mencionado antes, los países que forman parte del presente estudio, y en general los países de América Latina, cuentan con un sistema de gobierno presidencial, algunos casos con mecanismos de rendición de cuentas horizontal, que marcan una tendencia en el régimen hacia el de tipo semipresidencial. Estos factores de rendición de cuentas interinstitucional, tiene una incidencia en otras dimensiones que integran el sistema político, principalmente el sistema de partidos y el sistema electoral. Estudios comparados han responsabilizado al presidencialismo y las concentraciones de poder en el ejecutivo que esto ha traído en América Latina, sin embargo el objetivo primordial es tomar en cuenta los factores que la rendición de cuentas horizontal derivados del régimen de tipo presidencial tienen un rol fundamental en el funcionamiento de las instituciones electorales, y que derivado de este bueno, regular o mal funcionamiento se puede afectar la calidad de la democracia,

Así mismo resaltan dos aspectos fundamentales, primero, que la participación directa de los ciudadanos se limita a la elección de las asambleas legislativas⁹, teniendo estas la facultad de elegir y destituir en su caso al jefe de gobierno en lo que se conoce como *moción de censura* y *voto de confianza* (Sodaro, 2006). Se trata entonces de una

⁹ También llamadas cámaras de representantes.

concentración del poder en el poder legislativo, de democracias basadas en la representatividad y de una rendición de cuentas distinta a la experiencia latinoamericana, pues mientras en el caso de América Latina aún se discuten formas para ejercer la rendición de cuentas vertical a través de mecanismos como la reelección, y revocación de mandato, el modelo europeo concentra esta facultad en el parlamento, dejando a su consideración no solo la permanencia del jefe de gobierno, sino también el nombramiento de esta institución.

En el caso de presidencialismo, los criterios básicos que lo definen son: i) elección directa del jefe Estado; ii) el poder ejecutivo no puede ser designado ni desbancado por el voto parlamentario (poder legislativo); y iii) cuando el jefe de Estado (previamente electo) realiza funciones de jefe de gobierno.

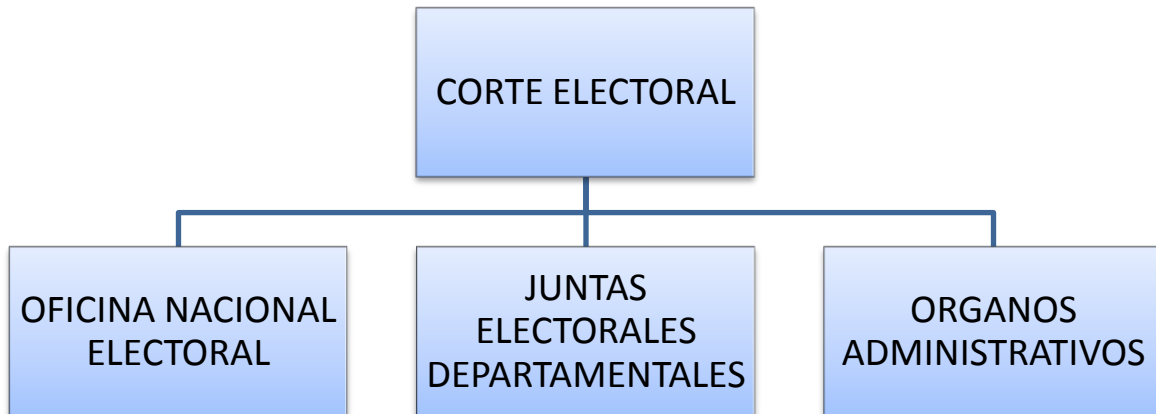
De los anteriores criterios establecidos por Giovanni Sartori, parece no haber mayor problema en su comprensión, pues para el caso de América Latina y de los países que estudiamos en este capítulo, en los casos de México, Uruguay, Chile y Costa Rica todos cumplen con esas tres condiciones. Si para el caso de parlamentarismo europeo, de donde se han desarrollado otras formas de Estado que no siguen al parlamentarismo puro como el caso de Francia, para América Latina y propiamente los estos cuatro países que estudiamos, las diferencias que pueden existir se encienden en sus modelos constitucionales, que contemplan múltiples variantes entre las *facultades* de los poderes públicos, por lo que la propia rendición de cuentas interinstitucional deja claro que es complicado establecer que existen a su vez formas puras de presidencialismo.

III.3 SISTEMA ELECTORAL DE URUGUAY.

Las condiciones geográficas, demográficas, económicas y geopolíticas de la República Oriental del Uruguay harían suponer la existencia de un entramado institucional electoral práctico y sencillo, sin embargo, el sistema de gestión electoral uruguayo resulta ser uno de los más complejos de Latinoamérica, no obstante que en dicho país cuenta con una organización política *departamental* y no se trata de un estado federado, la organización electoral cuenta con muchas particularidades no solo en la organización de elecciones sino en el sistema de partidos, así como en la amplitud de órganos necesarios para el funcionamiento de la democracia electoral.

La Corte electoral, como autoridad máxima e independiente del los poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial, constituye una entidad estatal de rango constitucional independiente, sobre el cual recaen todas las jerarquías de estructuras no solo de gestión y organización de elecciones, sino también de impartición de justicia en materia electoral. Es decir, en la competencia de sus autoridades y mas importante en el método de calificación de elecciones.

CUADRO 2 INSTITUCIONES ELECTORALES DE URUGUAY



Como se ha mencionado, la Corte Electoral de Uruguay aglutina las funciones de organización de elecciones y de justicia electoral, como máximo decisor. Haciendo más eficaces los actos previos de la elección a través de sus órganos subordinados, el propio proceso de elección y en su caso la validación de los comicios.

Se encuentra integrada por:

ÓRGANOS PRIMARIOS.- Actúan únicamente en ocasión del acto eleccionario o en los casos de plebiscito referéndum y ejercen exclusivamente función administrativa

a) Se integran con escribanos y funcionarios públicos que son designados por las Juntas Electorales.

b) Sus procedimientos y resoluciones pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos hasta el día siguiente al de la elección ante las Juntas Electorales.

ÓRGANOS INTERMEDIOS.- Juntas Electorales y Departamentales

Son órganos de creación legal, de carácter permanente subordinados a la Corte Electoral. Funcionan en la capital de cada departamento y su ámbito de competencia se extiende al territorio del mismo.

a) Se integran con cinco Miembros titulares y doble número de suplentes, electos por el cuerpo electoral del departamento en forma simultánea con la elección de Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Sus decisiones son impugnables ante la Corte. (Urruty, 2007)

Sistema de partidos.

Este apartado del sistema electoral de Uruguay es el que complejiza a la institución democrática de dicho país, toda vez que se encuentran estrictamente regulada las formas de participación de las agrupaciones políticas, de manera el sistema de partidos de Uruguay rompe los estrictos esquemas teóricos que segmentan y clasifican en función de ideologías principalmente, o de plataformas políticas, pues en el caso uruguayo, la norma acepta múltiples formas de agrupación política para contender por posiciones y escaños en las elecciones, ampliando así el acceso a diversas corrientes ideológicas o agrupaciones que detenten acceder al poder y representar diversos sectores de la población.

De dicha forma en la legislación electoral se acuñó el vocablo *lema* como una manera más amplia de caracterizar a lo que comúnmente conocemos como *partidos políticos*, un concepto legal formal que ha servido como ya se ha mencionado para denominar a aquellas agrupaciones que busquen contender por las diversas posiciones políticas.

En ese sentido las tres acepciones de lema, en la relación lema-partido, son:

a) Como sinónimo de partido.

b) Como sinónimo de fracción de partido. A efectos de la elección de diputados, optaron por acumular los votos emitidos en su favor en todo el país y paralelamente, perder el derecho de acumulación con el resto de su partido.

c) Como coalición electoral. Se aplicó en 1946 y 1950 a alianzas electorales formadas por fracciones de distintos partidos.

Las cuatro acepciones de partido, también en la relación lema-partido, son:

1. Sinónimo de lema.

2. Sinónimo de fracción.

3. Sinónimo de coalición electoral.

4. Como denominación de un sector de un frente.

En varias etapas del proceso político, los lemas han carecido completamente de autoridades comunes, mientras las fracciones han presentado niveles de organización y funcionamiento propios de partidos políticos. En forma poco frecuente se han formado coaliciones parlamentarias cruzadas (tanto de gobierno como de oposición)

entre fracciones de uno y otro partido tradicional, en oposición a otra fracción de uno de los lemas tradicionales, y a veces hasta enfrentada a otra coalición cruzada interpartidaria. (Aguirre, 2000)

III.4 SISTEMA ELECTORAL DE COSTA RICA

De la misma forma en la que la mayoría de los países de América Latina enfrentaron crisis institucionales que produjeron las llamadas olas de democratización, de la mano con crisis económicas de la mano con movimientos nacionalistas de principios de Siglos XX, en Costa Rica no fue distinto al resto de los países de la región donde se registraron diversos conflictos sociales y políticos en las décadas de los 70's y 80's. Sin embargo la legitimidad de los gobiernos Costarricenses ha demostrado eficacia en cuanto a estabilidad se refiere, no solo económica sino también política.

El sistema electoral de Costa Rica se distingue por las siguientes características:

- Jurisdicción electoral especializada, independiente de los demás organismos del Estado, que se denomina Tribunal Supremo de Elecciones.
- Régimen de partidos políticos.
- Sufragio universal, voto directo y secreto.
- Padrón electoral permanente.
- Padrón-registro con fotografía como medio accesorio.
- Identificación del elector mediante cédula personal con fotografía.

- Voto en papeleta individual para cada elección, con la respectiva lista de candidatos que designan los partidos políticos en elecciones libres.
- Método de elección del presidente de la República por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea superior al 40% del total de votos válidos.
- Método de elección de diputados y munícipes por cociente, subcociente y residuo mayor (variante del sistema proporcional).

El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano constitucional superior en materia electoral y, por lo tanto, responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su función y de él dependen el Registro Civil y las juntas electorales. Estas últimas son de carácter temporal y se clasifican en juntas cantonales y juntas receptoras de votos. Al Tribunal Supremo de Elecciones corresponde emitir fallo respecto de las resoluciones del Registro Civil elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes cuyo nombramiento realiza la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones generales para presidente de la República y vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal debe integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia para formar, en esa época, un tribunal de cinco miembros. Tanto a los magistrados como al personal de la institución les está prohibida toda

participación político-partidista, con excepción de emitir el voto el día de las elecciones nacionales.

El Tribunal tiene las funciones determinadas por la Constitución Política, la Ley Orgánica, el Código Electoral y las demás que le confieren las leyes de la República. El quórum lo forma la mayoría del Tribunal salvo en los casos siguientes, en los que se requiere la asistencia de todos los magistrados:

- Declaratoria de elección de presidente y vicepresidente de la República, diputados, regidores y síndicos.
- Resultado de un plebiscito.
- Demandas de nulidad.
- Resoluciones de fondo en los casos determinados por el artículo 102, incisos 3) y 5), de la Constitución Política. (Aguirre, 2000)

III.5 SISTEMA ELECTORAL DE CHILE

A lo largo de su historia política Chile ha experimentado diversas formas para elegir a sus representantes populares y transformar los votos en escaños. Sin embargo, puede observarse la preferencia constante por los sistemas proporcionales. El sistema actual conserva, aunque no en forma pura, rasgos y características de este tipo. La ley orgánica que lo regula establece las modalidades de los procesos electorales y plebiscitarios, y garantiza la plena igualdad entre los miembros de los partidos políticos

y los ciudadanos independientes, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los comicios.

La Constitución prevé expresamente los casos de convocatoria para las elecciones de funcionarios públicos y para plebiscitos, garantiza el pluralismo político y sanciona a los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional. En las votaciones populares el sufragio es personal, igualitario, secreto y obligatorio para los ciudadanos. Son ciudadanos quienes hayan cumplido 18 años de edad, con derecho de sufragio y de postularse para un cargo de elección popular.

Los partidos políticos deben registrar a sus militantes en el Servicio Electoral del Estado, el cual guarda la debida reserva de confidencialidad. Sin embargo, las estructuras partidistas tienen acceso a esta información cuando la necesitan. El financiamiento a los partidos políticos se restringe a recursos provenientes de fuentes nacionales. La fiscalización sobre sus ingresos y egresos es un ejercicio público realizado por el Estado, lo que otorga transparencia y claridad al sistema electoral.

La Constitución contempla un periodo presidencial de seis años y prohíbe la reelección para el periodo inmediato siguiente. El presidente puede ser electo si obtiene mayoría absoluta en primera vuelta, o bien, se recurre a una segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos, si ninguno obtiene más de la mitad de los sufragios válidos emitidos.

A partir de las reformas constitucionales y legales de 1989 para la integración del Congreso Nacional en ambas cámaras, el territorio nacional se divide en

circunscripciones (19 para la elección del Senado y 60 para la Cámara de Diputados) y se eligen dos legisladores por circunscripción. Los partidos políticos postulan listas de dos candidatos para cada una de las circunscripciones, y el elector, con un voto para cada Cámara, elige entre las listas de todos los partidos. Las dos listas que obtengan el mayor número de votos alcanzan los escaños de la circunscripción, resultando electos los candidatos de cada lista con más votos. Si una de las listas consigue más del doble de los votos obtenidos por la lista que le sigue _en número de votos_ obtiene los dos escaños. Por este mecanismo es posible que se distorsione la relación entre el número de votos y el de escaños obtenidos, pues la segunda mayoría puede alcanzar la mitad de los escaños sin igualar el porcentaje de sufragios.

No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores los ministros de Estado, los intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos regionales ni a concejales; los miembros del Consejo del Banco Central; los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras; los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales; el contralor general de la República; las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal; las personas físicas y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado, tampoco el fiscal nacional, los fiscales regionales ni los fiscales adjuntos del Ministerio Público.

El Tribunal Calificador de Elecciones es el responsable del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de presidente de la República, diputados y senadores, así como de los plebiscitos, y resuelve las controversias que se generen. Está constituido

por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema electos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por mayoría absoluta, un abogado electo por la Corte Suprema y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso de tres años, elegido por sorteo. Los miembros de este tribunal permanecen en funciones durante cuatro años.

Por su parte, los tribunales electorales regionales se encargan de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones de carácter gremial y municipal y de resolver las reclamaciones al respecto. Están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones, entre las personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de la Corte de Apelaciones por un plazo de tres años. Los miembros de estos tribunales duran cuatro años en funciones. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones. (Aguirre, 2000)

III. 3 El caso de México

En el caso de México, la constitución política establece en su artículo 80 que la titularidad del poder ejecutivo recae en una sola persona a la que se denomina *Presidente de los Estados Mexicanos* quien durara en el encargo por un periodo de 6 años. Como se ha comentado, el poder en el modelo presidencial se concentra en el ejecutivo, en el caso mexicano son pocos o limitados los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, pues la actuación del presidente no está sujeta a la confianza del

legislativo después de salir electo en la elecciones. Esto es, no existen mecanismos como los propios de un sistema parlamentario mediante los cuales el titular del ejecutivo responda por su actuación en durante su periodo de gobierno. Aunado a esto en el caso, la otra modalidad de rendición de cuentas electoral, también es limitada, pues el mecanismo de premio o castigo se pueden dar en tanto se celebren nuevas elecciones cada seis años para Presidente y Senado y tres años para diputados¹⁰. Así mismo la constitución federal no contempla mecanismos como el plebiscito o referéndum como método para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos y grado de legitimidad del gobierno, por los que el mecanismo de rendición de cuentas electoral se limita a la premio o castigo que elector haga al gobernante, empero al término de su gestión, cada 6 años.

Institucionalmente, en el tema de renovación de poderes, la constitución mexicana contempla la separación de dos instrumentos para la celebración de elecciones, por un lado, la organización de elecciones se deposita en un órgano autónomo de rango constitucional denominado Instituto Nacional Electoral, encargado de la vigilancia a partidos políticos, organización de elecciones, administración de la credencialización ciudadana así como escrutinios y cómputos electorales, es decir, todo lo concerniente a los procesos electorales, y por ende todos los actos previos a la jornada electoral en la cual se elijan representantes. También, dentro de sus estructuras se encuentran unidades de vigilancia y fiscalización, con potestades y facultades para sancionar a partidos políticos por actos contrarios a la Legislación electoral y faltas de tipo financiero, respecto del financiamiento público que reciben con motivo de su operación.

¹⁰ Dado el principio de supremacía constitucional, lo mismo ocurre a nivel subnacional, con gobernadores, alcaldes y diputados locales.

La parte normativa de se encuentra constitucionalmente dispuesta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como su nombre lo indica y aun cuando cuenta con autonomía de gestión, forma parte del Poder Judicial, y se encarga de fungir como máximo decisor de la validez de procesos electorales, siendo sus decisiones colegiadas inapelables.

Es pertinente decir, que debido a las condiciones geográficas, demográficas, pero sobre todo políticas (condición de Estado Federado) de México, todo el aparato institucional de comentamos líneas arriba, se replica en su nivel subnacional. La denominación de Estados Libres y soberanos de los que se compone la unión, 32 Estados:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En ese sentido, tenemos que todos y cada uno de los Estados cuenta con una constitución local, a partir de las cuales nacen las propias formas de gobierno en un nivel subnacional, contando así de la misma manera que el nivel federal con sus respectivos tres poderes Legislativo (unicameral; Ejecutivo, depositando en una gobernación; y Judicial, depositado en los Tribunales Superiores de Justicia. De la misma manera, de sus constituciones locales emanan *Institutos Electorales* locales, facultados para organizar elecciones locales (Gobernador, Diputados locales y municipales).

Cuadro 3

Generalidades del Sistema político en los países objeto de estudio

MECANISMO	MÉXICO	URUGUAY	CHILE	COSTA RICA
RÉGIMEN	PRESIDENCIAL	PRESIDENCIAL	PRESIDENCIAL	PRESIDENCIAL
CONSTITUCIÓN	1917	1967	1980	1949
LEGISLATIVO	CONGRESO DE LA UNIÓN	ASAMBLEA GENERAL	CONGRESO NACIONAL	ASAMBLEA LEGISLATIVA
SISTEMA DE PARTIDOS	PLURIPARTIDISTA	PLURIPARTIDISTA	PLURIPARTIDISTA	PLURIPARTIDISTA
SEGUNDA VUELTA ELECTORAL	NO	SI	SI	SI
REELECCIÓN	NUNCA	SI. No inmediata	SI. No inmediata	SI. No inmediata
PLEBISCITO	NO	SI. P/REFORMAS	SI. P/Reformas	SI. P/creación de provincias
REFERÉNDUM	NO	SI. vs. LEYES	NO	SI. P/Reformas
JUSTICIA ELECTORAL	TEPJF	CORTE ELECTORAL	TRIBUNAL CALIFICADOR ELECCIONES	DE TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
ÓRGANO ELECTORAL	IFE	CORTE ELECTORAL	SERVICIO ELECTORAL	DE TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones políticas de México, Uruguay, Chile y Costa Rica.

III.4 SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL EN URUGUAY CHILE Y COSTA RICA.

En el caso de Uruguay, cuya ingeniería constitucional es considerada de las más equilibradas e incluyentes, permite la existencia de mecanismos de equilibrio entre los poderes públicos, principalmente en la relación ejecutivo-legislativo. Con una flexibilidad mayor en lo que respecta al sistema constitucional mexicano y con mayores mecanismos de rendición de cuentas en sus dos modalidades (electoral e interinstitucional) el sistema político Uruguayo, contempla mecanismos en la legislación que aseguren la debida inclusión en de los ciudadanos en la toma de decisiones mediante la iniciativa ciudadana (legislativa) como mecanismo de democracia directa y más aún la capacidad de modificar la constitucional y *echar abajo* leyes aprobadas por la asamblea general, mediante el plebiscito y el referéndum respectivamente.¹¹

Así mismo, el sistema político uruguayo contempla, al igual que la mayoría de los países de América Latina, la posibilidad de que el Presidente pueda ocupar dicho encargo en más de una ocasión, debiendo mediar un periodo de 5 años entre ambos mandatos.¹² Si bien se trata de una reelección no inmediata, este mecanismo viene a fortalecer la rendición de cuentas electoral, en sentido de que el premio-castigo por la toma de decisiones, da la posibilidad además de *castigar* al gobierno en turno con el cese de sus funciones al término del mandato constitucional, sino de brindar la oportunidad a quien haya ejercido el poder con anterioridad a efecto de dar continuidad a políticas públicas inconclusas.

¹¹ Art. 331º. La presente constitución puede ser reformada, total o parcialmente...A. por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.
Art. 79 º...El veinticinco por ciento de los inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de promulgación, **el recurso de referéndum contra leyes ...**

¹² Art. 152 º El presidente y vicepresidente durarán en cinco años en sus funciones, y **para volver a desempeñarlas** se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

En lo que respecta a las relaciones ejecutivo-legislativo, el sistema político uruguayo, experimenta un modelo que incluye mecanismo que apuntalen a una óptima rendición de cuentas tanto vertical como horizontal, en esta última forma, además de contar con la figura de la *vicepresidencia* en una especie de *gobiernos de coalición*, existe la posibilidad que el Presidente, vía las dos cámaras que integran la asamblea general, legitime a consejo de ministros, mediante el *voto de confianza*. Dicha disposición reglamenta de forma minuciosa, el nombramiento de altos mandos de la administración pública por parte de la asamblea general, desde ministros hasta directores y titulares de órganos descentralizados.

Constitucionalmente los órganos de impartición de justicia se encuentran integrados de la siguiente manera y cuentan con las siguientes facultades:

URUGUAY

Artículo 322. Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley:

- A. Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.
- B. Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.
- C. Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Artículo 327. La Corte Electoral podrá anular total o parcialmente las elecciones, requiriéndose para ello el voto conforme de seis de sus miembros, de los cuales tres, por lo menos, deberán ser de los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General.

En tal caso deberá convocar a una nueva elección - total o parcial - la que se efectuará el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad.

Artículo 328. La Corte Electoral se comunicará directamente con los Poderes Públicos.

COSTA RICA

Artículo 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.

Artículo 99.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

Artículo 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

Convocar a elecciones populares;

Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;

Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;

Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales;

Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación;

Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el tribunal por sí o por medio de los delegados que designe;

Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;

Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior;

Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

Artículo 103.- Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

CHILE

Artículo 84. Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.

Estará constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma:

a) Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica respectiva, y

b) Un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra a) precedente, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas.

Las designaciones a que se refiere la letra b) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político. Los miembros de este Tribunal durarán cuatro años en sus funciones y les serán aplicables las disposiciones de los artículos 55 y 56 de esta Constitución.

El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador.

Artículo 85. Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos.

Sus resoluciones serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones en la forma que determine la ley. Asimismo, les corresponderá conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que la ley señale.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

La ley determinará las demás atribuciones de estos tribunales y regulará su organización y funcionamiento.

Artículo 86. Anualmente, se destinarán en la Ley de Presupuestos de la Nación los fondos necesarios para la organización y funcionamiento de estos tribunales, cuyas plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por ley.

III.5 El caso de México.

El sistema electoral mexicano, con todas las transformaciones que ha sufrido a lo largo de los últimos veinte años continua enfrentando una serie de dificultades que contribuyan a mejorar los niveles de calidad de la democracia, así mismo las reminiscencias de un sistema político predominado por un partido hegemónico, obstaculizaron la evolución en el fortalecimiento de las instituciones electorales, pues no obstante que formalmente México se inaugura en la transición democrática a partir del año dos mil, los resultados en los grados participación política ciudadana, dejan

claro el rezago de dichas instituciones formales. Como se ha mencionado antes, este trabajo se limita a, el rol de las instituciones formales en la calidad de la democracia.

Comparativamente, los países del pódium en los índices de calidad democrática, y México, *si* presentan divergencias desde el diseño institucional y constitucional del sistema electoral, situación que trasciende al funcionamiento de las mismas. Sin duda la búsqueda de la independencia de los árbitros electorales en México, no representa por sí misma el aseguramiento del debido funcionamiento y ni el imperio de la ley, sino que se requiere de bases jurídicas de mayor calado, que independientemente del modelo de impartición de justicia en materia electoral, aseguren la renovación de los poderes públicos donde se observen los solo los mínimos de la democracia (elecciones libres, competitividad, periódicas y correctas) sino apuntalar a una mayor participación ciudadana, disenso responsable, transparencia y rendición de cuentas.

Empero, aun con todo lo que implica la *percepción* de la calidad de la democracia en México, en lo tocante a la organización y justicia electoral, resulta inevitable, asentir que los primero pasos están dados, es decir las reformas constitucionales en materia electoral trajeron consigo la construcción de un nuevo sistema de principios y de organización de la justicia electoral, como pilar del sistema vigente.

De esta manera, las instituciones evolucionaron de una condición meramente administrativa y con fuerte sujeción al partido en el poder, a un sistema donde predomina la confianza de los actores de la elección. (López, 2006). Con la existencia de bases legales, se formula por primera vez una base valorativa de la democracia en México, que a partir de las reformas de 1989, se ha transitado de un sistema dependiente del gobierno a la existencia de órganos constitucionales autónomos.

CONCLUSIONES GENERALES

Podemos afirmar sin duda alguna que sin duda alguna la las instituciones electorales en México y tomando como referencia a los países que integramos en el presente estudio comparado registran una evolución situación que no significa consolidación, pero que se les debe reconocer que han creado condiciones materiales y procedimentales para el fortalecimiento, legitimidad y confianza.

La función judicial y el texto constitucional en México así como su legislación reglamentaria, han dotado a los tribunales electorales de facultades exclusivas que ante la necesidad de judicializar las decisiones ciudadanas y los propios procesos contenciosos electorales, conlleva a asumir que el sistema electoral comienza a asumir un papel preponderante en el desarrollo de la democracia procedimental, que contribuya a la confianza, legalidad y calidad de la democracia.

El tema de los aportes que tiene la organización electoral se complejiza cuando se analiza si es positivo *judicializar la política*, es decir, que todas las decisiones que tengan relación con los cambios políticos deban ser examinados por los poderes judiciales, o por el contrario si el optimo es *politizar la justicia*, asumiendo tal sentencia como el grado de dependencia/independencia del aparato político institucional en la impartición de justicia electoral.

En definitiva la democracia implica la existencia del imperio de la ley como el único modo de garantizar la igualdad y equidad como sociedad, la resolución de los conflictos que surgen como parte de los procesos políticos y el monopolio de la violencia por parte del estado, así también la concurrencia por su puesto, de los mínimos

democráticos, también, los sistemas y sistemas de garantías judiciales en procesos electorales son variados y pueden consistir en que los jueces y tribunales ordinarios sean facultados para resolver conflictos electorales o incluso que los tribunales especializados en materia electoral organicen a la vez los procesos de elecciones a manera de administración electoral.

En la presente investigación se ha intentado caracterizar los elementos institucionales de la democracia electoral, propiamente las formas o modelos de organización administrativa y jurisdiccional, para a partir de ello determinar qué puede aportar la justicia electoral a la democracia.

La Justicia electoral, soportada por el modelo de organización de elecciones, es factor *determinante* en que existan las bases para lograr una democracia de calidad. Determinante sí, para el limitado caso del control de procesos electorales, pues no cabe concebir elecciones con condiciones mínimas de respeto a los resultados, sin controles y garantías jurisdiccionales. Pero, tan situación no implica que el *Derecho* ni la justicia electoral deban llevar a costas el peso de la responsabilidad de observar en todo momento elecciones libres, competitivas y correctas; con dicha aseveración, tenemos que para el caso de México, el derecho electoral y los órganos que de él emanan, no pueden sustituir a la política bajo la lógica que la política es el medio para la toma de decisiones colectiva.

La justicia electoral aporta institucionalidad a la democracia, intenta asegurar el respeto a las voluntades de las mayorías, castiga incluso comportamientos contrarios al principio democrático, sin embargo se ha abusado de la lógica indica que la justicia electoral es la encargada de mantener a flote a la democracia, pues no es menos cierto

que la justicia y el modelo electoral fortalece a la democracia, y en caso necesarios es la encargada de generarla mediante el endurecimiento de la legislación, empero, se ha dejado de lado en la literatura y en los estudios de esta índole, que la justicia electoral existe en función de la democracia, así también se ha dejado de lado repensar que la democracia puede aportar igual cantidad de principios a la práctica judicial electoral, es decir, apuntalar la impartición de justicia para que quien la ejerce se adhiera a dichos principios en sus resoluciones, las magistraturas, los tribunales, los organizadores de elecciones, no deben medirse en función de aspectos técnicos-profesionales, sino también en conocimientos dogmáticos sobre la democracia,

En conclusión, la organización electoral, el modelo jurisdiccional electoral, *no es el determinante* primordial y básico de la consecución de países como Uruguay, Costa Rica, Chile y México en los índices de Calidad de la democracia. La existencia de reglas, legislación, e intuiciones individualizadas e independientes del resto de los poderes públicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sienta precedentes y bases mínimas y requerida para la concurrencia de elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas, pero serán otras las variables que definan y tengan un peso específico fundamental en la medición y calificación en términos de calidad. Por ejemplo, la cultura política entendida como un *sistema de reglas morales, creencias y expectativas y actitudes compartidas por los miembros de una sociedad con relación al sistema político y al contexto social*, puede ser un factor de mayor peso y relación con el resto en el método para determinar si se trata de democracias de baja, mediana o alta calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, M. (2008) "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". Revista de Derecho electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.

Anduiza, E.; Crespo, I. y Méndez, M. (1999). Metodología de la Ciencia Política. Cuadernos Metodológicos Nº 28. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Barrientos, F. (2008) "Confianza en las elecciones en América Latina". Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración Universidad de Salamanca.

Bobbio, N. (1989) "Estado, Gobierno y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. México.

Caballero, G. (2007) "Nuevo institucionalismo en la ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costos de transacción: una primera aproximación" en RIPS. Revista de investigaciones y Políticas y Sociológicas. Vol. 6, numero 002. Universidad de Santiago de Compostela. España.

Corona, L. (2009) "La Justicia Electoral en el sistema electoral mexicano" Tribunal electoral del poder judicial del Estado de Jalisco. México.

Dahl, R. 1997 (1971), La poliarquía, Tecnos, Madrid

De Gabriel, J. (1997) "La formación del Estado Moderno" en Manual de Ciencia Política. Editorial Trotta. Madrid.

Ezquiaga, F. (2006) "Justicia, justicia electoral y democracia" Revista Universitas. Pontificia Universidad Javeriana. No. 112. Colombia.

Fix-Zamudio, H. (2001) "Justicia Constitucional y judicialización de la política" en Sistemas de Justicia Electoral: evolución y perspectivas. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral. México.

García, E. (1997) "Estructura territorial del Estado" en Manual de Ciencia Política. Editorial Trotta. Madrid.

García, J. (2007) "Tres aportes fundamentales del El Federalista a la teoría constitucional moderna", en Revista de Derecho. Universidad Austral de Chile. Chile. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (2006) "Electoral Management Design: The International IDEA Handbook.

- Levine, D. & Molina, E. (2007) "Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: Índice específico y evaluación comparada de los países". Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-8, 2007.
- Lizcano, F.; Retana, R. y Monroy, J. (2010) "Conceptos de democracia y calidad de la democracia". En "Estado de México y Democracia en los albores de siglo XXI. Instituto Electoral del Estado de México. Mexico.
- Mair, P. (1997) "Party System Change. Approaches and Interpretations" Clarendon Press, Oxford.
- Mann, M. (2006) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados" en Revista Académica de Relaciones Internacionales. Numero 5. UAM-AEDRI. Madrid.
- Morlino, L. (2008) "Calidad democrática entre líderes y partidos" Istituto Italiano di Scienze Humane (Florenca, Italia).
- Morlino, L. (2010) "Introducción a la investigación comparada". Alianza Editorial. Madrid.
- North, D. (1993) "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Donnell, G. (1996) "Otra Institucionalidad" en Política y Gobierno. Vol. III, numero 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México.
- O'Donnell, Guillermo (2004) "Notas sobre la democracia en América Latina", en La Democracia en América Latina. PNUD, Buenos Aires.
- Perez, G.; Valencia, L. (2004) "El neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario" en FACES. Año 7º No. 8. Venezuela.
- Przeworsky, A. (1998) "Democracia Sustentable". Paidós. Argentina.
- Ruiz, V. (2004) "Estado de Derecho y Soberanía" en JURIDICA: anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 34. Universidad Iberoamericana. México.
- Sartori, G. (2005) "Partidos y Sistemas de Partidos". Alianza Editorial. España.
- Sartori, Giovanni (2008). La Democracia en 30 lecciones. Taurus Ediciones. México.

Bases de datos:

Table of Independent Countries. Freedom House
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2009>

Índice de Desarrollo Democrático. Fundación Konrad Adenauer.
<http://www.idd-lat.org/index.php?mod=informes&id=33&pag=tendencias-del-desarrollo-democratico-regional>

Índice de democracia “The Economist intelligence unit’s index of democracy”.
<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

Índice de calidad de la democracia en AL al 2005. Moline & Levine.
<http://svs.osu.edu/documents/DanielLevineyJoseMolina-NOTASSOBRELACALIDADDEMOCRACIA.pdf>

TABLA 1

ÍNDICES DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

	FREEDOM HOUSE (2010)	IDD (2010)	ID (2008)	LEVINE & MOLINA (2005)
1	Chile	Chile	Chile	Uruguay
2	Costa Rica	Uruguay	Uruguay	Costa Rica
3	Uruguay	Costa Rica	Brasil	Chile
4	Panamá	Panamá	Costa Rica	Argentina
5	Argentina	Perú	Colombia	México
6	Brasil	Argentina	México	Panamá
7	R. Dominicana	México	Panamá	R. Dominicana
8	El Salvador	Brasil	Argentina	Brasil
9	México	Colombia	El Salvador	Perú
10	Perú	Paraguay	Paraguay	Bolivia
11	Bolivia	El Salvador	R. Dominicana	Nicaragua
12	Ecuador	Venezuela	Bolivia	Colombia
13	Paraguay	Bolivia	Ecuador	El Salvador
14	Colombia	Nicaragua	Nicaragua	Paraguay
15	Guatemala	Guatemala	Perú	Venezuela
16	Honduras	Ecuador	Guatemala	Honduras
17	Nicaragua	R. Dominicana	Honduras	Ecuador
18	Venezuela	Honduras	Venezuela	Guatemala

TABLA 2

ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE 2009

	PAÍS	DERECHOS POLÍTICOS	LIBERTADES CIVILES	Freedom Status	VM
1	Chile	1	1	Free	1
2	Costa Rica	1	1	Free	1
3	Uruguay	1	1	Free	1
4	Panamá	1	2	Free	1.5
5	Argentina	2	2	Free	2
6	Brasil	2	2	Free	2
7	R. Dominicana	2	2	Free	2
8	México	2	2	Free	2
9	El Salvador	2	3	Free	2.5
10	Perú	2	3	Free	2.5
11	Bolivia	3	3	Partly Free	3
12	Ecuador	3	3	Partly Free	3
13	Paraguay	3	3	Partly Free	3
14	Guatemala	3	3	Partly Free	3
15	Honduras	3	3	Partly Free	3
16	Colombia	3	4	Partly Free	3.5
17	Nicaragua	4	3	Partly Free	3.5
18	Venezuela	4	4	Partly Free	4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del índice de Freedom House 2009

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2009>

TABLA 3
ÍNDICE DE FREEDOM HOUSE 2010

	PAÍS	DERECHOS POLÍTICOS	LIBERTADES CIVILES	Freedom Status	VM
1	Chile	1	1	Free	1
2	Costa Rica	1	1	Free	1
3	Uruguay	1	1	Free	1
4	Panamá	1	2	Free	1.5
5	Argentina	2	2	Free	2
6	Brasil	2	2	Free	2
7	R. Dominicana	2	2	Free	2
8	El Salvador	2	3	Free	2.5
9	México	2	3	Free	2.5
10	Perú	2	3	Free	2.5
11	Bolivia	3	3	Partly Free	3
12	Ecuador	3	3	Partly Free	3
13	Paraguay	3	3	Partly Free	3
14	Colombia	3	4	Partly Free	3.5
15	Guatemala	4	4	Partly Free	4
16	Honduras	4	4	Partly Free	4
17	Nicaragua	4	4	Partly Free	4
18	Venezuela	5	4	Partly Free	4.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del índice de Freedom House 2010
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2010>

Tabla 4**Índice de Derechos Políticos y Civiles 2011**

LUGAR	PAÍS	DERECHOS POLÍTICOS	LIBERTADES CIVILES	Freedom Status	VM
1	Chile	1	1	Free	1
2	Costa Rica	1	1	Free	1
3	Uruguay	1	1	Free	1
4	Panamá	1	2	Free	1.5
5	Argentina	2	2	Free	2
6	Brasil	2	2	Free	2
7	R. Dominicana	2	2	Free	2
8	El Salvador	2	3	Free	2.5
9	México	2	3	Free	2.5
10	Perú	2	3	Free	2.5
11	Bolivia	3	3	Partly Free	3
12	Ecuador	3	3	Partly Free	3
13	Paraguay	3	3	Partly Free	3
14	Colombia	3	4	Partly Free	3.5
15	Guatemala	4	4	Partly Free	4
16	Honduras	4	4	Partly Free	4
17	Nicaragua	4	4	Partly Free	4
18	Venezuela	5	4	Partly Free	4.5

Fuente: Elaboración propia a partir del “Índice de derechos políticos y civiles de la Organización Freedom House”. 2010. <http://www.freedomhouse.org/>

TABLA 5

**ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER**

	2008		2009		2010	
1	Costa Rica	10,321	Chile	10,000	Chile	10,000
2	Chile	9,670	Costa Rica	9,696	Uruguay	9,732
3	Uruguay	8,717	Uruguay	9,262	Costa Rica	9,252
4	Panamá	6,503	Panamá	7,191	Panamá	6,127
5	México	6,135	México	6,490	Perú	5,765
6	Argentina	5,731	Argentina	5,852	Argentina	5,657
7	Perú	5,020	Perú	5,587	México	5,455
8	Colombia	4,660	Brasil	4,514	Brasil	4,691
9	Brasil	4,520	Colombia	4,053	Colombia	4,305
10	Honduras	4,408	Paraguay	3,860	Paraguay	3,621
11	El Salvador	4,184	Honduras	3,859	El Salvador	3,526
12	Paraguay	3,861	Nicaragua	3,795	Venezuela	3,354
13	Nicaragua	3,860	R. Dominicana	3,677	Bolivia	3,079
14	R. Dominicana	3,577	Venezuela	3,591	Nicaragua	3,039
15	Guatemala	3,444	El Salvador	3,490	Guatemala	2,999
16	Venezuela	3,258	Ecuador	3,484	Ecuador	2,931
17	Bolivia	2,843	Guatemala	3,284	R. Dominicana	2,741
18	Ecuador	2,521	Bolivia	2,593	Honduras	2,537

Fuente: elaboración propia a partir de datos del índice de desarrollo democrático de la Fundación Konrad Adenauer. <http://www.idd-lat.org/index.php?mod=informes&id=33&pag=tendencias-del-desarrollo-democratico-regional>

TABLA 6
ÍNDICE DE DEMOCRACIA EIU

2007		2008		
1	Costa Rica	8,04	Chile	9.71
2	Uruguay	7,96	Uruguay	9.71
3	Chile	7,89	Brasil	9.41
4	Brasil	7,38	Costa Rica	9.41
5	Panamá	7,35	Colombia	8.82
6	México	6,67	México	8.82
7	Argentina	6,53	Panamá	8.82
8	Colombia	6,40	Argentina	8.24
9	Honduras	6,25	El Salvador	8.24
10	El Salvador	6,22	Paraguay	8.24
11	Paraguay	6,16	R. Dominicana	8.24
12	R. Dominicana	6,13	Bolivia	7.94
13	Perú	6,11	Ecuador	7.94
14	Guatemala	6,07	Nicaragua	7.94
15	Bolivia	5,98	Perú	7.94
16	Nicaragua	5,68	Guatemala	7.65
17	Ecuador	5,64	Honduras	7.06
18	Venezuela	5,42	Venezuela	5.88

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del índice de democracia de “The Economist intelligence unit’s index of democracy”.

<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

TABLA 6

**ÍNDICE DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AL 2005
LEVINE Y MOLINA**

No.	País	Índice
1	Uruguay	71.9
2	Costa Rica	63.4
3	Chile	63.2
4	Argentina	62.7
5	México	61.3
6	Panamá	61.2
7	R. Dominicana	59.9
8	Brasil	57.9
9	Perú	56.6
10	Bolivia	54.7
11	Nicaragua	53.3
12	Colombia	53.2
13	El Salvador	52.9
14	Paraguay	52.9
15	Venezuela	52.5
16	Honduras	51
17	Ecuador	45.8
18	Guatemala	44.6

Fuente: (Levine & Molina, 2007) índice de calidad de la democracia en AL.
<http://svs.osu.edu/documents/DanielLevineyJoseMolina-NOTASSOBRELACALIDADDEMOCRACIA.pdf>