

Este documento ha sido traducido por la Biblioteca del Congreso de la República con fines meramente informativos para los usuarios de la institución. Se trata de una traducción no oficial del texto en inglés «Independence in Electoral Management» — publicado por IDEA Internacional el 29 de noviembre del 2021— que no ha sido verificada por esta institución.

Título del documento:

Inglés: «Independence in Electoral Management. Electoral Processes Primer 1»
N° de páginas: 48.
<https://www.idea.int/publications/catalogue/independence-electoral-management>
Fecha de documento: 29 de noviembre del 2021.

Español: «Independencia en la gestión electoral. Cartilla de procesos electorales 1»
N° de páginas: 46.
Fecha de documento: mayo del 2022

Institución: Idea Internacional

Derechos de autor: Esta traducción no ha sido aprobada por el IDEA Internacional. Se pueden copiar, distribuir y traducir las publicaciones de IDEA Internacional que se encuentran disponibles bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0, según las condiciones de la licencia. Para el caso de las traducciones se debe reconocer adecuadamente al titular o titulares de los derechos de autor originales y al autor o autores. Además, deberá incluirse la siguiente declaración **«Esta es una traducción no oficial de la obra original de [idioma] a [idioma]. La exactitud del texto traducido no ha sido verificada por IDEA Internacional».**

Sobre el emisor o productor:

La misión de IDEA Internacional es apoyar la democracia sostenible a nivel mundial, objetivo que la institución espera lograr al producir y compartir conocimientos comparados sobre los diferentes aspectos de la democracia y al actuar como facilitador para el intercambio de ideas y experiencias sobre la democracia. Utiliza estos conocimientos para respaldar las iniciativas democráticas en diferentes regiones del mundo y para abogar por la democracia en la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea. IDEA Internacional está regida por su Consejo de Estados miembros; sus últimos estatutos, entraron en vigencia en noviembre de 2008. La membresía en IDEA Internacional está abierta a aquellos gobiernos que demuestren, por medio del ejemplo en su propia nación, su compromiso con el Estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia. Perú es miembro de IDEA Internacional.

Autor del texto: Oliver Joseph. Para mayor información sobre el autor, véase la pagina 42 de este texto.

Independencia en la gestión electoral

Cartilla de procesos electorales 1

Oliver Joseph

©2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, su Junta Directiva o los miembros de su Consejo.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo la licencia de Creative



Commons Attribute- NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y transmitir la publicación, así como de remezclarla y adaptarla, siempre que sea para fines no comerciales, que atribuya adecuadamente la publicación y que la distribuya bajo una licencia idéntica. Para más información sobre esta licencia, visite el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Página web: <<http://www.idea.int>>

IDEA Internacional
Diseño y presentación: IDEA Internacional
DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.103>>

ISBN: 978-91-7671-498-0 (PDF)

Creado con Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Tabla de contenidos

Agradecimientos

1.	Introducción.....	7
2.	¿Cuál es el problema?	9
	2.1 Independencia estructural.....	9
	2.2 Independencia funcional.....	10
3.	Opciones de diseño básico.....	11
	3.1 Marco jurídico.....	11
	3.2 Marco institucional.....	13
	3.3 Mecanismo de gobernabilidad: la comisión.....	18
4.	Consideraciones adicionales para la independencia del organismo de gestión electoral.....	29
	4.1 Rendición de cuentas.....	29
	4.2 Finanzas y presupuesto.....	30
	4.3 Personal.....	32
	4.4 Atribuciones.....	33
5.	Consideraciones contextuales.....	35
	5.1 Cultura política y fuerza institucional.....	35
	5.2 Tradición política y diseño del sistema electoral.....	35

6.	Conclusiones.....	37
	Referencias y lecturas adicionales.....	38
	Lecturas adicionales.....	40
	Recursos en línea.....	42
	Anexo.....	43
	Sobre el autor.....	43
	Sobre IDEA Internacional.....	44
	Sobre esta serie.....	45

Agradecimientos

El autor desea expresar su agradecimiento a Andrew Ellis, Massimo Tommasoli, Therese Pearce Laanela, Antonio Spinelli y Adhy Aman por revisar la cartilla y compartir sus conocimientos especializados sobre el tema.

1. Introducción

Las elecciones son la piedra angular de los procesos políticos democráticos, ya que sirven de mecanismo para que los partidos políticos o los candidatos compitan por un cargo público en igualdad de condiciones ante el electorado. Para que una elección sea creíble, la competencia debe ser justa, lo que requiere una gestión imparcial del proceso. Como se describe en el Manual de IDEA Internacional sobre el diseño de la gestión electoral (Catt *et al.* 2014), los organismos de gestión electoral (OGE) son la institución o instituciones estatales establecidas y encargadas de organizar o, en algunos casos, supervisar los aspectos fundamentales (o básicos) de este proceso. Algunos OGE asumen una función de supervisión, con un poder significativo para desarrollar normas para la gestión de las elecciones dentro del parámetro de la legislación electoral; controlan el cumplimiento de esas normas e imponen sanciones en caso de incumplimiento. Sus atribuciones suelen limitarse a una función restringida y específica de gestión electoral, y en el ejercicio de estas atribuciones desempeñan una función casi judicial. Todos los OGE deben desempeñar sus funciones de manera apolítica, ejerciendo una independencia sin temores respecto del Gobierno para defender el principio de imparcialidad.

En algunos países, los OGE forman parte de la administración del Gobierno y gestionan los procesos electorales como parte de su obligación reglamentaria de prestar servicios públicos, que el Gobierno debe llevar a cabo sin conflictos de intereses evidentes o aparentes. En muchos otros países, este tipo de sistemas institucionales puede exponer a los OGE a una influencia indebida o a la manipulación por parte de grupos políticos, o de otro tipo, con intereses personales en el resultado de las elecciones. Un planteamiento aceptado para mitigar la intromisión política y mantener la integridad electoral es crear un OGE jurídicamente independiente, estructuralmente autónomo –legal y normativamente– del Gobierno, diseñado para establecer sus propias prioridades estratégicas y que sea capaz de conducir todas las actividades de gestión electoral o algunas específicas. Sin embargo, la mera creación de un organismo de gestión electoral como entidad independiente no es suficiente medida para impedir o limitar los intentos políticos o de otro tipo de debilitar su función imparcial y autónoma, y el cumplimiento de sus responsabilidades encomendadas.

A nivel mundial, el diseño de gestión electoral difiere significativamente entre los países. No existen dos sistemas de gestión electoral iguales: Los OGE de los distintos países poseen diversos grados de autonomía respecto del Gobierno; el ámbito de sus atribuciones y poderes también difieren (James *et al.* 2019). El sistema de gobierno (federal o unitario, parlamentario o presidencial), el sistema de partidos políticos –

que establece cómo se forman y regulan las relaciones interpartidarias— y las relaciones de los partidos políticos en las asambleas (de consenso o de confrontación), así como la fortaleza de otras instituciones estatales pueden influir en la capacidad de un OGE para funcionar con independencia e imparcialidad, y hasta qué punto. Sin un marco jurídico e institucional propicio y completo, o sin mecanismos adecuados y transparentes de rendición de cuentas, un Gobierno, si está predispuesto, puede influir en la independencia y la autonomía de un OGE.

Esta cartilla se centra en los OGE como instituciones normativas, estructurales y funcionalmente independientes de los Gobiernos. Examina los beneficios y las limitaciones del marco jurídico e institucional, la estructura de gobernanza, las atribuciones, la autonomía sobre sus recursos y los planteamientos contextuales que facilitan su independencia funcional, aplicables a diferentes contextos jurídicos y políticos. Asimismo, esta cartilla analiza la independencia de los OGE y sus relaciones con todos los actores que participan en el proceso electoral a nivel nacional.

2. ¿Cuál es el problema?

Los países que realizaron por primera vez elecciones democráticas apenas tuvieron en cuenta la neutralidad política y la independencia funcional de las instituciones estatales que las organizaban. Sus Gobiernos encargaron a un ministerio nacional la gestión de las operaciones electorales. Durante el siglo XX, este enfoque mostró sus limitaciones y comenzó a cambiar. El número de países que organizaron elecciones democráticas aumentó con el inicio de la descolonización en África y Asia, seguido de sucesivas oleadas de democratización en América Latina y Europa del Este.

En muchas de las nuevas democracias, el pluralismo político, una sociedad civil sólida y un Poder Judicial independiente estaban en sus inicios. En este contexto, se crearon de manera expresa instituciones independientes con el objetivo de gestionar los procesos electorales independientes de los poderes ejecutivo y legislativo.

2.1 Independencia estructural

La independencia estructural refleja cómo se conforman los altos cargos y las unidades internas del OGE y cómo se relaciona este organismo con el Ejecutivo y otras entidades gubernamentales. IDEA Internacional clasifica el diseño de los OGE en tres modelos: independiente, gubernamental y mixto (Catt *et al.* 2014). Cada uno de estos modelos cuenta con sistemas jurídicos e institucionales distintos. El modelo independiente de los OGE puede establecerse y promulgarse a través de la Constitución o la ley. El modelo mixto es una mezcla de modelos —por lo general, dos o más instituciones que gestionan la administración electoral— con distintos sistemas en diferentes países. Además, algunos OGE asumen competencias judiciales y forman parte del Poder Judicial (por ejemplo, Brasil y Costa Rica). Al mismo tiempo, la gestión electoral es cada vez más compleja, ya que la política se está polarizando en muchos países y existe un mayor énfasis en la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, incluida la gestión electoral.

Desde finales del siglo XX, la tendencia ha sido establecer organismos de gestión electoral supervisores que sean independientes con poder regulador, a menudo sobre una actividad específica en un proceso electoral, como regular la financiación política y de las campañas, o resolver conflictos electorales. Los OGE supervisores gozan de independencia jurídica y facultades reglamentarias necesarias para desempeñar una función adicional, y en algunos contextos tienen el mismo estatus que los tres poderes existentes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. No existe una definición estándar para este tipo de instituciones. Sin embargo, cuando se establecen de forma apropiada

y cuentan con los recursos adecuados, este tipo de OGE puede denominarse «institución que constituye el cuarto poder del Estado» y tiene la función de realizar un servicio público independiente del Gobierno (Bulmer 2019). A menudo, aunque no siempre, su existencia está contemplada en la Constitución de un país, lo que eleva su importancia como organismo público y limita —aunque no excluye— la posibilidad de su disolución.

Esta cartilla se centra en el modelo independiente de OGE. La premisa fundamental para crear OGE jurídicamente independientes e instituciones públicas en general es proteger lo que muchas democracias consideran un bien público. Los modelos independientes de OGE sirven para proteger las normas establecidas y defender los valores e ideales medulares que se consideran parte esencial en una sociedad equitativa y justa.

2.2 Independencia Funcional

La independencia funcional, en cambio, plasma la independencia conductual del OGE y cómo se cumplen las funciones encomendadas de forma independiente. El modelo independiente de los OGE permite lograr procesos electorales justos y creíbles; sin embargo, la independencia estructural por sí sola —*de jure*— no se manifiesta necesariamente ni se traduce automáticamente en una independencia funcional —*de facto*—. Un OGE que depende del Ejecutivo para decidir sus prioridades estratégicas y operativas, sus funciones y su presupuesto (institucional, operativo y de actividades), o la contratación de su personal, puede carecer de independencia funcional (Garnett y Van Ham 2019; Birch y van Ham 2017; van Aaken 2009). La independencia administrativa y financiera es inseparable de la independencia jurídica. Por último, es importante destacar que un OGE estructuralmente independiente puede no ser funcionalmente independiente si su comisión —el órgano ejecutivo que desempeña las funciones de comité directivo, que es responsable de la formulación de políticas y toma de decisiones estratégicas— carece de autonomía o es susceptible de ser «capturado» o monopolizado políticamente por el Ejecutivo o algún partido político.

A menudo se considera que independencia es sinónimo de imparcialidad, lo que no siempre es el caso. Un OGE que funcione en beneficio del Gobierno o de un partido político concreto debilita el principio de imparcialidad. Los aspectos contextuales son fundamentales para entender cómo un Gobierno puede limitar o impedir la independencia del OGE. La independencia y la resiliencia de otras instituciones estatales, como el Poder Judicial, o las divisiones sociales también pueden influir en la forma en que los partidos políticos o el electorado aceptan un OGE como institución autónoma e independiente, y cómo perciben su capacidad o incapacidad para cumplir su mandato. En los países políticamente frágiles, las atribuciones de los OGE o la fuerza de sus poderes reguladores pueden resultar más atractivos para la interferencia política y mayor la inclinación hacia esta. Las operaciones de gestión electoral percibidas como polémicas o como una oportunidad para influir en un resultado electoral —como la delimitación de fronteras, el registro electoral o la regulación del financiamiento de los partidos políticos— podrían aumentar la propensión de un OGE a la manipulación o la interferencia política.

3. Opciones básicas de diseño

3.1 Marco jurídico

El marco legislativo sienta las bases para que un OGE independiente formule sus prioridades estratégicas y ejecute su mandato con imparcialidad y autonomía respecto del Gobierno. Si un país establece los parámetros dentro de su Constitución o en ley general para que un OGE se estructure y funcione como institución independiente, lo empodera así de «personalidad» jurídica. Convertir a un OGE en entidad jurídica respalda su estatus de independencia como institución clave de gobernanza, indicando su valor para la sociedad y definiendo la base sobre la cual un Ejecutivo puede modificar formalmente sus atribuciones y poderes, además de facilitar las condiciones para dichas modificaciones (IDEA Internacional 2002; Pal 2016). La fuerza y la flexibilidad de la independencia del OGE residen en la especificidad del texto legislativo. Sin embargo, hacer de un OGE una entidad jurídica estructural y funcionalmente independiente no es la panacea que garantice que el OGE se comprometa a mantener esa independencia prescrita por la normativa en la práctica.

La Constitución puede afirmar que debe establecerse un OGE independiente o que un OGE independiente tiene la autoridad exclusiva para gestionar un proceso electoral, pero no ofrece más referencias sobre los detalles de cómo el OGE puede adoptar y aplicar esta facultad en la práctica. La ley, la jurisprudencia, los reglamentos y los procedimientos deben determinar y consolidar la independencia estructural y funcional del OGE. El equilibrio óptimo entre incluir las atribuciones, el poder regulador y la estructura de gobernanza en la Constitución o en la ley se rige por el contexto político específico. Algunos países crean los OGE independientes únicamente a través de una ley, ya sea derivada de la Constitución o sin ninguna referencia a su existencia en la Constitución. En principio, se pierde una salvaguarda jurídica fundamental que protege la existencia del OGE. Sin embargo, en los hechos, en los países con instituciones democráticas y sólidas, la abolición de un OGE independiente es poco probable. Independientemente del fundamento jurídico de creación de un OGE independiente, la legislación secundaria no debe contradecir o socavar su independencia consagrada en la ley superior que establece su existencia, por ejemplo, en lo que respecta a la aprobación del presupuesto del OGE o la contratación y gestión del personal.

Normas internacionales

No existe una norma reconocida a nivel internacional que defina un OGE independiente; sin embargo, en los últimos 50 años se ha desarrollado un conjunto de normas internacionales y regionales relativas a la gestión independiente de los procesos electorales. Una de las más significativas es la definida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en el comentario general N° 25, que establece una obligación jurídicamente vinculante para los Estados miembros firmantes: «Debe establecerse una autoridad electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se lleve a cabo de forma justa e imparcial, y de conformidad con las leyes que sean compatibles con el Pacto» (Naciones Unidas 1996: párrafo 20). Una autoridad electoral independiente no es requisito para establecer un OGE estructuralmente independiente, sino una necesidad para que los procesos electorales se organicen de forma independiente del Gobierno.

Entre las normas elaboradas por las organizaciones regionales para los Estados miembros figuran el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (2002) y la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza de la Unión Africana (2007) (véase el cuadro 1). La Comisión de Venecia recomienda a los Estados miembros que establezcan los OGE como instituciones independientes y autónomas del Gobierno. Muchas normas internacionales se derivan de tratados internacionales basados en la experiencia de buenas prácticas. La Comisión de Venecia ofrece orientaciones que recomiendan que la composición de una comisión del OGE se base en los principios de imparcialidad y sea independiente de la manipulación política (Consejo de Europa, Comisión de Venecia 2006).

Las normas internacionales se limitan a establecer una recomendación básica: un OGE debe ser independiente del Gobierno. Las normas internacionales no son jurídicamente vinculantes y, en la mayoría de los contextos, no son aplicables en la práctica. Son compromisos voluntarios asumidos por los países para promover la función independiente de un OGE y mejorar la reputación de un país.

Recuadro 1. Normas internacionales

Consejo de Europa, Comisión de Venecia, *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral* (2002), Directrices, sección II.3.1:

- a. El encargado de aplicar la ley electoral debe ser un organismo imparcial.
- b. Cuando no existe una tradición de independencia de las autoridades administrativas de los que detentan el poder político, se deberán crear comisiones electorales independientes e imparciales en todos los niveles, desde el nacional hasta las mesas electorales.

Unión Africana, *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* (2007), capítulo 7, artículo 17:

Los Estados parte reafirman su compromiso de organizar regularmente elecciones transparentes, libres y justas, de acuerdo con la Declaración de la Unión sobre los Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África. Con este fin, los Estados parte se comprometen a lo siguiente:

1. Establecer y reforzar los organismos electorales nacionales independientes e imparciales responsables de la gestión de las elecciones.

3.2 Marco institucional

En todo el mundo, la mayoría de los OGE se establecen como instituciones independientes (IDEA Internacional s.f.)¹, mediante ley constitucional o general, y rinden cuentas ante una comisión ordinaria parlamentaria (excepto los OGE de varios países latinoamericanos que poseen poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, un marco institucional basado en su historia política específica). El cambio de marco institucional es poco frecuente; entre el 2006 y 2021, solo se produjeron 17 cambios de este tipo en todo el mundo; en promedio, poco más de un cambio de modelo de OGE por año². Todos los cambios recientes han pasado al modelo independiente del modelo gubernamental o mixto. La transición más reciente del modelo independiente al gubernamental se produjo en la República Checa en 1995.

OGE establecidos por ley

Los OGE independientes suelen crearse por ley, en varias leyes o en un código electoral específico. La modificación de su estructura de gobernanza o de sus atribuciones, o incluso su abolición, puede hacerse mediante procedimientos legales formales en el Parlamento. Los OGE creados por ley son jurídicamente independientes del Gobierno, aunque este principio es cuestionable si solo se rinde cuenta al Ejecutivo, al jefe de Estado o al Parlamento proclives a la polarización política. Esta situación se presenta especialmente en países con sistemas electorales pluralistas o mayoritarios, como el Parlamento del Reino Unido o el Congreso de Estados Unidos.

Muchos países cuyos procesos electorales se consideran honestos cuentan con OGE independientes no contemplados en la Constitución. Por ejemplo, la Comisión

Electoral Australiana fue creada en 1984 por un organismo del Ejecutivo (Ley Electoral Commonwealth de 1984). Elecciones Canadá se creó en 1920 (la ley: *Dominion Elections Act 1920*) y el cargo de director de elecciones independiente se creó en el 2000 (Ley Elecciones de Canadá, 2000). Las constituciones de estos países no establecen ningún OGE independiente (Constitución de Australia de 1900 y Ley Constitucional de 1982 en Canadá). La Ley de Elecciones de Canadá del 2000 fue modificada en el 2014 (Ley de Elecciones Justas de 2014) para limitar las atribuciones del OGE en las investigaciones de presuntas irregularidades en las campañas electorales y la autonomía del director del organismo electoral de hablar públicamente sobre asuntos distintos de los procedimientos de votación: se prohibió el programa de educación a los electores.

El marco jurídico por el que se crean los OGE independientes es más sólido si se propone y redacta mediante consulta y consenso político, y se codifica en menos normas, lo que reduce la posibilidad de ambigüedad jurídica. Por ejemplo, la Comisión Electoral de Nueva Zelanda, un OGE en un país unitario con un mandato que abarca toda la gestión electoral, salvo la resolución de disputas electorales, se creó en el 2010 (Ley Electoral de 1993, Ley de Enmienda de la Administración Electoral del 2010) como una entidad de la Corona, una institución independiente. La Ley del 2010 exige que la Comisión Electoral funcione de forma independiente. Especifica las «disposiciones reservadas», que son seis características fundamentales de la ley electoral que podrían considerarse políticamente polémicas, incluyendo la delimitación de fronteras, el sistema electoral adoptado y la edad mínima para votar. La legislación no puede ser derogada o modificada a menos que la reforma propuesta sea aprobada por una mayoría de votos del 75 % de todos los miembros del Parlamento. La Ley de 1993 sustituyó un modelo totalmente gubernamental.

OGE establecidos por constituciones

Los OGE establecidos en las constituciones son similares en su forma a los establecidos por ley general. La principal diferencia es que su personalidad jurídica se deriva de la ley suprema de un país. En algunos contextos, las atribuciones y la estructura de la gobernanza de un OGE también se establecen en la Constitución, lo que eleva la posición de un OGE más allá de la ley general. Sin embargo, la mayoría de los países facultan a un OGE constitucionalizado para establecer prioridades operativas y ejecutar sus atribuciones a través de la ley. La injerencia del Ejecutivo por motivos políticos requiere un umbral más alto para alcanzar sus logros, ya que una enmienda requiere un consenso político más amplio que conlleva consultas y deliberaciones. La enmienda de una Constitución tiene mayor importancia política y social. Aunque es posible hacerlo, la Constitución de un país es la ley fundamental, a menudo el texto «fundacional» de la existencia de un país. Por tanto, el solo hecho de que un Gobierno dé señales de pretender modificar el estatus autónomo de un OGE en una Constitución se considera con mayor escrutinio que si se tratara de modificar una ley general. Esta amenaza se convierte en un obstáculo para los partidos políticos gobernantes que puedan tratar de interferir en el estatus de un OGE en beneficio propio.

Los OGE establecidos en una Constitución existen sobre todo en las democracias más recientes, en las que la solidez de las instituciones estatales puede estar menos consolidada que en las democracias más antiguas o en los países en los que el multipartidismo no está asentado o era incipiente cuando se redactó la Constitución. La Comisión Electoral de la India es el primer ejemplo de inclusión de un OGE en una Constitución posterior a la independencia colonial (Constitución de la India de 1949, artículo 324). La Comisión Electoral de Fiyi (Constitución de Fiyi 2013, artículo 75), la Comisión Electoral Nacional Independiente de Nigeria (Constitución de Nigeria 1999, artículo 153) y el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal de Resolución de Disputas Electorales de Ecuador (Constitución de Ecuador 2008, artículos 218 - 21) son ejemplos de OGE establecidos en las constituciones de sus países. Autónomos respecto al Ejecutivo y Legislativo, los OGE constitucionalizados suelen crearse en respuesta a un problema concreto, real o aparente, como un entorno político muy polarizado o un país con instituciones frágiles.

Las atribuciones, la estructura de gobernanza y los aspectos operativos más amplios de un OGE pueden estar explícitamente contemplados en una Constitución o definidos con mayor detalle a través de una ley general. La Constitución de Bangladesh de 1972 (artículo 199) especifica las funciones básicas de la Comisión Electoral: celebrar elecciones, fijar los límites de las circunscripciones y realizar el registro de electores. Sin embargo, estos poderes se otorgan «de acuerdo con esta Constitución y cualquier otra ley». El Parlamento puede asignar responsabilidades adicionales a la Comisión Electoral a través de una ley (artículo 199(2)). En estos contextos, la independencia judicial adquiere mayor importancia, ya que los tribunales interpretan y hacen cumplir la Constitución y, por ende, el mandato del OGE.

Una protección constitucional sólida permite a un OGE independiente funcionar con eficacia y resiliencia frente a los intentos de erosionar su autonomía. Una Constitución puede incluir disposiciones que protejan sus atribuciones, regulen la forma de nombrar y destituir a sus miembros, y protejan su autonomía en la contratación de personal y las disposiciones de financiación.

Ventajas y desventajas del OGE establecido por Constitución y por ley

La creación de un OGE mediante ley general no le proporciona la misma protección jurídica que la Constitución. Sin embargo, las amenazas reales o aparentes a la independencia de un OGE dependen, en gran medida, del contexto. Una legislación electoral completa, con procesos de aprobación legislativa integral y basados en el consenso, proporciona un mecanismo fiable para evitar los intentos partidistas o corruptos de erosionar la independencia del OGE.

Una de las ventajas de crear un OGE por ley general es la agilidad y flexibilidad, que resultan más resaltantes si las atribuciones del OGE son amplias y los procesos electorales se vuelven más complejos. La modificación de una Constitución es un proceso largo y difícil; además, incluir el nivel de detalle necesario para que sea valioso, pero no redundante en el futuro, es un reto. Los OGE deberán adaptarse a los cambios de la sociedad y adoptar nuevos enfoques en la gestión de los procesos electorales para garantizar su eficacia como organismos públicos. Algunos ejemplos

son la implementación del voto fuera del país o la regulación de las nuevas tecnologías y los medios sociales en la campaña electoral.

OGE con competencias judiciales

En algunos países, los OGE independientes tienen una función ejecutiva, legislativa o judicial, con facultades para elaborar y revisar reglamentos con efectos jurídicamente vinculantes en un proceso electoral. Ningún otro poder del Estado puede revisar sus decisiones. Estos OGE pueden tener poderes ejecutivos para convocar y llevar a cabo las elecciones, certificar o anular los resultados de estas, y resolver los conflictos electorales. En algunos contextos fueron necesarios OGE poderosos para limitar el dominio del Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. Por ejemplo, en Costa Rica (Constitución de Costa Rica de 1949, artículos 9-10) y Brasil (Constitución de Brasil de 1988, artículo 121), los OGE pueden considerarse parte del Poder Judicial. Los miembros de la comisión son jueces, y el OGE cumple la función de resolución de conflictos electorales con plenas facultades judiciales. Los OGE con competencias judiciales se consideran el primer modelo de OGE de «institución de tipo cuarto poder».

OGE supervisores

Un planteamiento alternativo de la gestión electoral es crear OGE con cierto grado de poderes de regulación y supervisión, o de OGE especializados con atribuciones en aspectos específicos de la gestión electoral. Surgidos a finales del siglo XX y principios del XXI, los OGE supervisores se crearon como instituciones independientes, jurídicas y funcionalmente autónomas del Gobierno, pero que se suman a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Poseen facultades de regulación y supervisión con una fuerza considerable en algunos casos, aunque no forman parte del Poder Judicial. Los OGE supervisores establecen normas, y elaboran y revisan reglamentos con poderes para exigir su cumplimiento. Se asemejan a las instituciones de supervisión independientes creadas para regular otros aspectos de la vida pública, autónomas de la influencia del Ejecutivo, como los organismos reguladores de los mercados financieros o los bancos centrales. Un aspecto esencial de su diseño, que eleva su estatus y poder más allá del de un OGE responsable simplemente de organizar las elecciones, es su capacidad para emitir decisiones que los poderes Ejecutivo y Legislativo no pueden anular. Garantizan el compromiso constitucional de una democracia electoral estable en el tiempo. Los OGE supervisores pueden asumir el papel de un cuarto poder del Estado, sirviendo como garante de un mandato determinado, como la organización y gestión de los procesos electorales. La constitucionalización de un OGE supervisor le confiere un grado particular de seguridad jurídica, en lo que respecta a su independencia y existencia, que no posee un OGE supervisor establecido mediante ley general. Sin embargo, el principio fundamental es, de hecho, si el OGE es considerado por la sociedad y por todos los actores políticos como una norma constitucional, independientemente de si está plasmado en una Constitución escrita o a través de una convención constitucional (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido). Este planteamiento es aún incipiente, ya que no existe un término colectivo estándar y universalmente aceptado para estas instituciones.

Los poderes establecidos en los OGE supervisores son su rasgo distintivo. Poseen la autoridad para regular, investigar y sancionar las infracciones dentro del parámetro de la legislación nacional, pero con autonomía respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En algunos países, los OGE supervisores son uno de los varios organismos de gestión electoral que realizan una sola o un número limitado de actividades de gestión electoral más complejas que requieren personal especializado. Estas actividades también pueden ser percibidas como políticamente controversiales, como la regulación de la financiación de los partidos políticos o la delimitación de las fronteras. Su fuerza y sus atribuciones sobre un solo aspecto del proceso electoral en algunos países ilustran cómo se está diversificando la gestión electoral. Por ejemplo, en Indonesia, el Organismo de Supervisión Electoral General (Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU)) fue creado en el 2008 para regular la administración electoral y organizar las actividades electorales. Es un OGE independiente de la Comisión Electoral General (Komisi Pemilihan Umum (KPU)), que tiene la obligación de recibir y registrar a los partidos políticos, organizar la votación el día de las elecciones y anunciar los resultados (Ley de Gestión Electoral 22/2007 y Ley que Regula las Elecciones 7/2017). En el 2017, la BAWASLU obtuvo considerables poderes judiciales y de supervisión, incluida la supervisión de la KPU y la resolución de conflictos electorales contra la KPU, los organismos de gestión electoral subnacionales u otros organismos públicos que participan en la gestión de las elecciones. En el Reino Unido, se creó la Comisión Electoral con el mandato específico de regular la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales (Ley de partidos políticos, elecciones y referéndums en el 2000 y Ley de partidos políticos y elecciones en el 2009). La Comisión Electoral Nacional (NEC) de la República de Corea posee amplios poderes para investigar las presuntas irregularidades financieras cometidas por los partidos políticos (Ley de Financiamiento de Partidos Políticos en 1965). La NEC puede solicitar documentos financieros pertenecientes a instituciones públicas y privadas, acceder a los datos de las comunicaciones privadas, citar formalmente a los representantes de los partidos políticos para que sean interrogados ante ella e imponer multas en caso de infracción.

OGE mixtos

Los modelos mixtos de OGE son un planteamiento aceptado para la gestión electoral, que usualmente comprende dos organismos de gestión electoral independientes: un OGE de modelo independiente y un OGE de modelo gubernamental. El diseño y los sistemas varían significativamente, tanto dentro de los países como entre ellos, al igual que la relación entre los dos o más OGE; pero el OGE independiente asume la función de formulación de políticas y supervisa la aplicación de la legislación electoral. El OGE gubernamental adscrito a un ministerio gubernamental o una autoridad local, y sus responsabilidades se limitan a menudo a la gestión y ejecución de las actividades del día de las elecciones y de las actividades conexas, como el registro de los electores. El OGE gubernamental desempeña sus funciones bajo la supervisión del OGE independiente. Las facultades del OGE independiente pueden establecerse por ley —la Constitución o la ley general— de la misma manera que un OGE independiente «unitario». Sin embargo, el OGE independiente a menudo existe sin estatus de entidad jurídica y está bajo la autoridad directa de un ministerio gubernamental. En este contexto, si bien el OGE independiente puede considerarse

funcionalmente independiente del Ejecutivo, no necesariamente se establece con independencia jurídica estructural. Los Países Bajos, por ejemplo, tienen dos OGE: el OGE superior e independiente, que es el Consejo Electoral (Ley de Elecciones de 1989), y el Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino, que es subordinado. El Consejo Electoral tiene las atribuciones de llevar a cabo el registro de partidos políticos y candidatos, determinar los resultados finales de las elecciones y servir como órgano asesor del Gobierno y del Parlamento en asuntos relacionados con las elecciones, incluyendo la política y la reforma legislativa. El Consejo Electoral cuenta con una comisión compuesta por siete miembros facultados para desempeñar su mandato de forma autónoma del Gobierno, pero nombrados por el Ministerio del Interior mediante un procedimiento de contratación abierto. Otras actividades electorales, como la producción de material electoral y la organización de los procedimientos de votación, son gestionadas por el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino y los municipios locales.

El OGE de modelo mixto se caracteriza cada vez más por sistemas diversos y de constante evolución, impulsados por la motivación de garantizar mejor la neutralidad política, pero también por la eficacia de las políticas públicas en la gestión electoral. Los sistemas emergentes incluyen varios OGE que desempeñan funciones independientes totalmente bajo la autoridad de un OGE gubernamental o varios OGE independientes, asumiendo cada uno de ellos una responsabilidad distinta. El modelo mixto puede considerarse una mezcla de modelos. Por ejemplo, Indonesia tiene dos OGE independientes: el Organismo de Supervisión Electoral General y la Comisión Electoral General. El Reino Unido tiene un OGE independiente —la Comisión Electoral— y dos OGE gubernamentales: en concreto, la Oficina del Gabinete (un ministerio nacional) y 393 autoridades locales (que no incluye a Irlanda del Norte, que tiene un OGE —la Oficina Electoral para Irlanda del Norte—, responsable de administrar el registro de electores y las actividades del día de las elecciones). Perú cuenta con tres OGE independientes: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que organiza los procesos electorales y los referéndums; el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que administra la justicia electoral, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), responsable del registro civil y censo electoral. Cada uno de ellos está establecido como OGE independientes en la Constitución (Constitución de Perú de 1993, artículo 177).

3.3 Mecanismos de gobernanza: la comisión

Ningún partido político o candidato debe beneficiarse de una ventaja injusta por la gestión del proceso electoral. Un OGE independiente requiere una estructura de gobernanza con un órgano ejecutivo independiente para defender este principio mediante la supervisión de la ejecución de su mandato. El órgano ejecutivo se compone de una o más personas —comisionados— que forman colectivamente la comisión, que es el comité ejecutivo de un OGE, que toma decisiones estratégicas y operativas sobre la gestión electoral. La comisión es un componente integral para garantizar la función eficaz, no partidista e independiente de un OGE. En algunos países, un mecanismo común para promover la imparcialidad y proteger la

independencia funcional de un OGE es que los miembros de la comisión sean nombrados por los partidos políticos representados en el Parlamento o incluso por partidos políticos sin representación legislativa; en otros países, la imparcialidad se garantiza mediante una comisión compuesta en su totalidad por miembros no afiliados a los partidos, centrándose en su experiencia profesional. Estos dos planteamientos se consideran opciones diferentes para lograr la imparcialidad, ya sea excluyendo cualquier interés político o incluyéndolos a todos, a fin de equilibrar y neutralizar intereses políticos divergentes. Ambos tienen ventajas y desventajas, que contribuyen al buen funcionamiento, pero también al mal funcionamiento, de la gestión electoral. A menudo, sin embargo, cualquier desventaja o resultado disfuncional de la composición de una comisión es producto de la negociación política y de un intento de promover la estabilidad política y la inclusión en un proceso electoral y político.

Por el contrario, algunas comisiones de los OGE están compuestas en su totalidad por autoridades judiciales; mientras que otras están compuestas por una combinación de perfiles. Los requisitos de los candidatos y el proceso de reclutamiento suelen determinar la imparcialidad e independencia de un OGE.

El número de miembros de las comisiones, así como sus atribuciones y su permanencia en el cargo, difieren considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, la Comisión Electoral de la India cuenta actualmente con 3 miembros, mientras que el Tribunal Superior Electoral de Brasil tiene 12. La Comisión Electoral Central de Ucrania tiene 17 y la Comisión Electoral Nacional Independiente de Chad tiene 30 miembros. Por el contrario, Canadá tiene un único comisionado, el director de los servicios electorales.

Comisiones con participación de partidos políticos

El apoyo de todas las partes interesadas en el proceso electoral —los partidos políticos y el electorado— contribuye a una mayor aceptación y apoyo al mandato del OGE. Los partidos políticos son el vínculo entre los ciudadanos y el sistema político. Una comisión compuesta por los candidatos de los partidos políticos es un mecanismo para conseguirlo. Sin embargo, una comisión compuesta por representantes de partidos políticos de todo el espectro político no garantiza por sí misma que sea apartidista. El papel que desempeñan los partidos políticos, y su alcance, en la selección de los comisionados varía considerablemente, al igual que el mandato y el comportamiento de estos una vez nombrados.

Las comisiones compuestas por personas nombradas por los partidos políticos pueden ser más receptivas a las preocupaciones de los partidos políticos, proporcionando una vía para la expresión de sus intereses y necesidades en un proceso electoral. Esto puede fomentar la transparencia y el consenso sobre los procedimientos electorales, y evitar la manipulación por parte del Ejecutivo o el Legislativo. De este modo, las comisiones compuestas por partidos políticos pueden facilitar la aceptación de las decisiones tomadas por un OGE, aunque no los benefician directamente. Este modelo se generalizó a partir de 1989 en las transiciones democráticas de Europa Central y Oriental. La omnipresencia de la policía secreta y de las redes de informantes de los regímenes anteriores significaba que había pocas posibilidades de encontrar

ciudadanos independientes respetados que actuaran como comisionados. El concepto de «control mutuo» se desarrolló a partir de un entorno de confianza limitada. El concepto se diseñó para facilitar la supervisión y el equilibrio de cualquier mala intención entre los miembros de la comisión del OGE. Cuando una comisión está compuesta por miembros nombrados mediante un mecanismo justo y los intereses políticos están equilibrados, la comisión sigue siendo imparcial. Los partidos políticos se controlan mutuamente y garantizan que ningún partido se beneficie indebidamente de una decisión sobre otro.

Sin embargo, existe el riesgo de que la comisión se politice en exceso. Una consideración importante es la composición de la comisión, es decir, la representación equitativa de los diferentes partidos políticos. En los sistemas políticos antagónicos o en entornos políticos muy polarizados, una comisión con un número par de miembros de los partidos gobernantes y de la oposición puede llevar a un punto muerto, lo que disminuye la función operativa y la eficacia de la comisión (Lara Otaola 2018). Una buena práctica para evitar esto es diseñar una comisión compuesta por un número impar de miembros. En la práctica, el grado de imparcialidad de una comisión nombrada por partidos políticos depende de la aceptación de políticas consensuadas, del comportamiento de los partidos políticos y la independencia de otras instituciones estatales necesarias para mantener el principio de autonomía del OGE y la gestión apolítica de los procesos electorales.

Incluso si la ley ofrece formalmente oportunidades equitativas para que los partidos políticos estén representados en el Parlamento, no se puede dar por sentada la independencia de la influencia política de un Gobierno. Por ejemplo, una comisión puede estar conformada por igual número de miembros de todos los partidos políticos representados en el Parlamento, independientemente del número de escaños que tengan en dicha asamblea. Si los partidos minoritarios están a favor del Gobierno (lo que indican los patrones de votación legislativa, especialmente un sistema basado en el consenso), la fórmula de designación de los comisionados no garantiza en la práctica la imparcialidad o la independencia del Gobierno. Si el sistema electoral es favorable a ello, puede haber incluso un incentivo para crear partidos políticos falsos con el fin de conseguir el apoyo de los miembros de la comisión. Además, si el entorno político está polarizado, incluso un verdadero equilibrio entre los partidos pro gubernamentales y la oposición en una comisión puede correr el riesgo de politizar el trabajo de esta. En este contexto, puede ser útil que algunos de los miembros de la comisión sean nombrados por instituciones no políticas consideradas neutrales.

Comisiones sin participación de los partidos políticos

Otro planteamiento alternativo es una comisión compuesta por miembros sin afiliación política. Los criterios de selección suelen estar establecidos y especificados en la ley electoral, como la de tener cualificaciones específicas, haber obtenido un título de educación superior o ser miembro de una profesión concreta, como ser jueces. Algunos marcos jurídicos prohíben explícitamente el nombramiento de miembros de partidos políticos en una comisión del OGE. La Constitución de Nigeria de 1999 (artículo 156) determina que una persona que sea miembro de un partido político se considera no cualificada para el nombramiento en la Comisión Electoral Nacional

Independiente. Este principio se apoya además en el tercer anexo (parte 1, punto F), que se refiere a las instituciones federales y especifica que los comisionados deben ser no partidistas y personas de integridad incuestionable.

También puede ocurrir que los comisionados sean nombrados por un partido político, pero se espera que sean totalmente independientes desde el punto de vista político en el momento de su nombramiento y que se comporten con imparcialidad en el desempeño de sus funciones. Los comisionados no partidistas también pueden ser convenientes por razones operativas, ya que los políticamente activos pueden tener un conflicto de funciones durante las elecciones. El objetivo de su nombramiento es aportar conocimientos técnicos y experiencia. Un partido político puede nombrar a un académico o a un funcionario de carrera con una inclinación política concreta, pero sin una carrera política previa, siendo su cualificación la experiencia en la administración de servicios públicos en toda la sociedad.

En contextos muy politizados, las comisiones sin afiliación a un partido político pueden seguir siendo percibidas como partidistas. Los comisionados individuales pueden simpatizar, o ser percibidos como tales, con un partido o facción política en particular, basándose en su actividad política previa, en su origen lingüístico o étnico personal, o en cualquier otro punto de división social representado en la política partidista. En estas circunstancias, para evitar la percepción de que los comisionados políticamente independientes estén afiliados a un partido político o a un candidato concreto, muchos países optan por una comisión compuesta por miembros nombrados por los partidos políticos o que los representan.

Comisiones con participación de autoridades judiciales

Un planteamiento alternativo es el de una comisión conformada por miembros del Poder Judicial. En Egipto, la comisión de 10 miembros está formada por jueces designados de diversas instituciones judiciales. En varios países de América Latina, donde los OGE poseen poderes judiciales, ejecutivos y legislativos, los miembros de las comisiones son jueces en actividad o jubilados. De hecho, en Brasil, la gestión electoral es responsabilidad de los tribunales electorales nacionales y estatales, que se consideran un segmento especializado del Poder Judicial, compuesto por jueces de diversas categorías con un pequeño número de abogados expertos. En Costa Rica y Guatemala, todos los miembros del OGE son jueces en actividad. Este planteamiento es único en América Latina y se adoptó como una solución específica a una historia de elecciones debilitadas por los poderes ejecutivos. Sin embargo, en los países donde la imparcialidad judicial es escasa, existe el riesgo de que este planteamiento aumente los incentivos para que un partido político o el Ejecutivo corrompan a estas autoridades judiciales.

Comisiones con participación mixta de partidos políticos y no partidistas

Lograr la imparcialidad política de una comisión puede volverse un reto, especialmente en países con una cultura política polarizada o un sistema político antagónico. En estos contextos, y cuando se desea una combinación de habilidades partidistas y técnicos, puede ser óptimo que una comisión esté conformada por partidos políticos y miembros expertos a fin de promover la imparcialidad. Las

comisiones de composición mixta adoptan numerosas y diversas formas, nacidas de la necesidad de garantizar el apoyo de todos los partidos al mandato de un OGE y una aceptación más amplia de un resultado electoral. Pueden promover además la confianza pública, la toma de decisiones inclusiva y la realización profesional de los procesos electorales.

Por ejemplo, en la República de Corea, tres de los nueve comisionados son nombrados por el presidente. La Asamblea Nacional selecciona a otros tres y los tres últimos son nombrados por el presidente del Tribunal Supremo. En Mozambique, la Comisión Electoral Nacional tiene 17 miembros: 10 nombrados por los principales partidos políticos y 7 en representación de las organizaciones de la sociedad civil. En el Reino Unido, un país con un sistema electoral pluralista, la Comisión Electoral puede tener hasta 10 comisionados. Los partidos políticos del Parlamento nombran a un máximo de cuatro, de los cuales tres son nombrados por los líderes de los tres partidos más grandes y el cuarto por los restantes partidos más pequeños. Los otros seis comisionados están sujetos a restricciones sobre cualquier actividad política y cuatro de ellos son nombrados para representar los intereses de las naciones descentralizadas del Reino Unido. Antes del 2009, todos los comisionados tenían prohibida cualquier actividad política. La nueva legislación del 2009 (Ley de Partidos Políticos y Elecciones del 2009) exigía que los cuatro comisionados designados por los partidos políticos aportaran su experiencia en la política de partidos a la labor de la Comisión Electoral.

Si bien el principio general que rige el nombramiento de una comisión es garantizar la imparcialidad política, no debe pasarse por alto una inclusión social más amplia. Las comisiones de composición mixta ofrecen una mayor oportunidad para que el proceso de nombramiento promueva la inclusión —en particular de las minorías étnicas— y la paridad de género. Es probable que esto aumente el apoyo a un OGE por parte de un mayor número de personas de la sociedad, contribuyendo potencialmente a la reducción de resultados electorales impugnados.

Mecanismos de nombramiento de la Comisión.

Los mecanismos de nombramiento de la comisión son un componente fundamental para fomentar y garantizar la independencia de un OGE. Son muchos los factores que influyen en el proceso de nombramiento. Los mecanismos de nombramiento de los comisionados son diversos y se basan en una multitud de razones contextuales. Una comisión compuesta por miembros designados por los partidos políticos requiere un mecanismo de nombramiento que refleje el equilibrio de los partidos políticos representados en el parlamento o —en algunos países— incluso los que se registraron en las elecciones anteriores. Los comisionados deben poseer colectivamente la competencia profesional necesaria para desempeñar su función. Los comisionados seleccionados por su competencia profesional individual contribuirán en gran medida al comportamiento imparcial, independiente y constructivo de una comisión en un OGE.

La legitimidad de una comisión aumentará aún más si es profesional, si tiene una composición equilibrada en cuanto al género y es representativa de los grupos minoritarios de una sociedad determinada. Algunos países consagran este requisito en

la ley. Por ejemplo, la Constitución de Kenia del 2010 (artículo 250) especifica que el vicepresidente de la comisión debe ser del sexo opuesto al del presidente. La Comisión Electoral Central de Kosovo tiene 11 miembros y 4 están reservados a los serbios y a otras minorías etnoculturales del país (Constitución de Kosovo, 2008, artículo 139).

Comisionados nombrados por los partidos políticos

Los sistemas políticos caracterizados por el bipartidismo con un Gobierno y una oposición diferenciados suelen utilizar un proceso de selección bipartidista para los nombramientos de los comisionados. El método puede requerir un acuerdo entre el primer ministro y el líder de la oposición para cada nombramiento. Una ventaja de este mecanismo es la inclusión de la oposición, aunque solo tenga una pequeña representación parlamentaria, posiblemente como consecuencia de un sistema electoral desproporcionado, como el escrutinio mayoritario uninominal. Una desventaja es que los partidos menores y los miembros independientes suelen quedar excluidos (Bulmer, 2019). En países con sistemas electorales mayoritarios o con un partido político dominante, una regla de mayoría de dos tercios puede excluir a la oposición de una verdadera representación en la comisión. Si los comisionados son nombrados por una mayoría de dos tercios en el parlamento, pero el Gobierno goza de una mayoría de dos tercios, este tendrá un control absoluto sobre los nombramientos de los comisionados. En Hungría, que tiene un sistema electoral paralelo mixto, la Comisión Electoral Nacional tiene seis miembros y un presidente; fueron nombrados en base a una mayoría parlamentaria de dos tercios cuando la coalición gobernante tenía dos tercios de los escaños, lo que debilita el principio de imparcialidad.

En cambio, los sistemas de nombramiento inclusivo suelen basarse en un sistema de representación proporcional para designar a los comisionados, donde el Poder Legislativo desempeña la función de un colegio electoral. El diseño es apropiado para los sistemas multipartidistas. Una regla de mayoría de dos tercios debería garantizar que ningún partido pueda hacer nombramientos unilateralmente y que se tenga que llegar a un acuerdo con al menos algunos de los partidos de la oposición (Lara Otaola, 2018). Por ejemplo, la Comisión Electoral Nacional de Colombia está conformada por nueve miembros elegidos por el Congreso en sesión plenaria «mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos» (Constitución de Colombia 1991, artículo 264). La Comisión Electoral Central de Albania está conformada por siete miembros nombrados por el Parlamento. Dos son nombrados por el partido mayoritario, uno por el segundo partido mayoritario, dos por el partido mayoritario de la oposición y uno por el segundo partido mayoritario de la oposición. Todo el Parlamento elige al presidente mediante un proceso de candidatura abierto (Código Electoral de 2008, modificado en el 2015). El principio de inclusión y representación política equilibrada puede dar lugar a que la comisión no cuente con un árbitro neutral si el puesto de presidente lo ocupa un miembro designado por el partido más numeroso del parlamento. En contextos muy polarizados, una comisión puede estar efectivamente dominada por el partido o los partidos gobernantes. También puede ser conveniente que los partidos no representados en el parlamento participen en la selección de ciertos miembros de la comisión. En Botsuana, por ejemplo, la Comisión Electoral Independiente tiene siete miembros, que comprenden un presidente, un

vicepresidente y cinco comisionados. Los cinco comisionados son elegidos entre candidatos considerados cualificados e imparciales, y luego nombrados por una conferencia de todos los partidos convocada en una base *ad hoc*, en la cual se incluyen a todos los partidos políticos registrados (Constitución de Botsuana de 1966, artículo 65A).

Comisionados no nombrados por partidos políticos

Una comisión compuesta por miembros sin afiliación a partidos políticos no significa que la política partidista esté ausente del proceso de nombramiento. Mas bien, se hace hincapié en que los miembros sean seleccionados por su experiencia técnica en lugar de por su interés político. Dependiendo del contexto político, puede resultar difícil eliminar la influencia de los partidos políticos en el proceso de nombramiento. A menudo, el jefe de Estado o una comisión legislativa son consultados o participan directamente en el proceso de nombramiento. En Nueva Zelanda, la Comisión Electoral está compuesta por tres miembros: un presidente, un vicepresidente y un director general de elecciones que actúa como director ejecutivo. Los nombramientos siguen un proceso competitivo, abierto y basado en la meritocracia, dirigido por el Ministerio de Justicia. Los candidatos deben ser políticamente neutrales y poseer las aptitudes y la experiencia necesarias, a menudo con antecedentes como funcionarios públicos o ser miembros del Poder Judicial, aunque esto no es un requisito. La legislación electoral incluye una disposición para que un juez conserve sus derechos y privilegios si es nombrado (Ley Electoral del 2010). Los posibles candidatos son entrevistados por el viceministro de justicia, un juez del Tribunal Superior y el defensor del pueblo del Estado. El ministro de Justicia distribuye los nombres de los candidatos recomendados a los líderes de los partidos políticos en el Parlamento.

En la India, la independencia de la comisión está inscrita en la Constitución (Constitución de la India de 1949, artículo 324). El director de la comisión electoral es nombrado por el presidente con el asesoramiento del primer ministro y del gabinete, al igual que la designación y el nombramiento de los demás miembros de la comisión. Ni el primer ministro, ni el presidente del Tribunal Supremo de la India, ni la oposición legislativa participan en el proceso de nombramiento. Sin embargo, el Ejecutivo tiene la posibilidad de asesorar sobre los nombramientos, por lo que puede influir en el procedimiento, facultad que la oposición no tiene. El presidente nombra al director de la comisión electoral y también determina —y cuando procede, nombra— el número de comisionados adicionales, que suelen ser elegidos entre altos cargos de la administración pública con reputación de neutralidad e imparcialidad. Las primeras elecciones de 1950 contaron con un único director de la comisión electoral; en un intento de limitar el poder del cargo, se añadieron dos comisionados adicionales en 1989 y en 1993.

Mecanismos alternativos de nombramiento

En varios países existen mecanismos alternativos de nombramiento diseñados para reducir la influencia política. En Brasil, el Tribunal Superior Electoral está compuesto por 12 miembros, todos ellos jueces, pero seleccionados por actores estatales independientes. Cinco miembros son nombrados por el Poder Judicial (dos

por los ministros del Tribunal Superior de Justicia y tres por los ministros del Supremo Tribunal Federal), y el presidente nombra a dos de un grupo de miembros del Poder Judicial. En Fiyi, se ha creado una Comisión de Oficinas Constitucionales de seis miembros para designar a los miembros de órganos independientes, incluido el OGE. Está conformada por el primer ministro como presidente, el líder de la oposición, el fiscal general, dos miembros nombrados por el presidente por recomendación del primer ministro y una persona nombrada por el presidente por recomendación del líder de la oposición (Constitución de Fiyi 2013, artículo 132). La composición está diseñada para representar opiniones de todo el panorama político y de las instituciones del Estado. Sin embargo, su imparcialidad depende de su composición política. Es posible que una mayoría cualificada de los miembros represente al Gobierno o sea designada por este, lo que daría voz a la oposición, pero no veto, por lo que no impediría al Gobierno realizar nombramientos partidistas.

Seguridad en el cargo

La seguridad en el cargo de los comisionados en un OGE es un factor determinante para mantener la independencia del organismo. Deben gozar de la confianza necesaria para ejecutar su mandato y tomar decisiones en el marco de la legislación electoral y sin presiones políticas. Las protecciones legales para los comisionados que toman decisiones impopulares con algunos grupos políticos ofrecen inmunidad por las actividades realizadas mientras se forma parte de la comisión. En algunos países, los comisionados adquieren una posición independiente y de gran prestigio gracias a un estatuto jurídico formal equivalente al de un parlamentario o un juez (por ejemplo, en la India). Los agravios por motivos políticos para subvertir el trabajo de un OGE pueden incluir la reducción de los salarios y las condiciones de servicio de los miembros, o la amenaza de destitución.

La legislación electoral debe establecer que los comisionados ejerzan su cargo por un período fijo legalmente definido que, idealmente, sea más largo que el ciclo electoral y sin posibilidad de revocación por parte del Gobierno. Los comisionados pueden ser nombrados para servir en una comisión de mandato único, comenzando y terminando sus mandatos juntos, o pueden ser seleccionados independientemente unos de otros con mandatos superpuestos. El escalonamiento de los nombramientos de los comisionados con respecto al mandato legislativo facilita su independencia política y mantiene la memoria institucional (Catt *et al.* 2014). Además, los periodos de duración más largos y fijos pueden reforzar la autonomía de una comisión si su mandato es más largo que el del Gobierno de turno.

Por ejemplo, en la República de Corea, la Comisión Electoral Nacional se nombra por un período de seis años (Constitución de la República de Corea, artículo 114), mientras que el presidente es elegido por cinco años. Los límites de duración más cortos y los nombramientos renovables podrían debilitar la independencia de una comisión si sus miembros buscan ser reelegidos. Los mandatos por un solo periodo no renovables o un mandato indefinido son mecanismos para reducir cualquier erosión de la imparcialidad o la independencia de una comisión. En consecuencia, se refuerza el poder de los comisionados para promulgar la legislación electoral y pedir cuentas a los partidos políticos sin interferencias. En la India, el director de la comisión electoral es

nombrado por un máximo de 6 años o hasta los 65 años, lo que ocurra antes. El presidente puede especificar un mandato más corto. La ley estipula que el director de la comisión electoral debe percibir el salario y los beneficios de un juez del Tribunal Supremo y estos derechos no pueden reducirse después del nombramiento. El director de la comisión electoral solo puede ser destituido por el Parlamento mediante juicio político. Una vez que el presidente realiza el nombramiento, la Comisión Electoral está protegida de influencias políticas o externas. En Nueva Zelanda, los tres comisionados son nombrados por un plazo máximo de cinco años por el gobernador general, a propuesta del Parlamento. El mandato parlamentario en Nueva Zelanda está limitado a un máximo de tres años.

Las garantías de protección de la imparcialidad y la independencia no significan que los comisionados deban ser inmunes a la destitución o al castigo por un comportamiento inadecuado o ilegal. También debe existir un proceso legal y democrático de destitución en tales circunstancias. Los comisionados solo deben ser destituidos a través de un proceso que requiera el apoyo de todos los partidos o la demostración de una conducta indebida. Por ejemplo, la Constitución de Kenia del 2010 establece que «un miembro de una comisión solo puede ser destituido por: (a) una violación grave a la Constitución o cualquier otra ley, incluida la contravención del capítulo seis [que establece un código de conducta para quienes ocupan altos cargos]; (b) falta grave» (Constitución de Kenia 2010, artículo 251). Los OGE también deben adoptar un código de conducta para sus comisionados y su personal a fin de mantener la integridad de los procesos electorales, disuadiendo de los comportamientos que entran en conflicto con su responsabilidad de actuar con independencia, transparencia e imparcialidad. El código de conducta debe incluir sanciones razonables y ejecutables para cualquier violación, como el despido u otra acción disciplinaria.

Director de la comisión

El papel del director o presidente de la comisión es un factor determinante para garantizar su eficacia, como líder de la organización y árbitro neutral del trabajo de la comisión, si es necesario. El cargo puede definirse según el principio de «primero entre pares» y su nombramiento debe basarse en condiciones distintas, a un nivel superior, de los demás comisionados —por ejemplo, al mismo nivel que el jefe de Estado, el primer ministro o el juez (*Catt et al.* 2014)—. En la India, el director general de la comisión tiene el estatus legal de un juez del Tribunal Supremo. Los comisionados no pueden ser destituidos salvo por recomendación del director general (Constitución de la India de 1949, artículo 324). Los argumentos a favor de la posición «primero entre pares» son más fuertes cuando un OGE es una institución nueva o cuando un sistema político y las respectivas instituciones estatales no están establecidos. Sin embargo, si un director general es nombrado por el Ejecutivo o por el jefe de Estado, y goza de mayor protección constitucional que otros miembros, la independencia del cargo y la de la comisión pueden ser más susceptibles a la influencia política. Los comisionados principales también pueden tener facultades adicionales para contratar y despedir al personal, o representar al OGE en las instituciones estatales o en un Tribunal de Justicia. En los países en los que no se hace una distinción legal entre el director general y los demás miembros, a menudo se elige un presidente de la comisión. Todos

los comisionados son nombrados en igualdad de condiciones y eligen al presidente al inicio de su mandato.

Notas finales

1. A nivel mundial, el 63.7 % tiene un OGE de modelo independiente; el 20.5 % tiene un OGE de modelo gubernamental; el 13.5 % tiene un OGE de modelo mixto; el 2.3 % no organiza elecciones nacionales. Los datos son correctos en la elección más reciente, según la base de datos de diseño de gestión electoral de IDEA Internacional (septiembre del 2021).
2. Comparación de la base de datos de diseño de gestión electoral de IDEA Internacional para 2006, 2014 y 2021. Los cambios de modelo entre 2006 y 2014 fueron de gubernamental a independiente: Egipto, Jordania, Montserrat, Nueva Zelanda, Sri Lanka, Siria, Tonga; de mixto a independiente: Camerún, Costa de Marfil, Madagascar, Maldivas, Togo, Túnez; sin elecciones a independiente: Libia. Los cambios de modelo entre 2014 y 2021 fueron: de gubernamental a independiente: Nauru, Omán; de mixto a independiente: República Centroafricana. Nótese que los cambios de modelo de los OGE entre los años seleccionados (2006 - 2014, 2014 - 2021) difieren porque se adaptaron los cambios de la descripción de la base de datos de cada modelo (en el 2014), ya que se recopiló más información y se revisaron las clasificaciones.

4. Otras consideraciones sobre el OGE independiente

Los marcos jurídico e institucional constituyen la base de la independencia y la autonomía política de la gestión electoral. Sin embargo, hay varios atributos fundamentales externos a este marco que permitirán a un OGE consolidar su independencia funcional para cumplir de forma independiente las funciones que se le han encomendado.

4.1 Rendición de cuentas

Un OGE independiente debe rendir cuentas con el rigor adecuado para infundir confianza y garantizar la aceptación de su trabajo y el resultado final de las elecciones. Siguiendo los principios de buena gobernanza y calidad en la prestación de servicios públicos, la gestión del OGE y las decisiones de política operativa—un plan estratégico—deben formarse en entornos abiertos, transparentes, inclusivos y deliberativos. Además, este proceso debe implicar un compromiso genuinamente significativo —y no meramente rutinario— con las partes interesadas, ya que de lo contrario es un ejercicio inútil. Los OGE deben mantener los registros necesarios de sus propias actividades financieras y procesos de toma de decisiones, y publicarlos para el escrutinio público y su presentación al organismo de control correspondiente, de acuerdo con la legislación nacional pertinente. Los OGE independientes deben rendir cuentas al electorado y al Gobierno a través de una comisión parlamentaria ordinaria que examine su imparcialidad política, sus gastos financieros y sus actividades operativas (Shein y Brown 2020; Shein *et al.* 2020; OCDE 2002). En particular, la comisión parlamentaria debe tener un número equilibrado de miembros de diferentes partidos políticos para garantizar que el partido gobernante no tenga una ventaja política en la supervisión del OGE.

Los OGE no pueden estar sometidos legalmente a un control legislativo; sin embargo, las buenas prácticas exigen que estos sean transparentes en su trabajo, que registren sus actividades y que sean accesibles de forma voluntaria. La Comisión Electoral de la India no está obligada legalmente a informar al Parlamento cada año o después de unas elecciones. Sin embargo, elabora informes sobre asuntos electorales relevantes y los pone a disposición del público y del Parlamento. La Comisión Electoral no posee ningún mecanismo formal para recomendar cambios en la ley electoral, pero presenta propuestas legislativas de reformas sobre una base *ad hoc* al Gobierno. La Comisión Electoral de Nueva Zelanda está obligada a presentar una declaración de

intenciones —un plan de actividades— al comienzo de cada año fiscal. Incluye una proyección de su entorno operativo, los objetivos específicos, los resultados estimados, el impacto que pretende y cómo pretende conseguirlo, las proyecciones de rendimiento financiero y no financiero, y los asuntos sobre los que consultará o notificará al ministro de Justicia antes de tomar una decisión, así como la frecuencia de los informes (Ley Crown Entities del 2004). A pesar del estatus independiente de la Comisión Electoral, el ministro tiene autoridad para decidir el contenido de la declaración de intenciones. Sin embargo, Nueva Zelanda goza de una sólida cultura de neutralidad aceptada en el servicio público. Sería controversial que el ministro de Justicia modificara la presentación de la Comisión Electoral. Después de cada año fiscal, la Comisión Electoral prepara un informe anual en el que se evalúan sus operaciones y su rendimiento. El ministro de Justicia aprueba la declaración de intenciones y el informe anual con el Parlamento.

Un OGE que rinde cuentas, y que rinde cuentas de sí mismo, es un elemento de disuasión fuerte contra los intentos políticos de influir en él o debilitarlo. Los mecanismos de rendición de cuentas proporcionan resiliencia y pruebas al OGE que le permiten hacer frente a las amenazas a su independencia.

4.2 Finanzas y presupuesto

Un componente fundamental de un OGE política y funcionalmente independiente es su independencia financiera para costear sus gastos operativos y las actividades que considere necesarias en un momento específico del ciclo electoral. Un presupuesto que no refleje el costo exacto de las actividades, el personal u otros costos institucionales u operativos debilita su independencia y, en última instancia, su eficacia en el cumplimiento de su mandato (Neufeld 2020). Un OGE que depende de múltiples desembolsos a lo largo de un ciclo presupuestario o con un presupuesto no calculado por el Ejecutivo, está expuesto a la posibilidad de ser sometido a una mayor presión política.

En la mayoría de los países, el proceso de aprobación y desembolso del presupuesto está contemplado en la legislación de la administración pública y no en la legislación electoral específica. La falta de una legislación adecuada crea la posibilidad para que la independencia del OGE se vea afectada por un Gobierno. En estas circunstancias, cualquier formulación presupuestaria exitosa puede ser el resultado de las relaciones personales entre los comisionados o los altos directivos, y los funcionarios de Gobierno, debilitando la función primordial como órgano independiente y exponiéndolo potencialmente a la coerción y la presión para adoptar o aplicar una política que favorezca al Ejecutivo (Maley 2019).

La fórmula presupuestaria diseñada para financiar un OGE variará de un país a otro, dependiendo del modelo de finanzas públicas y de gobernanza fiscal de cada país (OCDE 2015, 2019). Sin embargo, un punto que debe tenerse en cuenta es el lugar en el que se encuentra el presupuesto de un OGE dentro del presupuesto nacional de un Gobierno. Un OGE puede financiarse como un gasto legal; un gasto obligatorio continuo que forma parte del presupuesto nacional. También puede financiarse como gasto

consignado, sujeto a negociación y aprobación del Poder Legislativo cada año fiscal. En Canadá, el OGE se financia con ambas fuentes: directamente con cargo a la cuenta pública como proveedor legal de servicios públicos para los gastos relacionados con su mandato y con asignaciones anuales para gastos adicionales, como personal temporal o material electoral para un año con acontecimientos electorales importantes, como una elección general o presidencial (Thomas y Gibson 2014; Elecciones Canadá 2021). Garantizar mediante ley una parte del presupuesto de un OGE para gastos operativos continuos, sujeto a la transparencia y a las prácticas contables, permite al OGE planificar y financiar los procesos electorales al mismo tiempo que lo faculta para mantener su independencia.

Formulación del presupuesto

El presupuesto debe desembolsarse como una sola suma en un intervalo establecido en un año fiscal. Varios desembolsos a lo largo de un periodo de gastos pueden servir para que un OGE se vea sometido a la presión política del Ejecutivo para que no realice una actividad que haya identificado en su plan estratégico.

El presupuesto puede ser una sola partida consolidada en el presupuesto nacional o consistir en múltiples partidas del Ejecutivo, a nivel nacional, regional y local del Gobierno. Es probable que un OGE deba formular y presentar al Gobierno su propuesta de presupuesto para un periodo determinado (Maley 2019; Neufeld 2020). En Australia, el OGE recibe un presupuesto anual del Ministerio de Finanzas, basado en gastos detallados, cada uno de ellos sujeto a aprobación. En la India, la Comisión Electoral somete su presupuesto anualmente a la aprobación del Parlamento como gasto consignado. El presupuesto es desembolsado por el Ministerio Federal de Derecho y Justicia para financiar las actividades de su mandato y los gastos operativos.

El presupuesto de un OGE debe incluir los gastos de personal y operativos, y una suma de contingencia para elecciones parciales no planificadas y otras actividades. Es posible que se requiera un presupuesto detallado, lo que puede suponer un reto para la independencia de un OGE si el Gobierno identifica actividades específicas que no quiere financiar, incluso si el OGE ha identificado dichas actividades como necesarias. Por ejemplo, un Gobierno puede no querer aprobar una partida presupuestaria para la educación de los votantes o adoptar nuevas prácticas como la gestión del registro de electores (Maley 2019). Un presupuesto calculado con precisión proporcionará al OGE un mayor poder para negociar de manera eficaz por el presupuesto que requiere y objetar cualquier recorte presupuestario o partida presupuestaria rechazada.

Aprobación del presupuesto

El Poder Legislativo suele aprobar el presupuesto de las instituciones públicas independientes y es probable que se les informe de las prioridades del Ejecutivo. El presupuesto debe presentarse y evaluarse en una comisión parlamentaria especial que examine el funcionamiento del OGE. Las modificaciones posteriores, si son necesarias, deben ser consensuadas antes de su aprobación por el Poder Legislativo. Cuanto mayor sea el número de partidos políticos que participen en el proceso de aprobación del presupuesto, mayor será el apoyo político al OGE y, posteriormente, a su independencia y autonomía en la ejecución de sus responsabilidades. Asimismo, el OGE

debe ser invitado a participar en las comisiones legislativas de finanzas públicas pertinentes tras una auditoría pública de sus actividades y desempeño (OCDE 2002, 2015).

Fuentes de financiación no estatales

Un aspecto fundamental de la independencia de un OGE es la fuerza de su autonomía para defender los intereses de todas las partes implicadas en el proceso electoral de manera equitativa. En las democracias emergentes, la financiación y la asistencia externas para apoyar el mandato del OGE pueden servir para este fin. En algunas circunstancias, el presupuesto es aprobado por otros actores, incluidas las organizaciones internacionales, como en los países en situación de posconflicto que experimentan una transición democrática. Por ejemplo, la comunidad internacional ha colaborado en la gestión de las elecciones en Afganistán desde el 2004. Las fuentes de financiación privadas pueden provocar preocupación sobre la seguridad del presupuesto de un OGE y su imparcialidad en el cumplimiento de su misión. Los fondos privados, no estatales, se pueden proporcionar con condiciones que pueden influir en un OGE a favor de una agenda política particular o de otro tipo, debilitando así su independencia. En circunstancias limitadas, las empresas privadas han financiado actividades de gestión electoral. Antes de las elecciones presidenciales de los EE. UU. en el 2020, los condados de varios estados, incluidos Arizona, Georgia, Dakota del Norte y Pensilvania, recibieron donaciones de organizaciones privadas sin fines de lucro para organizar el registro de electores y la educación de los votantes (NPR 2021).

Adquisiciones

La adquisición de servicios de proveedores privados también es esencial para que los OGE cumplan su misión, particularmente en el registro de electores y la producción de material electoral: por ejemplo, la compra de máquinas de votación electrónicas o la impresión de células de votación. Un OGE independiente que adquiera servicios de proveedores externos requiere un marco o sistema normativo que debe ser independiente del Gobierno. Debe ser flexible en sus procedimientos, garantizar la transparencia y el buen uso de los fondos públicos para mitigar los intereses particulares, lo que puede esperarse cuando, como suele ser el caso, unas elecciones generales son el mayor evento organizado por un país en tiempos de paz.

4.3 Personal

Determinar los requisitos del personal, así como las condiciones de su contratación y despido, y tener un control independiente sobre la contratación del personal en comisión de servicio son parte integral de la independencia de un OGE. Una política de contratación y remuneración del personal formalmente independiente de la administración pública sirve para proteger al personal del clientelismo político. El mantenimiento de la imparcialidad en un OGE dependerá de la autonomía de su personal con respecto al Ejecutivo. La mayoría de los OGE cuentan con personal permanente para gestionar las continuas actividades de su mandato que tienen lugar a lo largo de un ciclo electoral. También cuentan con numerosos empleados temporales durante la jornada electoral para apoyar la administración de la votación en el colegio electoral y en el registro de los electores en países con un sistema activo.

Los nombramientos de personal deben guiarse por procesos de contratación transparentes, que tengan como base las cualificaciones necesarias para un determinado puesto, a fin de garantizar que el personal no sea políticamente activo u ocupe un puesto que pueda representar un conflicto de intereses para el OGE. El personal debe ser empleado propio del OGE. Sus condiciones de empleo, asignaciones y salarios aprobados deben ser apropiados para evitar que el personal sea susceptible de influencia externa por parte del Gobierno o de la corrupción por parte de otras partes interesadas. Un personal calificado con liderazgo y vocación de servicio público proporciona un mecanismo de supervisión alternativo y adicional (Shein *et al.* 2020; Catt *et al.* 2014). El personal profesional poseerá los conocimientos y la motivación requeridos para defender la ley y la imparcialidad del OGE.

4.4 Atribuciones

El número y el tipo de actividades de gestión electoral, así como el grado de poder regulador que posee un OGE pueden elevar la vulnerabilidad de este ante la amenaza de manipulación política (Garnett y van Ham 2019). Algunas actividades se consideran más polémicas políticamente que otras. Por ejemplo, en algunos contextos, la regulación de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, la delimitación de fronteras y el registro de electores pueden considerarse decisivos para el resultado de una elección. La mala gestión o la manipulación fraudulenta de estas actividades ofrecen una oportunidad considerable para que un partido político gane o pierda votos, lo que hace que la regulación de estas actividades sea más atractiva para la interferencia. Por ejemplo, en sociedades política o étnicamente polarizadas, el Ejecutivo o un partido político con mayoría legislativa pueden tratar de impedir una actividad específica de gestión electoral que consideren que puede dar lugar a un resultado que les perjudique. Las actividades de registro de electores y de delimitación de fronteras en los sistemas electorales pluralistas y mayoritarios son dos ejemplos, ya que los resultados electorales pueden reflejar el cambio demográfico y los patrones de voto relacionados. Actividades como la producción de células de votación, el recuento de votos y la tabulación de los resultados pueden observarse de cerca y son actividades bien conocidas. Para proteger a un OGE de las intenciones malintencionadas, se debe estipular en la ley que cualquier modificación de la legislación electoral solo se debe realizar después de las siguientes elecciones. Esto limita cualquier beneficio directo previsto para el Gobierno actual.

Es posible que cuanto más amplio sea el mandato del OGE, más fuerte será su valor político y social, su prominencia y su poder consecuente, lo que disuadirá la influencia política. Sin embargo, en algunos casos, una división de responsabilidades entre instituciones independientes con atribuciones para realizar la gestión electoral puede ser una solución para disuadir los esfuerzos políticamente motivados para debilitar la independencia del OGE. Un OGE con un único mandato puede ser más eficaz en el cumplimiento de su cometido. Puede servir como institución especializada, pero puede ser menos capaz de defenderse de la manipulación política. Enmendar una sola actividad electoral puede suscitar menos atención del electorado, limitando el interés potencial de la oposición. Un OGE con un mandato que abarque todas las actividades

electorales puede defenderse más sólidamente, ya que puede gozar de una mayor prominencia pública. El contexto y la cultura política en la que funciona un OGE contribuirán de manera significativa al logro ideal de su mandato.

En el Reino Unido, la Comisión Electoral tiene un papel limitado, con poderes de supervisión, investigación y sanción. Es responsable únicamente del registro y la regulación de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales (Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos del 2000, y Ley de Partidos Políticos y Elecciones del 2009). La Comisión Electoral está facultada para solicitar una orden judicial a fin de recuperar documentos de los locales de un partido político o de un candidato, que considere pertinentes para la presentación de informes financieros que crea puedan haber sido retenidos. También tiene la facultad de citar a un testigo a un interrogatorio obligatorio. El incumplimiento es un delito penal. La Comisión Electoral puede imponer multas (un máximo de 20 000 libras esterlinas), que pueden dar lugar a una condena penal, si no se pagan.

5. Consideraciones contextuales

5.1 Cultura política y fuerza institucional

La voluntad política es un factor determinante para que un OGE pueda funcionar de forma independiente. Instituir un OGE independiente en la Constitución o por ley general, y dotarlo de personalidad jurídica e independencia estructural no garantiza ni se traduce intrínsecamente en una independencia funcional efectiva. El entorno legal e institucional debe ser propicio para que una institución estatal independiente pueda gestionar y regular un proceso político de forma autónoma. En el mismo contexto, en el que la independencia funcional es más propensa a verse comprometida, la independencia estructural proporciona pautas para el comportamiento político y sirve como mecanismo de disuasión y corrección ante los desalineamientos e infracciones. Garantizar la voluntad política en cualquier contexto suele ser el principal obstáculo para diseñar y lograr la independencia en la gestión electoral y mantenerla a largo plazo.

En contextos en los que se esperan habitualmente altos niveles de imparcialidad y profesionalidad de los servicios públicos, y la autoridad judicial es independiente, las normas que supervisan los procesos de toma de decisiones pueden permitirse ser más generales que específicas, sin que ello tenga consecuencias negativas para las elecciones. En Australia, por ejemplo, no existe ninguna disposición constitucional que establezca un OGE independiente. Por lo tanto, no hay ninguna barrera que impida que un Gobierno con mayoría en el Parlamento debilite o modifique aspectos del mandato de este. Sin embargo, las normas jurídicas, la estabilidad política y las prácticas consuetudinarias son satisfactorias para evitar cualquier amenaza a su existencia o a su misión. Sin embargo, cuando no existen estas normas, puede ser necesario hacer una referencia específica a la existencia de un OGE y a las consiguientes protecciones en la Constitución.

5.2 Tradición política y diseño del sistema electoral

Las asambleas derivadas de sistemas electorales pluralistas o mayoritarios suelen estar más dispuestas a un discurso político antagónico y polarizado. Si la política está polarizada y los riesgos son altos por el diseño de un sistema político, esa tradición particular puede extenderse hacia las instituciones relacionadas con el proceso político, como un OGE. Los partidos políticos pueden tratar de debilitar o manipular la misión o la existencia de este. Pueden impedir el cumplimiento de sus responsabilidades proponiendo nueva legislación o modificando la legislación electoral existente, si se percibe que el OGE restringe sus intereses. Además, una comisión conformada por representantes de los partidos políticos, dependiendo del mecanismo de nombramiento y aprobación en el Parlamento, puede servir de plataforma para

reproducir la división política en el trabajo del OGE, lo que conduce a un punto muerto y reduce su eficacia.

Recuadro 2. Resumen: Principales características del instrumento jurídico para contribuir a una independencia sin temores

- Protección constitucional de las características básicas de un OGE independiente.
- Proceso de nombramiento inclusivo y transparente de los comisionados.
- Los comisionados deben ser imparciales y no pueden desempeñar un papel político activo.
- Los comisionados tienen garantía de permanencia en el cargo y de percibir un salario.
- Los comisionados tienen un estatus específico.
- La comisión tiene plenos poderes sobre los nombramientos de su personal mediante procesos transparentes.
- El presupuesto de la comisión es aprobado directamente por el Parlamento.
- El proceso financiero de la comisión garantiza el desembolso y liquidez.
- Auditoría transparente.

6. Conclusiones

El propósito de esta cartilla ha sido ofrecer una visión general de la independencia y la imparcialidad en la gestión electoral. También ha pretendido estimular el análisis de la clasificación establecida del diseño y la independencia estructural de los OGE, en un contexto que refleja con mayor precisión la gestión electoral que se encamina a la tercera década del siglo XXI. Sin embargo, el mensaje primordial de esta cartilla es que la gestión electoral independiente tiene múltiples facetas y depende en gran medida del contexto. Los principales atributos que establecen y mantienen la independencia en la gestión electoral deben considerarse desde una perspectiva jurídica y normativa, así como desde una perspectiva estructural y funcional.

Referencias y lecturas adicionales

African Union, *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, 2007, <<https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>>, accessed 27 October 2021.

Birch, S. and van Ham, C., 'Getting away with foul play? The importance of formal and informal oversight institutions for electoral integrity', *European Journal of Political Research*, 56/3 (2017), pp. 487-511, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12189>

Bulmer, E., *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, Constitution Building Primer No. 19 (Stockholm: International IDEA, 2019), <https://doi.org/10.31752/idea.2019.27>

Catt, H. et al., *Electoral Management Design*, Revised edition (Stockholm: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, accessed 30 August 2021

Council of Europe, Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, Venice Commission Document CDL-AD(2002)023rev2-cor, 18-19 October 2002

— *Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe – Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues*, Venice Commission Document CDL-AD(2006)018-e, 8-9 June 2006 (Council for Democratic Elections 17th meeting) and 9 10 June 2006 (Venice Commission 67th plenary session)

Elections Canada, 2021-22 *Departmental Plan* (Quebec: Elections Canada, 2021), <https://www.elections.ca/res/rep/rpp/dp2021/dp2021_e.pdf>, accessed 14 July 2021

Garnett, H. A. and van Ham, C., 'Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity', *International Political Science Review*, 40/3 (2019), pp. 313-34, <https://doi.org/10.1177/0192512119834573>

International IDEA, Electoral Management Design Database, 'Model of electoral management', [n.d.], <<https://www.idea.int/data-tools/question-view/130365>>, accessed 17 May 2021

- *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Stockholm: International IDEA, 2002), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/international-electoral-standards-guidelines-reviewing-legal-framework>>, accessed 14 July 2021

James, S. T. et al., ‘Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction’, *International Political Science Review*, 40/3 (2019), pp. 295-312, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512119828206>

Lara Otaola, M., ‘To include or not to include? Party representation in electoral institutions and confidence in elections: A comparative study of Latin America’, *Party Politics*, 24/5 (2018), pp. 598-608, <https://doi.org/10.1177/1354068816686418>

Maley, M., ‘Financing of Electoral Processes’, Presentation of the Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE) module, BRIDGE Financing of Elections Regional Workshop, Dili, 28-29 August 2019

Neufeld, H., ‘Harry Neufeld: Seven Insights on Election Financing’ [film] (Stockholm: International IDEA, 15 January 2020), <<https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/media/4745>>, accessed 14 July 2021

NPR, ‘Private donations helped pay for 2020 elections. Arizona Republicans say no more’, 11 March 2021, <<https://www.npr.org/2021/03/11/975746051/private-donations-helped-pay-for-2020-elections-arizona-republicans-say-no-more?t=1625654679705>>, accessed 14 July 2021

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Best Practices for Budgetary Transparency* (Paris: OECD, 2002), <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>>, accessed 14 July 2021

 - *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* (Paris: OECD, 2015), <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>, accessed 14 July 2021
 - *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (Paris: OECD, 2019), <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en#page1>, accessed 14 July 2021

Pal, M., ‘Electoral management bodies as a fourth-branch of government’, *Review of Constitutional Studies/Revue d’études constitutionnelles*, 21/1 (2016), pp. 85-114, <<https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Pal.pdf>>, accessed 30 August 2021

Shein, E. and Brown, A., *Covid-19 Briefing Series: Preserving Independent and Accountable Institutions* (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2020), <https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid_19_briefing_series_preserving_independent_and_accountable_institutions_september_2020.pdf>, accessed 14 July 2021

Shein, E. et al., *Leadership in Crisis: Ensuring Independence, Ethics and Resilience in the Electoral Process* (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2020), <https://www.ifes.org/sites/default/files/leadership_in_crisis_ensuring_independence_ethics_and_resilience_in_the_electoral_process.pdf>, accessed 14 July 2021

Thomas, P. G. and Gibson, L. R., *Comparative Assessment of Central Election Agencies* (Elections Canada, 2014), <https://www.elections.ca/res/rec/tech/comp/comp_e.pdf>, accessed 14 July 2021

United Nations, Human Rights Committee, General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 25 (57), UN document CCPR/C/21/Rev.1/Add.7

Van Aaken, A., 'Independent electoral management bodies and international election observer missions: any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework', *Constitutional Political Economy*, 20 (2009), pp. 292-322, <<https://doi.org/10.1007/s10602-008-9070-4>>

Lecturas adicionales

Asplund, E., 'Practitioner perspectives on financing of elections' [multimedia report], International IDEA, 24 January 2020, <<https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/practitioner-perspectives-financing-elections>>, accessed 14 July 2021

Austin, G., *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation* (Oxford: Oxford University Press, 1966)

Clark A., 'The relationship between political parties and their regulators', *Party Politics*, 23/6 (2017), pp. 646-56, <https://doi.org/10.1177/1354068815616027>

Clegg, M. et al., *The Hierarchy of Laws: Understanding and Implementing the Legal Frameworks that Govern Elections* (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2016), <https://www.ifes.org/sites/default/files/2016_ifes_hierarchy_of_laws.pdf>, accessed 16 July 2021

Douglas, M., *How Institutions Think* (London: Routledge and Keagan Paul, 1987)

Guess, G. M. and Leloup, L. T., *Comparative Public Budgeting: Global Perspectives on Taxing and Spending* (New York: State University of New York Press, 2011)

International Foundation for Electoral Systems (IFES) and United Nations Development Programme (UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* (Washington, DC: IFES, 2006), <https://www.ifes.org/sites/default/files/corepublcolor_2.pdf>, accessed 14 July 2021

International IDEA, *Emerging Trends and Challenges of Electoral Democracy in Africa*, International IDEA Policy Dialogue, 25-27 May 2016, Abuja, Nigeria (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/emerging-trends-and-challenges-electoral-democracy-africa>>, accessed 14 July 2021

Kelly, N., *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management* (Canberra: Australian National University Press, 2012)

Khaitan, T., 'Guarantor Institutions', *Asian Journal of Comparative Law*, Forthcoming (2022), <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3766137>>

Lijphart, A., *Patterns of Democracy* (Yale: Yale University Press, 2012)

Lipset, S. M., 'Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy', *American Political Science Review*, 53/1 (1959), pp. 69-105, <https://doi.org/10.2307/1951731>

National Audit Office (NAO), *A Short Guide to the Electoral Commission* (London: NAO, 2020), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/short_guide_The_Electoral-Commission_2020.pdf>, accessed 14 July 2021

New Zealand Electoral Commission, 'About the Electoral Commission' [webpage], <<https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/>>, accessed 14 July 2021

Renwick, A. and Kincaid, C., 'Why we need an independent Electoral Commission', The Constitution Unit Blog, 7 October 2020, <<https://constitutionunit.com/2020/10/07/why-we-need-an-independent-electoral-commission/>>, accessed 14 July 2021

Singh, S. K., 'How can we constitute a more impartial, non-partisan election commission?', *The Wire*, 9 May 2019, <<https://thewire.in/government/election-commission-independence>>, accessed 14 July 2021

Van Ham, C. and Lindberg, S., 'When guardians matter most: exploring the conditions under which electoral management body institutional design

affects election integrity', *Irish Political Studies*, 30/4 (2015), pp. 454-81, <https://doi.org/10.1080/07907184.2015.1099097>

Recursos en línea

The ACE Electoral Knowledge Network, 'Electoral Systems', <<https://aceproject.org/ace-en/topics/em/default>>, accessed 7 July 2021

Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE) Programme, <<http://www.bridge-project.org>>, accessed 14 July 2021

Constitute, website of the world's constitutions, <<https://www.constituteproject.org/>>, accessed 7 July 2021

International IDEA, Electoral Management Design Database, <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>>, accessed 13 September 2021

Anexo

Sobre el autor

Oliver Joseph es miembro del Programa de Procesos Electorales de IDEA Internacional. Cuenta con experiencia de trabajo mundial en asistencia electoral y apoyo a la gobernanza democrática a nivel político y profesional. En IDEA Internacional, su trabajo se centra en el fortalecimiento de la integridad de los procesos electorales, con énfasis en el diseño de la gestión electoral y regímenes especiales de votación. Anteriormente dirigió el proceso de registro de electores y de producción de células de votación para las autoridades locales del Reino Unido. También trabaja como observador y analista electoral en las misiones de observación y evaluación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE. Tiene un máster en Relaciones Internacionales y una licenciatura en Ciencias Políticas de la University College London (UCL).

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es promover la democracia en todo el mundo, como aspiración humana universal y facilitadora del desarrollo sostenible. Realizamos nuestra misión apoyando la construcción, el fortalecimiento y la salvaguarda de las instituciones y los procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestra visión es la de un mundo en el que los procesos, los actores y las instituciones democráticas sean inclusivos y responsables, y ofrezcan un desarrollo sostenible para todos.

¿Qué hacemos?

En nuestro trabajo nos centramos en tres áreas principales de impacto: los procesos electorales, los procesos de creación de constituciones, y la participación y representación política. Los temas de género e inclusión, sensibilidad a los conflictos y desarrollo sostenible se integran en todas nuestras áreas de trabajo.

IDEA Internacional proporciona análisis de las tendencias democráticas mundiales y regionales; produce conocimientos comparativos sobre las prácticas democráticas; ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades sobre temas de reforma a los que participan en los procesos democráticos, y convoca el diálogo sobre cuestiones relevantes para el debate público sobre la democracia y la construcción de la democracia.

¿Dónde trabajamos?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo y tenemos oficinas regionales y nacionales en África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es observador permanente ante las Naciones Unidas y está acreditado ante las instituciones de la Unión Europea.

<https://www.idea.int>

Acerca de esta serie

Las Cartillas de Procesos Electorales de IDEA Internacional están organizadas en torno a varios aspectos temáticos del ciclo electoral. Las cartillas tienen por objeto explicar a los responsables políticos, a los profesionales, a los funcionarios públicos y a las organizaciones de la sociedad civil las cuestiones existentes y las tendencias emergentes en materia electoral.

Las elecciones democráticas dependen de los organismos de gestión electoral (OGE) —las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales— que deben ser políticamente imparciales e independientes de la influencia del Gobierno. Esta cartilla examina las dimensiones normativas, estructurales y funcionales de la independencia de los OGE, como las protecciones constitucionales y legislativas, sus autoridades principales y la composición de la organización, las competencias y las atribuciones sobre las actividades del ciclo electoral, así como las relaciones de los OGE con el Gobierno y otras entidades públicas.

La independencia estructural —instituciones formalmente independientes— aumenta la capacidad del OGE de defenderse sólidamente de los intentos de debilitar su legitimidad. La independencia funcional garantiza que los OGE tengan autonomía en los procesos de toma de decisiones, en el cumplimiento de su mandato y en los mecanismos de elaboración de presupuestos y financiación de sus gastos operativos, y de realización de actividades del ciclo electoral.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: 468 698 37 00
Correo: info@idea.int
Página web: www.idea.int ISBN: 978917671498 (PDF)