

05-07-2023

REGIONAL BALANCE

INDEPENDENCE OF ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

COORDINATION COMMITTEE

Alejandra Barrios Cabrera
Directora MOE Nacional- Colombia
Misión de Observación Electoral

Octael Nieto Vazquez
Alianza Cívica- México

Andrés Araya Montezuma
Costa Rica Integra



Escanee este código
QR y descargue este
documento

Electoral Observation and Integrity Network – EOI Network Latin America

INTRODUCTION

Elections are the fundamental axis of a democratic system. The Electoral Management Bodies (hereinafter EMB), both in terms of organization or logistics, arbitration and justice, display different arrangements in the various countries of the region, as a result of the political system, the democratic culture and, above all, the institutional settings aimed at providing trust and credibility to the electoral processes and results.

Regardless of the form of the electoral architecture that has been established in the different countries of the Americas, it is clear that the degree of independence is not defined by it, i.e., whether they are concentrated or deconcentrated EMB. Rather, the degree of independence can be determined by the level of compliance with a series of criteria or elements related to their arrangement and the level of autonomy in aspects such as their operation, technical capacity to develop their duties, and the type of relationship they have with the other branches of government, political organizations, and civil society.

In this analysis it is also important to take into account the distance between what the norm establishes regarding the above mentioned issues and what actually happens in practice. These differences are usually identified by electoral observation organizations. Finally, citizen perception is another mechanism for assessing the independence and credibility of the EMBs.

Therefore, within the framework of the meetings of the Roundtable for Safeguarding the Independence of Electoral Management Bodies of the GNSEI, this document examines the degree of autonomy of EMBs in the Latin American and Caribbean region. The objective is to contribute to understanding the extent and complexity of the problem while creating GNSEI's programs in the roundtables to address priority issues. With this in mind, the information and evaluation of the level of independence of the EBs was collected from the members of the Electoral Observation and Integrity Network/Lima Agreement (hereinafter referred to as the EOI Network/Lima Agreement), based on the electoral observation exercises in their countries.

I. CHARACTERIZATION OF THE ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

Although the electoral architecture of the EMBs is not related to their degree of independence, it is important to understand aspects of how their work and the challenges they eventually face. There are countries in which the duties are concentrated in a single EMB, responsible for managing, organizing, and leading the elections. They are also responsible for controlling and monitoring electoral campaigns to ensure that procedures and resolutions are in accordance with the law and protect or restore the exercise of political-electoral rights. They are also in charge of the judicial resolution of conflicts related to the electoral process. Examples of these cases are the Superior Electoral Court of Brazil, the Electoral Court of Uruguay, the Electoral Tribunal of Panama,

the Supreme Electoral Court of Costa Rica, and the Supreme Electoral Court of El Salvador.

Other countries have opted for a deconcentrated model, in which two or more EMBs are responsible for the logistical organization, arbitration or governance of elections and jurisdictional control of elections. In the region, examples of this model are varied and very different.

The following table presents a summary of the electoral architecture of Latin American and Caribbean countries based on whether their EMBs are concentrated or deconcentrated.

Table 1. Models of EMB by Latin American and Caribbean country

Country	Electoral Management Body	Functions	Characterization
Argentina	National Electoral Chamber (Cámara Nacional Electoral - CNE)	Judiciary	Deconcentrated
	National Electoral Directorate (Dirección Nacional de Electoral - DINE)	Administrative	
Bolivia	Pluri-national Electoral Body – Supreme Electoral Court (Órgano electoral Plurinacional - Tribunal Supremo Electoral - TSE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Brazil	Superior Electoral Court (Tribunal Superior Electoral - TSE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Colombia	National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral - CNE)	Judiciary	Deconcentrated
	National Civil Registry (Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC)	Administrative	
	5th Section of the Council of State (Consejo de Estado sección 5ta)	Judiciary	
Costa Rica	Supreme Electoral Court (Tribunal Supremo de Elecciones - TSE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Ecuador	National Electoral Council (Consejo Nacional Electoral - CNE)	Administrative	Deconcentrated
	Electoral Contentious Court (Tribunal Contencioso Electoral - TCE)	Judiciary	

El Salvador	Supreme Electoral Court (Tribunal Supremo Electoral -TSE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Guatemala	Supreme Electoral Court (Tribunal Supremo Electoral -TSE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Mexico	National Electoral Institute (Instituto Nacional Electoral - INE)	Administrative	Deconcentrated
	Electoral Tribunal of the Federal Judiciary Branch (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF)	Judiciary	
Panama	Electoral Tribunal (Tribunal Electoral -TE)	Administrative and judiciary	Concentrated
Peru	National Office of Electoral Processes (Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE)	Administrative	Deconcentrated
	National Civil Registry (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)	Administrative	
	National Jury of Elections (Jurado Nacional de Elecciones - JNE)	Judiciary	
Dominican Republic	Central Electoral Board (Junta Central Electoral - JCE)	Administrative	Deconcentrated
	Superior Electoral Court (Tribunal Superior Electoral - TSE)	Judiciary	

Source: Own elaboration based on the normative review

II. FACTORS THAT MAY INFLUENCE THE LEVEL OF INDEPENDENCE OF ELECTORAL MANAGEMENT BODIES

Regardless of the EMB model of each country, there are several factors that may influence the level of institutional independence of the electoral bodies. Based on the principles of the independence of judicial bodies, although in many countries the nature of the EMBs is administrative, it is relevant to analyze the rules for their (i) appointment; (ii) permanence; (iii) financial autonomy, which includes having sufficient resources for the exercise of their duties; and (iv) measures to safeguard against external pressures.

1. Appointment of EMB members

Although a fundamental characteristic of an independent EMB is that the executive branch does not participate in its appointment, the participation of different bodies and specific procedures have been tes-

ted in the region, seeking political independence. In any case, it is necessary to establish an objective and transparent selection method and criteria.

In the Americas there are examples of EMB whose members:

- (i) Are nominated and appointed by the legislative body, with different majorities (Colombia -CNE, Uruguay -CE- and Dominican Republic - JCE);
- (ii) Are selected through a process that privileges merit and professionalism, and are appointed by a qualified majority of the legislative body (Mexico - INE), the judiciary (Colombia -RNEC), or another body (Ecuador - TCE);
- (iii) Are the result of a procedure in which both the judiciary and the legislature (Mexico -TEPJF) participate;

- (iv) Are chosen by each of the branches of government (Panama - TE);
- (v) Are selected by a qualified majority of a judiciary body (Costa Rica - TSE);
- (vi) Are nominated by the Judiciary and a Bar Association and appointed by the Executive (Brazil -TSE- and Argentina - CNE);
- (vii) Are directly selected by the Executive (Argentina - DINE); or
- (viii) Are nominated by the political parties and an organ of the judiciary and elected by different majorities in the legislature (El Salvador).

2. Permanence/immovability of EMB members

One of the basic conditions for EMB members to maintain their independence is the security of their tenure. Otherwise, they are susceptible to pressures from different actors, mainly, those who participate or influence on the renewal of their position.

In all the countries of the region analyzed, except Argentina, the members of the EMBs are appointed for a fixed term, which varies from country to country (minimum 2 years in Brazil and maximum 9 years in Mexico, with a gradual method of renewals every three years¹). In some countries, EMB members may be reelected (for example, in Brazil for another 2 years and in Costa Rica and in El Salvador, both indefinitely). Among these cases, the example of El Salvador stands out, since its appointment period is directly linked to the presidential term. In the case of Argentina, the members of the National Electoral Chamber are appointed on a permanent basis until their retirement, and the National Electoral Director remains in office until the end of the presidential term or until the Executive Branch decides.

Regarding special procedures and greater protection against removal during the period in which they hold office: in Mexico and Brazil it is through impeachment; in Colombia, through a special jurisdiction granted by the Supreme Court of Justice, upon ac-

cusation by the Prosecutor's Office. In Ecuador, they are subject to prosecution, except during electoral periods, and while in office they acquire immunity, so they may not be deprived of their liberty or criminally prosecuted². Finally, in El Salvador, the legislation does not contemplate removal from office, however, the cases of removal experienced so far are a consequence of impeachment and unconstitutional vices in their appointment.

3. Financial autonomy of EMBs

The EMBs need to have the necessary resources to perform their duties adequately. Limitations or conditions to financial autonomy may impact the EMB's independence, since the lack of resources may translate into an indirect control mechanism over its decisions and actions. Thus, there is a direct correlation between the EMBs' financial autonomy and their degree of independence. It is also essential to provide the EMBs with the capacity to administer and manage these resources, which must be accompanied by transparent accountability mechanisms for their use.

However, due to the different models of the EMBs, how financial resources are allocated varies from one country to another, through different mechanisms and with different impacts:

- (i) Complete budgetary autonomy and sufficient resources (Costa Rica, Dominican Republic and Brazil, the latter being part of the judiciary);
- (ii) Budgetary autonomy but with unjustified budget cuts (Mexico³) or an allocation of resources that is dependent on the government (Ecuador);
- (iii) With sufficient resources, but dependent on other bodies of the State to determine its budget (Colombia⁴); and
- (iv) No financial autonomy and dependent on the government for approval and the allocation of resources (El Salvador).

¹Other periods of fixed term are 4 years in Colombia and the Dominican Republic, 5 years in El Salvador and 6 years in Costa Rica.

²Except in cases of flagrante delicto, family violence and other exceptions provided by law.

³This has led to the extreme case where the INE had to organize a recall process in 2022 without having the resources allocated for it.

⁴Colombia is a sui generis case, because although the Constitution establishes the financial autonomy of the National Electoral Council -the body in charge of the surveillance, control and governance of the electoral process, the National Civil Registry is the body in charge of the budget, that receives, manages and distributes the resources among the electoral authorities.

4. Safeguard measures to external pressures

The responsibilities and obligations of the EMBs in the decision-making processes and the deployment of electoral logistics imply a high demand for access to information and transparency in the relationships with different actors involved in the electoral contest.

In this regard, it is important to have clear rules on the conflicts of interest that EMB members may have; the form and scope of relationships with their suppliers, political organizations, other state bodies, and civil society.

In this regard, in different countries of the region, the electoral authorities must fulfill an asset declaration at the beginning of their term in office and in some cases, at the end of their term (El Salvador and Mexico). In others, they are required to present these declarations and an authorization to access their bank accounts (Ecuador). And there will be others that also required to submit conflict of interest declarations (Mexico and Colombia).

III. PERCEPTION OF THE CITIZENRY AND OF THE ELECTORAL OBSERVATION ORGANIZATIONS

The legitimacy of public institutions is based on the citizenry's credibility and trust. This is particularly relevant in the case of the EMBs, since they are in charge of convening citizens to participate in the election processes of those who will govern and represent them. Internationally, there are different indexes that allow measuring the degree of credibility of the authorities.

In particular, the 2021 Americas Barometer showed that during 2012 and 2021, trust in Latin American electoral systems remained at an average of 40%⁵. In addition, a common latent concern in Latin American countries is the belief of an incorrect vote count by the EMBs⁶. Only in Uruguay and Chile more than 75% and 60% of the society, respectively, have the credibility and trust in the EMBs for a correct vote count⁷.

In this respect, it should be noted that the credibility of the results of a free and fair electoral process is based on the strength of the electoral legal framework, the integrity of the EMB, the dispute resolution processes, and the transparency and publication of the proceedings of the electoral system⁸. This prevents corrupt actors from seeking to preserve individual interests or political party

impositions through the manipulation of electoral judicial processes⁹.

However, according to the results of the observation carried out by the EOI Network on the EMBs, it is possible to appreciate the gap that exists between what are the standards regarding the issues described in the previous section and what actually happens in practice. In particular, the EOI Network identified the following:

- (i) In Argentina, the National Electoral Chamber enjoys the prestige of citizens and civil society organizations working on electoral issues. The most discussed institution is the National Electoral Directorate, which depends on the National Executive Power. Beyond this historical discussion on whether there should be an independent autonomous body, or whether the entire electoral process should pass to the Judiciary, the EMB in Argentina presents good performance standards.
- (ii) In Brazil, the Supreme Electoral Court is independent and impartial, but has a lot of protagonism, which generates the perception that some of its

⁵LAPOP. LAPOP's 2021 Americas Barometer takes the Pulse of Democracy, p. 40. Retrieved at: www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SA.pdf.

⁶Ibid., p. 44.

⁷Ibid.

⁸International Foundation for Electoral Systems. Election Audits: International Principles that Protect Election Integrity, p. 2. Retrieved at: www.ifes.org/sites/default/files/migrate/2015_ifes_di_election_audit_white_paper.pdf

⁹International Foundation for Electoral System. Judicial independence and integrity. Retrieved at: www.ifes.org/our-expertise/anti-corruption-democratic-trust/judicial-independence-integrity

decisions are political (more in response to its own political preferences than to a direct influence of the governments but impacting the elections and the outcome of the ballot box¹⁰). In some cases there have been allegations of partiality on the part of some judges, which has a direct impact on public trust and public opinion.

In terms of transparency, although electoral data is public, there are not many opportunities for citizens to participate in decision-making, although this depends on who occupies the presidency of the Tribunal. Specifically in the analysis of electoral reforms, there is little participation of civil society, despite the fact that different channels have been opened in recent years (such as public hearings and open data for public consultation). In fact, all the latest electoral reforms in Brazil were aimed at impacting the electoral process, with the objective of eliminating certain actors from the political game, although this is not publicly confessed.

(iii) In Colombia, the EMBs as institutions enjoy acceptable levels of trust. However, the greatest number of objections are focused on the election process of the CNE, since the intervention of political organizations in its nomination and the Congress in its election goes against the principle of partisan independence. On the other hand, in relation to the National Civil Registry, although transparency mechanisms have been proposed for the election of its head, one of the major criticisms made to this EMB is related to the risk of clientelism and loss of partisan independence on the part of its officials, since the highest levels are freely appointed and removed, which prevents their professionalization and specialization.

Regarding financial and administrative autonomy, there is a clear imbalance between the two bodies that comprise the electoral authority. The National Civil Registry has this autonomy, accompanied by a great discretion in the contracting processes due to the fact that these are covered by national security

contracting norms. On the other hand, the National Electoral Council, whose mission is the surveillance, inspection and total control of the electoral activity, depends financially on the National Civil Registry. Additionally, this Council does not have territorial presence and needs to be strengthened in its technical capacity to fulfill its responsibilities.

(iv) In Costa Rica, the Electoral Supreme Court enjoys full independence and professionalization in its organization, institutional performance and decision making. As a concentrated entity, it is considered the fourth power of the Republic. The Electoral Supreme Court members are perceived as very impartial and adherent to electoral regulations. In general, this court is quite transparent in its decision making and institutional performance; however, it is quite conservative in its media presence and less exposed to public scrutiny.

The Electoral Supreme Court has the initiative to present bills and reforms before the Legislative Assembly, which are never consulted nor are debates generated prior to their presentation before Congress. In this sense, the participation of civil society is null in terms of the presentation of reforms, which limits the participation of diverse groups.

(v) In Ecuador, the mechanism of appointment of the Electoral Contentious Court, citizen in its origin¹¹, has always been questioned. The selection processes implemented by the Council of Citizen Participation (part of the "Fifth Power") generate doubts since many times those selected have had a previous background of political militancy and/or closeness to the governments in power. In any case, the perception of the impartiality and technical work of its members is variable, depending on the people and the territories.

The latest reform process (2019) was perceived as more participatory than previous ones (2008 to 2017) where the existence of a hegemonic political force (in those periods) limited plural debate.

¹⁰This is very often the case with the application of the "clean record" law, which disqualifies many candidates, including elected ones, based on the grounds that may be considered discretionary and imprecise in its legal concept.

¹¹Prior to this model, the members of the EMB were representatives of the most voted parties (of purely political origin).

(vi) To date in El Salvador, the final results of electoral processes held since 1994 have not been questioned and important steps have been taken in terms of reforms to facilitate the exercise of suffrage and the development of political parties, among others. Nevertheless, the electoral observation missions have repeatedly pointed out flaws due to the lack of independence in the performance of the EMB because of the weight of the political parties in its integration, which has negatively influenced inclusion and control. It has also been highlighted the institutional weaknesses and little development of the Supreme Electoral Court's professionalism, which is evidenced in the low jurisdictional capacity, along with a weak regulation of the jurisdictional function, generating an almost null institutional development for the control of political party financing.

Today, facing the presidential, legislative and municipal elections of February and March 2024, the EMB is once again putting its independence and capacity to the test. Among others, delays are evident in the contracting of the company that will develop the electronic modality for the vote from abroad and continues to show weaknesses in the control of electoral propaganda. In the case of the presidential reelection, which was enabled by judicial means, the EMB has publicly stated that it will abide by the ruling. Likewise, eight months before the elections, the Legislative Assembly continues to approve reforms that have an impact on the integration of popularly elected authorities, modifications that the EMB complies with, making the adjustments almost immediately.

(vii) In Guatemala, in the last 8 years there has been a very marked deterioration of the electoral institutionality to the point that only 17 percent of the citizenry trusts its work. The current electoral authorities have been accused of corruption (with respect to the resources allocated to them) and lack of independence in the eyes of practically all actors in society.

As for the debates on electoral reforms, these are very poor and closed to partisan political actors; the participation of specialists and specialized organizations is highly limited.

(viii) In Mexico, the overall perception is that the performance of EMBs has been impartial to political parties and forces. However, their impartiality was highly questioned by the runner up (current president) in the 2006 elections. This undermined the credibility of the EMBs, particularly among their supporters, although with little resonance among the general public. During the last two or three years, this autonomy has been threatened by the president and the incumbent party, both formally through constitutional reform initiatives (recently dismissed by the Supreme Court), as well as through accusations of excesses and privileges of the councilors and conspiracy theories of a perverse exercise of power, generating a division in public opinion regarding the EMBs. As for the electoral prosecutors' offices, there have been accusations of links between the Electoral Prosecutor and the interests of executive powers, by the presidents and governors.

The EMBs are transparent in their decisions, information and agenda; however, the closeness between electoral institutions and social organizations has had ups and downs. In general, electoral institutions show more closeness with political parties than openness with citizens. On the other hand, although electoral reforms are common, the debates regarding them are totally co-opted by the political parties present in Congress, leaving aside the legal mandates to include citizens. This intensifies impunity in the face of the most common problems, such as electoral clientelism, illicit financing of electoral campaigns and electoral violence, commonly omitted from these reforms.

(ix) In Panama, in recent years, the credibility of the Electoral Court has been greatly reduced due to the lack of independence from the parties. This has increased distrust towards the electoral authorities. It is also perceived that there is a lack of transparency and integrity in decision making. On the other hand, the openness to participate in the debates on electoral reforms is minimal, limited and controlled.

(x) In the Dominican Republic, in the last 3 years, a greater independence of the members of the Central Electoral Board has become clearer since in its constitution a more diverse representation has been

achieved, with a slightly lesser weight given to the political parties. However, previously, the fact that EMBs have been linked to political parties has had an impact on the transparency of the processes, their decisions, possible favoring particular interests and obstacles for civil society to exercise control over their functions.

During the discussions on electoral reforms, multiple actors have been allowed to participate in diffe-

rent scenarios; however, partisan interests are predominant in Congress and have not allowed progress to be made on important reforms for the electoral regime.

(xi) In Uruguay, EMBs are political in nature and represent the entire partisan spectrum. Even so, they enjoy enormous respect across the spectrum, and a perception of impartiality. It is also an open and transparent institution.

IV. BEST PRACTICES

The analysis of electoral governance shows that there are still obstacles to overcome. Among them, ensuring the full independence, transparency, credibility and legitimacy of the EMBs. Therefore, the EOI Network/Lima Agreement identified the main shortcomings that makes impossible for the EMBs of the countries that join this network to enjoy independence and legitimacy. Nevertheless, the experiences of the different countries in the region highlight some good practices that have a positive impact on the independence of the EMBs.

- (i) Regarding the appointment of the members of the EMBs, it is essential to ensure transparency in the process and the establishment of spaces for civil society to participate either by asking questions (in case interviews are conducted) or by providing information relevant to the suitability of those who aspire to the position.
- (ii) The specialization and professionalization of the members of the EMBs is also essential for the fulfillment of their obligations, within the framework of the mandates set forth by the electoral regulations.

(iii) EMBs cannot develop their functions in isolation. It is necessary to establish spaces for dialogue with civil society organizations, as well as with political organizations and other interested actors, as this results in a better development of the electoral process. In particular, it is important to maintain a dialogue with national electoral observation organizations.

(iv) While the independence of EMBs is necessary to generate legitimacy in electoral processes and their results, transparency and accountability in their actions are equally important. Related to the previous point, effective citizen participation in democratic processes requires clear, accurate, proactive and open information.

(v) At the level of electoral reforms, although the power of legislative initiative of the EMBs can be positive, given their technical and impartial knowledge on the subject, it must also be accompanied by inclusive spaces for dialogue and participation, which take into account the barriers, obstacles, difficulties and needs of the different sectors of the population.



05-07-2023

BALANCE REGIONAL

INDEPENDENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES

COMITÉ DE COORDINACIÓN

Alejandra Barrios Cabrera
Directora MOE Nacional- Colombia
Misión de Observación Electoral

Octael Nieto Vazquez
Alianza Cívica- México

Andrés Araya Montezuma
Costa Rica Integra



Escanee este código
QR y descargue este
documento

Red de Observación e Integridad Electoral - Red OIE América Latina

INTRODUCCIÓN

Las elecciones son el eje fundamental de un sistema democrático. Los Organismos Electorales (en adelante OE), tanto de organización o logística, de arbitraje y de justicia presentan conformaciones distintas en los diversos países de la región que son el resultado del sistema político, de la cultura democrática y sobre todo, de los arreglos institucionales tendientes a dotar de confianza y credibilidad a los procesos y resultados electorales.

Indistintamente de la forma de la arquitectura electoral que se ha establecido en los diferentes países de las américas, es claro que el grado de independencia no es definida por esta, es decir, si son OE concentrados o desconcentrados. El grado de independencia puede más bien determinarse por el nivel de cumplimiento de una serie de criterios o elementos relacionados con su conformación y el nivel de autonomía en aspectos tales como su funcionamiento, la capacidad técnica para el desarrollo de sus funciones y el tipo de relación que tienen con las otras ramas del poder, las organizaciones políticas y la sociedad civil.

En este análisis también es importante tener en cuenta la distancia que existe entre lo que la norma señala en torno a los temas anteriormente expuestos y lo que realmente pasa en la práctica. Distancias que usualmente son identificadas por las organizaciones de observación electoral. Finalmente, la percepción ciudadana es otro mecanismo para valorar la independencia y credibilidad de los OE.

Por ello, en el marco de las reuniones de la Mesa de Salvaguarda de la Independencia de los Órganos de Gestión Electoral de la GNSEI, este documento examina el grado de autonomía de los OE en la región de América Latina y el Caribe. El objetivo es contribuir a la comprensión de la magnitud y la complejidad del problema durante la creación de los programas de trabajo de las mesas de temas prioritarios de GNSEI. Para esta razón, se recolectó información y una evaluación del nivel de independencia de los OE, por parte de los integrantes de la Red de Observación e Integridad Electoral/Acuerdo de Lima (en adelante Red OIE Acuerdo de Lima) a partir de los ejercicios de observación electoral sobre sus respectivos países.

I. CARACTERIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Si bien la arquitectura electoral de los OE no guarda relación con su grado de independencia, es relevante para la comprensión tanto de su funcionamiento, como de los cuestionamientos de los que, eventualmente, son objeto. Hay países en los que las funciones están concentradas en un solo OE, responsable de la gestión, organización y dirección de las elecciones. Así mismo, del control y vigilancia de las campañas electorales para garantizar que los procedimientos y resoluciones se ajusten a derecho y protejan o restauren el goce de los derechos político-electorales. También están encargados de la solución judicial de los conflictos relacionados con el proceso electoral. En este supuesto se encuentran el Tribunal Superior Electoral de Brasil, la Corte Electoral

de Uruguay, el Tribunal Electoral de Panamá, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

Otros países han optado por un modelo desconcentrado, en el que dos o más OE son los responsables de la organización logística, el arbitraje o gobernanza de las elecciones y del control jurisdiccional de las mismas. Son variados y muy distintos los ejemplos de este modelo en la región.

En la tabla siguiente se presenta un resumen que da cuenta del modelo de la arquitectura electoral de los países de América Latina y el Caribe con relación a si sus OE son concentrados o desconcentrados.

Tabla No. 1 Modelo de los OE por país de América Latina y el Caribe

País	Organismo electoral	Funciones	Caracterización
Argentina	Cámara Nacional Electoral (CNE)	Judiciales	Desconcentradas
	Dirección Nacional de Electoral (DINE)	Administrativas	
Bolivia	Órgano electoral Plurinacional - Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Administrativas y judiciales	Concentradas
Brasil	Tribunal Superior Electoral (TSE)	Administrativas y judiciales	Concentradas
Colombia	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Judiciales	Desconcentradas
	Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)	Administrativas	
	Consejo de Estado sección 5ta	Judiciales	
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	Administrativas y judiciales	Concentradas
Ecuador	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Administrativas	Desconcentradas
	Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	Judiciales	
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Administrativas y judiciales	Concentradas

Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Administrativas y judiciales	Concentradas
México	Instituto Nacional Electoral (INE)	Administrativas	Desconcentradas
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	Judiciales	
Panamá	Tribunal Electoral (TE)	Administrativas y judiciales	Concentradas
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Administrativas	Desconcentradas
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Administrativas	
	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Judiciales	
República Dominicana	Junta Central Electoral (JCE)	Administrativas	Desconcentradas
	Tribunal Superior Electoral (TSE)	Judiciales	

Source: Own elaboration based on the normative review

II. ELEMENTOS QUE PUEDEN INFLUIR EN LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL DE INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Independientemente del modelo de OE de cada país, son varios los elementos que pueden influir en la determinación del nivel de independencia -institucional- de los organismos electorales. Siguiendo los principios sobre la independencia de los órganos judiciales, aunque en muchos países la naturaleza de los OE es administrativa, resulta relevante el análisis de las reglas para su (i) nombramiento; (ii) permanencia; (iii) autonomía financiera, que incluye que cuenten con los recursos suficientes para el ejercicio de sus funciones; y (iv) medidas de salvaguarda a presiones externas.

1. Nombramiento de los integrantes de los OE

Aunque una característica fundamental de un OE independiente es que el poder ejecutivo no participe en su designación, en la región se ha ensayado la participación de distintos órganos y procedimientos

específicos, buscando su independencia política. En cualquier caso, es necesario el establecimiento de un método y criterios de selección objetivos y transparentes.

En las Américas hay ejemplos de OE cuyos integrantes:

- (i) Son propuestos y designados por el órgano legislativo, con diferentes mayorías (Colombia -CNE-, Uruguay -CE- y República Dominicana -JCE-);
- (ii) Son seleccionados a través de un proceso que privilegia el mérito y la profesionalización, y son designados por una mayoría calificada del órgano legislativo (México -INE-), por el poder judicial (Colombia -RNEC-), o por otro órgano (Ecuador -TCE-);
- (iii) Son resultantes de un procedimiento en el que participan tanto el poder judicial como el legislativo (México -TEPJF-);

- (iv) Son escogidos por cada una de las ramas del poder (Panamá -TE-); o
- (v) Son seleccionados por una mayoría calificada de un órgano del poder judicial (Costa Rica -TSE-).
- (vi) Son propuestos por el Poder Judicial y un Colegio de Abogados, y nombrados por el Ejecutivo (Brasil y Argentina -CNE-).
- (vii) Selección directa del Ejecutivo (Argentina -DINE-).
- (viii) Son propuestos por los partidos políticos y un órgano del poder judicial y electos por diferentes mayorías en el poder legislativo (El Salvador).

2. Permanencia / inamovilidad de los integrantes de los OE

Una de las condiciones básicas para que los integrantes de los OE mantengan su independencia es la seguridad de la permanencia en su cargo. De lo contrario, éstos son susceptibles a presiones de diferentes actores, principalmente aquellos que participan o influyen en la renovación de su cargo.

En todos los países de la región analizados, salvo Argentina, los integrantes de los OE son nombrados por un periodo fijo, que varía según el país (siendo 2 años el mínimo, en Brasil, y el máximo de 9 años en México, con un método escalonado de renovaciones cada tres años¹). En algunos países, los miembros de los OE pueden ser reelectos (por ejemplo en Brasil -por otros 2 años-, en Costa Rica y en El Salvador -ambos de forma indefinida-). De estos, destaca el caso de El Salvador, pues su periodo de nombramiento está directamente vinculado al periodo presidencial. En el caso de Argentina los miembros de la CNE son nombrados en forma permanente hasta su jubilación, y el Director Nacional Electoral dura en sus funciones hasta finalizar el mandato presidencial o hasta que el Poder Ejecutivo lo decida.

En lo referente a procedimientos especiales y de protección reforzada frente a la remoción durante el periodo en el que ejercen su cargo: en México y Brasil

es mediante juicio político; en Colombia, a través de un fuero especial que le da la competencia a la Corte Suprema de Justicia, previa acusación de la Fiscalía. En Ecuador son sujetos de enjuiciamiento, salvo en período electoral, y mientras ejercen sus funciones adquieren inmunidad, por lo que no podrán ser privados de su libertad ni procesados penalmente². Por último, en El Salvador, la legislación no contempla la remoción del cargo, sin embargo, los casos de remoción experimentados, responden a juicio político y a vicios de inconstitucionalidad en su nombramiento.

3. Autonomía financiera de los OE

Los OE requieren contar con los recursos necesarios para ejercer sus funciones de manera adecuada. Las limitaciones o condicionamientos a la autonomía financiera pueden impactar la independencia del OE, pues la carencia de recursos puede traducirse en un mecanismo indirecto de control sobre sus decisiones y acciones, por lo que hay una correlación directa entre la autonomía financiera de los OE con su grado de independencia. Asimismo, es esencial dotar a los OE de capacidad para la administración y gestión de estos recursos, lo cual debe estar acompañado de mecanismos transparentes de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los mismos.

Sin embargo, derivado del modelo mismo de los distintos OE, la forma de asignación de recursos financieros varía de un país a otro, a través de mecanismos distintos y con impactos diferenciados:

- (i) Con una autonomía financiera plena para el ejercicio de su presupuesto y una dotación suficiente de recursos (Costa Rica, República Dominicana y Brasil, este último, al formar parte del poder judicial);
- (ii) Con autonomía financiera para el ejercicio de su presupuesto, pero una reducción injustificada de los recursos (México³), o una asignación que depende del gobierno (Ecuador);
- (iii) Con recursos suficientes, pero haciendo depender la determinación y ejercicio de su presupuesto de otros órganos del Estado (Colombia⁴); y

¹Otros periodos distintos de permanencia son de 4 años en Colombia y República Dominicana, 5 años en El Salvador y 6 años en Costa Rica.

²Salvo los casos de delito flagrante, violencia familiar y otras excepciones previstas en la legislación.

³Esto ha llevado al extremo de que el INE tuviera que organizar un proceso de revocación de mandato en el 2022 sin contar con recursos asignados para ello.

⁴Colombia es un caso sui generis, pues si bien la Constitución establece la autonomía financiera del CNE -órgano encargado de la vigilancia, control y la gobernanza del proceso electoral-, la RNEC es la que presupuesta, recibe, gestiona y distribuye los recursos entre las autoridades electorales.

(iv) Sin autonomía financiera, y una dependencia del gobierno para la aprobación y transferencia de recursos (El Salvador).

4. Medidas de salvaguarda a presiones externas

Las responsabilidades y obligaciones de los OE en los procesos de toma de decisiones y de despliegue de la logística electoral implica una alta exigencia de acceso a la información y transparencia en las relaciones que establece con los diferentes actores involucrados en la contienda electoral.

En tal sentido es importante tener reglas claras sobre los conflictos de interés que podrían tener los miembros

de los OE; la forma y alcances de las relaciones con sus proveedores, las organizaciones políticas, otros órganos del estado y la sociedad civil.

Al respecto, en distintos países de la región, las autoridades electorales deben cumplir con los registros de información patrimonial al inicio de su gestión. En unos casos, también al final de la misma (El Salvador y México). En otros, se les requiere acompañarlas de una autorización para el acceso a sus cuentas bancarias (Ecuador). En otros más, también se requiere que entreguen declaraciones de conflicto de interés (México y Colombia

III. PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La legitimidad de las instituciones públicas tiene como base la credibilidad y confianza de la ciudadanía frente a ellas. Lo anterior es particularmente relevante en el caso de los OE, pues son los encargados de convocar a la ciudadanía a participar en los procesos de elección de quienes les gobernarán y representarán. A nivel internacional, existen distintos índices que permiten medir el grado de confiabilidad de cara a las Autoridades.

En particular, en El Barómetro de las Américas de 2021 demostró que durante el 2012 y 2021 la confianza en los sistemas electorales latinoamericanos se mantuvo en un promedio del 40%⁵. Además de ello, una generalidad latente en los países latinoamericanos es la creencia de un conteo de votos incorrecto por parte de los OE⁶. Solo en Uruguay y Chile más del 75% y 60% de la sociedad respectivamente, tiene la credibilidad y la confianza en las OE de un conteo de votos correcto⁷.

En ese orden, cabe destacar que la credibilidad en los resultados de un proceso electoral libre y justo versa sobre la fuerza del marco legal electoral, la integridad del OE de gestión, el proceso de resolución de disputas y la transparencia y la publicación de las actuaciones del

sistema electoral⁸. De esa manera, se evita que actores corruptos busquen preservar los intereses individuales o imposiciones de partidos políticos a través de la manipulación de los procesos judiciales electorales⁹.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados de la observación realizada por la Red OIE sobre los OE, se logra apreciar la distancia que existe entre lo que la norma señala en torno a los temas expuestos en el apartado anterior y lo que realmente pasa en la práctica. En particular, la RedOIE identificó lo siguiente:

(i) En Argentina, la Cámara Nacional Electoral cuenta con el prestigio de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas electorales. La institución más discutida es la Dirección Nacional Electoral que depende del Poder Ejecutivo Nacional. Más allá de esta discusión histórica sobre si debe existir un organismo independiente autónomo, o si todo el proceso electoral debe pasar al Poder Judicial, el OE en Argentina goza de buenos estándares de funcionamiento. performance standards.

⁵LAPOP. El Barómetro de las Américas de 2021 de LAPOP toma el Pulso de la Democracia. Pág. 40. Encontrado en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf

⁶Ibidem. Pág. 44

⁷Ibidem.

⁸International Foundation for Electoral Systems. Election Audits: International Principles that Protect Election Integrity. Pág. 2.

⁹International Foundation for Electoral System. Judicial independence & integrity. Encontrado en: <https://www.ifes.org/our-expertise/anti-corruption-democratic-trust/judicial-independence-integrity>

(ii) En Brasil, el TSE es independiente e imparcial, pero tiene mucho protagonismo, lo que genera la percepción de que algunas de sus decisiones son políticas (más atendiendo a sus propias preferencias políticas que a una influencia directa de gobiernos, pero que impactan en las elecciones y el resultado de las urnas¹⁰). Han habido señalamientos de parcialidad de algunos magistrados en casos relevantes, lo que impacta directamente en la confianza y la opinión pública.

En materia de transparencia, aunque los datos electorales son públicos, no hay muchas oportunidades para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones, aunque ello depende de quien ocupa la presidencia del Tribunal. Específicamente en el análisis de reformas electorales, hay poca inclusión a la participación de la sociedad civil, a pesar de que se han abierto distintos canales para ello en los últimos años (como audiencias públicas y datos abiertos para consulta pública). De hecho, todas las últimas reformas electorales en Brasil tuvieron como objetivo impactar el proceso electoral, con el objetivo de alcanzar a eliminar a determinados actores del juego político, aunque esto no se confiese públicamente.

(iii) En Colombia, los OE cuentan, como instituciones, con unos niveles aceptables de confianza. Sin embargo, el mayor número de reparos se han centrado en el proceso de elección del CNE, pues la intervención de las organizaciones políticas en sus postulación y el Congreso en su elección, van en contra del principio de independencia partidista. De otra parte, con relación a la RNEC, si bien se han propuesto mecanismos de transparencia para la elección de su titular, una de las mayores críticas que se hace a este OE se relaciona con la posibilidad latente de su clientelización y pérdida de independencia partidista por parte de los funcionarios, debido que los de más alto nivel son de libre nombramiento y remoción, lo que impide su profesionalización y especialidad.

En lo concerniente a la autonomía financiera y administrativa, se presenta un claro desbalance entre los dos organismos que comprende la autoridad electo-

ral. La RNEC cuenta con esta autonomía, acompañada de una gran discrecionalidad en los procesos de contratación por estar esto cobijados por normas de contratación de seguridad nacional. En cambio, el Consejo Nacional Electoral - CNE - que tiene como misión la vigilancia, inspección y control total de la actividad electoral, depende financieramente de la RNEC. Sumado a lo anterior, el CNE no cuenta con presencia territorial y requiere ser fortalecida en su capacidad técnica para cumplir con las funciones.

(iv) En Costa Rica, el TSE goza de plena independencia y profesionalización en la organización, desempeño institucional y la toma de decisiones. Como entidad concentrada, se le considera el cuarto poder de la República. Los miembros del TSE son percibidos como muy imparciales y apegados a la normativa electoral. En general, el TSE es bastante transparente en la toma de sus decisiones y desempeño institucional; sin embargo, es bastante conservador en su presencia mediática y se expone poco al escrutinio público.

El TSE tiene iniciativa de ley para presentar proyectos y reformas ante la Asamblea Legislativa, las cuales nunca son consultadas ni se generan debates previos a su presentación ante el Congreso. En este sentido, la participación de la sociedad civil es nula en cuanto a la presentación de reformas, lo que limita la participación de diversos grupos.

(v) En Ecuador, el mecanismo de nombramiento del TCE, si bien tiene un origen ciudadano¹¹, siempre ha sido cuestionado. Los procesos de selección implementados por el Consejo de Participación Ciudadana (parte del “Quinto Poder”) generan dudas ya que muchas veces los seleccionados, han tenido antecedentes previos de militancia política y/o de cercanía a los gobiernos de turno. En todo caso, la percepción de en torno a la imparcialidad y el trabajo técnico de sus miembros es variable, dependiendo de las personas y los territorios.

El último proceso de reformas (2019) fue percibido

¹⁰Como ocurre muy a menudo con la aplicación de la ley de la “ficha limpia”, que inhabilita muchos candidatos, incluso los electos, por medio de causales que pueden ser tenidas como discrecionales e imprecisas en su concepto jurídico.

¹¹Previo a este modelo, los integrantes del OE eran representantes de los partidos más votados (origen netamente político).

como más participativo que los procesos anteriores (2008 a 2017) en donde la existencia de una fuerza política hegemónica (en esos periodos) limitaba el debate plural.

(vi) En El Salvador hasta la fecha los resultados finales de los procesos electorales celebrados desde 1994 no han sido cuestionados y se han dado pasos importantes en materia de reformas para facilitar el ejercicio del sufragio, el desarrollo de los partidos políticos, entre otras. No obstante, de manera reiterada las misiones de observación electoral han señalado vicios por la falta de independencia en la actuación del OE debido al peso que tienen los partidos políticos en su integración, lo que ha influido negativamente en materia de inclusión y control. También se ha hecho referencia a las debilidades institucionales y poco desarrollo de la profesionalidad del TSE que se evidencia en la baja capacidad jurisdiccional, aunado a una débil normativa de la función jurisdiccional, generando un casi nulo desarrollo institucional para el control del financiamiento de los partidos políticos.

Hoy en día, frente a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de febrero y marzo de 2024, el OE nuevamente pone a prueba su independencia y capacidad. Entre otros, son evidentes los retrasos en la contratación de la empresa que desarrollará la modalidad electrónica para el voto desde el exterior y sigue mostrando debilidades en el control de la propaganda electoral. En el caso de la reelección presidencial que ha sido habilitada por vía judicial, el OE ha manifestado públicamente que acatará el fallo. Asimismo, a ocho meses de las elecciones, la Asamblea Legislativa sigue aprobando reformas que tienen un impacto en la integración de las autoridades de elección popular, modificaciones que el OE acata realizando las adecuaciones casi de forma inmediata.

(vii) En Guatemala, en los últimos 8 años se ha registrado un deterioro muy marcado de la institucionalidad electoral al punto que solo un 17 por ciento de la ciudadanía confía en su trabajo. Las actuales autoridades electorales han sido señaladas de corrupción (respecto de los recursos que le son asignados) y carentes de independencia a la vista de prácticamente todos los actores de la sociedad.

En cuanto a los debates en torno a reformas electorales, estos son muy pobres y cerrados a actores político partidistas; la participación de especialistas y organizaciones especializadas es muy limitada.

(viii) En México, en general, la percepción es que el desempeño de los OE ha sido imparcial para los partidos y las fuerzas políticas. Sin embargo, su imparcialidad fue altamente cuestionada por el candidato perdedor (actual presidente) en las elecciones de 2006, lo que mermó la credibilidad de los OE, en particular entre sus seguidores, aunque con poca resonancia entre la ciudadanía en general. Durante los últimos dos o tres años, esta autonomía ha sido amenazada por el presidente y el partido incumbente, tanto formalmente mediante iniciativas de reforma constitucional (recién desechadas por la Corte Suprema), como por acusaciones de excesos y privilegios de los consejeros y teorías conspirativas de un ejercicio de poder perverso, generando una división en la opinión pública respecto de los OE. En cuanto a las fiscalías electorales, han habido señalamientos del vínculo del Fiscal Electoral con los intereses de los poderes ejecutivos tanto presidenciales como de los gobernadores.

Los OE son transparentes en sus decisiones, información y agenda; sin embargo, la cercanía entre la institucionalidad electoral y las organizaciones sociales ha tenido altibajos. En su generalidad, las instituciones electorales muestran más cercanía con los partidos políticos que apertura con los ciudadanos. Por otra parte, si bien las reformas electorales son comunes, los debates respecto a las mismas están cooptados totalmente por los partidos políticos presentes en el Congreso, dejando de lado los mandatos legales para incluir a la ciudadanía en ellos. Esto intensifica la impunidad frente a los problemas más comunes, como el clientelismo electoral, el financiamiento ilícito de campañas electorales y la violencia electoral, comúnmente omitidos de estas reformas.

(ix) En Panamá, en los últimos años ha bajado mucho la credibilidad del TE, por la falta de independencia de los partidos. Ello ha aumentado la desconfianza hacia las autoridades electorales. Asimismo se percibe que falta mayor transparencia e integridad en la toma de decisiones. Por su parte, la apertura a parti-

cipar en los debates de reformas electorales es mínima, acotada y controlada.

- (x) En República Dominicana, en los últimos 3 años se hace evidente una mayor independencia en los miembros de la JCE ya que en su constitución se avanzó en una representación más diversa, con un peso un poco menor de los partidos políticos. Sin embargo, con anterioridad, el hecho de que los OE hayan tenido vinculación partidista ha impactado en la transparencia de los procesos, sus decisiones, posibles favorecimiento de intereses y obstáculos a la sociedad civil para ejercer control a sus funciones.

Durante las discusiones sobre las reformas electorales se ha permitido la participación de múltiples actores en diversos escenarios, sin embargo, los intereses partidistas son predominantes en el Congreso y no han permitido que se avance en reformas importantes para el régimen electoral.

- (xi) En Uruguay, las OE son de naturaleza política y representan a todo el espectro partidario. Aún así, gozan de enorme respeto por parte de todo el espectro, y de una percepción de imparcialidad. Asimismo, se trata de una institución abierta y transparente.

IV. BUENAS PRÁCTICAS

Del análisis sobre la gobernanza electoral se evidencia que aún se encuentran obstáculos por superar. Entre ellos, el aseguramiento de la plena independencia, transparencia, credibilidad y legitimidad de los OE. Por ello, la Red OIE Acuerdo de Lima identificó las principales falencias que imposibilitan a los OE de los países que forman parte de la Red gozar de independencia y legitimidad. No obstante, de las experiencias de los distintos países de la región se destacan algunas buenas prácticas que inciden positivamente en la independencia de los OE.

- (i) En cuanto al nombramiento de los integrantes de los OE, resulta fundamental la transparencia en el proceso, y el establecimiento de espacios para que la sociedad civil pueda participar ya sea formulando preguntas (en caso de llevarse a cabo entrevistas) o aportando información relevante a la idoneidad de quienes aspiran al cargo.
- (ii) La especialización y profesionalización de quienes integran los OE también es fundamental para el cumplimiento de sus obligaciones, en el marco de los mandatos previstos en la normatividad electoral.

- (iii) Los OE no pueden desarrollar sus funciones en aislamiento. Es necesario el establecimiento de espacios de diálogo tanto con organizaciones de la sociedad civil, como con organizaciones políticas y otros actores interesados, pues esto redundará en un mejor desarrollo del proceso electoral. De manera particular es importante que se mantenga un diálogo con las organizaciones nacionales de Observación Electoral.

- (iv) Si bien la independencia de los OE es necesaria para generar legitimidad en los procesos electorales y sus resultados, igual de importante es la transparencia y rendición de cuentas en sus actuaciones. Relacionado con el punto anterior, una efectiva participación ciudadana en los procesos democráticos requiere de información clara, precisa, proactiva y abierta.

- (v) En el plano de las reformas electorales, si bien la facultad de iniciativa legislativa de los OE puede ser positiva, dado su conocimiento técnico e imparcial en la materia, ello también debe venir acompañado de espacios de diálogo y participación inclusivos, que tomen en cuenta las barreras, obstáculos, dificultades y necesidades de los distintos sectores de la población.

