

## Capítulo 2

# Integridad electoral en América Latina y Paraguay en perspectiva comparada

Irma Méndez de Hoyos

### 1. Introducción

La erosión de las democracias a nivel mundial constituye una preocupación cada vez más manifiesta. En el ámbito internacional dicho fenómeno está siendo documentado por organismos como IDEA, OEA y PNUD. Incluso se detecta un deterioro en la calidad de las elecciones, en particular en su dimensión de libertad y equidad. Sin embargo, la evidencia recolectada por el proyecto de Integridad electoral muestra que, si bien hay un deterioro ligero a nivel agregado, hay etapas del ciclo electoral que se han mantenido fuertes y son, sin duda, el pilar de las democracias aún existentes en la región latinoamericana. El conteo de votos y los procedimientos electorales son fases que permiten mostrar que, pese a la persistencia e incluso incremento de malas prácticas electorales, los votos se cuentan bien, y quien obtiene el triunfo lo hace por haber obtenido más votos. La buena calificación de la etapa de procedimientos electorales da cuenta de la fortaleza de los órganos electorales que garantizan información relevante del proceso electoral a la sociedad, y de la percepción sobre su imparcialidad, si aplicaron la ley y manejaron profesionalmente las elecciones.

Algunos datos sobre el declive de las democracias son contundentes. Según V-Dem los avances en los niveles globales de democracia logrados en los últimos 35 años se han esfumado. El 72% de la población mundial –5.7 billones de personas– vive en autocracias desde el 2022 mientras que solo el 13 % de la población –1 billón de personas- vive en democracias liberales (Reporte 2023 V-Dem 2023:8). Otros índices de democracia reportan una tendencia similar. En *The Global State of democracy* Iniciative de IDEA se describe que entre 2016 y 2021 el número de países que avanzaron hacia el autoritarismo duplicó ampliamente el número que avanzó hacia la democracia (IDEA, 2023: 6). En el caso de *The Democracy Index de The Economist Intelligence Unit* la historia de la democracia reciente es de estancamiento (The Econmist, 2023:3).

Entre los retrocesos más marcados está el de la libertad de expresión, que se deteriora en 35 países en 2022; la censura gubernamental de los medios de comunicación, que empeora en 47 países, mientras la represión gubernamental de las organizaciones de la sociedad civil, se agravó en 37 países.

La erosión en la calidad de las elecciones marca una nueva tendencia mundial y en Latinoamérica que no era observable en las dos décadas pasadas. Según V Dem las elecciones se manipulan cada vez más en todo el mundo y en 30 países el indicador de elecciones libres y justas está descendiendo (Reporte 2023 V-Dem 2023:8), mientras IDEA señala que los subtributos más afectados en los casos de retroceso autoritario son los de Elecciones Limpias<sup>1</sup> y Parlamento Eficaz, lo que sugiere -desde su enfoque- que incluso mantener la fachada de las elecciones resulta dificultoso (IDEA, 2023: 6-8).

La perspectiva de integridad de las elecciones ofrece una mirada más integral del proceso electoral, pues captura los cambios en 11 etapas que comprenden desde la legislación electoral hasta los órganos electorales, pasando por el componente de limpieza o libertad del voto, pero sin limitarse a ellos. Según las mediciones del índice de Integridad electoral en el mundo existe un declive solo gradual a nivel agregado, pero con retrocesos importantes en algunas de las etapas del ciclo electoral y marcadamente en ciertos países. El deterioro es más marcado en las etapas de resultados electorales y órganos electorales, que habían alcanzado calificaciones altas, aunque la etapa de financiamiento de campañas es, sin duda, la que mantiene la calificación más baja, seguida de la cobertura de los medios de comunicación. Frente a ello hay etapas que se mantienen con niveles altos de integridad como el conteo de votos, y la de los resultados electorales. Éstas últimas constituyen sin duda los cimientos de la democracia electoral que existe en los países de la región.

En suma, los países de América Latina no han escapado a la tendencia global de deterioro de la democracia. Hay países cuyo declive es sorprendente como es el caso de Brasil y Estados Unidos. Sin embargo, la democracia en la región parece aún ofrecer canales institucionales que pueden servir a

---

<sup>1</sup> Elecciones Limpias denota el grado en que las elecciones a nivel nacional están libres de irregularidades, como fallas y sesgos en el registro electoral y durante las campañas, por ejemplo, intimidación de votantes y fraude en el escrutinio y los cómputos (IDEA, 2023:4).

todos los ciudadanos, especialmente a los más vulnerables. Las elecciones siguen siendo el canal fundamental de participación política y el espacio en el que las expresiones políticas de la pluralidad social cobran vida. La integridad de las elecciones, aunque en descenso en algunos países de la región, como Paraguay, prevalece en dos etapas clave que dan legitimidad a los gobiernos y representantes electos: el conteo de votos y los resultados electorales. Frente a ello, hay sin embargo un repunte de malas prácticas electorales que erosionan la calidad de las elecciones en los países de la región.

De lo anterior surgen preguntas: ¿Qué es la integridad electoral y por qué importa? ¿Cuál es el nivel de integridad electoral en Latinoamérica y que tanto deterioro se ha registrado? ¿Son las elecciones integras el baluarte de las democracias en la región?

Estas son algunas de las preguntas que guían esta investigación. El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan algunos apuntes conceptuales sobre la integridad electoral y sus mediciones. En la segunda sección, se presenta la evolución de la integridad electoral en la región y en Paraguay específicamente, para identificar algunas de las tendencias en la región, y en ese país por etapa del ciclo electoral. En la tercera sección se abordan los desafíos más relevantes para las elecciones en América Latina; y finalmente en la cuarta se presentan algunas reflexiones finales.

## **2. Integridad Electoral: apuntes conceptuales y metodológicos**

Se ha reconocido que las elecciones y la democracia no son sinónimos. Sin embargo, la existencia de elecciones que cumplen ciertas condiciones esenciales a menudo se considera un requisito crítico para considerar a una nación como democrática (Norris, 2004: 4).

Durante algunas décadas, la noción de “elecciones libres y justas” resumió esas condiciones esenciales. En 1971, Robert Dahl estableció los

requisitos institucionales básicos para las elecciones democráticas<sup>2</sup>. Mas tarde, ante “la ausencia de una definición clara y detallada de los elementos constituyentes de una elección libre y justa”, la Unión Interparlamentaria encargó a un grupo de académicos que definieran los criterios y los presentaran al Consejo de la Unión Europea (Goodwin -Gill, 1994: VII). El resultado fue un estudio titulado *Elecciones libres y justas: derecho y práctica internacionales*, el cual “busca establecer el contenido de las normas y estándares del derecho internacional, con especial atención a la práctica estatal” (Goodwin-Gill, 1994: VII). Afirmaron que “en cualquier estado, la autoridad del gobierno solo puede derivarse de la voluntad del pueblo expresada en elecciones genuinas, libres y justas que se celebran a intervalos regulares sobre la base del sufragio universal, igualitario y secreto” (Goodwin-Gill, 1994: XI). También detallaron los derechos de voto de cada individuo, los derechos y responsabilidades de los candidatos y partidos, y los derechos y responsabilidades de los estados con respecto a las elecciones.

La noción de “elecciones libres y justas” como un estándar para las elecciones democráticas también dio forma al discurso y la práctica en la política democrática de muchos países en proceso de transición a la democracia, e impactó ampliamente los estudios políticos<sup>3</sup>. Más

---

<sup>2</sup> Según Dahl, para tener la oportunidad de formular y expresar preferencias, y para que las preferencias sean consideradas por igual por el gobierno, se requieren algunas garantías institucionales. Enumeró ocho, entre ellas elecciones libres y justas. Éstos son los 8 requisitos: 1. Libertad para formar y unirse a organizaciones; 2. libertad de expresión; 3. derecho a votar; 4. elegibilidad para un cargo público; 5. derecho de líderes políticos para competir por apoyo; 6. fuentes alternativas de información; 7. elecciones libres y justas; 8. instituciones para hacer políticas gubernamentales dependen de los votos y otras expresiones de preferencia (Dahl, 1971, Poliarquía. Participación y oposición).

<sup>3</sup> La demanda de elecciones libres y justas fue una parte central de la mayoría de los procesos de transición a la democracia en América Latina y Europa del Este. En México, por ejemplo, después de las elecciones críticas de 1988, el presidente electo Carlos Salinas de Gortari ofreció un acuerdo político para reformar el sistema electoral a fin de garantizar elecciones libres y justas después de las elecciones presidenciales críticas de 1988, vistas por algunos como el comienzo del proceso de democratización. En Chile, la demanda por una elección libre y justa (en forma de referéndum) fue la base de la reforma política y la reinstalación de la democracia en los años noventa. Por otro lado, los estudios comparativos han utilizado ampliamente estos criterios de diferentes maneras. Una serie de estudios lo han utilizado como un umbral claro para estudiar la calidad de la democracia entre países democráticos nuevos o emergentes que superaron el punto de ruptura. Otros se han centrado en la clasificación en curso de los regimenes, distinguiendo entre democracias liberales y una gran variedad de casos derivados principalmente de la tercera ola democratizadora (Case, 1996, Collier y Levitsky, 1997; Schedler, 2002).

recientemente, sin embargo, la noción de elecciones libres y justas ha sido criticada por algunos académicos. Pippa Norris afirma que las elecciones libres y justas son “blandas y confusas”, constituyen un “lenguaje abstracto y opaco” que sirve bien a los propósitos diplomáticos, pero no proporciona suficiente claridad conceptual para los académicos que buscan operacionalizar y medir fenómenos como los recuentos de votos amañados, la compra de votos o la restricción a la competencia partidista, entre muchos otros. En su lugar, propone utilizar el concepto global de elecciones con integridad, que considera un subcampo de estudios emergente que cruza fronteras disciplinarias convencionales (Norris, 2012a).

Pippa Norris va más allá y señala que para garantizar la legitimidad democrática de un país, las elecciones deben cumplir con las siguientes condiciones esenciales:

Deben estar libres de violencia, intimidación, soborno, fraude electoral, irregularidades, fraude sistemático y manipulación partidista deliberada. Los comicios deben ofrecer una oferta sin restricciones de partidos y candidatos competidores, sin represión de los partidos de la oposición ni sesgos indebidos en la distribución de los recursos de la campaña y el acceso a los medios (Norris, 2004: 4).

La evidencia recopilada por algunos estudiosos sugiere que las malas prácticas y, en menor medida, el fraude electoral, siguen siendo generalizados en algunos países (Kelley 2009, Alvarez y Boehmke, 2008; Birch, 2011; Norris, 2012), lo cual compromete la integridad de las elecciones, e incluso el carácter democrático de las elecciones mismas. Poco a poco, las organizaciones internacionales y de supervisión han reconocido la creciente brecha entre los principios y la práctica en las elecciones democráticas, pero también entre las expectativas y los resultados reales de la democracia, comprendidos en la idea de “déficits democráticos” (Norris, 2012).

Según Pippa Norris<sup>4</sup> las elecciones con integridad son un subcampo de creciente relevancia, caracterizado por estar orientado a los problemas, por contar con un marco comparativo mundial y por tener una base multidisciplinaria. Norris se refiere a la integridad electoral como:

convenciones internacionales acordadas y normas globales, que se aplican universalmente a todos los países del mundo a lo largo del ciclo electoral, incluso durante el período preelectoral, la campaña, el día de la votación y sus resultados. Por el contrario, la mala práctica electoral se utiliza para referirse a violaciones de primer y segundo orden de estas normas globales (Norris, 2012: 4-5).

Afirma que esta conceptualización ofrece cuatro características distintivas, enfatizando: 1) normas globales, basadas en acuerdos multilaterales, convenciones internacionales, tratados y leyes internacionales; 2) una distinción entre las malas prácticas de primer y segundo orden, según la gravedad de sus consecuencias potenciales; 3) estándares compartidos que se aplican universalmente a todos los países y tipos de regímenes; y 4) la noción de un ciclo electoral en el que una variedad de prácticas electorales pueden surgir en cualquier etapa del proceso secuencial (Norris, 2012: 5).

En el caso de las organizaciones internacionales, es IDEA Internacional la que ha desarrollado más el concepto. En un esfuerzo conjunto, IDEA y la Fundación Kofi Annan establecieron la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, integrada por un grupo de distinguidos ex líderes y expertos eminentes. Produjeron un informe llamado “Profundización de la democracia: una estrategia para mejorar la integridad de las elecciones en todo el mundo”. En la que se define una elección con integridad como:

cualquier elección que se base en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política tal como se refleja en los acuerdos y estándares internacionales, y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo del ciclo electoral (IDEA, 2012: 13).

---

<sup>4</sup> Pippa Norris coordina “El Proyecto de Integridad Electoral. ¿Por qué fracasan las elecciones y qué podemos hacer al respecto?”, el cual incluye muchos productos diferentes, entre ellos una encuesta de expertos y encuestas de opinión que ofrecen un panorama amplio e interesante de percepciones sobre malas prácticas electorales y elecciones con integridad que es único en su tipo. La encuesta puede ser consultada en el sitio oficial del proyecto: <https://www.electoralityproject.com/pei>.

Hay al menos tres características que hacen de las elecciones con integridad un nuevo paradigma. Lo *primero* tiene que ver con el carácter sistémico de las elecciones con integridad. Según IDEA y otras agencias, el concepto de elecciones con integridad comprende varias dimensiones y tiene un amplio impacto. Las elecciones con integridad implican no solo el sufragio universal y la igualdad política, sino también la promoción de los derechos humanos y los principios democráticos, e incluso la relación entre las elecciones y el desarrollo<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, las elecciones tienen un carácter sistémico y un gran potencial para impactar positivamente en muchas otras dimensiones de la sociedad más allá de la política.

La *segunda característica relevante* es que las elecciones con integridad colocan la confianza pública en el centro del proceso electoral. En consecuencia, las autoridades electorales, los partidos y los gobiernos deben tener en cuenta las percepciones públicas al promover reformas y organizar elecciones. Finalmente, la *tercera* característica tiene que ver con la naturaleza integral de la política democrática y competitiva, englobada por la idea de elecciones con integridad que Incluyen cuestiones.

Lo opuesto a la integridad electoral son las malas prácticas electorales. Sara Birch las define como “la manipulación de los procesos electorales y los resultados para sustituir el beneficio personal o partidista por el interés público” (Birch, 2011: 14). Birch reconoce que el término ‘mala práctica electoral’ “está plagado de una serie de problemas bastante espinosos” y aboga por hacer explícito el ideal normativo que subtiende los términos ‘mala práctica’, ‘conducta indebida’, ‘manipulación’ y ‘corrupción’ (Birch, 2011: 11).

Con un énfasis diferente, Pippa Norris afirma que “mala práctica” electoral se utiliza para referirse a violaciones de la integridad electoral, ya sea intencional o no intencional, legal o ilegal. Y agrega que “las fallas pueden surgir de la falta de observancia de los derechos democráticos, la ausencia de una capacidad de gobernanza electoral efectiva, o incluso una combinación de ambas” (Norris, 2012). En cualquiera de los casos, la presencia de malas prácticas significa una erosión a la integridad electoral.

<sup>5</sup> La Comisión afirma que “las elecciones con integridad también pueden generar otros beneficios tangibles para los ciudadanos. La evidencia de todo el mundo sugiere que las elecciones con integridad son importantes para empoderar a las mujeres, combatir la corrupción, brindar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles. Para ser claros, las elecciones con integridad no pueden por sí mismas desarrollar economías, crear un buen gobierno o hacer la paz, pero una investigación reciente sugiere que la mejora de las elecciones puede ser un paso catalítico hacia la realización del potencial transformador de la democracia” (IDEA, 2012: 12).

Una de las dificultades para entender bien estos fenómenos recae en los limitados desarrollos académicos sobre el fraude y la manipulación electoral, que en general siguen siendo poco estudiados (Álvarez, 2008: 1). Álvarez sugiere que uno de los factores que dificultan la formulación de una comprensión coherente de qué es el fraude se relaciona con el contexto que le da sentido y significado (Álvarez y Boehmke, 2008). Al mismo tiempo, existen serios problemas de recolección de datos y pruebas, en la medida en que las malas prácticas y el fraude suelen ser intencionalmente encubiertos, y claramente se vislumbra un desarrollo teórico limitado en este campo.

Pese a las diferencias, ha ido creciendo un acuerdo sobre el propósito del fraude electoral: cambiar o alterar los resultados de las elecciones, lo que siempre implica la violación de las reglas electorales (Schedler, 2002; Vickery y Shein, 2012; Álvarez y Boehmke, 2008). Lehoucq extiende su significado para incluir todos los esfuerzos clandestinos para “moldear” los resultados electorales, mientras que Vickery y Erica Shein afirman que el fraude electoral constituye una acción indebida deliberada por parte de los funcionarios electorales u otros actores (también electorales) interesados, que distorsiona la voluntad individual o colectiva de los votantes (Vickery y Shein, 2012). En cualquier caso, es claro que el fraude electoral altera el ejercicio efectivo de los derechos y libertades, que son la base de elecciones libres y justas. Los ejemplos clásicos de relleno de urnas, alteración de la lista de registro, intimidación contra los candidatos, entre otros, afectan directamente la libertad de los ciudadanos para ir a las urnas e incluso pueden modificar su elección, y al hacerlo se afecta directamente la legitimidad de las elecciones y su carácter democrático.

Por el contrario, las malas prácticas electorales representan la manipulación de las condiciones con el fin de beneficiarse personalmente o beneficiar al grupo al que pertenecen. El objetivo es entonces alterar las condiciones de la competencia en lugar de los resultados de las elecciones directamente (en la mayoría de los casos), ya que los gobernantes tienen siempre la intención de preservar la legitimidad de las elecciones. Ahora, se debe reconocer que la línea que divide las malas prácticas del fraude electoral a menudo es demasiado delgada para distinguirla claramente. Sin embargo, la distinción es importante para lograr una comprensión más clara y, si es posible, más profunda, de los fundamentos de la política electoral y la naturaleza de los fenómenos que actualmente erosionan la calidad de las elecciones en la región latinoamericana y el mundo (Mendez et. al., 2019: 153).

Las consecuencias de las malas prácticas no deben minimizarse. Afectan considerablemente la confianza en las autoridades electas, y la legitimidad política del sistema en su conjunto, y ésta, sin duda, es el sustento de todo gobierno democrático. A ello se suma que, cuando los ciudadanos perciben irregularidades electorales, se erosiona su confianza en los procesos y autoridades electorales, en la representación política y en la democracia. Incluso hay quienes han vinculado las violaciones a la integridad con la desobediencia a la ley (IDEA, 2012:12).

Finalmente, vale la pena mencionar que, la manipulación electoral es resultado de una función de utilidad, moldeada por las alternativas que tienen los actores políticos y sociales que participan en las elecciones. Los elementos clave que valoran los actores incluyen, en primer lugar, los recursos disponibles, desde la información hasta los recursos humanos; en segundo lugar, está la efectividad de las alternativas, lo que involucra el nivel esperado de ganancia electoral y el grado de certeza de la obtención de resultados. Finalmente están los costos directos -financieros y organizacionales- e indirectos -llámese sanciones formales (legislación), sanciones informales, y la visibilidad de la manipulación (Norris y Van Ham 2014). En este sentido, entre mayores son los costos y menores los beneficios, lo esperable es que se desincentive la manipulación, y las malas prácticas disminuyan. Por el contrario, en un contexto caracterizado por una alta impunidad y corrupción, y donde los costos de prácticas como la compra de votos, uso de dinero público, intervención de funcionarios, entre otras son bajos, los incentivos para la manipulación crecen, y lo esperable es que las malas prácticas electorales se multipliquen.

Integridad y malas prácticas electorales es pues un binomio cuyos efectos deben ser considerados cuando se evalúa la calidad de las elecciones en cualquier país. Una alta integridad de las elecciones supone una baja manipulación electoral, o lo que es lo mismo, un número limitado de malas prácticas electorales con bajo impacto. Un bajo nivel de integridad electoral sugiere, ante todo un alto grado de manipulación electoral en cualquiera de sus formas, que, según Birch incluyen la manipulación del diseño de las leyes, la manipulación de la decisión del elector de la manipulación de ellos órganos electorales. En cualquiera de sus formas, las malas prácticas electorales afectan la confianza en las elecciones, en las instituciones administrativas y jurisdiccionales que las organizan y validan y en quienes se encargan de castigarlas.

### 3. Evolución de la integridad electoral en América Latina y Paraguay

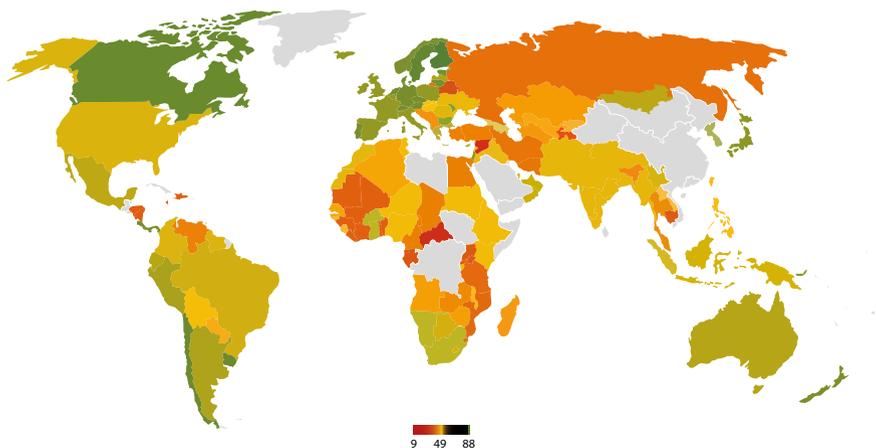
La evolución de la integridad electoral en América Latina puede valorarse a partir de mediciones directas o indirectas. El esfuerzo más sólido y sistemático para medir la integridad electoral es hasta ahora la Encuesta a Expertos “Percepciones de Integridad Electoral” (PEI), diseñada y aplicada por Pippa Norris, desde la Universidad de Sidney y Harvard desde 2015. Se considera que un ‘experto’ es un politólogo (o científico social en una disciplina relacionada) que ha publicado o ha demostrado conocimiento en el proceso electoral en un país concreto y que por tanto cumple con uno de los siguientes criterios: 1) membresía de un grupo relevante de investigación, red profesional o sección organizada de dicho grupo; 2) publicaciones –libros, artículos en revistas científicas o ponencias en conferencias- en el campo electoral o relacionada con dicho país; y 3) empleo en una universidad como investigador o profesor. Para cada elección se identifican alrededor de cuarenta expertos (Norris, 2014b). La encuesta se aplica en línea; y al ser de expertos no es probabilística, pero si se cuidan las posibles inclinaciones políticas y/o partidistas, para evitar sesgar los resultados<sup>6</sup>.

El mapa que se muestra a continuación proporciona una descripción general del estado de la integridad electoral en todo el mundo, con base en el Índice de Integridad Electoral (PEI) para las elecciones nacionales más recientes celebradas en cada país entre 2019 y 2021 (último reporte). Como se observa en el mapa los países en la región nórdica son los que más alta puntuación obtienen –Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia– lo que no extraña si se consideran algunos de los factores asociados a las elecciones íntegras, como el nivel de democracia, desarrollo económico, respeto a los derechos humanos, entre otros (EIP, 2022: 8).

En segundo lugar, están los países de Europa occidental, que también obtienen puntajes muy altos como Alemania y Holanda, seguidos de Francia e Irlanda y, evaluados mucho menos positivamente están el reino Unido y Grecia. En tercer lugar, se ubican los países de América Latina, con Canadá a la cabeza, seguido en un siguiente nivel por Costa Rica y Uruguay (EIP, 2022: 8).

---

<sup>6</sup> Ver *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*: <http://www.electoralintegrityproject.com>.

**Mapa 2.1. Integridad electoral en el mundo, elecciones más recientes**

**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

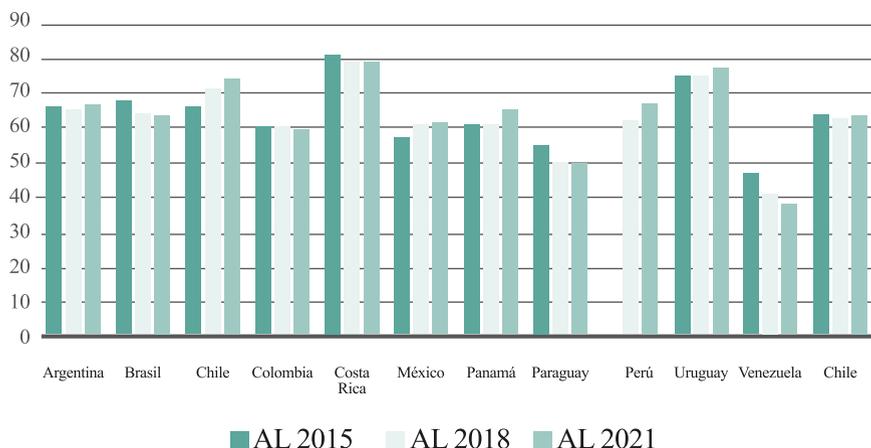
Sobresale la calificación de Estados Unidos con 61 puntos, menor a cualquier otra democracia consolidada. En el reporte de EIP se destaca que las calificaciones promedio de los expertos para las elecciones del resto de los países americanos tienden a la baja por fallas en las leyes electorales, el registro de votantes y cuestiones de límites distritales.

Ahora bien, cabe destacar que las causas asociadas a las variaciones en el índice de integridad electoral involucran factores muy diversos, y difieren de un país a otro. La investigación al respecto es consistente en señalar que el desarrollo económico está asociado positivamente a la integridad de las elecciones (Norris, Birch, EIP, 2022: 9), aunque hay casos no consistentes con esta relación. Así mismo hay una relación directa entre el nivel de democracia y la calidad de las elecciones: las democracias liberales -según datos de V-Dem- suelen a tener elecciones más íntegras. Las malas prácticas electorales, -normalmente asociadas a bajos niveles de integridad electoral- suelen estar vinculadas a la corrupción, la violencia, y la baja calidad de las instituciones públicas y políticas. Aunque los casos nacionales varían, en América Latina prevalecen, aunque con calidades muy diversas, las elecciones consideradas como democráticas, esto es, libres, limpias, competitivas y transparente. Sin embargo, pese a ello, las malas prácticas electoral sobreviven y erosionan la calidad de las elecciones y la democracia en su conjunto.

### 3.1. América Latina

Según los datos del Electoral Integrity Project la calidad de las elecciones en América Latina se ha deteriorado solo marginalmente en términos agregados, aunque los descensos importantes se ven caso por caso, esto es, país por país.

**Gráfico 2.1. PIE en América Latina 2015-2021**



**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

En el Gráfico 2.1. se muestra el promedio del índice de Integridad Electoral en la región y en 11 países de América Latina en el periodo 2015 a 2021. De acuerdo con estos datos, destaca que en 2015 el valor promedio para la región fue de 64%, en una escala de 0 a 100; mientras que en 2018 bajó solo un punto porcentual a 63% y en el último año considerado que es 2021 subió de nueva cuenta a 64%. Lo anterior sugiere que, en términos agregados, no hay un deterioro relevante en la calidad de las elecciones en la región, lo que, sin duda, abona a la resiliencia de la democracia en América Latina.

La evolución de la integridad electoral por país sugiere que en Panamá, Chile y Uruguay la calidad de las elecciones mejoro en el periodo 2015-2021; mientras que en Colombia y Costa Rica no se detectaron cambios significativos, lo que contrasta con los casos de Paraguay y Brasil en donde hay un descenso en el promedio de integridad electoral.

El análisis de los datos por etapa del ciclo electoral permite identificar avances, retrocesos, y estancamientos específicos por país. En ello recae una de las riquezas de la perspectiva de integridad electoral, y en específico de las mediciones realizadas por el equipo del Proyecto de integridad electoral. La tabla 2.1 muestra los niveles de integridad electoral en las últimas elecciones presidenciales y legislativas por etapa y país del periodo 2019-2021.

**Tabla 2.1. Percepción de integridad electoral en América Latina por país y etapas del ciclo electoral, 2019-2021**

País	Índice PEI	Leyes electorales	Proc. electorales	Límites de distritos	Registro de votantes	Registro de partidos y candidatos
Argentina	67	75	81	66	69	68
Brasil	64	70	78	70	73	55
Chile	74	76	92	64	68	71
Colombia	60	63	73	62	51	60
Costa Rica	79	83	95	73	79	76
México	62	59	76	67	70	53
Panamá	65	59	80	60	69	68
Paraguay	50	49	58	59	47	51
Perú	67	76	67	63	79	63
Uruguay	77	91	95	70	82	79
Venezuela	38	26	36	40	40	44
Argentina	51	42	63	78	83	71
Brasil	46	37	62	88	66	70
Chile	58	60	65	92	90	89
Colombia	51	39	48	77	75	71
Costa Rica	58	63	72	95	91	95
México	55	41	53	83	63	72
Panamá	55	31	61	83	77	80
Paraguay	42	22	49	65	62	49
Perú	45	49	68	85	67	76
Uruguay	64	61	61	88	94	88
Venezuela	33	19	43	44	56	30

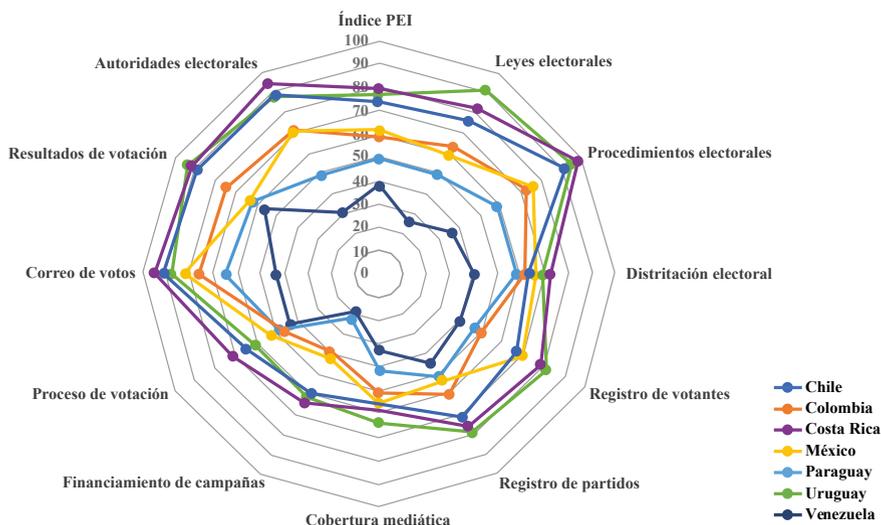
**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Como se observa en la tabla, Costa Rica, Uruguay y Chile son los 3 países de la región que tienen elecciones más integras, con porcentajes arriba de 70 puntos porcentuales (escala 0-100%). En estos 3 países las etapas mejor valoradas por los expertos son las de procedimientos electorales, conteo de votos, resultados electorales y las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales. En particular vale la pena destacar la relevancia del puntaje alto del conteo de votos y los resultados electorales, pues de ello depende, en gran medida, que la oposición o el segundo lugar de la elección acepte los resultados. La legitimidad de cualquier elección recae precisamente en que el perdedor de una elección relevante como puede ser la presidencial acepte su derrota.

Otra etapa particularmente relevante y muy bien calificada en estos países por los expertos es la de las autoridades electorales. Es relevante señalar que su papel de árbitros es esencial para que las elecciones sean organizadas de manera profesional, imparcial y transparente, que son los principales atributos de los órganos de administración electoral para lograr elecciones con integridad (Hartlyn, McCoy, Mustillo, 2019).

En el gráfico 2.2. se puede observar de manera más clara la calificación de las autoridades electorales en los distintos países de la región. Como en otras etapas, Costa Rica, Uruguay y Chile obtienen las calificaciones más elevadas, seguidos de México y Colombia, pero con una distancia respecto de los primeros de casi 20 puntos. Solo Paraguay y Venezuela obtienen porcentajes por debajo de los 50 puntos porcentuales.

### Gráfico 2.2. Integridad electoral en América Latina



**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

A este respecto cabe mencionar un estudio realizado para analizar la calidad de las elecciones de gobernador y diputados en México, y estudiar en qué medida depende del desempeño de los órganos electorales en el periodo 2015-2017. El análisis se desarrolla desde la perspectiva de la integridad electoral, y la fuente principal de datos proviene de una encuesta de más de 500 expertos electorales. Los resultados del análisis estadístico confirman la relevancia de la administración electoral para la integridad de las elecciones subnacionales en México. En particular, los autores encontraron que dos dimensiones del desempeño de las autoridades electorales tienen un impacto significativo en la integridad de las elecciones locales mexicanas, la imparcialidad y el profesionalismo (Mendez et. al 2021:1).

El siguiente grupo de países con calificaciones generales intermedias de integridad electoral en el periodo 2019-2021 incluye a Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Panamá y México (Tabla 2.1.). En cada uno hay etapas particularmente bien valoradas, y otras muy mal calificadas. En este último sentido destacan las etapas del financiamiento de campañas, y la cobertura

de medios de comunicación cuyos promedios de calificaciones las colocan como las etapas con menor integridad de todo el ciclo. Las opiniones de los expertos son particularmente críticas respecto a la cobertura sesgada de los medios de comunicación, y el acceso poco equitativo de los partidos a los mismos. En el caso del financiamiento, los señalamientos apuntan al uso de recursos públicos para favorecer al partido en el gobierno (es normalmente el que tiene acceso a recursos públicos) y al uso recursos para coaccionar al electorado. Finalmente, con los niveles más bajos de integridad en la región se encuentran Venezuela y Paraguay, éste último con un índice de integridad electoral de 50 puntos en una escala de 0 a 100.

### **3.2. Paraguay**

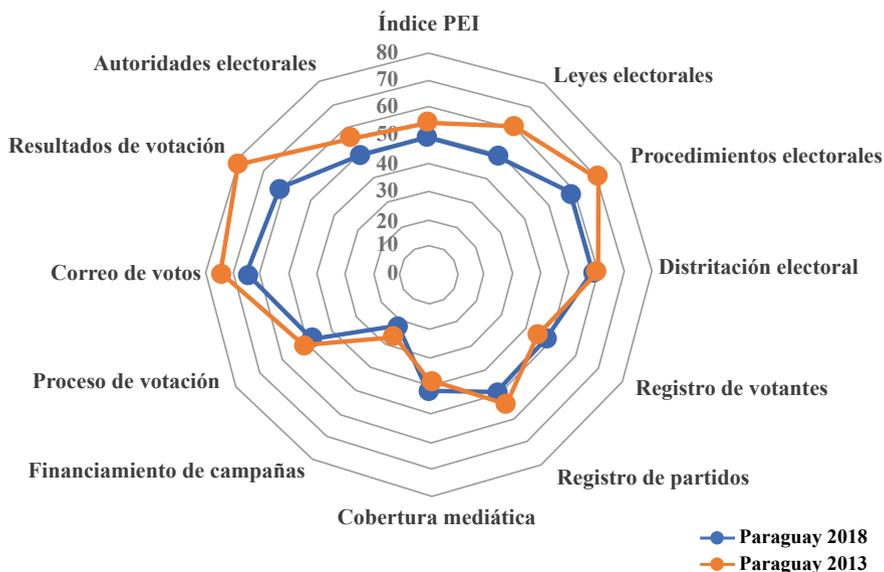
Los datos disponibles de integridad electoral en Paraguay comprenden las dos elecciones presidenciales anteriores a la más reciente, es decir, las elecciones del 2013 y 2018. Ello responde a la dinámica y procesamiento de los datos en el Proyecto de Integridad Electoral<sup>7</sup>. Como lo muestra el Gráfico 2.3, la percepción de integridad electoral en la elección presidencial de 2013 fue ligeramente mejor que en la siguiente elección de 2018, sobre todo en algunas etapas.

A nivel agregado el índice de integridad electoral (PEI, por sus siglas en inglés) en la elección de 2013 fue de 55 puntos porcentuales en una escala de cero a 100; mientras que en 2018 el PEI bajó a 50 puntos. Si bien la diferencia no es dramática, si refleja esfuerzos aislados o limitados por atender los desafíos que se presentaron en la elección de 2013. Como se muestra a continuación hay etapas del ciclo electoral en las que hubo mayor distancia en el nivel de integridad entre una elección y otra, como fue el caso de la etapa de leyes electorales, procedimientos electorales y la de resultados de la votación.

---

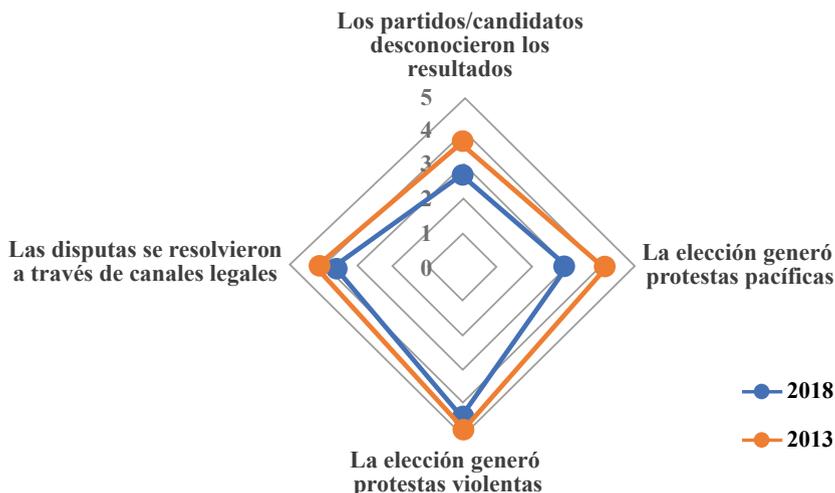
<sup>7</sup> Los expertos son contactados para recabar sus respuestas 4-8 semanas después de las elecciones para evitar que el ambiente postelectoral genere sesgos indeseables en su percepción sobre lo acontecido durante el proceso electoral. Posteriormente el equipo del Proyecto de Integridad sistematiza los datos y hace las estimaciones pertinentes. Por ello, la valoración de la elección presidencial de abril de 2023 estará disponible probablemente a fin de año. Ver *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*: <http://www.electoralityproject.com>.

**Gráfico 2.3. Paraguay (2013-2018)**



**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

La encuesta de integridad electoral está diseñada para que los expertos valoren ciertos aspectos en cada etapa. El gráfico 2.4. muestra los parámetros usados para valorar el nivel de integridad en la etapa de resultados electorales. Los datos muestran que hubo problemas con el reconocimiento de los resultados en 2018, aunque se acepta que las diferencias se resolvieron por canales legales.

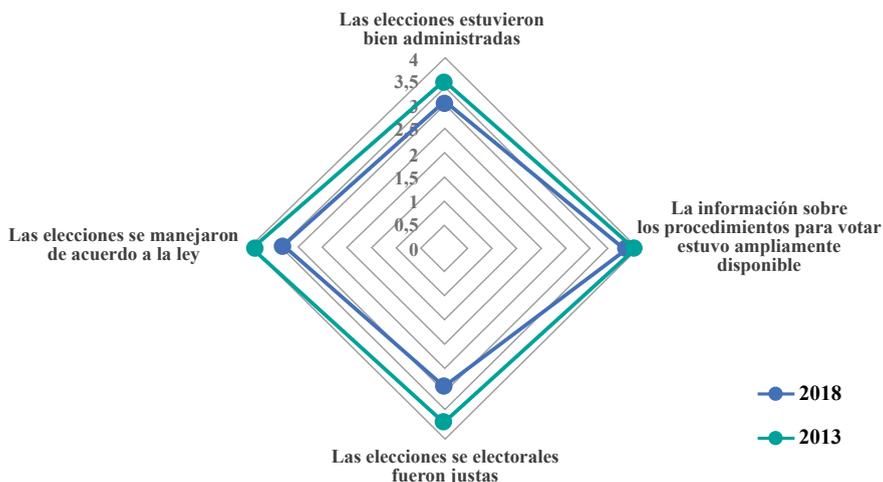
**Gráfico 2.4. Paraguay: resultados de votación (2013-2018)**

**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Otro de los aspectos importantes valorados en la etapa de resultados electorales es el de las protestas postelectorales pues en algunos países donde las elecciones están plagadas de irregularidades y malas prácticas, los actores políticos y sociales deciden realizar protestas después de la jornada. La integridad se valora como positiva cuando las protestas son pacíficas, y lo contrario cuando son violentas. De acuerdo a los resultados de la encuesta los expertos juzgaron que en la elección de 2013 las protestas postelectorales fueron básicamente pacíficas; y hubo menor acuerdo sobre este aspecto en 2018.

Otra etapa con un patrón semejante es la de procedimientos electorales. Como lo muestra el gráfico 2.5. los aspectos que se valoran en esta etapa están directamente relacionados con el desempeño de la autoridad electoral. Se les pregunta a los expertos en qué medida el órgano electoral -en este caso el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)- organizó bien las elecciones, se manejaron de acuerdo con la ley y fueron imparciales (o justos) y brindaron información suficiente al electorado para acudir a las urnas. Los datos muestran que, de acuerdo al juicio de los expertos, salvo en el caso de la información, el desempeño del TSJE fue mejor en 2013 que en 2018 (ver Gráfico 2.5.).

**Gráfico 2.5. Paraguay: procedimientos electorales (2013-2018)**

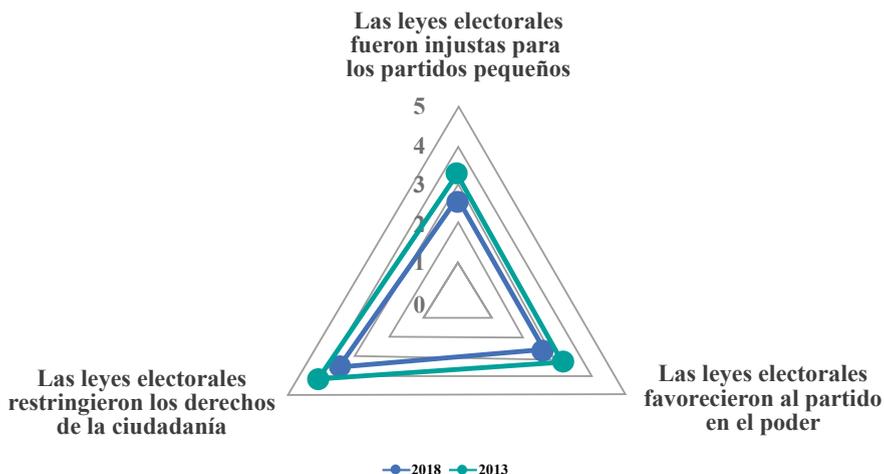


**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Finalmente vale la pena destacar la valoración de los expertos respecto a las leyes electorales, que son el marco normativo que orienta a los partidos y los candidatos sobre la conducta esperada durante el proceso electoral. Aunque hay múltiples aspectos que se podrían valorar sobre las normas electorales, el Proyecto de integridad pone el acento en las garantías que deben contemplar para garantizar la equidad en la contienda, y evitar a toda costa que las mismas leyes favorezcan al partido en el poder y perjudiquen a las minorías.

De acuerdo a los datos disponibles los expertos valoraron que las leyes electorales fueron más injustas con los partidos minoritarios en 2018 y favorecieron al partido en el poder, pero no restringieron derechos de la ciudadanía. En términos generales fueron mejor valoradas en 2013.

**Gráfico 2.6. Paraguay: leyes electorales (2013-2018)**



**Fuente:** Encuesta de expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

Las etapas del ciclo electoral más críticas y donde no se registró mejora entre una elección y la otra -2013 y 2018- incluyen el financiamiento de campañas, la cobertura mediática, el registro de partidos y votantes, y el proceso de votación.

En el caso del Financiamiento de campañas, los expertos señalaron que se usaron recursos públicos, y llevaron a cabo prácticas como la compra de votos para afectar la decisión del electorado. A ello se añade que no hubo acceso equitativo a donaciones, y que los partidos no transparentaron sus finanzas

Por el lado de la Cobertura mediática: Los periódicos no brindaron noticias balanceadas, Los partidos no tuvieron acceso equitativo a medios, No hubo cobertura ecuaníme, Registro de partidos, Registro de votantes, Proceso de votación, y Distritación.

### 3.3. Elecciones presidenciales 2023

Según el máximo órgano electoral de Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)<sup>8</sup> el gran ganador en las elecciones fue el partido Colorado. En las elecciones presidenciales del 30 de abril de 2023, el Partido Colorado obtuvo el 42.74 % de los votos, mientras que la Concertación alcanzó solo el 27.48 % de los sufragios, y el partido de extrema derecha, Cruzada Nacional logró un apoyo de 22.91%. Resultó electo como nuevo presidente Santiago Peña, un economista de 44 años que fue ministro de Hacienda en el gobierno del presidente Cartes, director del Banco Central y trabajó para el Fondo Monetario Internacional.

El Partido Colorado logró también la mayoría en el Congreso<sup>9</sup>, al obtener 43.7% de los votos en las elecciones para el Senado, mientras que la Alianza Senadores por la Patria (liberales) consiguió 23.26 %, y el Partido Cruzada Nacional alcanzó el 11% de los sufragios. Con base en la fórmula electoral (método de asignación de escaños a partir de la votación), se estima que el Partido Colorado contará con una mayor ventaja que la expresada en los votos. Según los cálculos extraoficiales -realizados por dos diarios Última Hora y ABC- el Partido Colorado contará con 23 de los 45 escaños. Esto es una gran victoria con respecto a los 17 curules actuales, mientras que la alianza liberal será la segunda fuerza, con 12 senadurías, una menos que en el actual período. En el caso de la Cámara de Diputados, de las 80 bancas, los colorados contarán con 49 escaños, según informó el periódico La Nación, un aumento de seis asientos con respecto a la conformación actual. En cuanto a las gubernaturas, el Partido Colorado ganó en 15 de 17 departamentos, cuatro más que los obtenidos en la votación anterior en 2018 (ver <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>).

Respecto a la limpieza de las elecciones y la aceptación de los resultados, vale la pena mencionar que los observadores internacionales destacaron la “alta participación”, que superó el 63 %, mayor que la de las elecciones pasadas. A pesar de que la autoridad electoral y los observadores internacionales han

---

<sup>8</sup> El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) es la autoridad suprema en materia electoral, establecida por la Constitución Nacional (Art. 273-275) en el año 1992. Contra sus resoluciones sólo cabe la acción de inconstitucionalidad. Véase <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>.

<sup>9</sup> Para las elecciones legislativas se aprobó la Ley 6318 de 2019, bajo la cual se pasó de un sistema de listas cerradas bloqueadas a uno de listas cerradas desbloqueadas. Véase <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>.

declarado que la jornada electoral se llevó a cabo con normalidad, el candidato del PCN, llamó a protestas para desconocer los resultados frente a la sede del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Como resultado de este llamado y las protestas que se llevaron a cabo fueron detenidas 208 personas. Por su parte, el excandidato de la Concertación, Efraín Alegre, reclamó la apertura del cuarto sobre de los ocho utilizados en el proceso electoral, que contiene información sobre los votos válidos, en blanco y nulos de cada mesa; otras impugnaciones llamaban al recuento de los votos y a una auditoría internacional de las máquinas de votación.

Sobresale, sin duda que el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el TSJE, resolvió -mediante el Auto Interlocutorio No. 91/2023- no aceptar las solicitudes de recuento manual ni una supervisión externa, señalando que la auditoría internacional es una “previsión cumplida con anterioridad a las elecciones”, la cual fue encomendada a un equipo de personas expertas provenientes del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, en conjunto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH).

A las protestas se sumó la exigencia al presidente saliente, Mario Abdo Benítez, para tener presencia de las fuerzas de seguridad en zonas que señalaron estaban dominadas por el “narco”. En este sentido, Efraín Alegre, candidato de la Concertación nacional paraguaya, denunció que militantes de su formación política fueron secuestrados “a punta de pistola” en plena jornada de las elecciones generales.

Al tema de seguridad se sumaron denuncias de fraude en medios de comunicación. En este caso, seguidores del candidato presidencial, Paraguayo Cubas se congregaron frente al edificio donde funcionarios certificaban las actas de votación. La policía desplegó vallas para proteger la sede y disparó balines de gomas a jóvenes que les arrojaban piedras.

Más allá de estos actos menores de violencia denunciados, las elecciones se desarrollaron con tranquilidad y, pese a no contar con las evaluaciones de los expertos del Proyecto de Integridad electoral sobre la calidad de las elecciones de 2023, vale la pena mencionar que se generaron escasas noticias sobre denuncias e impugnaciones electorales; y las pocas que se dieron fueron en torno a la inseguridad y el narcotráfico alrededor de las elecciones. Más que denuncias oficiales se reportaron manifestaciones en contra de los resultados, lo que sin duda impacta en el nivel de integridad de las elecciones presidenciales.

### 3.4. Desafíos regionales

Después de la tercera ola democratizadora, el panorama político de los países latinoamericanos cambió radicalmente. Desde fines de la década de 1990, las elecciones periódicas reconocidas como democráticas han sido el canal legítimo para seleccionar a los gobernantes en la mayoría de los países de la región. Incluso en aquellos donde ha habido disputas sobre resultados electorales, como México, las elecciones han superado los estándares internacionales mínimos de elecciones libres, limpias, justas, transparentes y competitivas. Los gobiernos han incorporado en su marco legal –la constitución y las leyes electorales y de partidos– los derechos y libertades fundamentales que constituyen la base de las elecciones democráticas y, a la vez, han creado las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales que contribuyen a la organización profesional e imparcial de las mismas bajo principios democráticos. Pese a ello, las malas prácticas electorales –que representan la violación a la integridad electoral– no han desaparecido. La compra de votos, la alteración del registro de votantes, la cobertura sesgada de los medios de comunicación, el uso de recursos públicos y los gastos de campaña excesivos son todavía prácticas comunes que desnivelan el campo de juego, y sesgan la competencia partidista. También han surgido nuevas prácticas, como el uso generalizado de las redes sociales para crear campañas de opinión pública favorables, y formas indirectas de compra de votos<sup>10</sup>.

Lo anterior ha dado lugar a un creciente número de estudios sobre fraude electoral en semi y nuevas democracias. Algunos han centrado su atención principalmente en casos inequívocos de fraude, incluidos los EE. UU. (Álvarez y Boehmke, 2008: 1). Otros han puesto el acento en el incumplimiento de estándares mínimos de elecciones libres y limpias establecidos por organismos internacionales como el Parlamento Europeo

---

<sup>10</sup> En México, por ejemplo, algunos candidatos en las elecciones estatales han distribuido un tipo de tarjeta de crédito o débito a los ciudadanos, con la cual pueden reclamar ciertos beneficios si el candidato gana la elección. En cada estado le han llamado de forma distinta, pero destacan “la cumplidora” y la tarjeta “rosa”; “Mujer Fuerte en Nuevo León”, “la efectiva” en el Estado de México y la Tarjeta Violeta en la Ciudad de México. Los órganos administrativos y jurisdiccionales locales –llamados OPLE y Tribunales Electorales Estatales– ha aceptado esta práctica como legal. Ejemplos de ello son el Tribunal Electoral del Estado de México que en la elección a gobernador de 2015 hicieron uso de este mecanismo; en 2017 la Sala Superior del TEPJF avaló el uso de estas tarjetas en las elecciones a gubernatura del Estado de México y Coahuila.

(Goodin, 1994). Sin embargo, las malas prácticas electorales, entendidas como la manipulación del interés público en beneficio privado o partidista (Birch, 2011:14) que persisten en el mundo, y en América Latina, han recibido poca atención por parte de académicos y políticos, pese a su impacto en la calidad democrática de las elecciones.

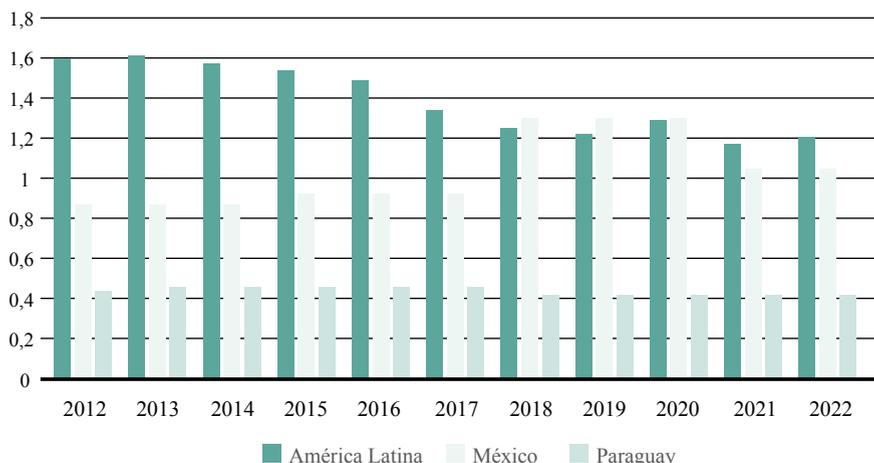
La comprensión del alcance, la naturaleza y el impacto de las malas prácticas electorales es crucial para entender la evolución de la integridad electoral en América Latina. Según Sara Birch, la manipulación de las elecciones reduce la calidad objetiva de la representación; afecta las evaluaciones subjetivas sobre la calidad de la democracia; compromete la legitimidad del régimen; conduce a otras formas de corrupción; y conlleva costos directos e indirectos para el estado y la sociedad; y, bajo ciertas condiciones, puede llevar a la violencia (Birch, 2011: 2). Por otro lado, Norris ha encontrado que las malas prácticas electorales socavan los sentimientos de legitimidad del régimen y movilizan la protesta (Norris, 2012). Ambas coinciden en que la falta de confianza en la imparcialidad de las elecciones está vinculada a las malas prácticas electorales.

Según datos de V-Dem, un ámbito de particular preocupación en la región es el deterioro reciente de las elecciones libres y justas en algunos países de la región. El gráfico 2.7. muestra la percepción de estos dos atributos centrales de las elecciones, su naturaleza libre -ausencia de prácticas como la compra de votos, coacción o violencia- y la existencia de condiciones mínimas de equidad política en América Latina (V-Dem, 2022). Como se observa en la gráfica, el deterioro inicia a partir del 2015, y de manera muy marcada desde el 2018 con una ligera recuperación en 2020 y de nuevo un descenso en 2021 (V-Dem, 2022)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Para este sitio: <https://v-dem.net/graphing/graphing-tools/>, por tanto, no tendría número de página.

**Gráfico 2.7. Elecciones libres y justas**



**Fuente:** Datos de V-Dem, reporte 2022

Vale la pena mencionar que los expertos fueron cuestionados respecto a si las elecciones nacionales habían sido libres y justas. Las respuestas fluctuaban entre considerar que las elecciones habían sido fundamentalmente defectuosas, y los resultados oficiales habían tenido poco o nada que ver con la voluntad del pueblo; pasando por aceptar que había irregularidades, pero había competencia sustancial y libertad de participación; hasta identificar errores humanos y restricciones logísticas, pero no intencionales y sin consecuencias significativas.

Es necesario reiterar que la democracia es más que elecciones, pero no puede ser menos. Las elecciones libres, limpias, justas, transparentes y competitivas constituyen el piso de toda democracia, por lo que su deterioro debe formar parte de la agenda pública, política y social para evitar que la confianza en las instituciones electorales, los gobernantes y representantes electos y en general la legitimidad del sistema político disminuya. Ello implica reconocer los problemas que están asociados a este deterioro y que van más allá del ecosistema electoral.

En el reporte 2022 de IDEA se identifican como fenómenos que desafían la calidad y la sostenibilidad de la democracia en la región a la polarización toxica, la desinformación, las restricciones de derechos y los crecientes ataques a los activistas medioambientales y de derechos humanos, así

como a instituciones democráticas clave (IDEA 2022: 31). Con respecto al primer factor, destaca que, según Giovanni Sartori, la polarización es una característica natural de un sistema plural de partidos políticos<sup>12</sup>. Entendida como la distancia ideológica que existe los partidos políticos de un sistema, de acuerdo a sus plataformas programáticas, la polarización por sí misma, no hace que una democracia sea disfuncional. De hecho, es una realidad inherente a las sociedades democráticas heterogéneas, en las que la libertad de expresión forma parte de sus derechos y libertades.

Sin embargo, existen formas extremas de polarización que sí pueden resultar en perjuicio del sistema democrático y de la convivencia en sociedad. En particular, aquellas formas de este fenómeno conocidas como “polarización afectiva”, “tóxica” o “de grupo”. Esta forma de polarización grupal suele estar asociada a sentimientos negativos respecto a las personas con creencias diferentes; una intolerancia a la diferencia de opiniones; así como una visión maniquea que fomenta la animadversión y la hostilidad hacia quienes no piensan igual que el grupo que se percibe como correcto.

Desafortunadamente los retrocesos de la libertad de expresión, la libertad de prensa, así como la libertad de reunión han estado asociados en varios países de la región a la presencia de líderes populistas en los poderes ejecutivos. No hay consenso en torno a la noción de populismo. Sin embargo, diferentes manifestaciones de populismo parecen compartir algunas afirmaciones esenciales que son el núcleo del populismo. La primera y más importante es la división de una sociedad, entre dos grupos antagonicos que Mudde (2004, 2017) denomina “pueblo puro”, y la “élite corrupta”. Otra es que “el pueblo” es su sujeto principal, y “la voluntad del pueblo” su principal objetivo (Méndez, et. al. 2021b).

Desafortunadamente el populismo debilita las instituciones de control -poderes legislativo y judicial- y deteriora las elecciones y la rendición de cuentas, lo que genera un contexto propicio a la corrupción. A nivel individual, el populismo refuerza el vínculo directo entre el líder y el pueblo, y es el primero quien proporciona y distribuye los beneficios. Esos vínculos directos socavan o erosionan principios democráticos como la representación y la igualdad política, con los partidos políticos como agentes de intermediación.

---

<sup>12</sup> Sartori, G. (1966). “European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism.” En *Political Parties and Political Development*. (SPD-6), La Palombara, J. y M. Weiner (Coords.). Princeton University Press, pág. 139

A partir de lo anterior es difícil no señalar la crisis de representación política como uno de los principales desafíos de la región. Según Sartori la representación es una creencia normativamente sustentada que debe balancear, en un equilibrio delicado, la capacidad de respuesta con la responsabilidad, la rendición de cuentas con el comportamiento responsable, y un gobierno del pueblo con un gobierno sobre el pueblo (Sartori, 1996:7).

A los desafíos descritos es necesario añadir la violencia que prevale en la región, y en particular la violencia política dirigida a candidatas y candidatos, instituciones electorales y partidistas en algunos países de la región. La violencia afecta el comportamiento político de diferentes maneras. Reduce la confianza en las elecciones y los incentivos para que los votantes participen, generando sentimientos de inseguridad, pero, sobre todo, aumenta el costo de participar en las elecciones. A pesar de su presencia e influencia en varios países y regiones, nuestra comprensión de cómo la violencia da forma a la participación electoral es incompleta. La violencia sigue siendo una variable contextual no explorada que coexiste con factores institucionales y sociopolíticos que se han relacionado con el aumento de la participación electoral. Esto es válido para el caso de las percepciones de integridad electoral que, de hecho, se asocian positivamente con la propensión a votar (Birch, 2010: 9).

De manera cada vez más frecuente los procesos electorales en ciertos países de la región se han convertido en oportunidades que los grupos criminales aprovechan para intentar reconfigurar las estructuras de gobierno a su favor<sup>13</sup>. En México por ejemplo durante el proceso electoral federal de 2018, más de 40 candidaturas fueron asesinadas—sin contar varias más secuestradas y desaparecidas<sup>14</sup>.

Frente a este panorama desolador de la violencia general y la violencia política en particular hay investigaciones que señalan o apuntan a la importancia de la integridad electoral como una barrera que frena o disminuye al menos el impacto negativo de la violencia sobre la participación electoral, por ejemplo. En este sentido, Méndez y Pérez señalan en su artículo

---

<sup>13</sup> Ley, Sandra. “Violencia criminal y procesos electorales locales”. Programa para el Estudio de la Violencia. CIDE. Disponible en: <https://www.cide.edu/pev/2021/03/23/violencia-criminal-y-procesos-electorales-locales/>

<sup>14</sup> *Idem*.

*“Electoral integrity and turnout in a context of violence at the subnational level in Mexico, 2015-2018”* que cuando las elecciones se caracterizan por un alto nivel de integridad, el impacto negativo de la violencia en la participación disminuye o casi desaparece. Este hallazgo está basado en el análisis de elecciones locales para gobernador en México en el periodo 2015-2018 y datos de la Encuesta de percepciones de integridad electoral en México a nivel subnacional, diseñada por Pippa Norris y aplicada a nivel local en México por un equipo de investigadores de Flacso México.

#### **4. Reflexiones finales**

Según el reporte más reciente de la democracia en el mundo de IDEA, América es la segunda región más democrática del mundo. Destaca, sin embargo, que un tercio de las democracias de la región han experimentado descensos en algunos atributos en los últimos dos años. Bolivia, Brasil, EE. UU., El Salvador y Guatemala son los países que más descensos han registrado (IDEA 2022: 30). Para otros organismos electorales la democracia en la región está estancada. La persistencia de problemas públicos graves como la inseguridad, corrupción, inequidad no permiten valorar positivamente el desempeño de los gobiernos. Frente a ello sobresale, sin embargo, la persistencia de elecciones que cumplen de manera general los requisitos de comicios democráticos, esto es, que sean libres, limpias, transparentes, justas y competitivas.

La integridad de las elecciones es, a la vez, una perspectiva académica y un problema social y político. Desde los estudios politológicos, las elecciones integras dependen, en primer lugar, de la propia calidad de los órganos electorales u órganos de administración electoral, que son el núcleo de la última etapa del ciclo electoral. Los órganos electorales no son solo imprescindibles para garantizar el profesionalismo con que se organizan las elecciones, sino que juegan un papel central en el combate y castigo a las malas prácticas electorales. Sus atributos más relevantes son, en primer lugar, la imparcialidad, y en segundo término su independencia y transparencia. En segundo lugar, las elecciones integras dependen también de la fortaleza del estado de derecho y del propio poder judicial, dos ámbitos en los que América Latina suele obtener calificaciones bajas.

Como se mencionó el inicio de este capítulo, las malas prácticas electorales son una violación a la integridad electoral. Cuando las malas prácticas electorales prevalecen, se daña la confianza en las instituciones públicas y en los gobiernos y representantes electos. Así mismo, se afecta la legitimidad del sistema político en su conjunto e incluso pueden estar asociadas a la desobediencia a la ley. En cualquiera de sus manifestaciones, la manipulación de las elecciones daña de manera contundente la calidad de las elecciones.

Frente a estos desafíos, destaca el papel que juegan las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales en la organización, vigilancia y validez de las elecciones de manera profesional, imparcial y transparente para lograr que cumplan con los principios democráticos de sufragio universal y equidad política. A la justicia electoral, en lo particular, le corresponde garantizar que a lo largo del ciclo electoral se cumplan los principios constitucionales, convencionales y legales que rigen las elecciones, a la vez que se tutelan y defienden los derechos político electorales de la ciudadanía. Destaca que la labor de las autoridades jurisdiccionales electorales no se limita a un momento único en el tiempo, sino que sus decisiones impactan en las diferentes etapas que integran el ciclo electoral, dependiendo del tipo de actos denunciados, del medio de impugnación interpuesto y de la temporalidad en que se promuevan. El papel que desempeñan es fundamental, puesto que fomenta el apego a las reglas constitucionales durante el momento más emblemático de toda democracia: las elecciones.

Finalmente, vale la pena mencionar que Según V-Dem, hay cinco factores que han permitido que 8 democracias hayan dado “rebotes democráticos”, tras un periodo de autocratización: a) movilización popular a gran escala contra los incumbentes; b) El poder judicial revierte la toma del poder ejecutivo; c) Una oposición unificada que se une a la sociedad civil; d) Elecciones como eventos críticos que producen alternancia en el poder y e) Apoyo y protección internacional de la democracia. Estos factores constituyen, sin duda, ámbitos en los que hay grandes retos en cada uno de los países de América latina, pero también avances que han hecho posible la resistencia de las elecciones democráticas.

## Bibliografía

Álvarez, M., y Boehmke, F. (2008). “Correlates of Fraud: Studying State Election Fraud Allegations”. En M. Alvarez, T.E. Hall y S.D. Hyde (Eds.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (pp.99-111). Massachusetts: The Brookings Institution. AMECIP. (Sin fecha). Recuperado de: <https://amecip.com/>

Anderson, C. et al. (2005). “Losers’ Consent: Elections and Democratic Legitimacy”. Nueva York, Oxford University Press.

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl, Robert Alan (1971). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Hartlyn, J., McCoy, J., y Mustillo, T. (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy* (51), 15-40. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/308/30811731002.pdf>.

*The Democracy Index* (2023). The Economist Intelligence Unit.

Garnett, Holly Ann, Toby S. James y Madison McGregor (2022). “Electoral Integrity Global Report 2019-2021”. PEI 80. Recuperado de: <https://www.electoralintegrityproject.com/>. Mayo 2022

The Global State of Democratic (2022). *El estado de la democracia en el mundo 2022. Forjar contratos sociales en tiempos de descontento*. IDEA International. Recuperado de: [https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022\\_0.pdf](https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf).

Goodwin-Gill, Guy (1994). *Elecciones libres y justas: derecho y práctica internacionales*. Suiza: Unión Interparlamentaria.

IDEA International. (2012). *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide*. Ginebra: IDEA.

IDEA International (2022). The Global State of Democratic. *El estado de la democracia en el mundo 2022. Forjar contratos sociales en tiempos de descontento*. Recuperado de: [https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022\\_0.pdf](https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf).

Kelley, J. (2009). *D-Minus Elections: The Politics and Norms on International Election Observation*. International Organization 63, 765-787.

Méndez, I, Ferran Martínez y Nicolas Loza, 2019, “México en el contexto de la integridad electoral: financiamiento de campañas y resultados electorales, 2005-2017” en *Integridad electoral. México en perspectiva global*, México, Flacso, p. 153

Méndez, I. et. al. 2021, “Integridad electoral y órganos de administración electoral a nivel subnacional en México” en *Revista Región y Sociedad*, Colegio de Sonora, México.

Méndez, I., Tomislav Lendo y Ulises Flores 2021, “Corruption and populism in Mexico: is AMLO the same formula against corruption?”. In *The Handbook of Populism revisited*; Ed. Jonathan Mendilow and Eric Phippeau; Edward Elgar; EU.

Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). “El estudio comparativo de la gobernanza electoral: introducción”. *Revista Internacional de Ciencias Políticas* 23 (1): 5-27.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2012). *Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-010, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Norris, P. (2014). *Por qué es importante la integridad electoral*, Cambridge: Cambridge University Press.

Norris et al. (2014): “Measuring Electoral Integrity Around The World.” American Political Science Association, pág. 790.

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters?* Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, P. (2015). “Chapter 1. Introduction: Why do elections fail?” En *Why Elections Fail*, p. 8.

PEI. (Sin fecha). *Perceptions of Electoral Integrity Dataverse* (Harvard and Sydney Universities). Recuperado de: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/PEI>

Reporte de la democracia 2023. *Resistencia frente a la autocratización*. (2023). Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo. Recuperado de: [https://v-dem.net/documents/35/V-dem\\_democracyreport2023\\_espanol\\_med.pdf](https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf).

Urbinati, Nadia (2019). *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Harvard University.

Sartori, Giovanni (1996) “¿Hay una crisis de representación?”. En *Este País* 65.