

VI

JUSTICIA ELECTORAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA*

Introducción

Mi conferencia tiene como objetivo desarrollar algunas consideraciones en relación a dos conceptos que llenan buena parte del debate sobre el desarrollo político en América Latina: la justicia electoral (es decir la garantía de elecciones libres y honestas) y la consolidación de la democracia.

Por un lado, es cierto que la justicia electoral se ha extendido como concepto y como realidad. El más claro indicio que lo confirma es la celebración, hoy en día, de elecciones libres en casi todos los países de América Latina. Incluso en conflictos de extrema polarización —como el que vive Venezuela— los órganos electorales no fallan, son capaces de administrar elecciones cuyos resultados merecen confianza. Se habla ya de una rutina electoral y se da por entendido el aporte sustancial de la justicia electoral a la consolidación de la democracia en la región. Por otro lado, es asimismo cierto que América Latina sigue sin avanzar mucho en la consolidación de la democracia. Esto se ve confirmado por la progresiva desconfianza en las instituciones políticas y el grado decreciente de satisfacción con la democracia, cómo señalan las encuestas de Latinobarómetro.

* Conferencia Magistral pronunciada el 16 de octubre de 2004 en la clausura del *II. Congreso Iberoamericano de Justicia Electoral*, celebrado en el Centro Internacional Acapulco, Acapulco.

¿Cuál es la relación entre ambas observaciones? ¿Cómo se vincula la justicia electoral con la consolidación de la democracia? Pues también observamos procesos de relación inversa: mayor justicia electoral y menor consolidación de la democracia. Esta pregunta es especialmente candente, dado que en la teoría de la democracia se supone que el desarrollo de un sistema político hacia una democracia estable es dependiente de la participación y la competencia política, de las elecciones libres y el pluralismo político, justamente por los elementos de la democracia por las cuales vela la justicia electoral.

No es mi propósito detectar una causalidad lineal entre los dos fenómenos. En verdad, no existe ninguna relación de este tipo entre ellos. Lo que observamos es un proceso concomitante, y mi intención es contribuir a la comprensión de por qué nos encontramos ante estas tendencias inversas, cuando la buena teoría dice —y el discurso de los expertos en materia electoral lo confirma— que lo primero incrementa lo segundo. Probablemente sea el concepto de legitimidad la clave para entender este fenómeno.

Mi tesis general es que existen dos fuentes de legitimidad: la legitimidad de entrada (*input legitimacy*) y la legitimidad de salida (*output legitimacy*). La justicia electoral es parte del tejido o entramado institucional y contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada, pues dirige y vigila el proceso político de acuerdo al derecho a través del cuál se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados. Es más, sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, la democracia es también dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan por debajo de un cierto límite tolerable, parece difícil el mantenimiento de la afección de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos (véase Nohlen/Thibaut 1995: 50).

La legitimidad de las estructuras no sólo proviene de la aplicación del Derecho en que se fundamenta el orden establecido, sino también del cumplimiento de las expectativas vinculadas con las funciones de las

estructuras. Más concretamente: la consolidación de la democracia depende también del esfuerzo y resultado en el ámbito de salida de la legitimidad. Sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada de la legitimidad: en la participación política, en la competencia política, en su ordenamiento político, en las reglas de juego, en su acatamiento por parte de los actores políticos. La atención prestada a la parte de la legitimidad de entrada es sin duda importante —y es especialmente llamativo el progreso sustancial que se ha conseguido en América Latina en los últimos decenios en materia electoral justamente gracias a actividades como la que estamos presenciando. Foros como éste han servido mucho a fortalecer la profesionalidad de los órganos competentes a través del intercambio internacional de experiencias. Pero esta consideración pecaría de reduccionista si no tomara en cuenta el contexto sociopolítico por el cuál este proceso está marcado.

1. Justicia electoral

Resulta evidente que la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al *contexto sociocultural y político* de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley.

La democracia en su realización es asimismo dependiente de una cultura que sabe hacer uso de los derechos que ella concede con responsabilidad. El Estado democrático presupone la presencia en el seno de la sociedad de los valores, sobre los cuales él se erige y está encargado a hacer valer. Se dice que el Estado sólo puede ser tan justo como lo son sus ciudadanos. El caso de la justicia electoral es bien llamativo porque contradice esta sentencia, dado que se adelantó a la cultura de los ciudadanos y de los partidos políticos. Pero resulta evidente que la falta de los valores de justicia en la sociedad puede conducir a que los órganos que velan por la justicia electoral encuentren muchos obstáculos para el cumplimiento de su función.

En un principio, la justicia electoral fue pensada para casos de crisis, para imponer el derecho en este tipo de situaciones. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. Sin embargo, esta lealtad al derecho no se ha dado en un grado suficiente, lo que ha llevado en varios países a una arquitectura institucional extraordinariamente compleja y a una sofisticación procedural en la organización y en el manejo del evento electoral según criterios del Estado de Derecho que resulta muy costosa.

Es justo subrayar, no obstante, que este aparato ha sabido cumplir con sus funciones, de modo que podría servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras instituciones encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral. La propia acción de la justicia electoral podría constituir un ejemplo con fuerza persuasiva para avanzar en otros campos donde el imperio de la ley todavía no se ha conseguido, y así progresar en la consolidación de la democracia. Sin embargo, los valores que la justicia electoral representa aún no han sido interiorizados del todo por los individuos y los partidos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no sólo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético.

Este desarrollo ha incluido una constante ampliación de las funciones de la justicia electoral. Al reflexionar sobre su concepto, nos damos cuenta de este proceso. Una primera acepción se centraba, conforme a Jesús Orozco Henríquez (1998: 40), en “la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”. Hoy en día, la acepción del concepto se ha ampliado a causa de las funciones reales que la justicia electoral está cumpliendo.

El mismo autor incluye entre ellas: „todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa,

como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera” (Ibíd.).

Esta extensión de las funciones de la justicia electoral alberga, por un lado, el peligro de la justicialización electoral de la política, es decir que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y los valores democráticos *per se*. En última instancia, los conflictos no se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos, sino mediante decisiones jurisdiccionales. Por otro lado, la extensión de las funciones puede generar el peligro de una mayor politización de la justicia electoral en la percepción de la gente, fenómeno que encajaría perfectamente bien en la cultura política predominante de la región.

Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea sobre todo de orden político, desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica también en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos que deben ser imparciales en la política misma. Aunque lo procedural es importante —y lo repito decididamente—, existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones de la justicia electoral así como las controversias sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, acaparen toda la atención del público y de la política y, en consecuencia, desplacen a otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política.

En México, por ejemplo, es bien llamativa la presencia del IFE

(Instituto Federal Electoral) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Pero se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida en lo electoral, una crítica que ya se expresa con el concepto de „democracia electoral” como denominación para las democracias latinoamericanas, o de „electoralismo” como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se expresa finalmente en el difuso concepto de moda de “democracia de baja calidad”.

Para quien conoce el ensayismo político de los medios de comunicación en América Latina, no será sorprendente la paradoja de que en un mismo artículo se trate detalladamente la composición y las actuaciones de la justicia electoral en forma sospechosa y, al mismo tiempo, se afirme que la democracia en América Latina se reduce a lo electoral. Además es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procedural y desatiende el contenido, los objetivos de la política, le será muy difícil consolidarse.

2. Consolidación democrática

El concepto de consolidación democrática, por su parte, es multidimensional y muy controvertido. El politólogo italiano *Leonardo Morlino* (1986) veía la consolidación como un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido. El politólogo estadounidense *Philippe Schmitter* (1993: 4) incluyó en el concepto de consolidación el problema de la organización institucional de la democracia, con la cual están de acuerdo los actores políticos y que es apoyada por los ciudadanos. En cambio, el argentino *Guillermo O’Donnell* (1996: 11) apuntaba al horizonte de expectativas de los actores y los ciudadanos, en el sentido de que las elecciones libres y el pluralismo político se mantuvieran también en el futuro sin limitación temporal. Al compartir

la mayoría de los actores políticos y de la opinión pública esta expectativa, los actores políticos dirigirían sus estrategias con respecto a ella.

El español *Juan J. Linz* y el estadounidense *Alfred Stepan* (1996: 30), por su parte, distinguían varias dimensiones del problema de la consolidación: la dimensión conductual, ningún actor político, social o económico persigue sus objetivos con medios que tengan como consecuencia el establecimiento de un sistema no democrático; la dimensión actitudinal, una gran mayoría de la opinión pública mantiene la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque esté insatisfecha con los logros de los gobiernos democráticos; y, la dimensión constitucional, tanto el gobierno como la oposición se someten a la constitución y solucionan sus conflictos en el marco de sus reglas de juego del sistema político.

Finalmente, el austriaco *Andreas Schedler* (2002: 20), tras una amplia revisión de los diferentes enfoques, llegó a la conclusión de destacar tres modelos de medición y explicación de la problemática de la consolidación: el procesal, que afirma que las democracias son capaces de imponerse y dominar los desafíos antidemocráticos; el orientado a las bases actitudinales de la elite, en el sentido de que los actores políticos, y sobre todo los gobiernos, desarrollan normativamente los valores democráticos, diseñan estrategias racionales y desarrollan las habilidades necesarias para mantener la democracia; y, el orientado a las bases socioeconómicas, en el sentido de, como él dice, „no bajar la guardia a menos que el ambiente socioeconómico y el escenario institucional sea propicio para la continuidad democrática”; yo diría: a menos que la democracia no sea capaz de mejorar en el corto plazo las condiciones económicas para la propia consolidación.

En resumen, sólo al principio de los intentos de definir el concepto de consolidación democrática, constituyeron las instituciones democráticas y la adaptación de los actores políticos a las reglas de juego un elemento definitorio clave. En ningún caso de los ejercicios definitorios se hace referencia explícita a la institucionalidad que por medio de instrumentos jurisdiccionales sugiere a los actores políticos

aceptar las reglas de juego y aceptar así los valores que representan.

La dimensión del problema de la consolidación democrática se amplía aún más cuando tomamos en cuenta las explicaciones causales que se han dado en la literatura científica para la no-consolidación actual de la democracia en América Latina. Se puede distinguir a grandes rasgos entre hipótesis económicas, sociales, políticas, político-institucionales, político-culturales y socio-culturales, que se ocupan de las deficiencias correspondientes:

(1) *La hipótesis de la carencia económica*: ella apunta al insuficiente desarrollo económico. Se adhiere, por lo general, al supuesto de las teorías de la modernización, en el sentido de que la democracia es un resultado del desarrollo económico y el cambio social y, por lo tanto, excluye decididamente una consolidación de la democracia que preceda a este proceso (Lipset 1981, Przeworski 1996, Huntington 1996). De manera menos determinista afirma, también, que el crecimiento económico en los últimos decenios no ha sido suficiente para desencadenar los efectos necesarios que podrían consolidar la democracia.

(2) *La hipótesis de la carencia social*: ella resalta la persistencia de la pobreza y la desigualdad social (Lamounier 1999). Afirma que el neoliberalismo no ha logrado pagar la “deuda social” de fracasadas estrategias de desarrollo anteriores. Al contrario, la política neoliberal ha hecho todavía más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Especialmente, sectores de la clase media se han visto precipitados en la miseria. Afirma que el grado creciente de pobreza y desigualdad es contrario a la consolidación de la democracia (Castañeda 2003).

(3) *La hipótesis de la carencia política*: ésta se basa en los análisis sobre los déficit de la democracia. Partiendo de un amplio concepto de democracia que incluye también el problemático entorno social y político-cultural de la democracia, se señala las debilidades del Estado de Derecho, la insuficiente responsabilidad (*accountability*), el predominio de los esquemas de conducta tradicionales de la elite política, el clientelismo y la corrupción. Una democracia de menor calidad, afirma,

no se puede consolidar.

(4) *La hipótesis de la carencia político-institucional*: ella supone problemas estructurales de los sistemas políticos que han llevado a bloqueos de la política o a una menor eficiencia de la actividad de gobierno. Se discute sobre la arquitectura institucional del sistema político, la forma de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos, la articulación del disenso y la producción del consenso. Sin el incremento de la gobernabilidad no está garantizada la exitosa realización de los programas económicos y sociales, afirma; y, por lo tanto, no es posible resolver el problema de la consolidación (Linz/Stepan 1996).

(5) *La hipótesis de la falta de confianza*: ésta considera a la consolidación dependiente tanto de la confianza de la población en la democracia como el orden político preferido, como de la satisfacción con los resultados de la política. Lo que se cuestiona es si la democracia es digna de confianza, cuya estado actual en América Latina se considera insuficiente para la consolidación de la democracia (Cf. Nohlen 2003).

(6) *La hipótesis de la carencia de capital social*: ésta hace referencia a la sociedad y su capacidad de generar confianza en los otros. Parte del supuesto de que tiene que existir una cierta grado de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente, cuyo progreso económico y social pueda producir un sistema político consolidado (Putnam 1993). En América Latina, afirma, se carece del capital social suficiente (Cf. Latinobarómetro 2003).

Esta gama de factores, que influyen en el proceso de la consolidación democrática, nos hace entender que los dos fenómenos que observamos — la justicia electoral y la consolidación democrática— no se encuentran en una relación lineal en su desarrollo, aunque si bien la justicia electoral constituye la base misma de un proyecto de tal envergadura. Sin justicia electoral no existen las mínimas condiciones para la democracia. Es decir: *la justicia electoral es necesaria para la democracia, pero no suficiente para su consolidación.*

3. Legitimidad

Un camino para hacer más comprensible la compleja relación entre justicia electoral y consolidación democrática consiste en introducir el concepto de legitimidad. Por supuesto, este concepto clave de la política y de la ciencia política se puede utilizar en varios sentidos; por ejemplo, se puede referir a la pretensión de legitimidad de un orden político o social, a la creencia en la legitimidad de los sometidos a la dominación, o ambas cosas a la vez y en relación recíproca.

La pretensión de legitimidad de un orden de dominación apunta a un concepto normativo de la misma. Se puede entender como cualidad objetiva de un sistema social o sistema político (por ejemplo: la legitimidad que se le atribuye como inherente a un sistema político democrático en el marco de los horizontes mentales correspondientes o la legitimidad entendida como el mantenimiento de la legalidad), o estar basada en escalas normativas externas, respecto a las cuales se compara esta pretensión. De acuerdo con esto, la legitimidad puede ser definida como:

(1) La coincidencia de un orden político con el Derecho, en el cual está garantizada la realización de determinados principios (en la democracia: pluralismo político, derechos democráticos de participación, Estado de Derecho, etc.); o,

(2) La capacidad de un orden político de ser reconocido como legítimo, por lo cual la pretensión de un sistema político de gozar de legitimidad sólo existe cuando las expectativas de comportamiento elevadas a norma expresan intereses capaces de ser generalizados (Cf. Habermas³1989).

Claro está que en el ámbito del problema que constituye este concepto, la pretensión de legitimidad y la creencia de legitimidad están estrechamente vinculadas. Así, el estadounidense *Seymour M. Lipset* (1962: 64) definió legitimidad como “la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad”. Por lo tanto, los sistemas políticos pueden contribuir activamente a su reconocimiento

como legítimos, a su consolidación, lo cual indica que la legitimidad no es un concepto estático (normativo), sino un concepto dinámico (empírico).

Otro estadounidense, *David Easton* (1979), definió la legitimidad como la convicción de los miembros de una sociedad de que la manera de funcionar del orden político coincide muy ampliamente con sus “principios morales personales” y opiniones de lo que es correcto o incorrecto. Easton distingue entre el apoyo “difuso” a un orden político, independientemente de su efectividad y los resultados de las políticas, y el apoyo “específico”, de corto plazo y referido más bien a los resultados de las políticas, que se concede sobre todo en el caso de prestaciones del sistema, las cuales a su vez han de ser consideradas como relativas a las expectativas de prestaciones correspondientes.

Ahora bien, la democracia tiene varias fuentes de legitimidad, una de ella es la del orden político en sí mismo, resultante de su adecuación al Derecho que a su vez garantiza la realización de ciertos principios que concuerdan con el concepto de la democracia y del Estado de Derecho. El concepto de consolidación democrática presupone la existencia de la democracia, la misma que se pretende consolidar. Una vez que se pone en marcha la transición, puede decirse que se erige la arquitectura democrática. La correspondencia de esta arquitectura con los valores consustanciales de la democracia termina por dar legitimidad a la misma. Esto mantiene su validez aunque la democracia como sistema de valores, actitudes y comportamientos no se haya enraizado aún en las sociedades latinoamericanas de forma que ésta pueda manifestarse como la parte político-institucional de la propia idiosincrasia. Obviamente, esta situación ya implica riesgos para la consolidación de la democracia.

Para prevenir estos riesgos y consolidar la democracia, entran en escena dos fuentes de legitimidad, la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida. La primera se manifiesta en la participación activa del pueblo y de sus organizaciones, como son los partidos políticos, las organizaciones intermedias de representación de intereses, las asociaciones civiles, etc., en la formación de la voluntad política. En el proceso de participación política se renueva continuamente el

compromiso del pueblo con el orden democrático establecido. A este respecto, la importancia de la función de la justicia electoral, dedicada a vigilar el cumplimiento de las normas democráticas en el proceso electoral, es tanto mayor cuanto más disten de estas normas los valores practicados por los individuos y los grupos de la sociedad. Allí donde la democracia se erige sobre bases socioculturales acordes con ella, la existencia de la justicia electoral pasa más bien desapercibida. Como institución, la justicia electoral es parte del edificio democrático y, al mismo tiempo, a través de su función de hacer respetar las reglas por el camino de la jurisdicción, ésta es parte de la legitimidad de entrada del sistema democrático.

La legitimidad de salida se refiere a los resultados de la política conforme a objetivos que plantean los actores políticos en respuesta a las demandas de la población y las expectativas que ésta tiene de su realización en la práctica. En esta parte de la legitimidad, la ingerencia de la justicia electoral es nula y así debe serlo por el carácter imparcial de su función en la contienda por los objetivos políticos y por el poder. Sin embargo, en el proceso de su consolidación, la democracia en América Latina está actualmente cuestionada debido a los magros resultados que arroja y al consiguiente desencanto e incluso hartazgo con la democracia por parte de la población.

4. Resumen

Hemos señalado la situación paradójica que se da entre una mayor y más sofisticada justicia electoral y una baja consolidación democrática como inquietud inicial de nuestra conferencia. ¿Cuál es la interrelación real entre ambos fenómenos, más allá de que la teoría de la democracia afirme que ésta depende en su desarrollo de la participación y de la competencia interpartidaria? La justicia electoral precisamente garantiza en buena medida estos dos requisitos de la democracia. La vinculación entre los desarrollos inversos de la justicia electoral y la consolidación democrática está relacionada con el concepto de legitimidad.

Si pensamos en dos fuentes de legitimidad, la legitimidad de

entrada (*input legitimacy*) y la legitimidad de salida (*output legitimacy*), la justicia electoral contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada. En este campo, su importancia es enorme: sin justicia electoral, como dice Ortega y Gasset, „sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. Sin justicia electoral no hay democracia, ésta es la condición *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, siendo necesaria para la democracia, no es suficiente para su consolidación.

La democracia es asimismo dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social para la gran mayoría de la población quedan por debajo de una cierta barrera, de un cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia es imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad. Aquí se incluye lo institucional como una de las condiciones para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada de la legitimidad. Esto corresponde a un pensamiento lineal que, según la estrategia axiomática de “más de lo mismo”, conduce a un callejón sin salida.

Si bien la justicia electoral tiene que ser protegida debido a un entorno político-cultural que no le es propicia, si bien merece en el futuro igualmente gran atención, no basta por sí misma para resolver el problema de la legitimidad, en razón de que su impacto presenta límites naturales. Es la política la que tiene que responder a los retos de la consolidación de la democracia.