

I. CIENCIA POLÍTICA Y JUSTICIA ELECTORAL¹

El objeto de este primer ensayo que escogí como título de la compilación vincula mi disciplina, la ciencia política, con un quehacer práctico: el ejercicio de la justicia electoral. Este tema me permite transmitir mi convicción de que la ciencia política tiene una vocación práctica. La selección del tema, además, me permite referirme no sólo a un objeto de estudio, sino también a la ciencia política como disciplina científica: cómo ella aborda el objeto de estudio y cuál es el aporte que se puede esperar de ella en cuanto a resultados científicos y a la consultoría política. Estas reflexiones llenan la primera parte de mi ensayo.

Otra de mis motivaciones para la opción temática consistió en que la ciencia política es una disciplina científica bastante joven en América Latina, con un desarrollo visiblemente desigual. A menudo sus representantes en las universidades profesan ideas de una disciplina comprometida con una causa política o ideológica poco compatible con el estándar de la ciencia política como ciencia, o sea, con el estudio *sine ira et studio* de las instituciones políticas o de las políticas públicas. Al otro extremo se observa una comprensión de la ciencia política como ciencia cuantitativa-estadística, parecida a las ciencias naturales, que sustituye la comprensión cualitativa por la medición cuantitativa, la lógica de la investigación por la matemática, la relevancia por la precisión. Frente a esta situación, conviene diseñar a partir de mi propia experiencia de investigador y docente, un cuadro distinto de la ciencia política como ciencia de calidad comprensiva, orientada hacia el análisis contextual de la política y con vocación a la consultoría política.

En la segunda parte de mi ensayo me voy a referir a la justicia electoral, un tema de alta importancia para la parte de la legitimidad de entrada de la democracia, que sigue siendo muy debatido en el marco de la mejora de la participación ciudadana en la política. Es parte también del

¹ Conferencia magistral pronunciada en el Seminario Internacional “Democracia en un mundo global. Crisis y gobernanza en América Latina y Europa”, llevado a cabo en el auditorio “Sala de Lectura” del *campus* Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California el 30 de agosto de 2013.

estudio de la calidad de la democracia y su medición. En la actualidad hay enormes esfuerzos científicos para mejorar el sistema de evaluación de las elecciones; por ejemplo, en el marco del Electoral Integrity Project, liderado por Pippa Norris, que se propone investigar por qué las elecciones fallan y qué se puede hacer para que esto no pase. Sin embargo, mientras que este proyecto se orienta en la parte empírica medible, en cuestiones de precisión y *ranking* internacional, mis consideraciones presentan un ejemplo de cómo tratar el tema en términos empíricos comprensivos, enfocando el contexto y por último el caso individual.

1. *Dimensiones de la ciencia política*

Pasando a la ciencia política como disciplina, hace poco, en una universidad colombiana, me preguntaron por las características básicas de la ciencia política, como yo las veo. Traté de dar una respuesta de síntesis. La ciencia política es una disciplina científica que se destaca por su capacidad multidisciplinaria y de integración interdisciplinaria. Estudia la política con base en múltiples enfoques y métodos, lo que implica que la disciplina se acerca, según el enfoque y el método que escogen los politólogos en sus investigaciones, a disciplinas vecinas, como la filosofía política, la historia, el derecho, la sociología, la economía, entre otras. Son estas múltiples orientaciones que la ciencia política es capaz de integrar. Para determinarlo en relación con su núcleo como disciplina científica, mi respuesta consistió en diferenciar entre seis dimensiones que la ciencia política integra: la normativa, la teórica, la empírica, la comparativa, la práctica, y la evaluativa. Por cierto, estas dimensiones se muestran interconectadas. Les diferenciamos por razones analíticas. Vamos a repasar rápidamente estas seis dimensiones.

La primera dimensión, *la normativa*, alude a valores y objetivos de la política; por ejemplo, a la libertad y la equidad, al buen orden, y al bien común. Se refiere a lo deseado y lo deseable, a lo que debe ser. Es una dimensión clásica de la ciencia política. Aunque ha perdido importancia en el quehacer del politólogo hoy en día, nunca debería ser descartada. Por otra parte, consideraciones normativas son las que motivan a menudo a los jóvenes a estudiar ciencia política.

La segunda dimensión, *la teórica*, integra la formación de conceptos, muy importantes para conocer la realidad, porque sólo a través de ellos la construimos y percibimos, e integra también el análisis de la realidad a partir de axiomas y modelos teóricos, de modo que su comprensión y/o explicación se realiza a través de un procedimiento más bien deductivo.

La tercera dimensión, *la empírica*, enfoca a lo que es —en contraste con lo que debe ser—. La ciencia política empírica se centra en el análisis de la realidad, y consta de una gran variedad de enfoques y métodos, todos dirigidos hacia una mejor comprensión o explicación de ella. Conviene considerar que el proceso cognitivo es preferentemente inductivo. Las teorías emanan de lo empírico y se encuentran constantemente en procesos de comprobación o refutación; por ejemplo, a través del procedimiento de falsificación dentro de la postura cognitiva de que las teorías son ciertas sólo hasta que no se encuentra un caso que las contradice.

La cuarta dimensión, *la comparativa*, se funda en la comparación como método de análisis causal, que es el método que en ciencias sociales sustituye el experimento de las ciencias naturales. La comparación sirve también para ordenar los objetos de estudio y para ampliar el conocimiento a través de clasificaciones, tipologías y modelos. La comparación hoy en día no se refiere sólo a los objetos de estudio, sino también a su correspondiente entorno. El análisis de la interrelación de los factores, diferenciados entre factores independiente y dependiente, integra también los factores de contexto que pueden marcar la diferencia, pues explican por qué un determinado factor independiente tenga en un caso este y en otro caso otro efecto sobre el factor dependiente, y permite precisar la supuesta causalidad entre los factores observados.

La quinta dimensión, *la práctica*, consiste en hacer valer en la práctica las experiencias teóricas y empíricas y de ponerlas al servicio de la política y del sistema político-institucional; lo que pasa, por ejemplo, a través de elaborar propuestas de reforma. Aquí hay que diferenciar entre diseños institucionales según el *best system approach* o según el enfoque contextualizado, o sea, según supuestos ahistóricos o según consideraciones históricas. En el último caso, la ciencia política toma en cuenta el contexto; es decir, el entorno histórico, económico, social, cultural, político, en el cual tienen que operar los instrumentos técnicos de una sugerida reforma y evaluar las probables consecuencias que estos podrían conllevar.

La sexta dimensión, *la evaluativa*, llama la atención al hecho de que la ciencia política se dedica no sólo a analizar la realidad, sino también a enjuiciarla. Lo hace por comparación. Así, se miden los resultados de la política, recientemente la calidad de la democracia, y también la pureza de las elecciones, aplicando parámetros normativos o comparativos. En el primer caso, la comparación de un determinado caso o país se realiza con lo deseable; en el segundo, con otros casos o países, sea a nivel regional o universal. En el último caso se procede de forma comprehensiva al comparar casos escogidos, aptos para tal ejercicio, porque obviamente el resultado de

la comparación depende de la selección de los casos, o de forma estadística, comparando con la mayor cantidad de casos y la media resultante, a veces por medio de un *ranking* internacional.

No cabe duda que la ciencia política como disciplina, gracias a su multidisciplinaria interna y su vocación interdisciplinaria, constituye un recurso amplísimo de análisis y consultoría para cualquier ámbito de la política. Aunque el cabal cumplimiento de tales funciones es dependiente del desarrollo de la disciplina en determinados lugares, el diálogo con ella es (para decir lo menos) oportuno y aconsejable. En la misma medida este diálogo influye también (por el reto que significa) en el propio desarrollo de la disciplina como recurso de la política. Así, ciencia política y justicia electoral, los ejes de nuestro tema, pueden retroalimentarse mutuamente.

2. Dimensiones de la justicia electoral

Si pasamos a la justicia electoral, ella, como concepto, se refiere por un lado a los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas; por otro, al aparato administrativo-judicial llamado a organizar elecciones acordes con las ideas que nutren el concepto mismo de justicia electoral. Se ha hablado también de poder electoral para marcar su independencia frente a los demás órganos del Estado. Sin embargo, en el caso de lo administrativo-judicial de las elecciones, no se trata de un poder entre los demás poderes, a nivel equivalente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino de un servicio del Estado, para que la constitución de sus órganos emanen de la voluntad popular; en otros términos, para que se realice la democracia. Por eso se utiliza a veces el término “función electoral”, definida según el *Tratado de derecho electoral comparado*,² como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales actividades “destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los votos efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular”, las que solamente pueden realizarse de manera legítima en apego al principio de legalidad.

Conviene diferenciar entre cuatro dimensiones de la función electoral: la registral, la organizativo-gerencial, la de control y fiscalizadora, y la jurisdiccional.

² La primera edición de este libro se publicó en 1998; la segunda, aumentada y actualizada, en 2007, ambas por el Fondo de Cultura Económica.

La *dimensión registral* alude primero a los procesos a través de los cuales los ciudadanos adquieren el derecho de participar en los procesos electorales de manera legítima, y, segundo, a los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como individuos o colectivos en las contiendas electorales.

La *dimensión organizativo-gerencial* se refiere a todas las actividades estipuladas por leyes y reglamentos y destinadas a la organización de los procesos electorales: por ejemplo, mesas y boletas electorales, recintos y urnas, escrutinios y mecanismos de control.

La *dimensión de control y fiscalizadora* se refiere a las condiciones de competencia, una dimensión que recientemente aumentó en importancia por la extensión de las atribuciones de la función electoral en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales y el del acceso de los contendientes, candidatos y partidos, a los medios de comunicación.

La *dimensión jurisdiccional* se refiere, según el ya mencionado *Tratado*, “a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa mediante los procedimientos y atribuciones otorgados por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o mediante procesos de impugnación y querrela iniciados por los propios participantes en los procesos electorales”.

3. *La relación entre ciencia política y justicia electoral*

Observando la relación entre ciencia política y justicia electoral, mi tesis es que las recientes tendencias a ampliar las atribuciones de la justicia electoral han contribuido a volver el diálogo entre ellas más necesario. ¿Cuáles son las razones que lo explican?

La primera razón reside en la mayor importancia dada al desarrollo de la democracia y de su consolidación. Este desarrollo es percibido como dependiente de la realización de elecciones libres y honestas, objetivo que tropieza con la cultura política en algunas partes del mundo de reciente democratización y el legado de elecciones fraudulentas. Este conflicto lleva a dar mayor atención a los fenómenos que ponen en entredicho la pureza de las elecciones, y que son justamente objetos de estudio de la ciencia política.

La segunda razón se encuentra en la mayor atención a las condiciones de competencia y de igualdad en las que se desarrollan las elecciones, condiciones que pueden determinar los resultados electorales. En la teoría de la democracia se supone que el desarrollo de un sistema político hacia una democracia estable es dependiente no sólo de la participación, sino también

de la contestación, de elecciones libres y de pluralismo político. Estos son los elementos básicos de la democracia por los que vela la justicia electoral, y al mismo tiempo son desde siempre objetos de estudio predilectos de la ciencia política. En este sentido, no cabe duda que los sistemas electorales y los partidos políticos constituyen un incuestionable núcleo de esta disciplina.

La tercera razón existe en el invariable discurso político sobre la legitimidad de la democracia. Distinguiendo entre legitimidad de entrada y legitimidad de salida, en el discurso público (especialmente el de los activistas, sobre todo en los grupos de la sociedad civil) sigue dándose mayor énfasis en la legitimidad de entrada. A la creación, garantía y permanencia de este tipo de legitimidad, por un lado contribuye decididamente la justicia electoral, y a su estudio, por el otro, se dedica como disciplina científica, sobre todo la ciencia política. Se olvida a menudo que la democracia en su permanencia y consolidación es también dependiente de la legitimidad de salida, de los resultados de la democracia a nivel de las políticas públicas. Es un campo que comparte la ciencia política con otras disciplinas, específicamente la política económica y de desarrollo con la economía. 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, como demuestran las encuestas sobre la preferencia por y la satisfacción con la democracia. Y es otra vez la ciencia política la que puede llamar la atención al necesario balance entre ambos tipos de legitimidad, pues a veces los propulsores de mayor legitimidad de entrada proponen reformas institucionales que contrarrestan a la gobernabilidad democrática, y así a la legitimidad de salida. Conviene recordar que lo perverso de unas muy lindas ideas de reforma se demuestra sólo al ponerlas en práctica. Esto es especialmente cierto respecto al campo de la participación, en el que florecen ideas de mayor participación que parecen lindas, pero no sirven para la práctica. La ciencia política dispone de un conocimiento comparativo que permite evaluar mejor tales ideas antes de ponerlas en práctica. Estas tres razones contribuyen a dar una mayor incidencia a la ciencia política en el cumplimiento de la justicia electoral, pues es ella la llamada a estudiar los efectos de dichos fenómenos y de cómo atenderlos.

4. La justicia electoral como objeto de la ciencia política

Por otra parte, la extensión de las elecciones a partir de la tercera ola de democratización ha propiciado el surgimiento de ciertas necesidades que involucran a la ciencia política:

La primera necesidad alude al objeto de estudio (las elecciones), y a la imprescindible diferenciación entre elecciones de diferente calidad. Considerando primero que lo electoral en sí mismo no basta para con la democracia constitucional, las elecciones en el mundo corresponden a diferentes grados de cumplimiento con los estándares internacionales de elecciones democráticas.

La segunda necesidad consiste en el desarrollo de la ciencia política hacia el estudio de las elecciones en contextos políticos diferentes. En un principio, en relación con lo electoral, la ciencia política se dedicó a estudiar, por un lado —y desde una perspectiva institucionalista— los sistemas electorales y sus efectos sobre los sistemas de partidos políticos; por el otro —y desde una perspectiva sociológica—, el comportamiento electoral. Con la extensión de lo electoral en el mundo ha aumentado el problema de la relación de las instituciones y mecanismos democráticos con un contexto diferente, con una cultura política poco proclive a un funcionamiento y a resultados similares a los mostrados en los países de origen de estas instituciones. Es precisamente en el campo de la justicia electoral, en el ámbito administrativo-judicial de las elecciones, donde el factor sociológico interviene con fuerza. Vale recordar las consideraciones que W. J. M. Mackenzie, hizo a principios de los años sesenta en su famoso libro sobre *Elecciones libres*, las cuales subrayan lo difícil de la institucionalización de elecciones libres cuando los contextos son muy distintos de los previstos por la doctrina de las elecciones libres. Lo cito: “el sistema (de elecciones libres) tiene una lógica propia independiente de la Historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincrasia y las condiciones de vida de las diversas naciones... Su futuro depende, pues, de la posibilidad de adaptación a países para los que la historia occidental significa muy poco”.

La tercera necesidad resultante de la extensión de las atribuciones de la función electoral se produjo en el ámbito de las reformas institucionales. Desde el inicio mismo de este proceso de extensión de lo electoral en el mundo, la ciencia política iba a estudiar la transferencia de modelos institucionales. La necesidad existe en cuidarse de copiar modelos de organización de lo electoral, extraídos de las democracias consolidadas, y de encontrar soluciones que corresponden a las condiciones y a las experiencias del lugar. Es por esto que ha sido urgente y útil elaborar desde la ciencia política, en cooperación con el derecho constitucional, el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, que por supuesto necesita una renovación periódica de su contenido comparativo (véase nota 2). En contraste, se recuerda probablemente el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo y la propuesta ahistórica de algunos politólogos muy apegados a la idea de la superioridad

dad teórica del parlamentarismo sobre el presidencialismo, de sustituir en América Latina el presidencialismo por el parlamentarismo. La respuesta científica era que sería necesario tomar en cuenta el contexto (véase mi libro *El contexto hace la diferencia*, publicado en 2003 por la UNAM), y al hacerlo, el análisis contextual mostró que efectivamente, la tesis que proponía la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo no se pudo confirmar. La respuesta política comprobante fue que en ningún país la propuesta resultó viable.

Finalmente, la cuarta necesidad resultante de la extensión de las funciones de la justicia electoral alude a un doble peligro; por un lado, a la judicialización de la política; por el otro, a la politización de la justicia electoral. La judicialización electoral de la política trae consigo que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a 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. La judicialización de la política en general parece no restringirse a América Latina. Donde existen tribunales constitucionales, como en Alemania y España, el proceso de toma de decisión parece cada vez menos terminar con el voto parlamentario, sino con sentencias de los supremos tribunales. El método mayoritario como método de decisión democrático o representativo pierde constantemente en importancia. El derecho sustituye a la política. Al mismo tiempo, los juristas parecen perder de vista el carácter político de su quehacer, insinuando, como en el caso del presidente del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, que las decisiones del Tribunal expresan sólo consideraciones de derecho. Olvidan que deciden en temas políticos, y que sus decisiones tienen impactos políticos. No distinguen entre procedimiento y tipos de argumentación, por un lado, que por cierto son jurídicos, y contenidos, por el otro, que no menos cierto son de tipo político.

Por otro lado, se observa una mayor politización de la justicia electoral, sobre todo en la percepción de la gente, lo que encaja perfectamente bien en la cultura política predominante en la región latinoamericana. Esta tendencia observable depende no tanto del fortalecimiento de los órganos electorales en el sentido de su mayor independencia y autonomía, sino de la enorme ampliación de sus competencias. Cuando la justicia electoral no sólo es responsable de organizar y controlar el proceso electoral conforme a parámetros del Estado de derecho, sino incide también en los partidos políticos, en su vida interna, en su financiación y en las campañas electorales, entonces toma decisiones en un campo políticamente muy sensible, y es ampliamente percibido como jugador político. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que

la renovación personal de su plantel sea de primer 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 de su consolidación. El peligro radica 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 de imparcialidad en la política misma. En ambos casos (en el de la judicialización de la política y el de la politización de la función electoral), la ciencia política como disciplina crítica de la realidad está llamada a poner luz sobre tales tendencias.