
Bernabé Aldeguer Cerdá

Calidad de la Democracia y Administración Electoral

Gema Pastor Albaladejo. Madrid: Congreso de los Diputados. Colección Monografías, 82, 2011, 619 pp.

El libro cuya reseña abordamos constituye un eslabón de gozne imprescindible en la cadena académica de los estudios que, a lo largo de la primera década del siglo XXI, han venido ligando la naturaleza (gubernativa, mixta o independiente) de la Administración Electoral (AE, en adelante) de una parte, y las dimensiones, variables e indicadores ligados a la calidad de la democracia de otra. Todo ello, tanto en el ámbito de las democracias consolidadas, preocupadas por “lograr una estructura formal al servicio de las elecciones más eficaz, profesional e independiente” (p. 36) como en el de las emergentes “que se enfrentan al reto de diseñar *ex novo*, sus órganos electorales” (p. 36).

El enfoque de Pastor Albaladejo se sustenta en la superación de los estudios que con un excesivo sesgo jurídico (p. 36) se han aproximado a la AE española. La obra constituye una oportuna y novedosa aportación consistente en “el análisis en profundidad del proceso de institucionalización de la AE y de su modelo actual, en especial de los mecanismos institucionales previstos en el diseño de su órgano supremo, la Junta Electoral Central (JEC en adelante), con la finalidad de garantizar su independencia y neutralidad política” (p. 37).

La claridad expositiva en la redacción, junto con la habilidad para estructurar los contenidos de la obra, a lo largo de sus nueve capítulos, constituyen aspectos sistemáticos y de presentación cuya contribución resulta de indudable utilidad y gentileza, facilitando al lector el acceso a un contenido altamente interesante y práctico, tanto desde un punto de vista académico, como institucional y sociopolítico (pp. 37-38).

El objeto de estudio consiste en el análisis del proceso de institucionalización de la AE española (1810-1985) a partir de tres dimensiones (institucional, procesal y sistémica),

focalizando la atención, de forma particular, en la JEC. Además, la investigación aborda, desde una perspectiva diacrónica en el periodo 1985-2008, la identificación de las garantías institucionales que en la dimensión interna de la JEC se han venido estableciendo “para garantizar su independencia y neutralidad política y/o gubernativa” a lo largo del lento y progresivo proceso de institucionalización de la AE española, desde comienzos del siglo XIX, hasta la actualidad.

Los objetivos específicos de la obra (pp. 47-48) vienen dados por las siguientes pretensiones de investigación, a saber: determinar el modelo de AE a lo largo del periodo cronológico considerado y el proceso de modernización hacia su naturaleza independiente y especializada; tipificar los diferentes modelos de AE en el periodo histórico abordado; análisis de la AE actual (1985-2008) desde un enfoque estático y dinámico; estudio e identificación del personal de la JEC, en concreto, el personal rector; analizar el nivel de independencia formal de la JEC con respecto al poder político y/o gubernativo; y, finalmente: “constatar el grado de desacople o desajuste entre el modelo institucional de la JEC y su articulación en la práctica, su funcionamiento efectivo”.

A dichos objetivos cabe asociar las hipótesis de trabajo que vertebrarán el ejercicio de verificación-refutación en que se fundamenta la investigación. En primer lugar, la hipótesis en virtud de la cual “el modelo institucional actual de la AE, en general, y su órgano supremo, en particular, goza de un alto grado de independencia y neutralidad política”. En segundo lugar, Pastor Albaladejo expone como premisa de investigación que “el modelo actual de la AE española es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación de la democracia liberal-representativa en España”. Finalmente, la obra se vertebra a partir de una tercera hipótesis según la cual, “el modelo de personal de la JEC se caracteriza por su alta independencia formal”.

Bajo la premisa de que, siguiendo a Nohlen, “sin el concepto no se obtiene resultado alguno”, el texto asume y sistematiza, en primera instancia, el concepto de AE en el contexto español, para de este modo determinar el objeto de estudio. Y lo hace a partir de: “[...] sus tres dimensiones (institucional, procesal y sistémica), pero haciendo especial hincapié en el órgano rector de la estructura electoral” (p. 47), a saber, la JEC. Las tres dimensiones mencionadas se definen en función de las misiones que desempeñan los órganos que constituyen la AE: la gestión y supervisión de las elecciones (dimensión institucional); la consecución de la eficacia del proceso electoral (dimensión procesal); y la contribución a la calidad de las elecciones y del sistema democrático, así como a su carácter central en la gobernanza electoral (dimensión sistémica).

Los pilares teóricos que dan sustento a la obra articulan un marco teórico bidimensional. Por una parte, la investigación se incardina en el enfoque de las dimensiones de la calidad de la democracia a partir del escenario más general de la teoría sobre la democracia liberal-representativa. Por otro lado, el estudio aborda el interés revitalizado respecto de las instituciones, conforme al neoinstitucionalismo, erigido frente a “los excesos de los movimientos conductistas y de elección racional” (p. 115).

En relación con el pilar teórico relativo a la calidad de la democracia, como una más de cuantas “visiones o modelos de democracia representativa” (p. 67) se han sucedido en el marco de la teoría de la democracia, Pastor Albaladejo destacará la irrupción de los elementos “valorativos y de resultados”. Estos enfoques permiten complementar las perspectivas procedimental (acerca del *quién* y el *cómo*) y sustantivas (centradas en el *qué*) de la democracia, adicionando el interés en el *cuánto* y el *dónde*; es decir: “[...] en el grado de desarrollo de la democracia en cada una de sus vertientes analíticas (procedimental, sustantiva y de resultados)” (p. 91). Previamente, la autora realiza un completo repaso de los diferentes modelos y tipos de democracia a partir del rol central que juegan las elecciones en toda democracia liberal-representativa basada en la alternancia en el poder, partiendo de la consideración acerca de la AE en cuanto que herramienta central y fundamental de las democracias representativas. En última instancia, no siendo las elecciones sinónimo de democracia (p. 64), de los órganos electorales “[...] depende, en cierta medida, que la gestión y supervisión del proceso electoral se lleve a cabo con independencia y neutralidad política, garantizando, así, que las elecciones sean libres y justas” (p. 58). Pues, “[...] los órganos electorales se configuran como piezas clave, ya que ayudan a gestionar y asegurar que las elecciones realmente cumplen con sus objetivos fijados, neutralizando, así, cualquier anomalía que pueda tergiversar la voluntad de los ciudadanos, la transparencia, la igualdad política y la libre competencia electoral” (p. 63). De este modo es como se aborda en la obra la aportación que se proyecta hacia la calidad de la democracia a partir de una AE independiente, “[...] especificando cómo los órganos electorales intervienen en el desarrollo de sus dimensiones (procedimental, de contenido y de resultado)” (p. 59).

En enfoque de la calidad de la democracia que la autora asumirá, se fundamenta en la aportación conceptual desarrollada al respecto, fundamentalmente por Morlino, O’Donnell y Diamond, y conecta con la configuración independiente y especializada que, eventualmente, adopte la correspondiente AE. ¿En qué medida se conectan la calidad de la democracia y la independencia, profesionalidad y eficacia de la AE? La perspectiva acerca de la calidad de la democracia implica trascender la fase de instauración democrática en orden a un escenario de consolidación, y en la que se requiere una persistencia estable del sistema democrático y de “elecciones limpias, competitivas y regulares” (p. 96) con vocación de permanencia y garantía de los elementos electorales básicos. Institucionalización electoral y consolidación democrática devienen, por tanto, en requisitos básicos de la poliarquía. Según todo lo expuesto, la investigación de Pastor Albaladejo aborda, en virtud de las hipótesis de trabajo, la evolución de la AE española desde el modelo institucional gubernativo del periodo 1810-1890 hasta el actual modelo electoral independiente instaurado a partir de la transición política española. Efectuado tal análisis, la autora examina la contribución y el impacto de estas transformaciones institucionales sobre las ocho dimensiones o indicadores de medición de la calidad de la democracia que, siguiendo a Morlino (2007), son: “[...] el gobierno de la ley (*rule of law*); la rendición de cuentas electoral o responsabilidad electoral (la *accountability electoral*), la rendición de

cuentas horizontal o responsabilidad interinstitucional (la *accountability inter-institucional*); la participación; la competencia; la reciprocidad o capacidad de respuesta (la *responsiveness*); la libertad, y la igualdad” (p. 99).

La bidimensionalidad teórica de la investigación se completa con la apuesta neoinstitucionalista que metodológica y conceptualmente inspira la obra de Pastor Albaladejo. Para tal propósito, la autora realiza un encomiable “recorrido por las características definitorias de algunas de las vertientes teóricas del nuevo institucionalismo”; a saber: el neoinstitucionalismo normativo, basado en la *lógica de lo adecuado* en función de la cual los individuos orientan su conducta en el seno de las instituciones; el neoinstitucionalismo histórico, a partir de “una perspectiva centrada en el largo plazo”, estudiando “la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo”; el neoinstitucionalismo sociológico o cognitivo, abordando la “manera en que los actores institucionales interpretan los datos tomados del entorno”; y, el neoinstitucionalismo de elección racional, bajo la concepción de “las instituciones como restricciones o como producto de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses” (pp. 116-129).

A lo largo de siete capítulos centrales agrupados en cuatro bloques, la obra presenta los resultados de la investigación. Dicho trabajo se acomete con escrupulosa coherencia y pulcra adaptación a la guía de trabajo que al inicio del libro quedó establecida según los objetivos y las hipótesis de trabajo enunciadas, conforme a las premisas conceptuales y metodológicas derivadas del marco teórico diseñado.

Así, en el capítulo tercero se destaca la naturaleza gubernativa de la AE y su fuerte vinculación con el poder político en la etapa histórica 1810-1890, en un marco de democracia oligárquica con limitadas garantías respecto de las finalidades propias de la AE. A continuación, el capítulo cuarto afronta el análisis del periodo histórico 1890-1985 en el que se institucionalizará una AE “independiente y especializada”. Si bien, la primera de las fases del citado lapso cronológico 1890-1907 se caracterizará por la cohabitación de los elementos gubernativos propios de los órganos electorales tradicionales junto con los componentes y principios ligados a los nuevos órganos especializados, con vocación de independencia y neutralidad. Finalmente, entre los capítulos quinto y octavo se aborda el modelo institucional de la AE desde 1985 hasta 2008. Así, el capítulo quinto está dedicado a la definición del modelo burocrático de la AE española a partir de la configuración jerárquica y territorial de las juntas y mesas electorales, órganos electorales temporales caracterizados por su complejidad y colegialidad. Si bien, en última instancia, dicha configuración institucional implica el desempeño de “[...] funciones activas y de control con la finalidad específica de garantizar que las elecciones se ejerzan en plena armonía con la legalidad vigente, esto es, con eficacia, transparencia, igualdad y objetividad, contribuyendo de este modo a legitimar no solo la calidad de los procesos electorales (que las elecciones se ajustan a las necesidades y expectativas del cuerpo electoral), sino también la calidad del régimen político democrático-representativo en su conjunto” (p. 341). Finalmente, los capítulos sexto y séptimo profundizan en el análisis de los resultados explicitados en la última cita, a partir del estudio de la estructura, del personal y de las funciones de las

juntas, mesas electorales y sus órganos de apoyo y colaboración, “mecanismos institucionales destinados a garantizar su independencia y neutralidad política” (p. 469). Se aborda así, de manera específica, en el capítulo séptimo y octavo, el análisis del personal de la JEC (cap. 7) y, en el seno de esta, de su personal rector (cap. 8), “provisto de las garantías institucionales necesarias para salvaguardar la independencia y neutralidad política de sus miembros” (p. 565).

La autora constata, en el apartado de conclusiones, que la AE española actual es fruto de un lento proceso histórico de institucionalización ligado al desarrollo de la democracia liberal-representativa y de transición desde el modelo institucional gubernativo y politizado, hacia el modelo institucional independiente y especializado propio del que “imperara en la mayor parte de los países del mundo” (p. 567). Independencia que se alega respecto a partidos políticos y autoridades gubernativas, y que implica una evaluación acerca del grado en que dicho diseño institucional garantiza los principios que posibilitan la función de la AE: la objetividad, la igualdad y la transparencia. Además, en plena consonancia con el modelo teórico de la calidad de la democracia, Pastor Albaladejo sostiene que, efectivamente, “[...] los órganos electorales independientes se destacan como variables fundamentales no solo en la consolidación de los sistemas políticos democráticos-representativos, sino también con vistas a que las democracias alcancen un mayor grado de desarrollo, una mayor calidad” (p. 568). En esencia, el principal hallazgo y aportación teórica que de la obra se deriva, consiste en constatar la correlación entre los criterios de especialización, independencia y neutralidad de toda AE y la contribución de dicha modalidad institucional electoral al fortalecimiento de las dimensiones sobre las que se erige la calidad de la democracia en los términos que más arriba se han destacado. Siguiendo a Pastor Albaladejo: “[...] el modelo actual de la AE es fruto de un lento proceso de institucionalización que tiene como telón de fondo la consolidación de la democracia liberal-representativa en España” (p. 580).

Según todo lo expuesto, la investigación deviene en una obra de referencia incardinada en las aportaciones que a lo largo de la década inaugural del siglo XXI se han venido dando por parte de los autores que han teorizado sobre la calidad de la democracia. En particular: Morlino, bajo su aportación sobre la calidad democrática en cuanto que, “Estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, *responsiveness*, libertad y equidad/solidaridad” (2007), conforme a lo expuesto, también, en *Democracias y democratizaciones* (2005); O’Donnell, a partir de la formulación de los elementos ligados a las diferentes *accountabilities* y sus interrelaciones (O’Donnell, 2002); o, Diamond y Morlino (2004), quienes reconocen en la calidad de la democracia “(a) stream of theory, methodological innovation, and empirical research” (2004), señalando como factores para la descripción de una “buena democracia” los siguientes elementos: “A good democracy is thus first a broadly legitimated regime that satisfies citizen expectations of governance (quality in terms of result). Second, a good democracy is one in which its citizens, associations, and communities enjoy extensive liberty and political equality (quality in terms of content). Third, in a good democracy the citizens themselves have the sovereign power

to evaluate whether the government provides liberty and equality according to the rule of law” (2004).

A la luz de la humildad y la modestia que identifican y caracterizan la actitud de los investigadores honestos (los únicos posibles), Pastor Albaladejo señala como coda del texto que su libro “[...] debe interpretarse, parafraseando a Churchill, no como el fin, ni siquiera como el principio del fin, pero sí quizá como el fin del principio”. No obstante ello, lo cierto es que el trabajo constituye una obra de obligada referencia y de detallada consulta para los futuros estudios que pretendan abordar desde una perspectiva descriptiva y/o explicativa las variables y los componentes teóricos ligados a la calidad de la democracia.

Referencias

- Morlino, L. 2005. *Democracias y democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM): México.
- 2007. “Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, *Revista de Ciencia Política*, 7 (2): 3-22.
- Diamond, L. y Morlino, L. 2004. “The Quality of Democracy. An Overview”, *Journal of Democracy*, 15 (4): 20-31.
- O’Donnell, G. 2008. “Notas sobre varias ‘accountabilities’ y sus interrelaciones”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando a la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.