

NORRIS, P. (2015). *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press, pp. 256.

El libro “*Why elections fail*” (“Por qué fracasan las elecciones”) forma parte del conjunto de tres libros denominados bajo el proyecto “integridad electoral” (*electoral integrity*, en inglés) liderado por Pippa Norris, quien es profesora de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sydney en Australia, y de la cátedra Paul F. Mc Guire en Política Comparada de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard en Estados Unidos.

El proyecto de integridad electoral involucró por seis años a un amplio grupo de estudiosos, investigadores, internos de posgrados y centros de investigación de la Universidad de Harvard y la Universidad de Sidney. El propósito del proyecto es ampliar el análisis en torno a los sistemas electorales como uno de los fundamentos centrales de la democracia y su funcionamiento político instrumental. Este libro es el segundo volumen de la trilogía producida en el marco del proyecto.

Para Norris, la integridad electoral tiene referencia a “los estándares internacionales y las normas globales que gobiernan las conductas apropiadas de las elecciones” (p. 179). Dichos estándares se encuentran adscritos a convenciones, tratados, protocolos y diversas pautas de agencias internacionales, la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) y distintos organismos económicos y políticos de varias regiones del mundo. Entonces, la calidad en las elecciones íntegras debería estar garantizada por dichos estándares. No obstante, la tesis central del libro radica en la idea de que las elecciones, en muchos países alrededor del mundo tienden al fracaso, o bien, suelen tener una serie de defectos que hacen que las elecciones, como ejercicio esencial de la democracia, obstaculicen el desempeño y calidad deseadas en sociedades cuyos cimientos están en gran medida, determinadas por dicha democracia electoral.

El cuestionamiento central del libro se engloba en el análisis del por qué las elecciones no tienden a ser ejercidas a cabalidad en un contexto de gobernabilidad electoral y los procesos generales de democratización que deberían emanar de la normativa, la calidad de los procesos y la integridad de sus actores. Norris sugiere un análisis sistemático derivado de una metodología cuantitativa -en términos de frecuencia en los diversos aspectos de lo electoral- y cualitativa -en términos de la interpretación de dichas frecuencias desde los elementos de calidad en los procesos y las estructuras- a partir del índice de Percepción de la Integridad Electoral (“*Perceptions of Electoral Integrity*”, PEI por sus siglas en inglés).

Así, el enfoque del estudio tiende a observar los aspectos estructurales, institucionales e internacionales que ofrecen perspectivas teóricas y analíticas, y que buscan explicar los

procesos generales de democratización a partir de lo electoral, dando un panorama general del por qué las elecciones pueden no cumplir con los estándares internacionales establecidos en los distintos ordenamientos que así lo promueven.

El PEI, como indicador de medición, tiene como propósito la elaboración de una metodología que alcance a cubrir los elementos más esenciales de las elecciones, divididas en 11 categorías centrales y 49 indicadores de las mismas. Norris señala que “usando un instrumento integral, los expertos evalúan si cada elección parlamentaria y presidencial a nivel nacional cumplen con los estándares internacionales durante el período de la preselección, la campaña, el día de las elecciones y sus consecuencias posteriores” (p. 180). A partir de esto, el libro busca responder a la pregunta “¿cómo se mide la integridad electoral?” desde una óptica técnica y metodológica.

A diferencia de otros modelos de medición sobre las elecciones (Bishop y Hoeffler; Hyde y Marinov; Judith Kelley; Sarah Birch; Freedom House), el PEI identifica 11 categorías que indican los procesos, o el ciclo electoral, por los cuales atraviesa el ejercicio del sufragio y pueden medirse de manera escalonada. La intención es medir qué tan alta es la percepción social sobre los procesos e instituciones electorales en 92 países que celebran elecciones democráticas.

Las categorías e indicadores propuestos en el libro (pp. 39, 40) son:

1) Las leyes electorales: si son injustas para partidos más pequeños, favorecedoras del partido o partidos gobernantes o, si las leyes restringen los derechos de los ciudadanos; **2) Procedimientos electorales:** si las elecciones fueron bien manejadas, si la información sobre los procedimientos de votación estaba ampliamente disponible para la población, si los funcionarios electorales fueron justos, si las elecciones se realizaron apegadas a la ley; **3. Límites:** si los límites discriminan a otras partes que participaron en el proceso, si los límites favorecen a partidos titulares o si son imparciales; **4) Registro de votantes:** si algunos ciudadanos no fueron incluidos en el registro, si el registro electoral es inexacto, si se registraron algunos electores no elegibles; **5) Registro de partidos:** si a algunos candidatos de la oposición se les impidió participar en las elecciones, si las mujeres tuvieron las mismas oportunidades de postularse para un cargo, si las minorías étnicas y nacionales tuvieron las mismas oportunidades de postularse, si solo los principales líderes del partido seleccionaron candidatos para participar, si algunos partidos o candidatos no pudieron realizar mítines de campaña; **6) Campañas mediáticas:** si los periódicos proporcionaron noticias sobre las elecciones de manera equilibrada, si las noticias de televisión favorecieron al partido gobernante, si los partidos o candidatos tuvieron acceso justo a transmisiones políticas y publicidad electoral, si los periodistas brindaron cobertura justa de las elecciones, si las redes sociales fueron utilizadas para exponer fraudes electorales; **7) Financiamiento de campañas:** si los partidos o candidatos tuvieron acceso equitativo a fondos públicos, si tuvieron acceso equitativo a las donaciones políticas, si se publican cuentas

financieras transparentes, si los sectores ricos compran elecciones, si los recursos de algunos estados se usaron incorrectamente para financiar y hacer campañas; **8) *Proceso de votación:*** si algunos votantes fueron amenazados con violencia en las urnas, si se emitieron votos fraudulentos, si el proceso de votación fue fácil y fluido, si a los votantes se les ofreció una opción genuina en cuanto a la urna electoral, si las boletas postales estaban disponibles, si las instalaciones de votación estaban accesibles para personas con discapacidad, si los ciudadanos nacionales que viven en el extranjero pueden votar o bien, si alguna forma de votación por internet estaba disponible; **9) *Conteo de votos:*** si las urnas estaban bajo esquemas de seguridad, si los resultados fueron anunciados sin retrasos indebidos, si los votos fueron bien contados, si hubo restricciones para observadores electorales internacionales fueron restringidos, si observadores locales fueron restringidos; **10) *Periodo post-electoral:*** si algunos partidos o candidatos impugnaron los resultados, si estos llevaron a protestas pacíficas, si la elección provocó protestas violentas, si cualquier conflicto post-electoral se resolvió a través de canales legales; **11) *Autoridades electorales:*** si las autoridades electorales fueron imparciales, si distribuyeron información a todos los ciudadanos, si permitieron el escrutinio público de su desempeño, y si tuvieron un buen desempeño.

Desde la perspectiva teórica, la autora interpreta las categorías y conceptos propuestos a partir de varios enfoques. En primer lugar, revisa desde la teoría sociológica mediante un enfoque comparado, sobre todo, el sentido de observar el proceso de modernización que permite generar estructuras para organizar elecciones competidas en distintos países, pero que, a su vez, pueden ser sujetas de fraudes electorales considerables a partir de restricciones estructurales y culturales.

El libro compara a partir de la teoría de las relaciones internacionales, el rol que juegan organizaciones multilaterales en la búsqueda de fortalecer los procesos de democratización -a partir de la idea del “*soft power*”-, los cuales proveen de un marco normativo de democracias electorales deseables y utilizan, a través de distintos mecanismos de presión, cooperación, inversión y asistencia para el desarrollo con el propósito de cumplir tales efectos. Por otro lado, se apoya en los argumentos analíticos de teorías del poder compartido, a partir del diseño institucional que presupone el soporte del andamiaje político y electoral. Y se enfoca principalmente en la relevancia del diseño institucional, explora a partir del análisis propuesto que las intervenciones más efectivas para fortalecer las elecciones involucran la calidad democrática de los tipos de acuerdos constitucionales en el país, los cuales tienen como peso los marcos legales y regulatorios. No obstante, desde esta perspectiva, las fuerzas políticas que comparten estos roles en el desempeño de las instituciones, van más allá de las formas

operativas y legales; enfatiza la observación de las restricciones ejecutivas que esto implica; la maximización de actores con capacidad de veto, resaltando cómo este elemento genera “pesos y contrapesos” en el poder de los actores y, a su vez, cómo esto potencia el peligro de que los partidos que gobiernan como titulares puedan manipular las reglas electorales de manera permanente a su favor (p. 115).

Luego entonces, se argumenta que las reglas que evitan que los actores políticos manipulen la gobernanza electoral son necesarias para garantizar la integridad de los procesos que determinan la calidad o el fracaso electoral. El marco legal y la flexibilidad de este cumple su papel regulatorio, garantiza la libertad en el proceso de elecciones, el juego equilibrado en la lucha por el poder político, la transparencia y la prensa libre, amplia participación política y certeza en la población, la regulación de los conflictos, fomenta los procesos positivos de cambio de régimen o bien en el relevo en las instituciones del gobierno. Cuando esto no se cumple, se sugiere que algunos problemas en las democracias electorales probablemente se explican mejor si se observan las condiciones que desafían el estatus de los procesos electorales y las condiciones estructurales que puedan garantizar un estatus mínimo óptimo; tales como la corrupción política, el desarrollo económico y humano a partir de la desigualdad.

También, sugiere el análisis de otros aspectos relevantes tales como: las restricciones sociales en las que se intentan las elecciones contemporáneas, a partir del análisis de los índices de desarrollo humano en los distintos países de estudio; el aspecto geográfico y el tamaño físico de los países y la demografía de la población; la heterogeneidad étnica y las culturas religiosas; la conexión que puede haber entre estructuras coloniales del pasado y los nuevos patrones contemporáneos de organización política; la condición de estados frágiles y la relación que puede existir entre esto y una profunda división social como un legado colonial también.

Un argumento alternativo que propone la lectura se enfoca en el análisis de lo denominado como “fuerzas internacionales”, las cuales promueven intentos de la comunidad internacional para defender las normas globales y la difusión de estándares internacionales a partir del flujo de información global; la asistencia técnica bajo modelos de cooperación regional o global para el desarrollo; la relevancia del monitoreo de elecciones a partir de observadores electorales extranjeros, entrenamiento o elaboración de indicadores que regulen y midan la calidad de los procesos políticos, institucionales y electorales; las presiones diplomáticas de organismos y países extranjeros que amenazan o sancionan a los regímenes que violan las normas aceptadas por el concierto internacional promotor de las sociedades libres y democráticas.

El libro es concluyente en que los conocimientos sobre diseños institucionales efectivos deben estar fuertemente establecidos en las teorías del consenso o la gobernanza electoral de poder compartido. En este sentido, Norris interpreta la gobernanza electoral como "la interacción de

Francisco Javier Lozano Martínez

las normas constitucionales, legales e institucionales, y las prácticas organizativas que determinan las reglas básicas para los procedimientos electorales y la competencia electoral; organizar campañas, registro de votantes y recuento de votos el día de las elecciones; y resolver disputas y certificar resultados (p. 114).

El aspecto esencial es el establecer normas, arreglos y acuerdos de gobernanza electoral (arreglos constitucionales, formas de mayorías electorales, patrones moderados en la competición de partidos), para evitar que los ganadores se consoliden y se mantengan en el poder solo a través de la manipulación de las leyes, las instituciones y los propios procesos electorales (como en los estados unitarios, donde los ganadores “se llevan todo”). El propósito es generar balances que limiten el potencial de los abusos de poder, a partir de la idea del poder compartido que genera equilibrios y balances, contrapesos que pueden ayudar a generar confianza y maximizar el número de ganadores que dan acceso al poder a diferentes alternativas políticas para ocupar los parlamentos y gabinetes de gobierno, mientras el federalismo y la descentralización promueve una gobernanza regional y local para comunidades nacionales y étnicas.

Finalmente, la gobernanza electoral promueve el desarrollo de instituciones formales, agentes de gobierno y actores que generan capacidades para desarrollar instituciones sólidas, transparentes, con una alta cultura administrativa y responsables para llevar a cabo procesos electorales, dignas de una sociedad contemporánea que exige mejores instituciones de gobernabilidad electoral y política.

Francisco Javier Lozano Martínez

Universidad de Guadalajara

Email: francisco.lozano@udgvirtual.udg.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0456-3807>