



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

II. ELECCIONES Y CONTEXTO POLÍTICO

MICHAEL KRENNERICH, CLAUDIA ZILLA

LAS ELECCIONES representan uno de los fenómenos políticos de más amplia difusión en los estados modernos de todo el mundo. Sin embargo, ninguna elección es igual a otra. Enmarcadas en contextos sociales y políticos heterogéneos, tanto en el sentido estructural como en el coyuntural, las elecciones varían en alto grado respecto a su competitividad y las funciones políticas que cumplen. En una democracia, el carácter competitivo de las elecciones constituye una *conditio sine qua non*. En este artículo presentamos una introducción al tema de las elecciones ante el transfondo de la evolución general de la democracia en América Latina.

En contraste con América del Norte o Europa Occidental, América Latina representa una región que desde su independencia no ha conseguido instaurar un orden democrático estable. En el siglo XIX, las dictaduras caudillistas constituyeron más la regla que la excepción. A pesar de que la mayoría de las constituciones de las repúblicas latinoamericanas establecieron muy tempranamente sistemas presidenciales (con parlamentos unicamerales o bicamerales), en los que la forma de llegar al poder habría de decidirse en teoría por medio de elecciones, la cuestión del poder se definía de hecho por las armas. No eran raras las luchas sangrientas entre caudillos pertenecientes a diferentes facciones de la oligarquía. Los incontables cambios en el poder (como un ejemplo extremo se podría mencionar a Perú) eran indicio de la gran inestabilidad política dominante. Las elecciones, en este contexto, muchas veces sólo tenían la función de confirmar *ex post* las relaciones fácticas de poder. Fue hasta finales del siglo XIX cuando en algunos estados latinoamericanos empezaron a establecerse competencias electorales entre partidos políticos oligárquicos. No obstante, esta competencia sólo adquirió cierta importancia sociopolítica cuando se amplió el sufragio y se restringió el fraude electoral, antes considerablemente extendido.

En el siglo XX, América Latina se vio ante la alternativa dictadura o democracia. Los estados del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en el

subcontinente. Otros estados siguieron su ejemplo, pero la democracia sólo logró perdurar durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (a partir de 1958). En Argentina y Brasil, así como en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú, se alternaba entre formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe hispanohablante y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a instaurarse. El grado más bajo de democracia se alcanzó entre los años 1960-1970. Entonces, a las dictaduras de la región central se sumaron los regímenes militares en casi todos los estados sudamericanos (Brasil 1964; Argentina 1966, 1976; Perú 1968; Ecuador 1972; Chile y Uruguay, ambos 1973), de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia —este último país con un pluralismo limitado— siguieron contando con formas de gobierno democráticas.

Mientras algunos regímenes autoritarios —heterogéneos entre ellos, por cierto— eliminaron las elecciones (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay) en las décadas mencionadas, otros regímenes del mismo cuño llevaron a cabo procesos electorales con relativa regularidad, como El Salvador, Guatemala, Honduras (por épocas), Nicaragua, Paraguay, la República Dominicana y México, con su forma específica de autoritarismo. En Brasil y Haití se elegía el parlamento. Llama la atención que bajo las dictaduras se realizaran elecciones precisamente en aquellos países que carecían de experiencias democráticas (excepto a Brasil). Las elecciones bajo los regímenes autoritarios se caracterizan como semicompetitivas y, a veces, incluso como no competitivas. La posibilidad de escoger (entre distintas opciones) y la libertad de elección estaban limitadas en todos los casos y, en ocasiones, incluso abolidas por completo. Con frecuencia se cometían fraudes electorales descarados. Sin duda alguna, las elecciones carecían de una importancia política mayor y estaban desprovistas de cualquier función democrática. Sin embargo, no dejaban de tener cierta relevancia o de cumplir con alguna función. Desde la perspectiva de los gobernantes autoritarios, las elecciones servían a la estabilización de los regímenes autoritarios en distintos aspectos. Hacia afuera, buscaban aumentar su legitimación. Éste fue el caso, ante todo, de las llamadas “democracias de fachada” (Solórzano, 1986) centroamericanas de las décadas de 1960 y 1970, dependientes en gran medida del apoyo estadounidense, dada su ubicación geográfica en el llamado “patio trasero” de Estados Unidos y su falta de consenso y legitimación internos.¹

¹ No obstante, ni siquiera en los casos centroamericanos hay que sobrestimar el efecto legitimador hacia afuera. La política estadounidense hacia América Central después de la segun-

Respecto a la política interna, las elecciones contribuían en alguna medida al equilibrio de intereses y la regulación de conflictos dentro del llamado “bloque en el poder”. Aparte de eso, junto con las prácticas de dominación represivas, de cooptación y clientelares, las elecciones servían como mecanismo de control de la población en general y de la oposición en particular. Aquí hay que tener en cuenta las diferencias entre los países: mientras que en México, por ejemplo, las elecciones representaron un instrumento esencial para asegurar la posición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI), para algunos dictadores, como Stroessner en Paraguay o Somoza en Nicaragua, no eran más que un requisito más bien incómodo.

A partir de 1970 se pusieron cada vez más en duda las estructuras autoritarias y represivas en la región. En un plazo de 10 años, una ola democratizadora se extendió por casi toda América Latina.² Las elecciones constituyeron “la llave del cambio de régimen” (Cerdas, Rial y Zovatto, 1992: 663) y contribuyeron ampliamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos o a ambas cosas (Fernández, 1988; Barrios, 1995). El valor instrumental y estratégico de las elecciones en este contexto fue reconocido incluso por aquellos grupos políticos que anteriormente las habían desprestigiado como mecanismo de participación política meramente formal. Es notorio que las elecciones representaron un postulado clave de la oposición frente a los regímenes autoritarios al principio de la transición. La reivindicación de las elecciones libres fue articulada, en algunos países, por un amplio movimiento social (por ejemplo en Brasil y Chile). Por el contrario, fueron pocos los intentos en la región de derrocar a los regímenes autoritarios por medios violentos. Éstos se restringieron a los disturbios revolucionarios en América Central y a las intervenciones militares de Estados Unidos en Nicaragua (en el marco de la guerra de los “contra”), en Panamá (invasión de 1989) o en Haití (1994).

La Guerra Mundial estuvo motivada sobre todo por el anticomunismo. Por lo tanto, fueron las orientaciones proestadunidenses y anticomunistas de los respectivos gobiernos las que formaron la base para mantener buenas relaciones con Estados Unidos; la forma de gobierno, en cambio, sólo fue de importancia secundaria. Con la política de derechos humanos del presidente Jimmy Carter (1977-1981), el terror estatal de las dictaduras centroamericanas se vio enfrentado con una resistencia decidida por parte de la potencia hegemónica y la cuestión de la democracia ganó prioridad.

² En América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú (hasta el autogolpe de Estado de Alberto Fujimori); en América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. México, con su forma específica y “suave” de autoritarismo, se encuentra en una fase liberalizadora, cuyo desenlace aún no está definido.

El núcleo de los procesos de democratización en América Latina estuvo en la introducción de reglas de juego claras, estables y democráticas (en vez de ambiguas, inestables y autoritarias). Son entonces la seguridad y la certidumbre de los procedimientos democráticos las que representan el gran progreso de la democracia en América Latina —y no la incertidumbre en el desenlace de los conflictos que se deben regular democráticamente (Przeworski, 1986)—.³ De hecho, en el transcurso del proceso de democratización se creó un consenso social y político acerca de las reglas de juego de la política nunca antes visto en América Latina. La dimensión procesual de la democracia experimentó una revaloración inaudita, después de haber sido no sólo devaluada sino incluso rechazada en el decenio de 1960 y a principios de 1970. De acuerdo con Juan Carlos Rey (1990: 346):

En el pasado reciente, fue común en diversos círculos académicos y entre los actores políticos de América Latina despreciar los procedimientos de la democracia política y representativa y afirmar que lo único importante era el contenido de las políticas gubernamentales. Esto llevó no sólo a descalificar lo que despectivamente era llamado democracia formal (a la que se negaba todo valor instrumental o final), sino a propugnar por una democracia material o sustancial, que no sólo era concebida como compatible con formas políticas no democráticas, sino que —en opinión de quienes la defendían— sólo sería posible gracias a ella.

La revaloración de la dimensión procesual de la democracia se basa, en buena parte, en efectos de aprendizaje político (*political learning*; Bermeo, 1992) que se relacionan con las experiencias históricas y políticas de las sociedades en general y de las élites políticas en particular. En primer lugar, hay que mencionar en este contexto las experiencias con las dictaduras (Nohlen, 1995a: 22):

Dejando de lado unas pocas excepciones, en las que los regímenes militares están asociados con recuerdos positivos para una gran parte de la población (Ecuador, Perú, Chile), la experiencia autoritaria en general fue negativa. En ocasiones, esto se debe a los magros resultados económicos y sociales; en la

³ De hecho, la incertidumbre en el desenlace de los conflictos depende de las respectivas constelaciones del conflicto y de los recursos de cada uno de los actores involucrados, los cuales, también en una democracia, pueden ser repartidos de tal forma que el desenlace del conflicto no sea abierto ni incierto.

mayor parte de los casos, la causa radica en la cuestión de los derechos humanos e indefectiblemente en lo que atañe a la falta de libertad individual y colectiva. La aceptación de los regímenes autoritarios en la sociedad ha disminuido.

Además, en los países con tradición democrática, la experiencia del derrumbamiento de las democracias había resaltado la necesidad de usar de manera más responsable los mecanismos y procedimientos democráticos dentro de la competencia política. Había instruido asimismo a la élite política en el sentido de esforzarse más por buscar compromisos con el respectivo adversario político. Ejemplos notorios en este aspecto son sin duda Chile y Uruguay.

Finalmente, las experiencias obtenidas en el marco de los procesos de transición a la democracia reforzaron aún más estas tendencias. Las transiciones suponían que las élites políticas y militares estaban dispuestas a buscar compromisos políticos con el fin de redefinir las reglas del juego. Con frecuencia, las transiciones fueron una especie de “curso intensivo” para practicar distintos procedimientos formales e informales de la regulación o solución de los conflictos políticos: se hacían pactos políticos, se contraían compromisos, se hacían concertaciones y se llevaba a cabo una gran cantidad de elecciones constituyentes, presidenciales, parlamentarias, regionales y municipales (Nohlen, 2004).

En general, se puede constatar que las percepciones y la evaluación del ámbito procesual de la democracia, de las opciones de la democracia representativa y, seguramente, del adversario político por parte de la población en general y de las élites políticas en particular han cambiado en esencia. A pesar de muchas restricciones, y comparando con la época de las dictaduras militares, este cambio de hoy puede ser considerado *in toto* como signo favorecedor y alentador del régimen democrático. En algunos países, no obstante, esta reorientación fue más difícil que en otros. Los ejemplos más notorios con seguridad son los países centroamericanos que sufrieron guerras civiles: Nicaragua, El Salvador y Guatemala (Krennerich, 1993b).

La aceptación de los regímenes autoritarios bajó considerablemente. En el plano nacional se produjo, en general, un cambio actitudinal (distanciamiento) hacia los mismos y hacia sus posibilidades para imponerse, tanto en el caso de derechistas como de izquierdistas. En este ámbito es interesante observar una diferenciación cognitiva medida por las encuestas. La población parece saber distinguir entre la democracia como régimen, con sus potencialidades y déficit, y el gobierno democrático de turno con su desem-

peño concreto. Bajas en el apoyo específico no derivan directa, automáticamente y en la misma medida en una disminución del apoyo difuso al sistema. Este aspecto no es un detalle menor en el contexto de países en vías de desarrollo en los cuales el rendimiento de las políticas socioeconómicas es débil. Sin embargo, la institucionalidad democrática no es totalmente inmune a los efectos de los contenidos políticos. De hecho, si la mirada se restringe al periodo postautoritario, los estudios de opinión ponen de manifiesto un descenso más o menos sostenido desde 1996 de la confianza en las instituciones de la democracia, lo que vendría a coincidir con un deterioro del rendimiento económico de los países de la región. A esto se suma el que muchas instituciones políticas se encuentran más que salpicadas por escándalos de corrupción.

En el ámbito internacional, una variada serie de factores (re) fuerza el desarrollo democrático en Latinoamérica: los regímenes dictatoriales experimentan de un mayor descrédito, la solidaridad entre las democracias del subcontinente fue en aumento y el mantenimiento de la democracia ha sido introducida como cláusula condicional de acuerdos, tratados y el otorgamiento de créditos.

Las elecciones competitivas han sido y continúan siendo el núcleo de las reglas del juego democrático. Los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir de la década de 1980. Mientras que la mayoría de los estados sudamericanos pudo reanudar sus experiencias electorales, en aquellos países latinoamericanos que por tradición habían sido gobernados de manera autoritaria el proceso electoral tuvo que reformarse desde sus fundamentos. Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y, en algunos países, el sistema electoral (en sentido estricto) han constituido los principales campos de reforma. Sobre todo la organización electoral, a la que se consideró muy atrasada en comparación con las de otros países, es de inmensa importancia para la realización del sufragio y para llevar a cabo unas elecciones reconocidamente libres y limpias. Por lo tanto, se intensificaron los debates y los esfuerzos por solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo desde el registro electoral hasta los mecanismos de control electoral. Muestra de la preocupación compartida por estos temas es la presente obra de cooperación transatlántica. También internacionales fueron la asesoría y la observación electoral que se sumaron a los esfuerzos nacionales de reforma, con lo que se contribuyó a que el proceso electoral se rigiera por medidas democráticas, a que se restringiera el fraude

electoral o las prácticas manipuladoras en gran escala y a que se desarrollara o reforzara la confianza pública en el acto electoral. Ejemplos de instituciones cuyas actividades se inscriben en esta área son, entre otras, IIDH-Capel, IFES, International IDEA.

Ahora bien, las elecciones en algunos países latinoamericanos no corresponden a los altos estándares técnicos de las democracias consolidadas en los países industrializados occidentales. Sin embargo, en general, son consideradas cada vez más competitivas. Se reconoce una tendencia clara a mejorar el procedimiento técnico de las elecciones, aunque todavía hay diferencias considerables respecto a su calidad técnica en una comparación intrarregional. Pero más allá de las virtudes técnicas, de la complejidad y modernización del procedimiento electoral visto desde el lado de la “oferta”, corresponde considerar también el lado de la “demanda”. Especialmente en el contexto de los países en vías de desarrollo, deben tenerse en cuenta las condiciones en las cuales los ciudadanos se encuentran para hacer uso fáctico de su derecho o bien para cumplir con su obligación de *ir* a votar y de *emitir* su voto en términos de igualdad y libertad. Fenómenos como la heterogeneidad y la desigualdad sociales, la existencia de marginados (indigentes) o de minorías no integradas (indígenas) socavan de alguna forma el carácter democrático de las elecciones. No se trata aquí de la manipulación fraudulenta de las elecciones mismas, sino de la desigualdad estructural que afecta las posibilidades de participación.

De todos modos, las elecciones competitivas pertenecen a la vida cotidiana en América Latina. Con ello, también se tornó más homogénea la orientación funcional de las elecciones: las nacionales sirven para colocar en su cargo y legitimar al presidente(a) y a los miembros del Poder Legislativo. Con base en las reglas democráticas de juego, son una de las instancias centrales de la competencia por el poder político y permiten adoptar una decisión sobre la/el titular del gobierno y de la oposición. En principio, abren la posibilidad de arreglar y resolver los conflictos sociales en la arena política de manera pacífica, pero mientras la idea de la función electoral es cada vez más homogénea, porque se guía por criterios democráticos, el contenido concreto de las funciones y la importancia de las elecciones varía considerablemente de un país a otro. Aparte del mero tipo de régimen, dicha variación depende de otros factores que se refieren a las relaciones entre las instituciones políticas de un Estado (las estructuras de poder tanto horizontales como verticales, etc.). Además, una serie de variables de tipo sociopolítico desempeña un papel importante (la cultura política, la violencia política, la corrup-

ción, el clientelismo, etc.). Sin tomar en consideración las respectivas peculiaridades de los países, llama la atención que las formas alternas de acceso al poder han perdido vigencia frente a las elecciones. Es significativo que los golpes de Estado militares —aunque sea en la versión “moderna” de los autogolpes— tuvieron que enfrentarse con resistencias tanto nacionales como internacionales (Perú, Haití, Guatemala, Venezuela). En forma parecida las opciones violentas de tipo revolucionario o contrarrevolucionario han perdido atractivo de manera considerable. Éste no sólo es el caso de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, donde se terminaron las guerras civiles. También es el caso —aunque con reservas— de Colombia.

Ahora bien, la mera existencia de gobiernos elegidos democráticamente y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego no son *per se* un índice de consolidación democrática. “La consolidación es un proceso que se lleva a cabo en el nivel valorativo, y se mide por un aumento en el reconocimiento que la población realiza de la democracia como forma de gobierno y de vida: como un valor en sí” (Nohlen, 1995a: 22). El hecho de que los procesos de aprendizaje político hayan ganado una forma prodemocrática, como ya se ha dicho, todavía no significa que se haya desarrollado “un compromiso profundo con la democracia” (*a deep normative commitment to democracy per se*; Bermeo, 1992: 275). Aquí hay que tener en cuenta que la aceptación de la dimensión procesual de la democracia puede ser de carácter instrumental o final: si tiene carácter instrumental, las instituciones y los procedimientos democráticos son considerados como un medio adecuado, en las circunstancias dadas, para lograr ciertas metas (de tipo político, económico, social o cultural). Si tiene carácter final, en cambio, se considera que las instituciones y los procedimientos democráticos tienen un valor intrínseco, un valor en sí. En América Latina hay que partir de la idea de que algunos sectores sociales consideran que las instituciones y los procedimientos democráticos tienen sobre todo un valor instrumental. La aceptación del orden democrático, de los resultados políticos de los gobiernos democráticos se da, por ejemplo, en las democracias consolidadas de América del Norte y Europa Occidental. La democracia, sin duda, guarda una carta —un “truco”— para que el desencanto sobre la política gubernamental no se convierta en un rechazo del orden democrático: el cambio de poder por medio de elecciones. De hecho, desde el comienzo de los procesos de (re)democratización, el cambio en el poder político mediante elecciones en los Estados (re)democratizados de América Latina ha sido hasta ahora la regla más que la excepción. Sin embargo,

hay que resaltar que en América Latina el contenido mismo de las políticas tendrá un papel clave para la consolidación de la democracia a largo plazo. No obstante, al menos se ha podido hacer compatible la presunta contradicción entre la dimensión procesual y sustancial (o material) de la democracia, una supuesta incompatibilidad que antaño había sido uno de los principales obstáculos para la vigencia de la democracia en América Latina.

En la actualidad, dos de los múltiples desafíos que enfrentan las democracias latinoamericanas están vinculados al papel de las elecciones como institución en un contexto cada vez más dinámico y fluido. En primer lugar, la ubicuidad de los medios masivos de comunicación y la expansión de la demoscopia con sus estudios de opinión, encuestas, etc., hacen de la campaña electoral, originalmente periódica, un estado permanente. Las elecciones en su función de barómetro de la proporción y distribución de opiniones y apoyo en la población “compiten” con nuevos canales (tecnológicos) de comunicación de la “sociedad de la información”. Aunque por estas vías no es posible modificar las relaciones cuantitativas de poder (como la cantidad de escaños en el Parlamento), no hay duda de que bien puede alterarse cualitativamente la relación de fuerzas.

En segundo lugar, en algunos casos una particular concreción de la dimensión participativa de la democracia parece limitar en alguna medida las elecciones en su función legitimadora de órganos representativos, en especial de la Presidencia. En algunos países de América Latina (Argentina, 2001; Bolivia, 2003), formas alternas (no electorales) de participación política, como las movilizaciones (manifestaciones en la vía pública, protestas, huelgas, bloqueos de calles, etc.) fueron exitosas en su objetivo de derribar gobiernos establecidos mediante elecciones. Más allá de las motivaciones y causas que impulsaron a tales acciones, cabe dejar planteado el problema de que las elecciones —como institución democrática medular— se vean parcializadas en su función, si éstas se restringieran a constituir gobiernos, mientras que la destitución prematura de los mismos quedara en manos de la presión popular más o menos espontánea, no canalizada electoralmente. Las elecciones y las movilizaciones se basan respectivamente en dos principios de legitimación diferentes que —como enseñan la teoría y la experiencia políticas— pueden coexistir sólo si se complementan mutuamente, sin remplazarse. En última instancia, la institucionalización progresiva y sostenida de las democracias en América Latina dependerá de que las elecciones mantengan y defiendan su predominio como institución no sólo en la generación, sino también en el cambio de gobiernos.