

## I. ¿Para qué las elecciones?

¿Cuáles son los propósitos básicos de los procesos electorales en un sistema democrático? Se ha insistido en que las elecciones en sí mismas —es decir, el acto de votar— no tienen en realidad mucha importancia para la vida democrática de un país. Que lo fundamental es la existencia de otras instituciones y prácticas democráticas, como la separación de los poderes estatales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), la existencia de una prensa libre y autónoma, el cumplimiento de un Estado de derecho, etc. En realidad estas condiciones, tanto como la existencia misma de elecciones libres y equitativas, constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política. Al decir de los clásicos de la doctrina democrática (desde Nicolás Maquiavelo hasta los padres fundadores de la Constitución norteamericana, pasando por John Locke), el fin último de la democracia política es prevenir, dentro de lo posible, el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al

resto de la ciudadanía. La siguiente definición de la democracia política en la sociedad moderna vincula ese objetivo con el sistema electoral y de partidos políticos:

La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos.<sup>1</sup>

Es decir, la elección permite, en primera instancia, poner en competencia a distintos aspirantes a diversos cargos de elección popular, lo que, por un lado, los incentiva a cumplir con el mandato de su electorado y a promover sus intereses generales, para así conservar su

---

<sup>1</sup> Philippe Schmitter y Terry Lyn Karl, “What is democracy... and is not”, en Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1993, p. 40.

apoyo político. Al mismo tiempo, los gobernantes de distintos partidos se vigilarán mutuamente para detectar irregularidades o anomalías de sus rivales, lo que eventualmente les permitirá ganar ventaja política sobre ellos. Finalmente, como los gobernantes se saben vigilados, y saben que su poder está condicionado por el tiempo y por su gestión, se sentirán inhibidos para incurrir en irregularidades o transgresiones a los límites legales que se imponen a su autoridad. Esta concepción parte de las siguientes premisas:

a) Que es inevitable dar cierto poder de decisión a un individuo o grupo de individuos, ante la imposibilidad de que una sociedad entera pueda alcanzar tales decisiones de manera unánime, adecuada y oportuna. El liderazgo se considera inevitable en las sociedades humanas, incluso en las más pequeñas, pues las decisiones que afectan a todos los miembros difícilmente se pueden tomar por unanimidad o por consenso.

Este principio cobra mayor validez en tanto que las sociedades crecen en tamaño y complejidad. Por lo mismo, al nacer los Estados modernos (o países), los teóricos de la democracia vieron la

necesidad de que surgieran representantes del pueblo que serían investidos de poder decisorio en materia colectiva y nacional, pues de otra forma la sociedad sería imposible de gobernar. Pero el poder conferido a los gobernantes, así sean formalmente representantes del pueblo (en regímenes democráticos), podría ser fácilmente utilizado también para favorecer sus intereses particulares, por encima del resto de la comunidad. Esto nos lleva a la siguiente premisa.

b) La mayoría de los hombres, sean ciudadanos simples o gobernantes, tienden a buscar su propio interés y a satisfacer sus deseos y necesidades, incluso cuando para ello tengan que pisar o soslayar el derecho y las necesidades de otros congéneres. Desde luego, hay diferencias sustanciales en cada individuo, y hay algunos a los que no se aplica en absoluto ese principio, pero en general se considera que tales casos son excepcionales. Así, al investir de poder a algunos individuos para que tomen las decisiones sociales, existe el grave riesgo de que abusen de tales poderes para colmar sus propias ambiciones, incluso a costa de afectar las necesidades y derechos de sus gobernados.

---

---

En ese sentido, la historia mundial enseña que son pocos los que, pudiendo beneficiarse personalmente del poder, no lo hacen por motivos morales, de altruismo u honestidad política. La gran mayoría de los individuos, si pueden beneficiarse personalmente de su poder, afectando los intereses de los ciudadanos comunes, y sin que por ello sean castigados de alguna forma, lo harán. Por ello, Maquiavelo nos advierte:

Los hombres hacen el bien por fuerza, pero cuando gozan de los medios de libertad para ejecutar el mal todo llenan de confusión y desorden... el reino cuya existencia depende de la virtud (moral) de quien lo rige, pronto desaparece. Consecuencia de ello es que los reinos que subsisten por las condiciones personales de un hombre son poco estables, pues las virtudes de quien los gobierna acaban cuando éste muere, y rara vez ocurre que renazcan en su sucesor.<sup>2</sup>

Por ello, dice el historiador florentino, conviene partir de la posibilidad de que los gobernantes intentarán, en su mayoría, utilizar su poder para colmar sus deseos, aunque para ello tengan que

---

<sup>2</sup> Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1971, Libro Primero, caps. III y XI.

pisar los intereses de sus súbditos o conciudadanos.

En principio, puede verse que hay una contradicción entre las premisas y necesidades anteriores: se hace necesario dotar de poder a uno o pocos individuos para que resuelvan el problema de tomar decisiones de manera oportuna, pero ese mismo poder fácilmente puede ser mal utilizado, con lo que la comunidad general (es decir, los gobernados) puede ser gravemente perjudicada. La democracia propone una forma de organización en la cual ese riesgo puede disminuir significativamente: por un lado, otorga cierto poder a quienes han de gobernar la nación, pero no es un poder absoluto, sino limitado. A la par, se otorga poder también a otros actores, que podrán así vigilar a los gobernantes y contenerlos, de modo que no incurran en perjuicio de los gobernados, aunque así lo deseen.

Por lo mismo, el concepto de “responsabilidad pública” de los gobernantes es central para entender la democracia y distinguirla de otros regímenes que no lo son. La responsabilidad pública se refiere a la capacidad de las instituciones políticas para llamar a

cuentas a los gobernantes a propósito de decisiones inadecuadas que hayan tomado o de abusos de poder en contra de la ciudadanía. Cuando tal capacidad institucional existe, se puede lograr un buen equilibrio entre la capacidad del gobierno para tomar decisiones oportunas (governabilidad) y la capacidad de otras instituciones para limitar o frenar el poder de aquél, de modo que no exceda su autoridad en perjuicio de la ciudadanía (responsabilidad pública).

En particular, la responsabilidad pública de los gobernantes puede dividirse en legal y política: la legal castiga la transgresión, por parte del gobernante, de los límites que la ley impone a su autoridad, y la política se refiere al costo de haber tomado decisiones inadecuadas o negligentes; en tal caso, es posible remover del cargo al responsable o sustituir en el gobierno a un partido por otro. Pero para que la responsabilidad pública pueda considerarse dentro de los parámetros de un orden democrático, tiene que cumplir las siguientes condiciones:

a) Que la iniciativa para aplicarla surja por voluntad de la propia ciudadanía, sus representantes o sus agentes. Es

decir, que pueda aplicarse desde abajo, pues hay regímenes autoritarios o despoticos cuyo líder aplica cierto tipo de responsabilidad a sus subordinados, pero no siempre cuando la ciudadanía así lo pide, ni a partir de criterios que concuerden con los intereses de la comunidad civil.

b) Que alcance a todos los niveles del gobierno incluyendo, desde luego, al más encumbrado. Es decir, quienes tienen más capacidad de decisión son (o deberían ser) automáticamente más responsables de su actuación política, o susceptibles de ser llamados a cuentas por sus decisiones. En algunos regímenes poco democráticos, la ciudadanía quizá pueda llamar a cuentas a algunos de sus gobernantes de bajo nivel (alcaldes, por ejemplo), pero bajo ningún concepto puede hacerlo respecto de la cúpula política.

c) Que pueda ejercerse este derecho ciudadano por vías institucionales, es decir, a partir de los acuerdos y procedimientos vigentes y eficaces, de modo que llamar a cuentas a un gobernante no implique grandes costos para la ciudadanía. En un régimen no democrático también es posible llamar a cuentas

---

---

a los gobernantes, incluso al más encumbrado de ellos, pero no habiendo palancas institucionales para hacerlo, el costo que la ciudadanía debe pagar por tal acción suele ser muy elevado, como es el caso de una revolución, una insurrección o una guerra civil, lo que normalmente exige una cuota más o menos elevada de vidas y sangre.

Los procesos electorales juegan un papel clave en el cumplimiento de uno de estos dos tipos de responsabilidad de los gobernantes: la política. A través de los comicios es posible sustituir pacíficamente a un partido o candidato que por cualquier motivo haya caído de la gracia de sus electores, y de esa forma castigar alguna mala decisión de su parte. El hecho mismo de que los gobernantes, sujetos a la ratificación periódica de sus cargos, sepan que el electorado puede en cualquier momento retirarles su favor, los obliga en alguna medida a moderarse en el ejercicio del poder y a tomar en cuenta la opinión y demandas de sus electores. De lo contrario, perderán los privilegios, aunque limitados, que su respectivo cargo les confiere.

Este medio indirecto de control por parte de la ciudadanía hace más conve-

niente para el gobernante en cuestión gobernar bien para el pueblo, pues en tales condiciones sabe que su negligencia o prepotencia se castigará con su remoción. En parte por eso, las elecciones en los países democráticos se hacen con una periodicidad regular, que permite a la ciudadanía hacer una evaluación del papel de su representante (o presidente, cuando es el caso), y así poderlo ratificar en su cargo o sustituirlo por otro aspirante. En regímenes donde no hay elecciones, o éstas no cumplen eficazmente su función de control, los gobernantes se ven eximidos de ser llamados a cuentas políticamente, y por tanto pueden caer más fácilmente en la tentación de abusar de su poder, pues saben que tienen garantizado su cargo, independientemente de cómo gobiernen y en favor de quién.

Lo mismo ocurre cuando un mismo partido puede eternizarse en el poder, sin posibilidad institucional de ser reemplazado por otro partido. Por lo mismo, resulta falaz desde una perspectiva democrática el argumento de Fidel Castro, líder de Cuba desde 1959, en el sentido de que en su país tuvo lugar una elección “armada” en ese año, para colocarlo en el poder, y que con eso bas-

taba para quedarse en él permanentemente. El hecho de que la ciudadanía haya otorgado su apoyo a un candidato o partido en un momento determinado no asegura que después de cierto tiempo tal apoyo vuelva a brindarse.

Ello dependerá de la buena o mala gestión del gobernante o del partido. Muchos gobernantes no logran superar la prueba del ejercicio del poder, o bien después de años caen en diversos vicios, conductas extremistas o abusos, lo que los incapacita para seguir dirigiendo un buen gobierno, aunque así lo hubieren hecho durante algún periodo. De ahí la necesidad e importancia de que las elecciones se celebren de manera regular y periódica. Si el partido en el poder gobierna bien, no tendrá problemas para ser ratificado. Un ejemplo de ello es el Partido Liberal-Democrático del Japón, que gobernó durante 38 años ininterrumpidos (de 1955 a 1993).

La otra parte de la definición aquí utilizada de democracia política propone que las elecciones cumplen con otra función política importante en las sociedades modernas. Como éstas son multitudinarias y complejas, se hace imposible que todos sus miembros to-

men parte directamente en el proceso de toma de decisiones colectivas. Hay desde una imposibilidad física (no existe manera de reunir a todos los ciudadanos en un solo lugar para que debatan y voten), hasta un obstáculo técnico para ello (la enorme dificultad para que tantos individuos se pongan de acuerdo y tomen finalmente una decisión). En sociedades y agrupaciones muy grandes, el intento de que los miembros tomen directamente todas y cada una de las decisiones que exige su buena marcha provocaría con toda seguridad la parálisis.

De modo que en los Estados modernos se fue desarrollando poco a poco la llamada democracia representativa, consistente en que la masa de ciudadanos pueda nombrar a sus representantes, para delegar en ellos la facultad de tomar las decisiones pertinentes a través de una contienda electoral. Estos representantes deberán tomar en cuenta los intereses y deseos de sus representados, si quieren que éstos vuelvan a ratificarlos en el puesto, el cual tiene derecho a ocupar sólo por un tiempo determinado. Si su gestión resultó satisfactoria para sus electores, éstos podrán confirmarlo por otro periodo más,

---

---

y así sucesivamente, hasta que el representante no desee continuar en el cargo, o que su electorado decida en algún momento sustituirlo por otro, lo cual suele ocurrir cuando su desempeño político resultó ineficaz o cuando se le descubrió algún abuso de autoridad. Las elecciones permiten así que la ciudadanía pueda ejercer un control mínimo sobre sus respectivos representantes y, de esa forma, reducir las posibilidades de que éstos actúen por su cuenta en detrimento del interés de sus representados.

En varios países democráticos, la democracia representativa suele combi-

narse con una forma de “democracia directa”, a través del sometimiento de algunas decisiones de primera importancia a la ciudadanía, a través de las figuras del *plebiscito* o el *referéndum*, procesos en los que los electores pueden incidir directamente. Pero de nuevo, sería imposible y sumamente desgastante que todas las decisiones fueran tomadas por estas vías (si bien países como Suiza recurren a ellas con gran frecuencia). El plebiscito y el referéndum son, en todo caso, formas de participación electoral que contribuyen a reducir la brecha entre los intereses de los gobernantes y los de los gobernados.