

I. CONCEPTO, IMPORTANCIA Y FUNCIÓN DE LAS ELECCIONES

EN LOS Estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado. Asimismo, no hay fenómeno cuya significación real varíe tanto como el de las elecciones.

La idea general de la importancia de las elecciones se refleja, aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el *método democrático* para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones "tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles" (Milbrath, 1972, p. 154).

Si esto es cierto, ¿entonces por qué se celebran elecciones en todos los países, incluso en aquellos que no son democráticos? He aquí la respuesta: las elecciones representan una *técnica* de designación de representantes.

Según esta definición, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento), sin tener contenido democrático alguno. En consecuencia, las elecciones no son exclusivas de las democracias.

Recordemos que en las democracias actualmente existentes, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal. Es decir que el uso de las elecciones como técnica precedió la evolución de las democracias modernas.

Son bien conocidos los sistemas políticos en los que se celebran elecciones y cuyas estructuras no son democráticas. Ese fue, por ejemplo, el caso hasta hace poco

—en los países de socialismo real, cuyas constituciones consagraban al partido único. Las asambleas representativas de la Unión Soviética, Hungría, Rumania, etc., se renovaban con exactitud periódica, mediante elecciones;

—en los países con gobierno autoritario, en los que no se cuestiona la exclusividad del poder en manos de los grupos dominantes. En este contexto podemos citar los casos de Portugal bajo Salazar, Paraguay bajo Stroessner, el sistema autoritario de México o las Filipinas bajo

Marcos, el régimen militar brasileño hasta mediados de los años ochenta, etcétera.

De la realización de elecciones en sistemas políticos democráticos, autoritarios y totalitarios, podemos concluir que

- a) el concepto de elecciones varía según los sistemas políticos;
- b) la importancia de las elecciones difiere de un sistema político a otro, y
- c) las funciones de las elecciones cambian de sistema a sistema.

CONCEPTO DE ELECCIONES

La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otro sistema tiene que votar por un partido único, ya que no se permite la participación de otros.

Para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción.

La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley. Cuando estas condiciones están dadas, hablamos de elecciones competitivas. Cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, hablamos de elecciones no competitivas. Cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad, hablamos de elecciones semicompetitivas.

Las elecciones competitivas, en las democracias occidentales, se efectúan siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores. Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para las democracias liberales-pluralistas, podemos citar: 1) la propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado; 2) la competencia entre candidatos, los cuales se vincu-

lan en una competencia entre posiciones y programas políticos; 3) la igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral); 4) la libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto; 5) el sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo, producir una sobrerrepresentación de la mayoría); 6) la decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral. Las decisiones previas no restringen la selección ni la libertad de elección en elecciones posteriores.

Este catálogo de principios contiene los rasgos normativos de una concepción liberal pluralista de la democracia. Estos rasgos no corresponden necesariamente a la realidad, pero deberían servirle de medida. Cabe preguntar, por ejemplo, si el carácter competitivo de la elección en las democracias pluralistas y la igualdad real de oportunidades de las posiciones políticas básicas en la competición, hacen justicia a estos postulados. No se debería cerrar los ojos ante la situación empírica de un pluralismo limitado, de grupos de presión vinculados con el poder, de una reducida publicidad, de un contenido política y socialmente limitado en las elecciones competitivas formalizadas.

Sin embargo, ante esta problemática, tampoco se debería perder de vista la diferencia de categorías entre elecciones competitivas en las democracias occidentales y las no competitivas en sistemas dictatoriales, en los que no se disputa el poder político.

Al tipificar las elecciones según el grado de competitividad que permiten, podemos extraer conclusiones acerca de la estructura de un sistema político partiendo de las elecciones. A grandes rasgos podemos establecer:

elecciones competitivas	— sistemas democráticos
elecciones semicompetitivas	— sistemas autoritarios
elecciones no competitivas	— sistemas totalitarios

En el fondo, esta diferenciación sólo refleja en forma sistemática lo que quienes están bajo dominación autoritaria o totalitaria mantienen presente en todos los contextos históricos, a saber: el cambio fundamental de un sistema político dictatorial comienza con la celebración de elecciones competitivas. En consecuencia, no se exigen simplemente elecciones, sino elecciones libres. (Véase Sternberger, 1962.)

IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES

¿Qué importancia tienen las elecciones en los diferentes sistemas políticos?

Elecciones en las democracias occidentales

Las elecciones constituyen la base del concepto democrático liberal. Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Este enfoque parte de la estrecha relación definitoria entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones competitivas constituyen

el rasgo distintivo de la democracia y el que nos permite distinguirla de otros métodos políticos (Verba/Nie/Kim 1978: 4).

Las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático. Sin embargo, la fuerza legitimatoria de las elecciones es más extensa. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político.

En síntesis, las elecciones son de capital importancia para las democracias occidentales.

Como ya indicamos, la importancia de las elecciones deriva de la teoría democrática *liberal*. Según ésta, la democracia no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder.

El enfoque democrático-liberal se opone al concepto *radical* de la democracia, que pretende superar la dominación del hombre por el hombre. Dado que las elecciones no pueden lograr este objetivo se les atribuye una menor importancia. Ahora bien, mientras la viabilidad histórica de la democracia radical queda por demostrarse, el concepto liberal se ha realizado ampliamente en las sociedades industrializadas de Occidente.

Las elecciones representan el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales. Aunque las elecciones no son sino una forma de participación política entre tantas otras, como por ejemplo la afiliación partidaria, sindical o la participación en manifestaciones, su importancia es muy especial, pues para la gran

mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político. Sólo en algunas democracias liberales existen formas de democracia directa (referéndum o plebiscito) con diferentes alcances (véase Apéndice).

Según investigaciones empíricas, es cierto que sólo una minoría ejerce siempre el derecho —en principio igual para todos— de participar activamente en los procesos políticos de selección y decisión. Salvo en situaciones especiales, la gran mayoría de la población permanece políticamente apática. Y las minorías que sí participan pertenecen principalmente a los sectores privilegiados. Pero en las elecciones “la desventaja de los sectores socioeconómicos inferiores es mucho menor que en las formas más complicadas de participación activa” (Scharpf, 1975, p. 45), por ejemplo, la participación a través de la afiliación a partidos políticos y a grupos de presión, la contienda electoral, los movimientos de iniciativa cívica, etcétera.

Aunque las elecciones constituyen solamente una de las formas de participación política, su importancia es indiscutible. Puesto que ofrecen a la mayoría de la población la oportunidad de participar, resultaría lógico “fortalecer el papel de las elecciones en el proceso político” (Scharpf, 1975, p. 45).

Elecciones en dictaduras totalitarias

Vale recordar, para efectos sistemáticos, la situación política y electoral en los llamados países del socialismo real, la cual se derrumbó a finales de los años ochenta en los países de Europa oriental. En el marxismo-leninismo, el concepto de democracia tiene raíces totalmente distintas. Ni la dominación del partido comunista ni su pretensión de liderazgo derivan de las elecciones. Éstas no tienen la función de legitimar el poder. Tanto la legitimidad del sistema político como el ejercicio del poder por un partido único derivan, según la ideología marxista-leninista, de la misión histórica que tiene la clase obrera y su partido, de acuerdo con las leyes objetivas del desarrollo social.

En tales condiciones, las elecciones son instrumento del ejercicio del poder y no su criterio de legitimación. Ellas están sujetas al control absoluto del partido y de los órganos estatales. La oposición no puede articularse.

Elecciones en sistemas autoritarios

En los sistemas autoritarios, las elecciones sirven también para reafirmar las relaciones de poder existente. Hasta entrados los años ochenta era inimaginable que el hegemónico partido mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pudiera perder las elecciones presidenciales o parlamentarias. A diferencia de las democracias, en los sistemas autoritarios el poder político no está en juego. Pero a diferencia de las elecciones en sistemas totalitarios, la oposición se puede articular parcialmente. Puede haber partidos de oposición legalizados. La disidencia política se puede manifestar, además, mediante la abstención electoral. En general, el control sobre el proceso electoral no es perfecto. Aunque los resultados electorales no ponen en duda la dominación del partido oficial (o de los partidarios oficiales), pueden surtir efecto en la cúpula del poder político que, en muchos casos, se muestra muy sensible a la variación en el apoyo o rechazo popular.

Tampoco hay que olvidar que las elecciones en sistemas autoritarios están mucho más expuestas a la competencia de los ideales democráticos, de elecciones libres, que en los sistemas totalitarios. Este hecho se refleja en las frecuentes reformas de las leyes electorales, destinadas a convencer al pueblo de que está avanzando hacia el establecimiento o restablecimiento de la democracia. El México de las décadas pasadas es un buen ejemplo de ello.

CUADRO 1. *Importancia y función de las elecciones*

	<i>Elecciones competitivas</i>	<i>Elecciones semi-competitivas</i>	<i>Elecciones no competitivas</i>
Importancia en el proceso político	grande	reducida	mínima
Posibilidad de elegir	alta	limitada	ninguna
Libertad de elegir	garantizada	limitada	anulada
Posibilidad de cambiar el gobierno	sí	no	no
Legitimación del sistema político	sí	no se intenta casi nunca	casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	democrático	autoritario	totalitario

FUNCIONES DE LAS ELECCIONES

Las elecciones cumplen una gran diversidad de funciones. En primer lugar, éstas se distinguen según los tres tipos fundamentales de sistemas políticos. Pero en los sistemas democráticos las elecciones tampoco cumplen siempre la misma función.

Funciones de las elecciones competitivas

Los enfoques específicos de la teoría democrática determinan las funciones principales de las elecciones competitivas, las mismas pueden ser interpretadas como instrumento para

- expresar la confianza del electorado en los candidatos electos;
- constituir cuerpos representativos funcionales;
- controlar el gobierno;

o como un acto de funciones para simular una competencia entre personas y disimular antagonismos sociales (Agnoli, 1968), y para otorgar un poder pleno a determinadas personas en la toma de decisiones, independientemente del consenso (Offe, 1972). Premisas meta-teóricas sobre el Estado y la sociedad fundamentan esta asignación de funciones bastante diversas. Las mencionadas posiciones de crítica al sistema representativo tienen el mérito de haber vinculado nuevamente la discusión sobre problemas institucionales con los interrogantes sobre el desarrollo global de la sociedad.

Es probable que, en la práctica, se pretenda que las elecciones cumplan no una sola función, sino varias funciones simultáneas, combinadas entre sí históricamente en forma diversa; es decir, tanto la expresión de confianza como la constitución de cuerpos representativos y el ejercicio de control político, aunque en grado variado.

Las funciones específicas de las elecciones dependen de las condiciones sociales, institucionales y políticas. En países socialmente fragmentados, las elecciones pueden tener la función de posibilitar la representación justa de los diferentes grupos socioculturales o de superar políticamente las divisiones formando mayorías parlamentarias. En Malasia, por ejemplo, las elecciones deben facilitar la representación de todos los grupos etno-religiosos, garantizando, al mismo tiempo, la formación de un gobierno mayoritario. Para lograrlo, se intenta limitar la competencia entre los partidos.

En sociedades más homogéneas, las elecciones cumplirían, más

bien, la función de estimular la competencia por el poder entre los partidos políticos. Sin embargo, por regla general, éstos sólo podrán competir para obtener la mayoría si el número de partidos es reducido. En sistemas pluripartidistas, los partidos competirán para maximizar sus porcentajes de votos respectivos.

En principio, hay tres factores estructurales que determinan las funciones concretas de las elecciones, a saber:

- a) La estructura del sistema social:
clases; estratificación social, etnias, religión, grupos de presión, y profundidad de los antagonismos sociales.
- b) La estructura del sistema político:
sistema parlamentario o presidencial; si se trata de un sistema parlamentario: predominio del parlamento o del gobierno o del jefe de gobierno; organización de Estado: unitaria o federal, competencia o concordancia como pauta de conciliación de conflictos.
- c) La estructura del sistema de partidos:
número de partidos políticos, tamaño de los partidos, distancia ideológica entre los partidos (véase "Sistemas de partidos", p. 38).

En sociedades relativamente homogéneas sin clivajes profundos, con sistema parlamentario y con pocos partidos, las elecciones pueden tener las funciones siguientes:

- legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o coalición de partidos;
- expresión de confianza en personas y partidos;
- reclutamiento de las elites políticas;
- representación de opiniones e intereses del electorado;
- ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado;
- movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses político-partidistas;
- concientización política de la población mediante la determinación de problemas y exposición de alternativas;
- canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos;
- integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable;
- estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas programáticas;
- designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias;

- establecimiento de una oposición capaz de ejercer control, y
- oportunidad de cambio de gobierno.

En sociedades menos homogéneas con sistemas multipartidistas, las elecciones sólo pueden cumplir algunas de estas funciones. Por ejemplo, la cuestión del ejercicio del poder no se resuelve en las elecciones, sino posteriormente en las negociaciones sobre coaliciones.

Sin embargo, las elecciones competitivas servirán siempre como instrumento de legitimación democrática del poder.

Funciones de las elecciones no competitivas

Las elecciones en los sistemas marxista-leninistas carecen de toda función relacionada con la posibilidad de elegir entre candidatos y partidos diferentes. En consecuencia, no pretenden legitimar o controlar el poder. Pero esto no significa que no tengan función alguna. Como instrumento de ejercicio del poder, las elecciones no competitivas sirven en la interpretación marxista-leninista para perfeccionar al socialismo mediante:

- la movilización de todas las fuerzas sociales;
- la aclaración de los criterios de la política comunista;
- la consolidación de la unidad político-moral del pueblo;
- la manifestación de la unidad entre trabajadores y partido, mediante participación y aprobación de las listas únicas.

En consecuencia, las funciones de las elecciones no competitivas, en los países sujetos al marxismo-leninismo, están enmarcadas en el concepto que éste tiene de ellas.

Funciones de las elecciones semicompetitivas

Las elecciones semicompetitivas abarcan diferentes situaciones históricas de elecciones que no son completamente liberal-occidentales ni absolutamente represivas del disenso político. Sus funciones se orientan más hacia las elecciones competitivas que hacia las no competitivas y, además, están más expuestas al ideal democrático de competencia política. Aunque en las elecciones semicompetitivas no se cuestiona el poder, las elites gobernantes las interpretan como fuentes de legitimación. Se pretende crear la apariencia de condiciones democráticas,

no tanto hacia adentro, donde la oposición suele conocer perfectamente los límites de su acción política, sino más bien hacia afuera, ante la opinión pública internacional. Estas elecciones pueden relajar las tensiones internas, mostrar la existencia de una oposición y, en ciertos casos, generar reajustes en el aparato de poder. En consecuencia, las elecciones semicompetitivas sirven para estabilizar los regímenes autoritarios. Esta función principal se apoya en las funciones específicas ya mencionadas, a saber:

- el intento de legitimar las relaciones de poder existentes;
- la distensión política hacia adentro;
- el mejoramiento de la imagen hacia afuera;
- la manifestación (e interpretación parcial) de fuerzas opositoras;
- el reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema.

Debido a las grandes diferencias entre los casos, las funciones de las elecciones semicompetitivas deben ser estudiadas según los países y los regímenes respectivos.