

Las elecciones como condición insuficiente de la democracia

Rosendo Bolívar Meza

Resumen

A lo largo de la historia se ha demostrado el valor de las elecciones y su contribución a la democracia, aunque las elecciones son una condición insuficiente de la democracia. La realización de elecciones limpias y confiables es una condición necesaria pero no suficiente para acceder a una verdadera vida democrática. Los procesos electorales son sólo el principio de la democracia y de ninguna manera constituyen ni agotan la totalidad de la concepción democrática.

Palabras clave: Elecciones, democracia, procesos políticos, cambio político.

Abstract

History has demonstrated the value and contribution of the elections for democracy, although the elections are an insufficient condition. The execution of honest and reliable elections is a necessary condition but not enough to access a real democratic life. The electoral processes are only the beginning of democracy and by no means the whole concepts of democracy.

Key words: Elections, democracy, political processes, political change.

Introducción

El voto es el mejor indicador de la valoración que hace la ciudadanía, tanto del desempeño del gobierno como de la situación social en la que transcurre la vida cotidiana. Si bien es cierto las elecciones son el símbolo de la democracia, porque los gobernantes son elegidos mediante elecciones competitivas y donde el grueso de la población puede participar, una buena elección no hace necesariamente una buena democracia.

Aunque en términos generales se ha consolidado la democracia en su fase electoral, porque cada vez son más utilizadas las elecciones como

mecanismo de acceso o conservación del poder, y sus resultados son generalmente respetados, existe un desencanto que se debe a insuficiencias de la democracia, tales como que el poder cada vez se concentra más en pequeños grupos, a que son pocas las esperanzas de que los gobiernos, aun cuando sean democráticos, incluyan políticas igualitarias sólidas que hagan posible tanto la redistribución del poder y la riqueza, como la contención de los intereses de los poderosos, por lo que falta aún entrelazar la democracia con la justicia social.

Pese a que actualmente existen cada vez un mayor número de gobiernos que acceden al poder mediante mecanismos democráticos como las elecciones, se presentan modestas expectativas sobre la democracia que han provocado una sensación de desencanto y decepción con el grado de participación política y con las relaciones entre la clase política y la mayor parte de los ciudadanos, sensación que es posible apreciar en buena parte de los países con regímenes democráticos.

La gran paradoja de la democracia actual consiste en que mientras esta forma de gobierno se establece en cada vez un mayor número de países, a la vez existe una desilusión generalizada con los procesos democráticos, entre otras cosas debido a que los niveles de confianza en los políticos y hacia la política han disminuido. Si bien es cierto las elecciones se realizan con regularidad y con la periodicidad que establecen las leyes, suele suceder que existe un gran abstencionismo electoral e inclusive se dan casos en los que cada vez vota menos gente que antes, y cada vez son más quienes dicen no tener interés en la política, especialmente las generaciones jóvenes.

El valor de las elecciones en la democracia

La celebración de elecciones libres, imparciales, frecuentes y competitivas es una de las características más definitorias de una democracia, pero no la única. Son el primer elemento de diferenciación con el sistema autoritario.¹ La realización de elecciones que combinen estas cuatro características es más bien un reflejo de la apertura y democratización del régimen y se constituyen en el instrumento privilegiado para la transformación del régimen, siendo además un elemento que influye de manera significativa en el proceso de cambio político, es decir, en la alternancia política. En la medida en que las elecciones contribuyen al

¹ Umberto Cerroni, *Política*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 80, y Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006, pp. 110-111.

cambio político, el electorado se convierte en un actor fundamental de éste.²

La democracia es la forma de gobierno en que el pueblo es soberano. Implica un “conjunto de garantías contra el ascenso o el mantenimiento en el poder de dirigentes contrarios a la voluntad de la mayoría”. Contempla una libre elección, a intervalos regulares, de los gobernantes por los gobernados. No hay poder popular que pueda llamarse democrático si no ha sido acordado y renovado por una libre elección; tampoco hay democracia si una parte importante de los gobernados no tiene derecho al voto.³

Sin embargo, la democracia moderna se diferencia de la democracia antigua por la manera en que el pueblo ejerce el poder: directamente, en la plaza o *ágora* entre los griegos, o indirectamente, a través de representantes en los Estados modernos. De todas formas, tanto en la democracia directa como en la democracia representativa, hay un principio común de legitimidad en el sentido de que el poder debe ser aceptado y por lo tanto obedecido.

Históricamente la democracia ha tenido tres etapas de desarrollo: directa, representativa y republicana.

En un principio la democracia era directa. En la plaza pública los ciudadanos se reunían para deliberar y resolver sus problemas comunes. No había intermediación ni interpretación alguna. Esta etapa de la democracia comenzó a tener dificultades asociadas al número creciente de los ciudadanos y resultaba impracticable cuando la población de las Ciudades-Estado creció, pero no tuvo problema alguno para reconocer y priorizar los asuntos de interés popular. Gobierno y ciudadanía eran una misma cosa.

En una segunda etapa, las democracias cambiaron de naturaleza y se convirtieron en formas de gobierno representativas. La asamblea popular sirvió entonces para designar a los representantes populares. A pesar de la intermediación representativa, el aparato de gobierno —conformado por los representantes elegidos—, estaba en buena medida a merced de la opinión directa de las mayorías en cuanto a cuáles eran los problemas y cuáles las soluciones más adecuadas.

En la democracia directa el individuo decide, mientras que en la democracia representativa el individuo no es el que generalmente de-

² Jorge Buendía Laredo, “Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ruiz (edit.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 177 y 206.

³ Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 8 y 42.

cide, sino que casi siempre es tan sólo un elector, por lo que el voto no es para decidir, sino para elegir a quien deberá tomar las decisiones.

En la tercera etapa, que es en la que nos encontramos actualmente, se mantiene la democracia representativa, pero sufre una metamorfosis y cambia de signo. El manejo del Estado y de los asuntos públicos recae en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los cuales, los dos primeros son representativos, es decir, son electos periódicamente mediante sufragio universal. Los poderes Ejecutivo y Legislativo, en la práctica, encarnan la soberanía del pueblo durante todo el tiempo que media entre una elección y otra.

En esta tercera etapa democrática, una vez celebrados los comicios y reconocidos como legítimos los ganadores, se rompe el cordón umbilical entre electores y elegidos, para dar lugar a una nueva relación entre gobernantes y gobernados. El poder cambia de sitio. La soberanía ya no la va a tener de manera permanente el pueblo (la va a tener sólo cuando ejerce su derecho de voto), sino los representantes que eligió para hacerse cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Así pues, de acuerdo con Norberto Bobbio,⁴ en la democracia representativa moderna el voto no es para decidir, sino para elegir a quienes van a decidir. La democracia formal consiste en elegir en elecciones razonablemente limpias a quien va a gobernar. Si el electorado no está contento con el desempeño del gobierno, puede votar en su contra y sacarlo del poder en las siguientes elecciones.⁵

Toda democracia representativa requiere hoy en día de por lo menos los siguientes seis elementos:

1. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
2. Cargos públicos electos.
3. Libertad de expresión.
4. Acceso a fuentes alternativas de información.
5. Autonomía de las asociaciones.
6. Ciudadanía inclusiva.⁶

Para que funcione adecuadamente, debe combinar y conjugar estos seis elementos. En los casos donde uno o más de ellos se encuentren

⁴ Norberto Bobbio, *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 239.

⁵ Guillermo O'Donnell, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 326.

⁶ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 100.

ausentes o no funcionen, se afecta a los demás, por lo que el proceso democrático se desvirtúa y se cuenta entonces con democracias limitadas o incompletas, insuficientes diríamos nosotros.

La democracia representativa combina tres rasgos importantes que son:

1. Elecciones justas, libres y regulares en las que todos los ciudadanos pueden participar.

2. La obligación de los órganos administrativos del Estado de rendir cuentas ante los representantes elegidos.

3. La existencia de garantías efectivas para la libertad de expresión y asociación, así como protección contra la acción arbitraria del Estado.

Aun cuando estos tres rasgos se cumplan, un país puede continuar estando lejos de la igualdad en el proceso de toma de decisiones colectivas. La democracia no supone un proceso de igualación de las políticas públicas entre los distintos países democráticos, ya que cada uno de éstos difieren considerablemente en las políticas sociales que siguen para reducir la desigualdad social y económica.⁷

De acuerdo con Enrique Suárez-Íñiguez,⁸ la democracia representativa está compuesta por tres fases claramente distinguibles que son:

1. Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable.

2. La realización de las elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo.

3. La manera en que funciona después de las elecciones, el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente, pero que no gobiernan democráticamente.

Es necesario tener claro que la realización de elecciones es común tanto en regímenes democráticos como en regímenes autoritarios. Esto es, también en los procesos electorales hay niveles de eficacia, validez, confiabilidad y utilidad, lo cual no significa que toda elección sea necesariamente correcta ni legitimadora de la clase gobernante.

⁷ Dietrich Rueschemeyer, "Reflexiones sobre la democracia formal y sustantiva", en Ilán Bizberg y Marcia Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 127-128.

⁸ Enrique Suárez-Íñiguez, "La verdadera democracia", en Enrique Suárez-Íñiguez (coord.), *Enfoques sobre la democracia*, México, FCPyS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 154-155.

De ahí que el problema central en las democracias modernas es el de cómo elegir buenos gobernantes y cómo fortalecer las instituciones, para que no lleguen los malos gobernantes al poder, o para quitarlos de manera pacífica.⁹

Una de las características principales de la democracia es permitir reformas sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplen bien con su función. Esto último se hace mediante las elecciones. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo castigan eligiendo otra opción política, es decir, otro partido, en las siguientes elecciones, por lo que la alternancia en el poder es una de las condiciones *sine qua non* de la democracia.

La posibilidad de controlar a los gobernantes sometiéndolos a elecciones periódicas contribuye a la afirmación y continuidad de la democracia. Los procesos electorales genuinos, que colocan en competencia efectiva a los diferentes candidatos y sus programas, dan lugar a una especie de escrutinio público sobre los mismos y en la práctica constituyen foros de discusión de las diversas agendas políticas, económicas y sociales de los partidos y sus candidatos.

Para que la democracia cumpla su promesa de bienestar y libertad no bastan elecciones libres, división de poderes, opinión pública independiente, respeto a las minorías, etcétera. Hace falta también una ciudadanía activa, comprometida con las leyes, dispuesta a exigir sus derechos pero también a cumplir con sus deberes.

A diferencia de lo que muchos creen, la democracia no es un fenómeno netamente electoral, pues no es sólo la suma de los votos, sino que es mucho más que eso. Es una forma de gobernar, de participar, de consensuar o de acordar. Es un conjunto de medios para esclarecer problemas, posturas y dar alternativas a dichas complejidades.¹⁰

La democracia supone la vigencia de derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos. El proceso democrático precisa reconocerle al individuo ciertos derechos de participación, como la libertad de conciencia y de expresión, derechos de congregación y acción colectiva, el voto libre y la igualdad. De ahí que la democracia sólo prospere en un ambiente donde existan más oportunidades para que la mayoría de la población intervenga activamente en el diseño de la agenda pública, no

⁹ Enrique Suárez-Íñiguez, "La democracia en la filosofía política", en *Estudios Políticos*, núm. 7, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, cuarta época, abril-junio de 1995, pp. 35-36.

¹⁰ Otilio Flores Corrales, "Algunas formulaciones del concepto y del fenómeno de la democracia", en *Estudios Políticos*, núm. 3, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, octava época, septiembre-diciembre de 2004, pp. 99-109.

sólo a través del voto, sino también de la deliberación y de la participación en organizaciones autónomas, cuando se aprovechan de manera activa esas oportunidades.

Sistemas electorales y partidos políticos

Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica y sus efectos políticos dependen, en buena medida, de las estructuras sociales, de las condiciones institucionales y de los comportamientos políticos en cada país.¹¹

El reforzamiento y consolidación de los sistemas electorales es un signo indudable de la expansión de los regímenes democráticos. La celebración de elecciones periódicas con cierto margen de libertad y su contribución a la distribución más o menos plural de los cargos públicos, parece equivaler a la democracia, pero en realidad es sólo una condición insuficiente de la misma. Sin el aspecto electoral, la totalidad de un régimen democrático nunca podrá completarse.

La existencia de un sistema electoral más o menos consolidado no basta para suponer que un régimen político se encamina hacia la democracia, aunque la realización de elecciones legítimas puede acercar a su construcción.¹² Las elecciones son —en realidad— una condición de la democracia formal que no necesariamente garantiza las posibilidades sociales de caminar hacia un objetivo más elevado de libertad individual y colectiva, participación ciudadana en el ejercicio del poder y la gestión pública e igualdad económica, política y social.

Los procesos electorales presentan la oportunidad de que los partidos y sus líderes difundan sus ideas y den a conocer sus ideologías y programas, su interpretación del pasado y sus ofertas del futuro. Su resultado es la elección de los gobernantes que tomarán decisiones, pero nada garantiza que esas decisiones se ajusten a lo que fueron las promesas de campaña. En tal caso, la ciudadanía, con la capacidad que le otorgan las elecciones libres de sustituir a un partido por otro, o a unos candidatos por otros, tiene la facultad de castigar o premiar los éxitos o los fracasos de sus representantes y partidos.

Las elecciones son una de las bases de la legitimidad y, por lo tanto, de la legalidad y estabilidad de los regímenes políticos.¹³ Son necesi-

¹¹ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, *Gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997, p. 91.

¹² Mauricio Merino, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 48-50.

¹³ Es importante precisar que la democracia electoral no es la única fuente de legiti-

rias para legitimar el ejercicio del poder político; de ahí que en diversas etapas y procesos históricos se hayan presentado importantes luchas para universalizar el voto y hacerlo extensivo a todos los ciudadanos. Legitiman el poder porque identifican al pueblo con sus gobernantes y aseguran eventualmente el reemplazo pacífico de esos mismos gobernantes.

En las democracias actuales, organizadas sobre el principio de un gobierno representativo, la tendencia hacia la universalidad del sufragio es una necesidad y un positivo avance hacia una democracia más plena, aunque no consolidada. Las restricciones al sufragio, por las razones que sean, son severas limitantes a la democracia. Las elecciones son la condición *sine qua non* de un gobierno democrático, el cual se distingue no solamente porque ha sido legitimado en las urnas, sino porque los representantes electos que ejercen el poder a través del gobierno, son responsables ante los electores, y pueden ser castigados o premiados con su voto en las próximas elecciones. De ahí que la posibilidad de la alternancia en el poder por medio de las elecciones sea también condición indispensable de la democracia moderna. El principio de la alternancia posible y tranquila de los dirigentes es la regla fundamental de la democracia electivo-representativa.¹⁴

La democracia no se reduce únicamente a un sistema de procedimientos electorales. La transparencia y la equidad de las elecciones son indispensables para la vigencia de la democracia, pero no son suficientes: la democracia tiene adjetivos y éstos son precisamente el contenido de las decisiones del poder público.

Los procesos electorales proporcionan el procedimiento técnico para optar entre diferentes programas o líderes de los partidos políticos. Aquí hay que distinguir entre la forma y la sustancia de las elecciones. La sustancia se refiere a las opciones reales que tiene la ciudadanía para emitir su voto, mientras que la forma se refiere a los procedimientos técnicos para hacerlo.

midad del Estado, sino solamente el principio de la validación de su estructura como representativa de la voluntad general. No basta que las elecciones sean transparentes y concurren, ni contar con instituciones electorales para garantizar la democracia, sino que se requiere redefinir al régimen en su conjunto para que responda con eficacia a los requerimientos de la sociedad en aspectos tales como equilibrio de poderes, rendición de cuentas, derechos humanos y cumplimiento de las obligaciones económicas y sociales del Estado, entre otros aspectos (Cansino, 2004, 103).

¹⁴ Guy Hermet, "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis", en Guy Hermet *et al.*, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 26.

Por lo tanto, la democracia no solamente es un sistema electoral y un conjunto de procedimientos técnicos de forma, sino que apunta a una sustancia, a un contenido. Esto es, la democracia no sólo es forma sino contenido, no sólo ley sino sustancia de las relaciones sociales, incluyendo por supuesto las relaciones con el poder, las relaciones entre gobernados y gobernantes y la distribución más equilibrada de oportunidades para todos.¹⁵

Un sistema electoral, entendido como un conjunto de reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos, puede también ser víctima de las incongruencias internas de un régimen político (normas y estructuras de autoridad sobre las cuales se organiza la convivencia política en el Estado). Una serie de reglas electorales muy bien hechas, pero mal articuladas con los valores y la cultura política de una sociedad, puede producir conflictos e inestabilidad de largo plazo. Dicho en otros términos, si el régimen no funciona, debido a sus deficiencias de integración propias, el sistema electoral tampoco podrá ayudar a ofrecerle mayor estabilidad. En cambio, si el régimen político ha logrado vincular los valores con los que se forma la legitimidad política, las normas básicas que garantizan la convivencia y las instituciones que hacen posible la legislación, el gobierno y la aplicación de las leyes, el sistema electoral puede ser la pieza clave para completar el cuadro.

El sistema electoral como parte del régimen político no debe concebirse como algo ajeno a los valores, las normas y las instituciones que le otorgan coherencia a ese régimen en su conjunto. Un buen sistema electoral puede ser el impulsor de cambios políticos de mayor profundidad, a condición de que sus efectos encuentren un espacio adecuado en el conjunto de cambios políticos más extensos. Por el contrario, si el sistema electoral no se inscribe como parte de una dinámica democrática más amplia, capaz de abarcar al régimen en su conjunto, corre el peligro de convertirse en un factor de riesgo adicional para la estabilidad política.

Para serlo de verdad, la democracia debe consolidarse en las normas y en las instituciones políticas que ordenan la vida de un Estado, y no debe expresarse sólo en los sistemas electorales.¹⁶

Los sistemas electorales y los partidos políticos son mecanismos de legitimidad democrática. Un sistema democrático debe contar con parti-

¹⁵ Víctor Flores Olea, *Entre la idea y la mirada. ¿Qué democracia para México?*, México, Océano, 1997, pp. 35, 163 y 167-170.

¹⁶ Mauricio Merino, *op. cit.*, pp. 46-48 y 55-56.

dos fuertes que produzcan elecciones competidas, ya que éstas colocan a los partidos políticos en las distintas posiciones de gobierno y de representación, con lo que se puede lograr también la alternancia política. El valor fundamental de la alternancia es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañada de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus representantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.

La democracia es un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan el poder, mediante elecciones regulares, periódicas y en las que pueden participar todos los ciudadanos que deseen ejercer sus derechos políticos. Estos derechos de participación democrática van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión, asociación y discusión.

Además del criterio electoral, en la democracia también impera el criterio decisonal. Elegir es una cosa y decidir es otra, y el ámbito de las decisiones es más extenso e importante que el de la elección. Los sistemas democráticos modernos se apoyan en mecanismos electivos, de transmisión del poder y en reglas mayoritarias, donde el mandato es de quien obtiene más votos.¹⁷

Los partidos políticos son un poderoso e insustituible mecanismo de mediación, interpretación y representación de la ciudadanía. Una sociedad democrática requiere de partidos políticos fuertes que posean capacidad analítica y propositiva, que hagan oír su voz en representación de determinados sectores ciudadanos y que posean una opinión seria y fundamentada de los temas de la agenda política. Deben impulsar, promover y acoger nuevas modalidades de participación social que les permita cumplir la función básica de vincular la estructura formal del sistema político con los distintos elementos de la sociedad civil.

Un partido que verdaderamente aspire a realizar un proyecto político duradero no puede descansar en la mera acumulación de recursos de poder, sino que debe dar importancia también a los valores morales y éticos de sus militantes y dirigentes, a la capacidad que tengan para interpretar los problemas y conducir al partido, y en su cercanía con las

¹⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 37 y 44.

realidades particulares de las comunidades en las cuales se desenvuelve su acción.¹⁸

En las sociedades modernas, la importancia de los partidos políticos como coadyuvantes de la democracia es cada vez mayor, ya que como señala Antonio Camou:

En efecto, los partidos son indispensables para asegurar el debate abierto sobre alternativas significativas, coadyuvar a la integración de intereses dispersos y desarrollar líderes políticos. Pero para continuar realizando estas funciones, los partidos tendrán que adaptarse a las cambiantes necesidades e intereses de un electorado más educado, más exigente y, en general, más sofisticado, que está menos dispuesto a comprometerse ciega e irrevocablemente con un partido particular y sus candidatos. Para cumplir adecuadamente con sus funciones un partido político debe, por un lado, reflejar los intereses y necesidades de grandes fuerzas sociales y de grupos de interés de la sociedad y, por otro lado, debe también ser en alguna medida independiente de los intereses particulares, siendo capaz de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto de los diversos problemas sociales. Los cambios en la estructura del partido, membresía, liderazgo y actividades deben estar orientados hacia el incremento de su habilidad para realizar estas dos conflictivas pero indispensables funciones. En particular, en el marco de un ambiente altamente complejo y cargado de información, los partidos han de servir de ayuda para percibir el mundo, interpretar los eventos, seleccionar y filtrar la información y simplificar alternativas, ofreciendo programas viables y factibles.¹⁹

Toda democracia debe buscar la implementación de un orden democrático, entendido como un sistema de convivencia entre quienes son diferentes y pueden vivir juntos y pacíficamente. Es por ello que los regímenes políticos democráticos contemporáneos combinan la aplicación de las leyes con la manifestación de la voluntad general expresada en la realización de elecciones libres. En estos sistemas los partidos políticos juegan un papel decisivo, ya que a través de ellos se mueve y expresa la masa electoral. De hecho, la formación de partidos políticos y el desarrollo de elecciones son elementos básicos de las democracias, y representan un elemento decisivo en la integración y expresión de los múltiples intereses, creencias y valores que caracterizan a las sociedades. Los partidos políticos nacieron para fungir como vehículos entre los gobernados y

¹⁸ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, *op. cit.*, pp. 87-89.

¹⁹ Antonio Camou, "Estudio Preliminar", en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 57.

gobernantes, siendo el principal conducto para la expresión de la opinión pública y proponiendo ante el pueblo a sus posibles gobernantes.

Una buena democracia debe permitir que actores con visiones distintas, e incluso contrarias de la realidad, sean capaces de conciliar sus posiciones en favor del interés general. La democracia no se agota con los partidos políticos ni con las elecciones, ya que existen otros mecanismos de consulta democrática como el referéndum y el plebiscito.

El referéndum es una consulta que puede presentarse a iniciativa de los gobernados o de los gobernantes, y que se propone convocar a la opinión pública para pronunciarse sobre un asunto de importancia. El resultado de un referéndum puede ser obligatorio para los gobernantes, o una simple consulta de opinión que el grupo gobernante y la sociedad desean conocer sobre un tema específico.

El plebiscito, de aplicación más excepcional, se refiere por lo general a cuestiones que afectan esencialmente la forma de Estado o el funcionamiento del gobierno. Suele aplicarse para legitimar cambios sustanciales a la Constitución promovidos por el gobierno, mediante un mandato popular, buscando restablecer el vínculo directo entre gobernados y gobernantes, en que tanto los partidos políticos como el Poder Legislativo quedan al margen como intermediarios entre el Estado y la sociedad.²⁰

Rasgos electorales que debe tener un sistema democrático

Los procesos electorales han vivido retrocesos y avances a lo largo del tiempo y en las distintas sociedades. Los retrocesos se dejan ver en que sin la precondition ineludible de asegurar la transparencia del voto en todas las etapas del proceso electoral, es imposible aspirar a la democracia; sin esos requisitos y prerrequisitos no hay democracia; sin el equilibrio de los partidos se falsifica el proceso electoral; sin la independencia de los órganos electorales del Estado no es posible aspirar a la democracia.²¹

Las elecciones también pueden ser un procedimiento poco democrático, que permite a los más hábiles o a los más poderosos hacerse otorgar el poder por el pueblo "soberano" mediante diversos mecanismos como la compra o coacción del voto, ausencia de competencia entre los candidatos o inclusive la unicidad de candidaturas impuestas por el grupo

²⁰ Víctor Flores Olea, *op. cit.*, p. 171.

²¹ *Ibidem*, pp. 172-173.

gobernante contra los deseos de la masa electoral, que no son otra cosa más que la manipulación de la voluntad popular.

Las elecciones pueden ser libres y no libres. Las primeras se caracterizan porque el cuerpo electoral (los votantes o electores) no está diseñado al gusto y la medida de los gobernantes, en que los electores no se sienten amenazados cuando votan y donde los resultados electorales corresponden con los sufragios emitidos. Las segundas son aquellas que no corresponden a una o a varias de estas exigencias y la falsificación de los escrutinios niega, de hecho, la libertad del votante.

También las elecciones pueden ser competidas y no competidas. En las primeras debe haber varios candidatos y varias opciones electorales, que implican pluralidad. En las segundas existe un solo candidato y una única opción.

De ahí que el ideal de toda elección es que sea libre y competitiva, con lo que habrá libertad formal del elector, competencia plural de las candidaturas y diversas opciones presentadas a los votantes.²²

Ser responsable ante los ciudadanos implica no sólo estar dispuesto a ser juzgado periódicamente por los actos realizados en la función representativa ejercida, es decir, en las elecciones, sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer. No basta sólo con decidir en nombre de y para los ciudadanos que han elegido a alguien, sino también explicar y justificar el por qué de esas decisiones.

La democracia no resuelve los problemas, sino que elige a quienes los deben resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno, sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna.

Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable, amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de las elecciones) como el referéndum y el plebiscito.²³

Sin embargo, la implementación de la democracia, y de un gobierno democrático en una sociedad, es una tarea difícil, inacabada y permanente que implica que a través de la cultura, la educación y las normas familiares se consolide una normatividad jurídica y una legitimidad del grupo gobernante que busque el equilibrio entre igualdad y libertad.

Por ello, los rasgos fundamentales de un régimen que aspira a ser considerado democrático son el establecimiento de mecanismos, proce-

²² Guy Hermet, *op. cit.*, pp. 20-26.

²³ Enrique Suárez-Íñiguez, "La verdadera democracia"..., pp. 170-171.

dimientos y normas jurídicas que reglamenten la organización del mismo poder, la actividad política, su ejercicio, su autocontrol, que además incorpore a su normatividad jurídica el consenso social sobre los valores vigentes en cada sociedad y que representen el denominado bien común.

Un régimen democrático, con un gobierno democrático, debe establecer mecanismos sociales alternativos al sólo proceso de elección, que permita crear una nueva cultura y una mejor estructura democrática. Un ejemplo de esto es el sufragio universal, es decir, el voto, que si bien es cierto es necesario para el proceso democrático, también sabemos que es insuficiente. El voto es simplemente una expresión de los diferentes recursos políticos con los que cuenta una comunidad, pero hay otros vinculados a éstos, como los diferentes grados de cultura de los ciudadanos, los desiguales niveles económicos, la heterogénea capacidad de recepción crítica del mensaje político, las desigualdades económicas y de organización que tienen no sólo los individuos y los diferentes grupos sociales, sino también los partidos políticos y el manejo que se dé a los medios de comunicación. Todo esto genera graves diferencias en las opciones para decidir, participar, influir y permear en las creencias y acciones en relación con el voto formal.

Para considerar si un país está asentado en bases democráticas, se debe examinar si ha desarrollado acciones que busquen un mayor equilibrio en el desigual juego de los recursos políticos. Para ello se deben crear o consolidar algunos aspectos estructurales para fortalecer el camino democrático, como los siguientes:

1. Respetar y cumplir la normatividad jurídica que regula la vida política del Estado.
2. Organizar elecciones periódicas y libres para elegir a los funcionarios públicos.
3. Estructurar procesos políticos supervisados y sancionados no sólo por los partidos contendientes, sino por la sociedad civil.
4. Garantizar la libertad para que todos los ciudadanos puedan participar en la actividad política sin coacciones, como electores o como candidatos.
5. Exigir respeto gubernamental a la libertad de expresión y de prensa en cuestiones políticas.
6. Garantizar, por parte del gobierno, el derecho de los ciudadanos a ser informados.
7. Garantizar la libertad de asociación de los ciudadanos.
8. Reglamentar el uso de los recursos financieros que manejen tanto el Estado como los partidos políticos.

9. Reglamentar el uso y funcionamiento de los medios de comunicación.

10. Eliminar cualquier forma de control y participación del gobierno en los organismos electorales.

11. Incorporar valores como libertad, justicia y equidad en la normatividad jurídica que regula la acción política.

12. Educar a la población en marcos éticos que permitan crear, reafirmar y difundir una verdadera cultura democrática.²⁴

Aunque no siempre ha sido así, en la actualidad el voto es secreto, como un resguardo al derecho de los ciudadanos de ejercerlo con las máximas garantías de libertad, ya que sin la secrecía del voto en muchos regímenes políticos los votantes estarían sometidos a las presiones, a la extorsión y aun a las represalias de gobiernos y partidos.

También se ha avanzado considerablemente en la elaboración de padrones electorales confiables y en su control, y se ha incrementado la vigilancia sobre el proceso electoral, lo que garantiza al máximo la objetividad de los resultados.

Es más, las elecciones también han impactado positivamente en los procesos de transición a la democracia.²⁵ La celebración de elecciones confiables ha sido un síntoma de la liberalización y democratización del régimen.

En la medida en que las elecciones son relativamente competitivas, se introduce un nuevo actor en el escenario político: el electorado. Dependiendo de a quién apoye el electorado, se irá definiendo el ritmo y la transición misma. De ahí la relevancia de saber cuáles son los determinantes del voto.²⁶

A pesar de ello, las insuficiencias de la democracia actual se reflejan en un rendimiento electoral bajo y el declive de un apoyo político

²⁴ Jorge Sánchez Azcona, *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998, pp. 70-73.

²⁵ Sin embargo, una de las principales características de la mayoría de las transiciones no es ganar o perder elecciones y cambiar de partidos en el gobierno, sino que más bien es el derrumbe de un régimen autoritario para establecer uno democrático. Es decir, lo realmente importante de la transición es que no sólo haya un cambio de gobierno o, mejor dicho, de partido en el gobierno, sino generar un régimen político institucional diferente. La transición a la democracia implica un nuevo pacto fundacional, es decir, nuevas leyes, nueva Constitución, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política, nuevos actores políticos y no simplemente elecciones legítimas, confiables y transparentes.

²⁶ Jorge Buendía Laredo, *op. cit.*, p. 182.

estable hacia los partidos políticos y/o los grupos gobernantes, en que el electorado modifica constantemente la intención de su voto, es decir, ya no suele votar siempre por el mismo partido ni por los mismos candidatos, sino que, cuando vota, lo hace de manera diferenciada.

La evidencia contemporánea de que ha aumentado la abstención electoral y ha disminuido la afiliación a los partidos sugiere que dicha transformación en el carácter de los partidos políticos ya tiene consecuencias negativas para el futuro de la democracia a largo plazo.²⁷

Conclusiones

En la democracia representativa actual el pueblo ya no es el depositario del poder, sino que lo tiene que delegar a un representante popular, dándose así la tendencia a sustituir la voluntad de los representados por sus representantes. El poder del elector se reduce a depositar un voto favorable a determinadas personas que tomarán decisiones en su nombre, aunque dichas decisiones no sean necesariamente las que más le convienen al elector. Las elecciones democráticas, antes de ser un procedimiento por el que se expresa el poder del pueblo, son un medio por el que el pueblo establece un poder sobre sí mismo.

La democracia como es, como está y como se aplica no es algo terminado, definitivo, ni una panacea, ni se debe limitar sólo a los procesos electorales, sino que es algo que se debe estar construyendo diariamente y que incluya una diversidad de elementos. Por sí misma la democracia no resuelve todos los problemas políticos ni sociales. Aunque incluye libertades y elecciones no se agota en ellas.²⁸ Es, diríamos nosotros, algo insuficiente.

Sin embargo, a pesar de todas sus insuficiencias ¿por qué conviene la democracia? Porque se trata de la forma de gobierno más humana que ha inventado hasta ahora el hombre que vive en sociedad y se organiza políticamente. Es el régimen político que ha logrado diseñar un método para resolver las diferencias internas y para controlar los excesos de los poderosos sin recurrir a la violencia.

Desde el punto de vista político, la democracia conviene porque reconoce la pluralidad y la diversidad, el pueblo elige libre y periódicamente a

²⁷ Claus Offe y Philippe Schmitter, "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 67.

²⁸ Enrique Suárez-Íñiguez, "La verdadera democracia...", pp. 151-152.

sus gobernantes, y es la forma de gobierno que mejor garantiza la libertad —aunque no la plena igualdad— de todos sus ciudadanos.

La energía democratizadora no debe concentrarse sólo en el proceso electoral, ni en asegurar su legalidad, equidad y confiabilidad. Es necesario que ésta brinde y garantice un orden político, entendido como un orden en las instituciones que regulan la relación entre los poderes públicos y entre éstos y los ciudadanos.

El problema central de la consolidación democrática ya no está en la transparencia de las elecciones ni en la forma de acceso al poder, sino en la eficacia del ejercicio de la política. Ya no es suficiente que la democracia tenga todos los atributos de la pluralidad y de la legitimidad electoral. Esto es indispensable para su formación, pero no basta para consolidarla. La consolidación democrática necesita de la eficacia, es decir, de la capacidad de las instituciones políticas para resolver los problemas concretos que se perciben de mayor relevancia dentro de la agenda pública, y que las instituciones políticas sean capaces de ofrecer certidumbre a las relaciones sociales.²⁹

La democracia es mucho más que un procedimiento técnico-electoral, es también una visión de la historia y del Estado, una forma de relación entre gobernantes y gobernados, una idea del poder político y de la manera de ejercerlo. Es una cultura, la cultura de la tolerancia, del debate, de la discusión de los distintos puntos de vista y del reconocimiento del otro, que a pesar de ello tiene sus carencias e insuficiencias.

Aunque parezca una tautología, la democracia necesita demócratas. La democracia que se construye con nuevas normas, mejores instituciones y procesos electorales confiables puede sucumbir cuando quienes la operan no se comportan ni se asumen auténticamente como demócratas.

El voto y las elecciones son insuficientes para la gobernabilidad democrática, ya que elegir un gobierno es más fácil que tener un gobierno eficaz. Inaugurar un régimen democrático es más fácil que democratizar la cultura cívica de una sociedad. De ahí que junto con Norbert Lechner³⁰ podamos afirmar que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente, ya que una vez conquistado un nivel mínimo de democracia “se vuelve preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos”.

²⁹ Mauricio Merino, *op. cit.*, pp. 179 y 182-183.

³⁰ Norbert Lechner, “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 92.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, México, FCE, 1996, 516 pp.
- Buendía Laredo, Jorge, “Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (edit.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 177-207.
- Camou, Antonio, “Estudio preliminar”, en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 15-58.
- Cansino, César, *El desafío democrático*, México, Cuadernos de Meta-política/Centro de Estudios de Política Comparada A. C., 2004, 103 pp.
- Cerroni, Umberto, *Política*, México, Siglo XXI Editores, 1992, 192 pp.
- Dahl, Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, 227 pp.
- Flores Corrales, Otilio, “Algunas formulaciones del concepto y del fenómeno de la democracia”, en *Estudios Políticos*, núm. 3, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octava época, septiembre-diciembre de 2004, pp. 99-109.
- Flores Olea, Víctor, *Entre la idea y la mirada. ¿Qué democracia para México?*, México, Océano, México, 1997, 253 pp.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, *Gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997, 247 pp.
- Hermet, Guy, “Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis”, en Guy Hermet *et al.*, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 18-53.
- Lechner, Norbert, “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 87-95.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, México, FCE, 2003, 246 pp.
- O’Donnell, Guillermo, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 311-335.
- Offe, Claus y Schmitter, Philippe, “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 61-86.
- Rueschemeyer, Dietrich, “Reflexiones sobre la democracia formal y sustantiva”, en Ilán Bizberg y Marcia Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 119-151.
- Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y poder*, México, Porrúa, 1998, 148 pp.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 224 pp.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, 483 pp.

Suárez-Íñiguez, Enrique, "La democracia en la filosofía política", en *Estudios Políticos*, núm. 7, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quinta época, abril-junio de 1995, pp. 25-38.

Suárez-Íñiguez, Enrique, "La verdadera democracia", en Enrique Suárez-Íñiguez (coord.), *Enfoque sobre la democracia*, México, UNAM/FCPyS/Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 220.

Subirats, Joan, "Democracia, participación y eficacia", en *Foro Internacional*, México, volumen XLII, número 3, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 2000, pp. 430-450.

Touraine, Alan, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2000, p. 309.