

Elecciones sin democracia El menú de la manipulación electoral*

Andreas Schedler

Traducción de Laura Manríquez

La idea de la democracia ha llegado a identificarse de manera tan estrecha con las elecciones, que estamos en peligro de olvidar que la historia moderna de las elecciones representativas es tanto un recuento de manipulaciones autoritarias, como una saga de triunfos democráticos. Dicho de otro modo, las elecciones han sido, históricamente, un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernanación democrática.

Desde los primeros días de la “tercera ola” de democratización global ha quedado claro que las transiciones para salir de regímenes autoritarios pueden conducir a cualquier lado. Durante los últimos treinta años, muchas de ellas han llevado al establecimiento de alguna forma de democracia; aunque muchas otras no. Las transiciones han dado origen a nuevos tipos de autoritarismo que no se ajustan a nuestras categorías clásicas de dictaduras militares, personales o de un solo partido. Han generado regímenes que celebran elecciones y toleran cierto grado de pluralismo y competencia multipartidista, pero que al mismo tiempo quebrantan las normas democráticas mínimas de manera tan grave y sistemática que no tiene sentido clasificarlos como democracias, por más salvedades que se introduzcan. Estos regímenes electorales no representan formas limitadas, deficientes o distorsionadas

* Originalmente, este artículo fue publicado en inglés con el título “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2), National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, abril de 2002, pp. 36-50. Agradecemos a Johns Hopkins University Press el amable permiso para su publicación en castellano. El autor acepta comentarios.

de democracia; son más bien ejemplos de gobiernos autoritarios. Ha llegado el momento de abandonar las etiquetas engañosas para tomar en serio su naturaleza no democrática.¹

Los regímenes autoritarios electorales ni practican la democracia ni recurren regularmente a la represión abierta. Organizan elecciones periódicas y de este modo tratan de conseguir, cuando menos, cierta apariencia de legitimidad democrática, con la esperanza de satisfacer tanto a los actores externos como a los internos. Al mismo tiempo, ponen las elecciones bajo estrictos controles autoritarios, con el fin de consolidar su permanencia en el poder. Su sueño es cosechar los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática. Buscando un equilibrio entre el control electoral y la credibilidad electoral, se sitúan en una zona nebulosa de ambivalencia estructural. Delimitar las borrosas fronteras del autoritarismo electoral es, inevitablemente, una tarea compleja y polémica. Tal vez la mejor manera de abordar el problema sea volviendo a examinar las presuposiciones normativas que subyacen a la idea de elecciones democráticas.

Ahora bien, ¿qué significa “democracia” en este contexto? ¿Hasta qué punto es clara la distinción entre regímenes “democráticos” y regímenes “autoritarios”? Algunos argumentan que la democracia política no es una cuestión del todo o nada, sino de más o menos: la democracia no simplemente existe o no existe, sino que admite grados. Otros objetan que hay una diferencia cualitativa que separa la democracia del autoritarismo. Los regímenes autoritarios no son *menos* democráticos que las democracias; simple y llanamente, *no* son democráticos. Si bien el debate entre académicos y políticos ha despertado polémicas sin llegar a ser concluyente, el concepto de autoritarismo electoral combina ideas provenientes de ambas perspectivas. Introduce graduaciones, pero al mismo tiempo conserva la idea de umbrales.

1. La zona de niebla

Hoy en día, la mayoría de los regímenes no son ni claramente democráticos ni completamente autoritarios; más bien ocupan la extensa y nebulosa zona que separa

1 Para diagnósticos similares recientes, véase: Thomas Carothers. “The end of the transition paradigm”. *Journal of Democracy*, 13 (1), Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 2002, pp. 5-21; Juan J. Linz. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 33, 34; Andreas Schedler. “The nested game of democratization by elections”. *International Political Science Review*, 23, enero de 2002, pp. 103-122 [versión en castellano: “Democratización por la vía electoral”. *Foro Internacional*, 43 (4), octubre-diciembre de 2003, pp. 822-851].

la democracia liberal del autoritarismo cerrado. Para ordenar este universo de regímenes ambiguos, algunos autores han trabajado con amplias categorías intermedias, como los “regímenes democratizadores” o la “semidemocracia”. Otros han desarrollado listas de “subtipos disminuidos” más específicos como, por ejemplo, la democracia “iliberal” o “delegativa”.² En este texto propongo llenar el espacio conceptual entre los polos opuestos de la democracia liberal y el autoritarismo cerrado con dos categorías simétricas: la democracia electoral y el autoritarismo electoral. La tipología cuádruple resultante logra captar una variación importante en la extensa área que separa los polos, sin abandonar la idea de que es posible establecer una distinción significativa entre los regímenes democráticos y los autoritarios.

La distinción entre democracias liberales y electorales se deriva de la idea ampliamente aceptada de que las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente para una democracia moderna. Este tipo de régimen no puede existir sin elecciones; sin embargo, por sí solas, las elecciones no bastan. Las democracias liberales van más allá del mínimo electoral, mientras que las democracias electorales no. Aunque éstas logran “sacar bien las elecciones”, no institucionalizan otras dimensiones vitales del constitucionalismo democrático, tales como el imperio de la ley, la rendición de cuentas política, la integridad de los funcionarios y la deliberación pública.

La distinción entre democracia electoral y autoritarismo electoral se funda en la afirmación común de que la democracia requiere elecciones, pero no cualquier tipo de elecciones. La idea de autogobierno democrático es incompatible con las farsas electorales. Para decirlo con la frase estándar: las elecciones tienen que ser “libres y justas” para que valgan como democráticas. En la democracia electoral, las contiendas cumplen con las normas democráticas mínimas; en el autoritarismo electoral, no.

Actualmente, la mayoría de los regímenes autoritarios celebran algún tipo de comicios; sin embargo, no todos los procesos electorales son iguales. Es la naturaleza de estas contiendas lo que separa el autoritarismo electoral del autoritarismo cerrado. Algunas son parodias que nadie puede tomar en serio; otras son arenas de lucha que

2 Sobre los “subtipos disminuidos” de la democracia, véase: David Collier y Steven Levitsky. “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research”. *World Politics*, 49, abril de 1997, pp. 430-451. Acerca de la “democracia iliberal”, véase: Fareed Zakaria. “The rise of illiberal democracy”. *Foreign Affairs*, 76 (6), 1997, pp. 22-43. Acerca de la “democracia delegativa”, véase: Guillermo O’Donnell. “Delegative democracy”. *Journal of Democracy*, 5 (1), Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 1994, pp. 55-69.

nadie puede ignorar. Además, tan pronto como las elecciones cruzan un umbral real, aunque difícil de especificar, de apertura y competitividad, tienden a adquirir una vida propia. Es posible que el umbral esté mal definido y tal vez su posición exacta varíe con el tiempo y de un caso a otro; pero una vez que un régimen lo cruza, las elecciones dejan de ser parodias y empiezan ya a cumplir “un papel suficientemente fuerte para la constitución del poder”, para que obliguen a los gobernantes y a las fuerzas de oposición a “preocuparse auténticamente” por ellas.³

El presente ensayo estudiará primordialmente el centro controversial del continuo: la frontera entre democracias electorales y autocracias electorales. Parto de la suposición de que existe un conjunto coherente de normas democráticas mínimas que todo régimen democrático debe satisfacer. En principio, un régimen abandona el terreno democrático en el momento en que quebranta al menos una de las normas constitutivas que hacen que las elecciones sean democráticas. Para empezar, sin embargo, evitemos la ilusión de que llegaremos a resultados precisos. Si postulamos que existe un conjunto lógico de normas democráticas, nada más circunscribimos los problemas claves que deben ser abordados por cualquiera que desee trazar la distinción entre democracias electorales y autocracias electorales. Pero cuando la realidad empírica es confusa, no hay sofisticación conceptual que nos permita establecer líneas divisorias claras y consensuales entre los tipos de régimen. Por el contrario, las fronteras entre los regímenes tienden a ser borrosas y controvertidas en la medida en que sus normas constitutivas son idealizaciones que admiten grados variables de realización en la práctica política real.

Las normas democráticas no se realizan *perfectamente* en ningún lugar, ni siquiera en las democracias avanzadas. El acceso a la arena electoral siempre tiene un costo y nunca es perfectamente equitativo; los alcances y las jurisdicciones de los puestos de elección son limitados en todas partes; las instituciones electorales invariablemente discriminan a alguien dentro o fuera del sistema de partidos; y la política democrática nunca es del todo soberana, siempre está sujeta a limitaciones sociales, así como constitucionales.

Por otra parte, la distinción entre obedecer y transgredir las normas democráticas es imprecisa. Queda mucho margen para el matiz y la ambivalencia. En política, como en otros tipos de actividades competitivas, a veces se considera que interpretar las

3 M. Steven Fish. “Authoritarianism despite elections: Russia in the light of democratic theory and comparative practice”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. San Francisco, agosto 30 a septiembre 2 de 2001, p. 18.

reglas a conveniencia y burlarlas es “parte del juego”. Quien esté familiarizado con el monitoreo de elecciones sabe que el fraude electoral puede ser un asunto muy complicado, oscuro y escurridizo que hace que los observadores nacionales e internacionales se desesperen. Mucho conocimiento práctico y análisis metodológico se ha invertido en idear métodos que permitan a los monitores distinguir el fraude masivo de irregularidades difundidas aunque no sistemáticas, pero hasta ahora los resultados distan de ser concluyentes.

En consecuencia, el reto doble de definir umbrales normativos y empíricos razonables, más que un asunto de medición precisa, muchas veces es una cuestión de juicio que tiene que ser sensitiva a contextos concretos. Los casos difíciles seguirán suscitando controversias; sin embargo, la existencia de zonas de niebla no significa que no se puedan establecer distinciones significativas entre democracias electorales y autocracias electorales.

2. La cadena de la elección democrática

Para estudiar la compleja y controvertida frontera entre la democracia electoral y el autoritarismo electoral, parece fructífero tomar como base la idea rectora de que las votaciones democráticas son mecanismos de elección social en condiciones de libertad e igualdad. Para que se puedan considerar democráticos, los comicios tienen que ofrecer la posibilidad real de elegir autoridades políticas entre una comunidad de ciudadanos libres e iguales. Siguiendo a Robert Dahl, este ideal democrático exige que todos los ciudadanos disfruten de “oportunidades irrestrictas” para “formular” sus preferencias políticas, para “expresarlas” a los demás y para hacer que “tengan el mismo peso” a la hora de adoptar las decisiones públicas.⁴ Basándonos en lo que Dahl dice, definamos siete condiciones que deben existir para que las elecciones regulares cumplan de verdad la promesa de elegir democráticamente. La lista que a continuación se presenta, y que se resume en el cuadro 1, abarca todas las etapas, desde la estructura original hasta las consecuencias finales de la elección del votante. Juntas, estas condiciones forman una cadena metafórica que, al igual que una cadena real, sólo se mantiene unida en la medida en que cada uno de sus eslabones se conserva íntegro y sin fracturas.

4 Robert A. Dahl. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971, p. 2.

Cuadro 1. La cadena de la elección democrática

<i>Dimensiones de elección</i>	<i>Premisas normativas de elecciones democráticas</i>	<i>Estrategias de violación de normas democráticas</i>
1 El objeto de elección	<i>Empoderamiento:</i> En elecciones democráticas, los ciudadanos confieren capacidad de decisión real a los ganadores.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Posiciones reservadas:</i> limitar el rango de los puestos de elección. • <i>Dominios reservados:</i> limitar la jurisdicción de los puestos de elección.
2 El rango de alternativas	<i>Libertad de oferta:</i> Los ciudadanos deben ser libres de formar y apoyar a partidos, candidatos y programas políticos diversos.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Exclusión:</i> restringir el acceso de la oposición a la arena electoral. • <i>Fragmentación:</i> desorganizar a la disidencia electoral.
3 La formación de preferencias	<i>Libertad de demanda:</i> Los ciudadanos deben tener acceso a fuentes alternativas de información para poder enterarse de las opciones existentes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Represión:</i> restringir las libertades políticas y civiles. • <i>Inequidad:</i> restringir el acceso a los medios de comunicación y al dinero.
4 Los sujetos de la elección	<i>Inclusión:</i> La democracia confiere derechos iguales de participación a todos los miembros de pleno derecho de la comunidad política.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Restricciones formales:</i> limitaciones legales del sufragio universal. • <i>Restricciones informales:</i> limitaciones prácticas del derecho al voto.
5 La expresión de preferencias	<i>Protección:</i> Los ciudadanos deben ser libres de expresar sus preferencias electorales.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Coacción:</i> la intimidación de votantes. • <i>Corrupción:</i> la compra de votos.
6 La agregación de preferencias	<i>Integridad:</i> Una persona, un voto. El ideal democrático de la igualdad exige darle a cada voto el mismo valor.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fraude electoral:</i> prácticas “redistributivas” de gobernación electoral. • <i>Sesgos institucionales:</i> reglas “redistributivas” de competencia electoral.
7 Las consecuencias de la elección	<i>Decisividad:</i> Las elecciones que no tienen consecuencias no se consideran democráticas.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tutela:</i> evitar que los funcionarios elegidos ejerzan sus facultades constitucionales. • <i>Reversión:</i> evitar que los ganadores asuman sus cargos, o que los funcionarios elegidos concluyan sus mandatos.

1. *Empoderamiento*. Las elecciones políticas son ejercicios de poder ciudadano. Los votantes no eligen a las ganadoras de un concurso de belleza ni responden a las preguntas de una encuesta de mercadotecnia. Las elecciones existen para hacer que se seleccione, con carácter vinculante, a los “encargados más poderosos de tomar decisiones colectivas” de la sociedad como entidad política.⁵ Son actos de delegación de poder, de “empoderamiento” (*empowerment*).
2. *Libre oferta*. La idea de una elección democrática supone la libre formación de alternativas. Las elecciones sin alternativas (*elections without choice*) no cuentan como democráticas.⁶ Lo mismo es cierto para las elecciones donde las posibilidades de escoger se reducen a un estrecho menú de opciones formado bajo licencia y vigilancia del Estado. El repertorio de alternativas disponibles no puede ser diseñado por un gobierno manipulador, sino que tiene que estar determinado por los propios ciudadanos activos en un marco de reglas equitativas y universales.
3. *Libre demanda*. Las elecciones democráticas presuponen la libre formación de preferencias de los votantes. Los ciudadanos que votan atendiendo a preferencias inducidas no están menos limitados que los que deben elegir entre un conjunto manipulado de opciones. La democracia moderna se fundamenta en la premisa de que todos los ciudadanos por igual, sea cual sea su nivel de escolaridad o estatus social, tienen la facultad de tomar decisiones autónomas en el ámbito político. Sin embargo, para usar sus facultades, los votantes necesitan enterarse de las opciones con las que cuentan, lo cual a su vez significa que necesitan tener acceso a fuentes de información plurales. Si los partidos y los candidatos carecen de un acceso libre y mínimamente equitativo al espacio público, la voluntad del pueblo tal como se expresa en las urnas será, más que otra cosa, el eco de una ignorancia estructuralmente inducida.
4. *Inclusión*. En el mundo contemporáneo, la democracia exige el sufragio universal. Las restricciones del derecho al voto que solían aplicarse tomando en cuenta la propiedad, la educación, el género o la identidad étnica ya no son legítimas. El *demos* moderno incluye a todos los adultos, con excepciones muy delimitadas como (en algunos países) los delincuentes sentenciados y los enfermos mentales graves.

5 Samuel P. Huntington. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 7 [versión en castellano: *La tercera ola. Democratización a finales del siglo xx*. Traducción de Josefina Delgado. Barcelona, Paidós, 1994].

6 Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz. *Elections without choice*. Nueva York, John Wiley, 1978.

5. *Protección*. Una vez que los ciudadanos hayan formado libremente sus preferencias, deben poder expresarlas con plena libertad. El voto secreto tiene por objeto protegerlos de “injerencias externas” indebidas, sea en forma de coacción, compra de votos o hasta la simple desaprobación de sus vecinos. El carácter secreto del voto erige una barda institucional que intenta aislar el acto electoral de las presiones sociales del poder, el dinero y el ostracismo.
6. *Integridad*. Una vez que los ciudadanos hayan expresado libremente su voluntad en las urnas, tiene que haber funcionarios electorales competentes y neutrales que cuenten, y tomen en cuenta, sus votos de manera honrada y correcta. Sin la integridad y el profesionalismo de los funcionarios, el principio democrático de “una persona, un voto” se queda como una aspiración vacía.
7. *Decisividad*. Al igual que las elecciones que de entrada no ofrecen opciones reales, las que terminan sin tener consecuencias reales no se pueden considerar democráticas. Los ganadores deben poder asumir el cargo, ejercer el poder y concluir sus mandatos de acuerdo con lo que establecen los preceptos constitucionales. Ahí se cierra el círculo. Las elecciones tienen que ser “decisivas” *ex ante*, así como “irreversibles” *ex post*.⁷ Si los comicios no le confieren a los ganadores la facultad real de tomar decisiones públicas, entonces serán escenificaciones de mucho ruido y fragor, pero huecas, carentes de relevancia.

Las elecciones pueden ser consideradas democráticas *si y solo si* cumplen todos y cada uno de los rubros de la lista. La analogía matemática no es la simple suma de las dimensiones, sino la multiplicación por cero. El cumplimiento parcial de las normas democráticas no lleva a una democracia parcial. El quebranto manifiesto de cualquiera de las condiciones invalida el cumplimiento de todas las demás. Si la cadena de elección democrática se rompe en cualquiera de sus eslabones, los comicios no se vuelven menos democráticos; se vuelven no democráticos. Situados en un nivel medio de abstracción y complejidad, esta manera de distinguir entre elecciones democráticas y autoritarias ofrece al menos dos ventajas distintivas.

En primer lugar, reduce la distancia entre las concepciones continuas y dicotómicas de la democracia. Presta atención a los matices y la graduación, mientras toma en cuenta los “saltos cualitativos” en las polémicas regiones fronterizas que separan la

7 Véase también: Guillermo A. O'Donnell. “Democracy, law, and comparative politics”. *Studies in Comparative International Development*, 36, primavera de 2001, p. 13; Adam Przeworski. “Democracy as a contingent outcome of conflicts”. En: Jon Elster y Rune Slagstad (compiladores). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 61-63.

democracia del autoritarismo. Exige que se ponga mucha atención en el detalle empírico, y al mismo tiempo ofrece un esquema conceptual que permite ordenar y ponderar los innumerables puntos que los observadores electorales verifican a la hora de evaluar procesos de votación. Aunque tiene presente la nebulosa zona de ambigüedad que separa la democracia del autoritarismo, ofrece una justificación sistemática para la idea de que los regímenes democráticos forman “totalidades delimitadas” (*bounded wholes*) –configuraciones coherentes de atributos esenciales.⁸

En segundo lugar, la idea de una cadena de elección democrática coherente abre el camino a “comparaciones contextualizadas” de regímenes electorales.⁹ Los gobiernos autoritarios pueden entrar al juego del control electoral atacando cualquiera de los eslabones de la cadena. Pero sea cual sea el método o los métodos que elijan, la idea de que existan normas básicas indispensables, pilares todas del edificio complejo de la elección democrática, puede ayudar a revelar sus maniobras como lo que son.

3. El diseño de elecciones autoritarias

La recapitulación que acabamos de hacer acerca de las bases normativas de elecciones democráticas toma en cuenta todas las dimensiones de las decisiones electorales, desde sus objetos hasta sus repercusiones. La cadena de elección democrática está completa. No hace falta añadir ningún eslabón; ni tampoco hay que quitar alguno. Sin embargo, los gobernantes autoritarios tienen más de una manera de romper cualquiera de los eslabones. Los límites a la imaginación autoritaria no son lógicos, sino empíricos. Los gobernantes pueden seleccionar una serie de tácticas que los ayuden a extraerle el núcleo democrático a las contiendas electorales. Lo que expongo a continuación únicamente debería entenderse como una lista preliminar e incompleta, que corresponde a los siete eslabones enumerados en el cuadro anterior.

1. Los gobernantes autoritarios pueden prevenir las amenazas potenciales que emanan de elecciones populares, circunscribiendo el rango de cargos que están

8 Sobre las listas de verificación que utilizan los observadores electorales, véase: Jørgen Elklit. “Free and fair elections”. En: Richard Rose (compilador). *International encyclopedia of elections*. Washington, Congressional Quarterly Press, 2000, pp. 130-135. Sobre la idea de regímenes democráticos como “totalidades delimitadas”, véase: David Collier y Robert Adcock. “Democracy and dichotomies: a pragmatic approach to choices about concepts”. *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 557-560 y 562.

9 Richard M. Locke y Kathleen Thelen. “Apples and oranges revisited: contextualized comparisons and the study of comparative labor politics”. *Politics and Society*, 23, septiembre de 1995, pp. 337-367.

sujetos a elección popular; pueden establecer *posiciones reservadas*, sustraídas de la contienda electoral. Algunos gobiernos autoritarios permiten que los votantes tomen determinaciones sobre la ocupación de posiciones subordinadas de autoridad pública, mientras que ellos mismos, los gobernantes, mantienen los centros de poder aislados de las presiones electorales. Los comicios locales en Taiwán hasta principios de los años noventa, así como las elecciones legislativas en el Marruecos de hoy y en Brasil durante el régimen autoritario (1964-1985), ejemplifican tales estrategias de confinamiento electoral. Adicionalmente, los autoritarios a veces impiden que los funcionarios elegidos adquieran poderes auténticos estableciendo *dominios reservados* que excluyen a los funcionarios electos de campos centrales de política pública.¹⁰ Permiten que las posiciones formales de poder estatal se ocupen por medio de las elecciones, mientras retiran áreas políticas de crucial importancia de su jurisdicción. Guatemala a fines de la década del ochenta, Chile después de Pinochet y la Turquía de los años noventa constituyen ejemplos de cúpulas militares que erigieron bardas legales alrededor de ciertos dominios políticos con el fin de evitar interferencias democráticas.

2. A veces, los gobernantes autoritarios logran salir victoriosos de las elecciones de transición no por su propia “inteligencia, sino gracias a la ineptitud de [sus] oponentes”.¹¹ No obstante, con una frecuencia lamentable, los regímenes no democráticos encuentran la manera de maquinar el fracaso de los partidos de oposición. La mayoría de los regímenes electorales autoritarios carecen de algo que se pueda llamar un sistema de partidos consolidado. Los gobernantes autoritarios precavidos pueden sacar ventaja de esta situación fluida e incierta tratando de dividir o marginar a los grupos de oposición poco avezados.

Los medios de los cuales se valen los gobiernos autoritarios para asegurar la *exclusión* de los competidores son múltiples. La tentativa de asesinato o el asesinato real de oponentes, como sucedió en Togo en 1991 y en Armenia en 1994, constituyen las formas más extremas de depuración del campo de candidatos. Es mucho más común que los autoritarios recurran a técnicas menos violentas, como la prohibición de partidos y la descalificación de candidatos. Expulsar a los

10 J. Samuel Valenzuela. “Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions”. En: Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y J. Samuel Valenzuela (compiladores). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, pp. 64-66.

11 Michael McFaul. “Russia under Putin: one step forward, two steps back”. *Journal of Democracy*, 11, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 2000, p. 23.

partidos y a los candidatos del juego electoral a veces constituye un simple acto de arbitrariedad. A menudo, sin embargo, los partidos gobernantes crean instrumentos legales a la medida, que les permiten excluir a los oponentes de la competencia electoral.

Las leyes electorales del México posrevolucionario mantuvieron fuera de la arena electoral a los partidos regionales y religiosos, así como a los candidatos independientes. En Costa de Marfil, Kenia y Zambia los presidentes en funciones usaron las “cláusulas de nacionalidad” para evitar la participación de sus más serios competidores. En Gambia, el golpista Yahya Jammeh impuso una nueva Constitución que dejó a toda la élite política del país fuera del juego electoral. En buena parte del mundo árabe, los movimientos islamistas radicales están proscritos por ley (como en Egipto, Túnez y Argelia), o bien se los acepta pero con rigurosos controles (como en Yemen y Jordania). En Irán, actualmente, la trayectoria revolucionaria de los candidatos está sujeta a la rigurosa evaluación de parte de organismos del Estado y autoridades religiosas.

Cuando menos, desde la época de los antiguos romanos y su política de *divide et impera* (divide y vencerás), los gobernantes autoritarios han intentado causar la *fragmentación* entre sus oponentes. Declarar ilegales a los partidos de oposición y permitir que únicamente los individuos no afiliados compitan en las elecciones, como ocurrió en Taiwán hasta 1989, o prohibir los partidos en general, como sucede en Irán y Uganda en la actualidad, representa la estratagema más radical para desorganizar la disidencia electoral. No obstante, los gobiernos autoritarios tienen otros métodos más sutiles de evitar que la oposición se unifique. En ocasiones logran debilitar a los partidos de oposición recurriendo a prácticas informales, como lo hizo el presidente de Kenia, Daniel arap Moi, al “hostigar o sobornar a los líderes de cualquier partido nuevo hasta que se producía la escisión o los miembros clave desertaban”.¹² También pueden diseñar instituciones formales que contribuyan a este fin, como lo hizo el presidente de Perú, Alberto Fujimori, al introducir una forma extrema de representación proporcional para las contiendas legislativas (lo que naturalmente fomenta la fragmentación partidaria).

3. Para evitar que los votantes se enteren de las opciones disponibles, los gobernantes a veces tratan de impedir que las fuerzas de oposición propaguen sus mensajes de campaña. De esta manera, los disidentes pueden quedar fuera del espacio público cuando se les niega su derecho a hablar, a reunirse pacíficamente o a

12 Joel D. Barkany Njuguna Ng'ethe. “Kenya tries again”. *Journal of Democracy*, 9, Washington, Johns Hopkins University Press, abril de 1998, p. 33.

desplazarse libremente; o cuando se les priva de un acceso razonable a los medios de comunicación y a recursos de campaña. La formación de preferencias ciudadanas puede restringirse tanto por la vía de un tratamiento represivo de la oposición como por medio de su tratamiento inequitativo.

Para que las elecciones cuenten como democráticas, tienen que ocurrir en un ambiente abierto en el que las libertades civiles y políticas no estén sujetas a la *represión*. No obstante, varios regímenes ponen de manifiesto una “extraña combinación de elecciones notablemente competitivas con dura represión”.¹³ Las autocracias electorales del sureste de Asia han recurrido a la práctica de “contener la participación liberal”, aunque toleran la competencia electoral, lo cual ha dado como resultado “una mezcla vacilante de libertades y controles”.¹⁴ En muchos países subsaharianos, las contiendas electorales han estado acompañadas de violencia generalizada patrocinada por el Estado. Fareed Zakaria describió como “democracias iliberales” a los regímenes que “ignoran rutinariamente los límites constitucionales a su poder y privan a los ciudadanos de sus derechos y libertades básicos”.¹⁵ Desde luego que son iliberales, ¿pero serán acaso democráticos?

Cuando los gobiernos autoritarios se dirigen a los votantes para obtener su sello de aprobación electoral para seguir en el poder, a menudo se enfrentan a los incipientes partidos de oposición en condiciones de *inequidad* radical. Invariablemente, esta inequidad tiene que ver con el dinero y el acceso a los medios de comunicación. Usualmente, quienes ejercen el autoritarismo electoral disfrutan de un amplio acceso a fondos públicos y de una favorable exposición pública. Todo el aparato del Estado –que muchas veces incluye a los medios de comunicación controlados por el gobierno– está a su entera disposición, y con frecuencia logran hostigar o intimidar a los medios de comunicación privados para que (por lo menos) ignoren a los candidatos de la oposición.

4. Desde la invención del gobierno representativo, los actores políticos han tenido la tentación de controlar los resultados electorales regulando la composición del electorado, sea por medios formales o informales. En el mundo contemporáneo, privar *formalmente* a los ciudadanos del derecho al voto es una cosa difícil de

13 Larry Diamond y Marc F. Plattner. “Is Iran democratizing?” *Journal of Democracy*, 11, *Op. cit.*, p. 107.

14 William F. Case. “Can the ‘Halfway House’ stand? semidemocracy and elite theory in three Southeast Asian countries”. *Comparative Politics*, 28, 1996, pp. 459 y 453.

15 Fareed Zakaria. “The rise of illiberal democracy”. *Foreign Affairs*, 76, noviembre-diciembre de 1997, p. 22.

vender, tanto interna como externamente. El *apartheid* legal ha dejado de ser un modelo viable. Hoy en día, aun las autocracias electorales más curtidas suelen conceder el sufragio universal a sus ciudadanos.

Por consiguiente, la verdadera punta de lanza del asunto está en la privación *informal* del derecho al voto. La “limpieza étnica”, la persecución, la eliminación física y el desplazamiento forzado de ciertos grupos de ciudadanos, como fue el caso de los negros no hablantes del árabe en Mauritania a principios de la década del noventa, es la vía más atroz para despojar a los ciudadanos de su derecho al voto (y de mucho más). Los autoritarios menos burdos pueden recurrir a técnicas más sutiles. Pueden idear métodos de registro de votantes, requisitos de identificación y procedimientos de votación que son universales en el papel, pero sistemáticamente discriminatorios en la práctica. También pueden manipular las listas de votantes, añadir o borrar nombres ilícitamente, o impedir que “votantes incómodos” lleguen a las casillas de votación arguyendo falsos motivos legales o técnicos.

5. Los votantes tienen que ser *aislados* de presiones externas indebidas para que puedan elegir con libertad. Si es el poder y el dinero lo que determina las decisiones electorales, entonces las garantías constitucionales de libertad e igualdad democráticas se convierten en letra muerta. Es evidente que la violencia o la amenaza de violencia (al igual que formas más sutiles de intimidación) pueden impedir que los votantes ejerzan su libre elección. Cuando los gobernantes autoritarios recurren a la violencia sistemática en contra de los candidatos de oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación independientes –como lo hizo Robert Mugabe, presidente de Zimbabwe, en 2000– quizá tengan éxito o quizá no, pero es obvio que han rebasado los límites de la política democrática.

La coacción de votantes equivale a la colonialización de las casillas electorales por el poder; la compra de votos, a su colonialización por el dinero. La preocupación por el “control clientelista” de los votantes pobres tiende a surgir cuando la competencia electoral se desarrolla en contextos de profunda desigualdad socioeconómica. En consecuencia, en muchas democracias nuevas, como las de Filipinas y México, los partidos reformistas y las asociaciones cívicas se han preocupado por los operadores políticos corruptos que tratan de comprar los votos de los más desfavorecidos.¹⁶

16 Véase: Frederic C. Schaffer. “Clean elections and the ‘Great Unwashed’: electoral reform and class divide in the Philippines”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. San Francisco, agosto 30 a septiembre 2 de 2001.

6. Aun cuando las condiciones preelectorales permitan la competencia libre y equitativa, es posible que los gobiernos autoritarios intenten tergiversar o romper la voluntad del pueblo a través de *prácticas* “redistributivas” (fraude electoral) o *reglas* de representación “redistributivas” (sesgo institucional). Prácticas y reglas electorales no son “neutrales” sino “redistributivas”, en cuanto alteran de manera sistemática los resultados del juego electoral (la distribución de votos y escaños) en detrimento de algunos actores y en beneficio de otros.

El fraude electoral implica la introducción de sesgos en la administración de las elecciones, y puede ocurrir en cualquier etapa del proceso electoral, desde el registro de los votantes hasta el conteo de votos y el anuncio oficial de resultados. Abarca actividades como la falsificación de credenciales de elector, la quema de urnas o la alteración del total de votos alcanzados por determinados partidos o candidatos. Invariablemente, estos actos vulneran el principio de igualdad democrática. Las prácticas fraudulentas distorsionan las preferencias de la ciudadanía negando el sufragio a algunos ciudadanos, y al mismo tiempo amplificando la voz de otros. Es evidente que la alquimia electoral ha sido una de las prácticas favoritas de gobiernos autoritarios preocupados por la incertidumbre de las elecciones de transición. Desde Haití hasta Perú, desde la antigua Yugoslavia hasta Azerbaiján, desde Burkina Faso hasta Zimbabwe, los partidos gobernantes han arreglado o han intentado arreglar las votaciones. De 81 elecciones impugnadas, registradas en todo el mundo durante el decenio del noventa, cuando menos en el cincuenta por ciento de los casos, los partidos de oposición afirmaron haber sido víctimas de fraude.¹⁷

Los gobiernos autoritarios también pueden instituir reglas de representación que los beneficien de manera grosera, otorgándoles una ventaja decisiva cuando los votos se traducen en escaños. En lugar de crear un marco de competencia mínimamente neutral, imponen reglas marcadamente “redistributivas” para impedir que una pérdida eventual de votos se convierta en una pérdida de poder. En México, con el Partido Revolucionario Institucional (PRI); en Zimbabwe, con Mugabe, y en Croacia, con Franjo Tudjman, las reglas electorales mayoritarias probaron ser eficaces para minimizar el peso de los partidos de oposición en el parlamento. En la democratización mexicana, una generosa “cláusula de gobernabilidad” garantizaba que el partido gobernante pudiera conservar su mayoría legislativa con poco más de un tercio de los votos. En otros sitios como Kenia, Gambia y Malasia, los gobiernos autoritarios han recurrido a la división

17 Véase: Robert A. Pastor. “The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research”. *Democratization*, 6, invierno de 1999. Apéndice.

arbitraria de los distritos electorales para sacar ventaja en las votaciones, y a una burda sobrerrepresentación distrital (*malapportionment*) para asegurar que sigan ganando aunque pierdan.

7. El último eslabón en la cadena de elección democrática es la norma de decisividad. Los comicios son ejercicios significativos de gobernación democrática solo si los votantes logran de verdad dotar de poder real a los funcionarios electos. Sin embargo, incluso si las elecciones son decisivas *ex ante*, y los representantes electos gozan de plena autoridad constitucional, todavía pueden no ser decisivas *ex post*. Pueden terminar siendo actos sin consecuencias si los actores no democráticos ponen a los funcionarios electos bajo su tutela o simplemente los remueven de sus cargos.

Los estudiosos de las nuevas democracias han estado conscientes durante mucho tiempo del peligro de los “poderes tutelares” que minan la autoridad de la política democrática. Bajo la tutela autoritaria, los representantes elegidos poseen sus poderes constitucionales sólo en el papel. En los hechos, están subordinados a los caprichos y deseos de sus amos que no rinden cuentas a nadie. A la sazón, Portugal después de la revolución de los claveles de 1974, y Chile después de Pinochet, parecían ser claros ejemplos de tutelaje militar.¹⁸

Más crudo y más drástico que el ejercicio de los poderes tutelares es el clásico golpe de Estado, en el cual los actores no democráticos anulan los resultados electorales evitando que los funcionarios elegidos democráticamente asuman sus puestos o deponiéndolos antes de que su mandato constitucional expire. Naturalmente, revocar los resultados electorales abortando el juego electoral no conduce al autoritarismo electoral, sino a un régimen autoritario cerrado (no electoral).

La lista de pecados electorales plantea preguntas intrigantes. Nuestra metáfora de la cadena democrática de elección sugiere que, desde un punto de vista normativo, todas las estrategias de contención electoral son equivalentes. ¿Hasta qué punto es esto cierto? ¿Es lo mismo dejar fuera a los competidores que comprar a los votantes de la oposición? ¿Es igual manipular a los medios de comunicación de masas que robarse una elección? En términos normativos, todos los eslabones de la cadena son iguales. Pero en términos prácticos, hay que admitir que ésta se rompe con más facilidad y claridad en unos puntos que en otros.

La cadena de elección también sugiere que las transgresiones autoritarias son equivalentes desde un punto de vista estratégico. Para asegurar su supervivencia,

18 J. Samuel Valenzuela. “Democratic consolidation in post-transitional settings”. *Op. cit.*, pp. 62-64.

los gobiernos autoritarios pueden confiar en una u otra. Si esto es cierto, podemos esperar que funcionen como los tubos de un órgano de viento: si algunos bajan, otros tienen que subir. Pero, ¿en qué medida y en qué condiciones tienen los gobernantes autoritarios la libertad de elegir entre las opciones del menú de la manipulación electoral? ¿Qué combinaciones y secuencias de estrategias no democráticas son viables y cuáles son probables?

Por desgracia, los especialistas en política comparada actualmente no sabemos mucho de las condiciones en las cuales los regímenes siguen ciertas estrategias o paquetes de estrategias, o dejan de hacerlo. Pero tal vez la historia de México bajo la hegemonía del PRI resulte ilustrativa. En este caso, el partido gobernante cubrió el país con una extensa red de mecanismos de control que abarcaban desde las libertades civiles acotadas hasta las reglas electorales excluyentes. A principios de la década del ochenta, cuando el PRI sintió la presión de abrirse a la democratización, su primera respuesta fue aplicar el “freno” del fraude electoral como medio para impedir que los partidos de oposición consiguieran triunfos. Cuando las reformas para conseguir elecciones limpias ganaron terreno, la estrategia de contención electoral del PRI cambió. En lugar de falsificar resultados, intentó explotar su acceso privilegiado a los recursos del Estado y a los medios masivos de comunicación. Más adelante, cuando los medios se volvieron más abiertos a los mensajes de la oposición y el campo de juego electoral se volvió más parejo, los líderes locales del PRI jugaron su última carta y recurrieron a la intimidación a los votantes y a la compra de votos –en la mayoría de los casos infructuosamente. Esta parece ser una secuencia estratégica plausible, pero todavía no sabemos si se puede generalizar o es exclusiva del caso de México.

4. El autoritarismo electoral en el mundo

¿Cómo podemos reconocer un régimen autoritario electoral? Ningún índice actual de democracia ha sido diseñado para registrar fracturas autoritarias específicas en la cadena de elección democrática. Sin embargo, incluso si carecemos de buena información longitudinal, la cuidadosa clasificación de regímenes políticos en 2001 realizada por Larry Diamond permite establecer la incidencia actual de autoritarismo electoral en el mundo con un nivel de confianza razonable.¹⁹ En su clasificación de 192 estados independientes, Diamond se basa en una combinación de datos de Freedom House (sobre derechos políticos y libertades civiles), información electoral y juicio personal informado. Su tipología de los regímenes difiere de la mía en un aspecto: Diamond introduce distinciones más finas en el espacio que existe entre la

19 Véase, en esta misma edición: Larry Diamond. “A propósito de los regímenes híbridos”. pp. 117-134.

democracia electoral y el autoritarismo cerrado. En mi caso, reservo este espacio para la categoría amplia de “autoritarismo electoral”; mientras que él lo divide en tres: regímenes ambiguos, autoritarismo competitivo y autoritarismo no competitivo.

La distinción entre regímenes competitivos y no competitivos pone de relieve una fuente de variación de crucial importancia entre autocracias electorales: el grado de competitividad de sus sistemas de partidos. Si bien la democracia es “un sistema en el que los partidos pierden elecciones”,²⁰ el autoritarismo electoral es un sistema en el cual son los partidos de *oposición* los que pierden elecciones. Con todo, la relativa pujanza de las fuerzas opositoras varía sustancialmente entre las autocracias electorales. En lo que propongo llamar autocracias electorales “competitivas”, los gobernantes autoritarios son inseguros; en cambio, en las autocracias electorales “hegemónicas” son invencibles. En la primera categoría, la arena electoral constituye un auténtico campo de batalla en la lucha por el poder; en la segunda, es apenas algo más que un escenario teatral donde el poder mismo se representa y se reproduce. Concebir los regímenes competitivos y los hegemónicos como subtipos del autoritarismo electoral nos remite a buscar los “parecidos de familia” generales que los unen. Para el propósito de este texto, podemos unirlos en una sola categoría amplia.

Los regímenes que Larry Diamond describe como “ambiguos” son, desde luego, más difíciles de clasificar. Asignarlos a uno u otro lado de la línea que divide lo democrático de lo autoritario implica cierta dosis de arbitrariedad. Como prefiero errar del lado autoritario y, en consecuencia, clasificar algunos regímenes apenas democráticos como no democráticos, en vez de hacerlo contrario, cuento como democracias electorales sólo aquellos regímenes ambiguos listados por Diamond que muestran un promedio de calificaciones de Freedom House por debajo de 4,0 puntos (Indonesia, Mozambique y Paraguay). A todos los demás los meto en la casilla de lo autoritario electoral. El cuadro 2 resume la distribución resultante de tipos de regímenes dentro de las regiones del mundo en desarrollo y entre ellas. El cuadro excluye las democracias industriales (Europa Occidental y Japón), así como los estados insulares del Pacífico. Además, divide el mundo heterogéneo de los antiguos países comunistas en Europa Oriental (19 países, incluidas las repúblicas bálticas) y Asia Central y el Cáucaso (ocho países).

¿Cómo se presenta la distribución gruesa de tipos de regímenes en el Este y Sur del globo? Para empezar, en 2001, la imagen no pintaba tan bien como quizás lo podríamos haber esperado cuando la “tercera ola” de democratización global avanzaba hacia su trigésimo aniversario en 2004. Menos de la mitad (45%) de todos los países

20 Adam Przeworski. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

Cuadro 2. Distribución regional de los regímenes políticos en el mundo en desarrollo, 2001

<i>Regiones / Regímenes</i>	<i>Democracia liberal</i>	<i>Democracia electoral</i>	<i>Autoritarismo electoral</i>	<i>Autoritarismo cerrado</i>	Σ
<i>Cifras absolutas</i>					
Europa del Este	11	3	5	0	19
Asia C. y Cáucaso	0	0	7	1	8
América Latina y Caribe	17	11	4	1	33
África del Norte y Medio Oriente	1		10	8	19
África Subsahariana	5	10	26	7	48
Sur, Sureste y Este de Asia	2	8	6	8	24
Mundo en desarrollo	36	32	58	25	151
<i>Distribución dentro de regiones (%)</i>					
Europa del Este	57,9	15,8	26,3		100
Asia C. y Cáucaso			87,5	12,5	100
América Latina y Caribe	51,5	33,3	12,1	3	100
África del Norte y Medio Oriente	5,3		52,6	42,1	100
África Subsahariana	10,4	20,8	54,2	14,6	100
Sur, Sureste y Este de Asia	8,3	33,3	25	33,3	100
Mundo en desarrollo	23,8	21,2	38,4	16,5	100
<i>Distribución entre regiones (%)</i>					
Europa del Este	30,5	9,4	8,6		
Asia C. y Cáucaso			12,1	4	
América Latina y Caribe	47,2	34,4	6,9	4	
África del Norte y Medio Oriente	2,8		17,2	32	
África Subsahariana	13,9	31,2	44,8	28	
Sur, Sureste y Este de Asia	5,5	25	10,3	32	
Mundo en desarrollo	100	100	100	100	

Fuente: Cálculos del autor basados en el cuadro 2 de Larry Diamond, que aparece en las páginas 130 y 131 de este número (con pequeños ajustes).

que no pertenecen al ámbito de las democracias occidentales establecidas califican como democracias liberales o electorales. El resto alberga variantes de autoritarismo. En el mundo no democrático, los regímenes electorales representan más de dos terceras partes de todas las autocracias (69,9%). En general, las autocracias electorales se han convertido en el tipo más común de régimen y los regímenes autoritarios cerrados en los menos comunes; los primeros se presentan en el 38,4% y los segundos en el 16,5% de todos los países de nuestra selección.

Bajo las tendencias globales generales subyacen notables variaciones geográficas. Europa Oriental y América Latina son suelos fértiles para la democracia. Aproximadamente tres cuartas partes del total de países de las dos regiones (73,7% en Europa Oriental y 84,8% en América Latina) califican como democracias liberales o electorales. Ambas regiones juntas suman el 77,8% de todos los regímenes democráticos liberales y el 43,7% de todos los regímenes democráticos electorales en los países en desarrollo. En cambio, los países árabes, África subsahariana, el Cáucaso y Asia Central son caldo de cultivo para el autoritarismo electoral. La proporción de países que alojan regímenes autoritarios electorales llega a alcanzar el 87,5% en Asia Central, el 54,2% en África subsahariana y el 52,5% en África del Norte y Oriente Medio. Por sí sola, África subsahariana suma casi la mitad (44,8%) de todos los regímenes de autoritarismo electoral. La distribución de regímenes más pareja se encuentra en el sur, el sureste y el este de Asia. En esta extensa y diversa parte del mundo, la democracia electoral y el autoritarismo cerrado constituyen las categorías más frecuentes; cada una de ellas abarca un tercio de los países. No obstante, una considerable proporción (una cuarta parte) de los países de Asia son regímenes autoritarios electorales, y la región aloja cerca del 10% de todos los regímenes de autoritarismo electoral del mundo.

5. El poder de las elecciones

Existe una tremenda variación dentro de la extensa familia de las autocracias electorales, las cuales muestran diferencias sustanciales en las estrategias de contención electoral que emplean, así como en el grado de legitimidad política del que disfrutan. Está claro que algunas son más represivas que otras, y algunas más populares que otras. Además, las autocracias electorales varían notablemente en su longevidad y sus trayectorias de cambio. Se sabe que algunas han caído en cuestión de días: el gobierno de Fujimori en Perú y el de Slobodan Milošević en Serbia son ejemplos recientes. Otras han oscilado entre el autoritarismo electoral y unas dictaduras más cerradas: podemos pensar en los casos de Pakistán y Nigeria. Otros regímenes autoritarios electorales como los de Kenia, Malasia y Turquía han sobrevivido durante décadas (hasta hace poco, en el primer y el último de estos casos).

Y otros más, como los de Senegal, México y Taiwán, se convirtieron en famosos ejemplos de democratización gradual. Empujados por círculos virtuosos de competencia electoral y reformas democratizadoras, han avanzado sostenidamente hacia el logro de la democracia liberal.

Ahora bien, ¿cuándo se puede decir que las elecciones autoritarias sostienen un régimen y cuándo lo subvierten? ¿Qué es lo que las vuelve a veces instrumentos de poder y a veces palancas para la oposición? ¿Por qué en ocasiones mantienen a los gobernantes autoritarios en sus sillas de montar, y en otros momentos hacen que salgan volando de sus estribos? En buena medida, es la interacción estratégica entre los gobiernos autoritarios y la oposición democrática la que determina cómo acaba la ambigüedad estructural de las autocracias electorales; sin embargo, los últimos árbitros del juego son los militares y la ciudadanía. Los primeros tienen el poder de hacerlos caer por la fuerza; la segunda, de subvertirlos mediante el voto. A veces, la comunidad internacional también llega a inclinar la balanza. Sin embargo, la nueva agenda global surgida después del 11 de septiembre de 2001 da prioridad a la seguridad por encima de la libertad, lo que tiende a favorecer a los autócratas electorales por encima de los electorados democráticos.