

XIV. LA IMPORTANCIA DE LO ELECTORAL. SOBRE DEMOCRACIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA PLEBISCITARIA¹

En América Latina se ha acostumbrado sin mucho pensar en denominar a la democracia existente en la región como democracia electoral, así se utiliza la noción que algunos críticos del desarrollo de la democracia en América Latina han aplicado para diferenciarla de democracias más completas (de la democracia social y de Estado de derecho) o más deseadas (de la democracia ciudadana). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2004) se ha apropiado del término para señalar y criticar la supuesta tendencia a restringir el concepto de democracia en las jóvenes democracias a las elecciones. En contraste, incluye en el concepto de democracia —específico para los países en vías de desarrollo— componentes adicionales de finalidad material y sociocultural (desarrollo económico, justicia social, activa sociedad civil) que ya se han incorporado en las democracias de las sociedades industriales modernas, de modo que se puede prescindir allí de integrarles en el concepto de democracia, aunque constituyan las condiciones bajo las cuales la democracia por experiencia florece. Sin embargo, la noción “democracia electoral” podría también indicar algo que enfatiza una propiedad de la democracia que se da por sentado, pero que no se valora tanto como convendría. Esta propiedad se podría llamar “lo electoral”, y hay que adjudicarle una enorme importancia para la política, y en especial para el desarrollo político de la región.

1. *Democracia electoral y democracia plebiscitaria*

En un principio, democracia electoral se diferenciaba de democracia plebiscitaria (véase Weber 1956 y Sartori 1987), pues contraponía los dife-

¹ Versión ampliada y revisada de la conferencia pronunciada en el II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D. F., 17 de noviembre de 2009, publicado en su versión original en Ríos Vega, Luis Efrén (ed.) 2011: *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 23-29.

rentes mecanismos de participación del pueblo en la política, la democracia electoral a través de elecciones periódicas por medio de representantes que tomarían en su nombre las decisiones políticas vinculantes para el pueblo, la democracia plebiscitaria a través de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones políticas, por medio de plebiscitos y referendos (véase Fraenkel 1968). Era una diferencia técnica, sin sentido axiológico, aunque obviamente con enorme importancia para el concepto de democracia, en el que una forma u otra de participación domina. Como vamos a ver más tarde, frente al desarrollo reciente de la democracia en América Latina, parece oportuno recuperar esta denominación originaria del concepto de democracia electoral.

En primer lugar, la disyuntiva con la democracia plebiscitaria impide considerarlo como un pleonasma, pensando que las elecciones son una parte integrante imprescindible de la democracia. En segundo lugar, permite destacar la importancia de las elecciones para la democracia en esta su versión. En tercer lugar, se abre una perspectiva de comparar la democracia electoral como expresión de una democracia constitucional representativa con una democracia plebiscitaria que se expresa actualmente en América Latina en la democracia participativa, sin considerar aquí algunos matices propios del último concepto en su contexto histórico (véase Nohlen 2006: 348 y ss.).

2. Alcances y efectos de la democracia directa

Si tratamos la disyuntiva a nivel de las técnicas de participación política, no cabe duda de que el referendo y el plebiscito pueden tener el efecto de profundizar la democracia, pues el pueblo se expresa directamente sobre asuntos políticos. Esta apreciación vale, aunque conviene apuntar límites y carencias en las técnicas del ejercicio de democracia directa. Por ejemplo, reducen la complejidad de los asuntos políticos en un sí o un no como respuesta. A menudo el pueblo tiende a expresarse no tanto sobre el asunto planteado, sino sobre aspectos laterales, a veces no reconoce bien el alcance de su decisión. Por lo demás, en cuanto a la orientación política de la decisión directa del pueblo, los promotores de los mecanismos piensan en decisiones progresistas del pueblo; la experiencia señala, sin embargo, que predominan decisiones conservadoras. A veces un referendo falla por insuficiente participación, no se alcanza el quórum para que la decisión tenga validez.

Por otra parte, en la disyuntiva entre modelos mayoritarios y consensuales de la democracia, la democracia presidencial ya por sí misma es en comparación con la democracia parlamentaria más proclive al principio mayoritario. A través de la introducción del referendo y del plebiscito se aumenta considerablemente el medio de decisión por mayoría. La democracia directa está firmemente vinculada con el principio mayoritario. La mayoría decide. Por lo demás, este medio está principalmente a disposición del Poder Ejecutivo. Además, si la comunidad política se funda en referendos y plebiscitos, tal comunidad “tiende más a aceptar una representación simbolizando la voluntad popular por medio de un individuo que la representación por medio de un parlamento que refleja la diferenciación social” (Fraenkel 1968: 336), lo que favorece el ejercicio autoritario del poder.

3. *La importancia del contexto*

Sin embargo, en la gran mayoría de las democracias modernas se han introducido mecanismos de democracia directa, o sea, ambas formas de participación (la electoral y la plebiscitaria) conviven pacíficamente. La más importante condición de que esta convivencia se realice es la fuerte institucionalización y estabilidad de un sistema de partidos políticos. En otras palabras, que la participación política tenga su principal cauce en las elecciones y a través de los partidos políticos. El referendo o plebiscito es sólo un recurso adicional para dar mayor legitimidad a una decisión política, sobre todo si ésta es trascendental, como por ejemplo en el caso de un referendo para legitimar una nueva Constitución. Como ejemplo latinoamericano puede servir Uruguay, un país cuya historia política equivale a una historia de sus partidos políticos, y al mismo tiempo exhibe una larga y exitosa experiencia de decisiones directas por parte de la ciudadanía. Sin embargo, “en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorcionador” (Zovatto/Orozco Henríquez 2008: 143), mejor dicho, se consigue lo contrario de lo que sus protagonistas democráticos esperaban.

Los comentarios académicos sobre los mecanismos de participación directa son en su gran mayoría positivos, destacan su compatibilidad con la democracia representativa, pero no consideran las condiciones necesarias para que este efecto tenga lugar (véase por ejemplo Bobbio 1986; Moderne 2002). Y, por supuesto, no incluyen la idea de que los mecanismos de

democracia directa podrían sustituir a los mecanismos de representación política como principal canal de expresión de la voluntad del pueblo en una democracia.

Dicho esto, ya aparecen las marcadas tendencias diferentes en América Latina. Respecto a la condición institucional, los sistemas de partidos políticos no exhiben mucha estabilidad. El discurso político constata continuamente que los partidos políticos se encuentran en crisis. En los sondeos son los menos valorados entre todas las instituciones. En algunos países se produjo un total derrumbe del sistema de partidos. Es bien notorio que este derrumbe se ocasionó también en países de los que se decía que tenían una partidocracia; es decir, un sistema de partidos políticos bien establecido. Hay que constatar que en América Latina el propósito de fortalecer la democracia a través de la introducción de mecanismos de democracia directa surgió con mayor fuerza en la medida en que los canales de representación entraban o eran considerados en crisis. En este sentido, América Latina ha tenido el peor *timing* para que los instrumentos de la democracia directa no sean desvirtuados en su función democratizadora e instrumentalizados por objetivos autoritarios. Así, es nuevamente el contexto que hace la diferencia en la evaluación de los distintos mecanismos institucionales de la democracia (véase Nohlen 2003).

A esta diferencia se añade que en América Latina el fenómeno no se discute sólo a nivel de los elementos de la democracia, sino a nivel del modelo de democracia. Incluye el propósito de sustituir la democracia representativa o electoral por una democracia directa, en términos del debate actual, por una democracia participativa. El ferviente protagonista de la democracia directa, Paulo Bonavides (2006: 30), lo precisa correctamente: la introducción de elementos de democracia directa se conectó con “el ocaso del actual modelo de representación y de partidos. Y el fin que alcanza las formas representativas decadentes. Este es también el cuadro (alborada) que hace nacer el sol de la democracia participativa en (América Latina)”. En Bolivia, “la democracia ‘participativa’ se convirtió en idea-fuerza de las movilizaciones, en principio de sectores ‘populares’ y luego de toda movilización social” (Lazarte, 2013). Sin duda, el caso más paradigmático ha sido Venezuela, donde se eliminó todo vestigio de democracia constitucional representativa en nombre de una supuesta democracia participativa y de un supuesto poder popular. Todo el poder iba a ser concentrado en el presidente, no quedó transparencia ninguna en la gestión administrativa, posibilidad ninguna de exigir rendición de cuentas (Brewer-Carías 2008: 1019). Se desmanteló por completo el Estado de derecho (Petkoff 2008). En

efecto, se utilizaron en varios países las decisiones plebiscitarias en la práctica del presidencialismo para sustituir la democracia representativa por este tipo de democracia de apariencia nueva, de hecho un históricamente bien conocido autoritarismo plebiscitario.

En esta disyuntiva entre dos modelos de democracia se olvida fácilmente que la democracia electoral es la forma de democracia que pudo realizarse plenamente en el mundo occidental. Contrariamente, en ninguna parte la democracia directa pudo pasar el examen de su viabilidad. Todos los intentos de realizarse en concreto terminaron en una deriva del sistema político respectivo hacia un régimen autoritario. A partir de esta experiencia histórica no sorprende que la teoría política clásica advierta sobre los peligros del concepto de democracia directa. El sociólogo alemán Max Weber constata por ejemplo que “la democracia plebiscitaria es una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo por ella perdurable. El líder (demagogo) domina de hecho en virtud de la devoción y confianza de sus seguidores políticos a su persona como tal” (Weber 1956: 199; véase también Weber 1964: 215). Weber desencanta la democracia plebiscitaria como la ideología de la dictadura contemporánea. “El instrumento específicamente cesarista es el plebiscito” (Weber 1991: 232). El constitucionalista francés Georges Burdeau (1956: 161) comenta: “a través de la consulta popular se pide al pueblo que diga qué quiere, pero en realidad lo que se espera y lo que resulta es la confirmación de la propia voluntad” del líder.

Si echamos una mirada a los datos empíricos, “la mayoría de los países mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional” y de manera muy disimilar (Zovatto/Orozco Henríquez 2008: 143). El número de consultas populares ascendió en la década de los ochenta a nueve, en la década de los noventa a veinte y a partir de 2000 (hasta 2012) a diecinueve. Sin embargo, la asociación de la práctica referendaria con el autoritarismo plebiscitario es más que patente. Por ejemplo, a partir de 2000, Venezuela, Ecuador y Bolivia lideran el *ranking*. Si dejamos a Uruguay al lado, los demás países han experimentado solamente una única consulta popular.²

² Por país a partir de 2000: Venezuela 4 (2000, 2004, 2007, 2009), Ecuador 4 (2006, 2007, 2008, 2011), Bolivia 3 (2004, 2008, 2009), Uruguay 2 (2003 y 2004), Brasil 1 (2005), Colombia 1 (2003), Costa Rica 1 (2007), Panamá 1 (2006), Paraguay 1 (2011), Perú 1 (2010).

4. *Instituciones y cultura política*

En otro orden de ideas, la cuestión decisiva respecto a la consolidación de la democracia en América Latina hoy en día es si la cultura política se adapta a las instituciones de la democracia electoral o al revés, si las instituciones políticas se adaptan a la cultura política. Se observan experiencias variadas, e incluso contradictorias. Respecto a algunos países como Chile y Uruguay, por ejemplo, uno tiene la impresión de que la cultura política —después de amargas experiencias de derrumbes de la democracia y regímenes militares— se desarrolla de forma proclive a la democracia representativa. En otros países, como por ejemplo Venezuela y Bolivia, las instituciones parecen adaptarse a la cultura política tradicional reaparecida con fuerza. México no está exento de intentos de reanimar la cultura política tradicional preexistente al proceso de transición a la democracia. En Venezuela (véase Allan Brewer-Carías 2009) y Bolivia (véase Jorge Lazarte Rojas 2009), los problemas que tienen los países con la democracia representativa se manifestaron primero en el sistema de partidos políticos. Estos perdieron su capacidad de representación y dieron la imagen de una clase política corrupta, sólo sirviendo sus propios intereses. Al lado de los partidos políticos aparecieron actores populistas con un discurso antipartidista y antisistema, que primero entraron en competición electoral con los partidos políticos, aceleraron su crisis y al final los desplazaron en el voto popular. En otras palabras, la crisis de los partidos políticos tradicionales genera la situación en que la cultura política poco proclive a la democracia se apodera de las instituciones y las reestructura conforme a su propio modelo de sistema político. Sin embargo, la crisis no sólo fue de la democracia representativa, de la elite política tradicional. Como sentencia Jorge Lazarte Rojas (2009: 453 y 460), habían también entrado en crisis ‘los de abajo’, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaban de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la ‘sociedad civil’ fue el punto ciego de ‘antisistémicos’, que opusieron a la crisis de los políticos ‘corruptos’ la presunta inocencia de la sociedad civil y no reconocieron a tiempo que “el participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso del autoritarismo plebiscitario”. El nuevo modelo político se sigue llamando democracia, pero de hecho se trata ya de un autoritarismo plebiscitario pleno de la cultura política populista, autoritaria, caudillista ampliamente difundida y extendida en la historia política de la región. Este proceso de concentración de poder tiende a incluir también a los organismos electorales que pierden su independencia y su capacidad

de garantizar elecciones limpias y honestas. Lo electoral se transforma en algo fraudulento (para el caso de Venezuela véase el ensayo X de este libro).

5. *Consideraciones finales*

Lo anterior llama a defender la democracia electoral como correspondiente a la democracia representativa del mundo occidental. Esta defensa incluye como tareas principales, primero, revalorizar la definición institucional de la democracia dejando fuera todo lo añadido que se refiere al desarrollo económico y social, para liberarla de las desmesuradas expectativas a las que tienen que corresponder otros entes, como el Estado, la economía y la sociedad misma. Por lo demás, es imperioso contrarrestar el concepto amplio de la democracia, porque relativiza la importancia de lo electoral en la democracia y el compromiso con ella. Segundo, conviene promover una comprensión más adecuada de los problemas que existen para que la democracia electoral se consolide: en primer lugar, la falta de una cultura política que apoye el buen funcionamiento de la democracia electoral; en segundo lugar, la falta de una cultura institucional capaz de considerar la importancia de las instituciones y de la democracia electoral como arquitectura representativa. Este menosprecio se expresa especialmente en la idea de que cuando las instituciones, por alguna razón, por ejemplo, por la conducta de los actores políticos, no funcionan bien, sería conveniente sustituirla por otra en vez de compatibilizar las conductas con las instituciones. En tercer lugar, finalmente, la falta de conocimiento o consideración de los efectos que tendrán las alternativas de la democracia electoral, o sea, la irresponsabilidad que se profesa cuando se privilegian alternativas a la democracia electoral, que en ningún caso histórico han evidenciado ser capaces de mantener la democracia y los valores vinculados con su concepto.

La importancia de sembrar la cultura de la democracia electoral y de su institucionalidad se obvia, por ejemplo, en la actualidad mexicana, en el debate sobre la reforma del sistema electoral. Se escuchan muchas voces que proponen reformas de poco sentido racional con el propósito de erradicar la parte proporcional del sistema electoral para las cámaras del Congreso. Las propuestas tienen que considerar que la proporcionalidad en los sistemas electorales corresponde a una conquista y a una experiencia positiva en la gran mayoría de las democracias occidentales. Los elementos proporcionales del sistema contribuyen a la representación de diferentes sectores de la sociedad en el parlamento, reproducen la diversidad social, garantizan el pluralismo político y mejoran las condiciones de que las mujeres entren en

el parlamento como representantes del pueblo. Polemizar contra la proporcionalidad no es una buena base para avanzar en el posible mejoramiento de la institucionalidad electoral mexicana.

Por otra parte, es importante que las instituciones que tienen la función de capacitar al pueblo, de capacitar al universitario, de capacitar a los próximos líderes del país, realicen su trabajo; por ejemplo, respecto a la elaboración de textos de estudio, a nivel del conocimiento nacional e internacional de la materia. Hay que evitar que los textos de estudio se queden cortos en el análisis y en las propuestas dejando de lado a los clásicos en la materia y retrocediendo a un parroquialismo analítico que sólo toma en cuenta lo doméstico percibido con cierta ingenuidad. El desconocimiento de la sistemática electoral y de los clásicos en la materia tampoco es un buen fundamento para innovar. La sugerencia de mirar a los autores clásicos como orientación en la adquisición de conocimientos se fundamenta en mi postura de la necesidad de sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento.

En la disyuntiva señalada entre democracia electoral y democracia plebiscitaria —elaborada por Giovanni Sartori en su momento— se destaca la importancia de lo electoral (véase también Sartori 2005). Es equivocado percibir a la democracia electoral como democracia diminutiva. Lo electoral es condición imprescindible para que la democracia en sus dimensiones axiológica (libertades) y poliárquica (estructuras y procedimientos) se mantenga y progrese.