

## ELECCIONES, DERECHOS POLÍTICOS Y TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

### I

Para analizar los derechos políticos, debemos partir de un esquema clasificatorio de los derechos humanos, que nos sirva de pauta. Es sabido que el tema de las clasificaciones ha sido y es una preocupación específicamente teórica, que tiene una elaboración doctrinal de gran espectro; toda clasificación, posiblemente, sólo tiene un interés didáctico para mejor entender; y explicar su contenido. En un ya viejo trabajo, del profesor Fernando Volio, cuyo título es *Algunas tipologías de derechos humanos*, el autor recogió cuarenta y dos esquemas clasificatorios, que en una nueva edición podrían seguramente extenderse. Sin embargo, aunque toda clasificación no constituye más que un “mecanismo de sistematización doctrinal” que corresponde a un diverso nivel de su consagración jurídica, existe una relación e interdependencia entre ellos. Según el centro de interés, el punto de vista disciplinario y metodológico, así será la opción que se acepte.

En todo caso, debemos partir de una premisa fundamental: una clasificación no significa ordenación jerárquica de los derechos. Todos ellos tienen una naturaleza final igual, y su conjunto debe respetarse como un todo. Los derechos humanos constituyen un conjunto integral. Su interacción, su interdependencia, son requisitos para su real cumplimiento.

Nosotros nos adherimos a esta exposición, a la clasificación que consideramos más instrumental y que hace relación a su contenido y a su orden de aparición y reconocimiento: 1. Derechos de la primera generación, entre los que están los derechos civiles, que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los individuos, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado, los que tienen un contenido negativo; y los derechos políticos o de participación política,

que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. 2. Derechos de la segunda generación, o derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones. 3. Derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad: aquellos de “vocación comunitaria”, como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, etcétera.

Los derechos civiles y políticos, los llamados de la primera generación, son los que primero aparecen en la realidad política y en los ordenamientos nacionales y también los que primero llamaron la atención del derecho constitucional y del internacional público. Su origen, de todos conocido, tiene una larga génesis en el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII; se plasma en el pensamiento de tres grandes autores: Locke, Montesquieu y Rousseau, y se concreta en la historia, con el triunfo de la Revolución francesa y la Revolución constitucional norteamericana.

La concretación ideológica de todo ese proceso, se resume en un texto de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo primero afirmaba que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Así, libertad e igualdad, constituyen los pilares de la nueva concepción, que tendría múltiples implicaciones en el orden del antiguo régimen, basado en la teoría del derecho divino de los reyes, lo que aparejaría importantes consecuencias. Si todos los hombres son iguales, ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia, y el poder no puede basarse más que en el consentimiento de los gobernados, con lo que surge el poder consensual como base de legitimación política. Así, los mecanismos de designación de los gobernantes, el sistema representativo, el sufragio, las elecciones, aparecen como consecuencia lógica. La legitimidad monárquica por nacimiento, se sustituye por la legitimidad democrática basada en el consentimiento, expresado directamente, o a través del nombramiento de representantes, en un proceso selectivo.

Por ser los hombres iguales porque la autoridad surge como resultado de su voluntad, existe un ámbito personal de autonomía frente al poder público. Un conjunto de libertades que se pueden hacer valer frente al mismo. De esta forma, aparecen los derechos civiles: que fijan un ámbito de protección alrededor de las personas, que obligan al Estado a una actividad pasiva, negativa, de respecto. El derecho a la vida, a no ser sometido a esclavitud, de residencia, seguridad, acceso a la justicia, prohibición de torturas, reunión, circulación, etcétera.

Tipos de derechos sujetos a una ampliación permanente. Por ejemplo, el derecho de libertad de expresión, que se hizo valer para garantizar a la persona frente al Estado, se complementa en los últimos años con el derecho a la información, que se orienta a proteger a las personas frente a la manipulación por sectores profesionales o intereses privados de los medios de comunicación. Junto a ellos aparecen las libertades públicas o políticas que hacen referencia a la actividad de los hombres en su relación social, en su condición de ciudadanos, de partes del cuerpo político.

Sin embargo, debe llamarse la atención en que algunas libertades tienen una frontera imprecisa. Son libertades civiles y políticas al mismo tiempo, como la libertad de prensa u otros medios de expresión, la libertad de reunión, de manifestación, de asociación o de petición. Una de ellas, con diferentes manifestaciones, es el clásico derecho político, la clásica libertad pública: el derecho de participación política.

Todo el proceso de formulación de la teoría de los derechos humanos está vinculado al proceso de limitación de los gobernantes, que se produce en cuatro vertientes: 1) el sistema representativo, designación de los gobernantes a través de elecciones libres y periódicas, que obliga a los detentadores del poder a tener en cuenta y trabajar por el consenso legitimador; 2) la división de poderes; 3) la autolimitación a través del reconocimiento del catálogo de derechos en un texto escrito, el constitucionalismo, y 4) el reconocimiento de la jerarquía normativa basada en el principio de legalidad y control jurisdiccional del poder. Todo este aparato se corona cuando aparecen los tribunales constitucionales después de la Primera Guerra, que someten no sólo al Poder Ejecutivo, sino a las asambleas legislativas dentro de un sistema, que de Estado de derecho, pasa a ser Estado constitucional de derecho.

En su tiempo, la Declaración Francesa de Derechos daba el salto definitivo, cuando en su artículo 16 apuntaba que "Aquella sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes garantizada no tiene Constitución". Así, se daba el paso trascendental: se ponía en primer plano los derechos de los individuos, que de súbditos cargados de deberes en la monarquía absoluta, se convierten en ciudadanos en una República constitucional. De este modo, a una libertad negativa, que garantizaba los derechos propiamente civiles de la persona, se agregaron los derechos positivos, políticos, de participación: el derecho de voto, el derecho de asociarse en partidos políticos para influir y determinar la política del Estado, el derecho de acceso a la función pública. La persona es garantizada en sus

derechos como individuo aislado, y también como miembro de la colectividad, que contribuye a gobernar y dirigir. De la libertad-resistencia, se pasó a la libertad-participación.

El constitucionalismo moderno recoge e institucionaliza todo ese aparato ideológico en un proceso bien conocido. Pero debemos rescatar un antecedente centroamericano. Está constituido por nuestro primer proyecto constitucional que se elabora en el Ayuntamiento de la capital de Guatemala en 1810, y que nuestro diputado a las Cortes de Cádiz, don Antonio de Larrazábal, lleva a la península, el único proyecto americano en dicho Constituyente. Ese proyecto constitucional de 112 artículos, el único presentado por la diputación americana, estaba precedido de una *Declaración de los Derechos del Ciudadano* de 30 artículos, que en su preámbulo afirmaba:

Cualquiera que haya sido el tiempo en que los hombres vagos e independientes se reunieron en sociedad, sacrificando una parte de sus libertades, y creando una autoridad, debió este sacrificio tener por recompensa el mejor estar de los individuos que la componían, asegurando por este medio su conservación y tranquilidad; y la nación española que hoy reunida en cortes ha recobrado la antigua dignidad del hombre, conociendo que los males espantosos en que ha sido sumergida, y que por tantos siglos la han agobiado, nacen del olvido de tan sagrados principios, de la ignorancia de los derechos del ciudadano, y del abuso del poder; hace la declaración solemne de ellos, señala los límites de sus obligaciones, los de las autoridades, los de la ley, y establece la constitución sólida, permanente e inviolable.<sup>1</sup>

Como afirma Agustín de Vedia,

De los derechos políticos pudo expresarse que son el centinela avanzando de los derechos civiles, puesto que sirviendo para la designación de los gobernantes y para vigilar el cumplimiento de la Constitución, sirven para custodiar también el respeto de los derechos civiles. El mal uso de los derechos políticos, el abandono de la vida cívica, la desnaturalización de las asociaciones o partidos políticos,

<sup>1</sup> *Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su gobierno, de que ha de tratarse en las próximas Cortes Generales de la Nación. Dadas por el M. Y. A. de la M. N. y L. Ciudad de Guatemala su diputado, el señor doctor don Antonio de Larrazábal, Canónigo Penitenciario de esta Santa Metropolitana Iglesia. Formadas por Don José María Peinado Regidor Perpetuo y Decano del mismo Ayuntamiento*, Imprenta de D. Ignacio Beteta, 1811.

conduce inevitablemente a momento de agravio para los derechos civiles, de inseguridad para su vigencia.<sup>2</sup>

Estos derechos han sufrido un proceso continuado de internacionalización. En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en su artículo 21, se estableció que

la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, estableció que

todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda, además, que se tomen todo tipo de medidas que contribuyan a mejorar y perfeccionar el sistema democrático en cada país. Perfeccionar el sistema de gobierno en una democracia, implica la existencia de un sufragio libremente ejercido y democráticamente promovido. Por eso, al decir de Gros Espiell,

el concepto de democracia incluye necesariamente el principio de que todo poder público deriva de la libre expresión de la voluntad popular, de que la integración de los poderes del gobierno debe ser el resultado directo o indirecto, de elecciones libres y periódicas, en que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna fundada en la ideología, la raza, la religión o el sexo puedan participar mediante el voto y en que puedan intervenir todos los partidos políticos que libremente se hayan constituido, sin proscripciones ni discrimina-

<sup>2</sup> Vedia, Agustín de, *Derechos constitucional y administrativo. Instituciones de derecho público*, Buenos Aires, Macchi, 1981, p. 303.

ciones de acuerdo sólo con las pautas generales determinadas por la Constitución y la ley.<sup>3</sup>

En esas declaraciones se recoge el derecho político típico, el derecho a la participación política, a la integración de los ciudadanos en el proceso de poder. Hacen referencia al papel del individuo en sus relaciones con otros miembros de la comunidad, en busca de integrar el gobierno de la misma. Definen el valor central de la teoría democrática, que en su concreción práctica, se convierte en el presupuesto, en la condición indispensable para que todos los otros derechos puedan existir y tener vigencia real. Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Es una aventura difícil de coronar porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva. La continuada práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. A través de la participación política expresada en el sufragio, se produce representación, se integra el gobierno consensualmente y se otorga legitimidad.

Por eso, los procesos electorales periódicos y libres, se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático que se define por tres elementos que integran su contenido: el principio de *igualdad política*, que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones; la idea de la *soberanía nacional*, que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como un todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general manifestada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes, según la vieja afirmación de la Declaración Francesa de Derechos de 1789;

<sup>3</sup> Gros Espiell, Héctor, "La democracia en el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos", en el libro homenaje a Carlos Dunshee de Abranches, *Derechos Humanos en las Américas*, Washington, OEA, 1984, p. 108.

y finalmente, el *pluralismo político*, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en libertad de participación, de discusión y de oportunidades, sin exclusiones.

Las elecciones tienen funciones básicas en ese contexto porque a través de ellas se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la sucesión. Naturalmente que hacer realidad esos principios es una tarea complicada, porque factores sociopolíticos e históricos se oponen a permitir que la comunidad participe en su propio gobierno. Pero las consultas populares libres y auténticas hechas a los gobernados y los mecanismos de designación y control de los gobernantes, son los instrumentos mejor logrados hasta hoy, para obtener un sentido colectivo de participación en la vida política, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y, además, permitir un recambio normal y consensual de los equipos de gobierno.

## II

Resulta pertinente hacernos una pregunta fundamental: ¿es posible la democracia en América Latina? Esta interrogante es propicia porque existe una opinión de curso corriente en ciertos círculos académicos, hasta buenos, de los Estados Unidos y de Europa, que, con cierto paternalismo sarcástico, señalan que los latinoamericanos no podemos vivir en democracia y que nos condenan a vivir dentro del autoritarismo, que nos condenan a la ignominia. Según esta opinión, pesa sobre nosotros una atávica e histórica condena para vivir en regímenes de esa naturaleza. Posiblemente el autor que recoge con más crudeza esta posición, es uno de los que ha influido mucho en los juristas y científicos sociales latinoamericanos. Me refiero a Maurice Duverger, quien afirma que “la democracia, el régimen democrático, sólo es posible en los países altamente industrializados” y sentencia expresamente que los latinoamericanos no podemos vivir democráticamente.

Sin embargo, un examen histórico demuestra lo contrario. Recordemos la experiencia de Costa Rica y Uruguay, dos de los países más pequeños de la región, que sin ser naturalmente países industrializados, ni desarrollados, han podido vivir en una democracia política durante muchos años.

¿Qué sucedió en Honduras en uno de los últimos procesos electorales? Ante la crisis de la clase política, cuyos dirigentes no se pudieron poner de acuerdo en los plazos legalmente fijados para designar a sus

candidatos, la sociedad civil intervino, a través de los gremios, los sindicatos, las asociaciones patronales, inclusive las fuerzas armadas, para llamar al orden y evitar la posibilidad del rompimiento de la institucionalidad. La salida que se encontró fue rescatar el modelo de la ley electoral uruguaya, conocida como la Ley de Lemas, posiblemente la ley electoral más avanzada del mundo. Técnicamente se le conoce como la ley del doble voto simultáneo. Los partidos no designan un solo candidato, sino que pueden presentar cuantos candidatos existan dentro de sus corrientes internas. Incluso los electores, si así lo desean, pueden votar sólo por el partido y no por candidato alguno. Todos los votos de las corrientes y del partido, se suman al candidato que haya obtenido más votos. Desde principios de siglo, éste ha sido el sistema con el cual los uruguayos han realizado sus elecciones. El mismo ha funcionado satisfactoriamente porque en Uruguay hay una sociedad pequeña, con una gran homogeneidad social, una vieja tradición de partidos políticos, un alfabetismo muy elevado y una gran tradición de organización sindical y de asociaciones de intereses. Todos, requisitos para que una democracia sea efectiva.

Se pensaba, con gran preocupación, que un sistema tan desarrollado como éste, podría fallar. A muchos de los aquí presentes nos tocó integrar la Misión de Observación a dicho evento, y fue sumamente reconfortante comprobar cómo aquellos campesinos semianalfabetos de las zonas rurales del país, se lanzaban dentro del vericuetto terrible de esa compleja ley electoral, plásticamente representada en una inmensa papeleta, y votaban por sus candidatos, votaban por sus partidos, e incluso muchas veces, sancionando a sus propios líderes, votaban sólo por sus partidos, sin votar por ningún candidato. El pueblo, el auténtico pueblo formalmente no educado, participaba de manera política en una forma más democrática que la clase política. Sí es posible, pues, vivir en democracia en América Latina y en Centroamérica.

### III

En este momento, en que tratamos de profundizar el proceso de transición política —que amenaza con volverse permanente— y consolidar el régimen democrático, se pone en primer plano el problema de la gobernabilidad, en crisis. La facultad gubernamental de adoptar decisiones oportunas, eficaces, que cuenten con la aceptación de los actores del proceso, para producir legitimidad y estabilidad.

A la consolidación del régimen democrático se oponen varios factores, enemigos de la convivencia democrática. Uno de ellos es de his-

tórico atavismo. Es la oposición al sistema democrático, desde una cultura política autoritaria, resistente a la tolerancia. La formación de la clase política latinoamericana, que fue abrevada en sus inicios, en el siglo XVII, dentro del neotomismo, ha pesado en la historia y ha heredado una actitud intransigente, intolerante, resistente a la concertación.

Cuando leemos los escritos de los autores de nuestra ilustración —pienso especialmente en José Cecilio del Valle— en el momento de la independencia, o los escritos de la clase dirigente de las reformas liberales de finales del siglo XIX conscientizada en el positivismo —y pienso especialmente en Lorenzo Montúfar—, se encuentra una gran similitud con cierta literatura marxista en boga en los últimos años y hoy mucho menos utilizada, con los documentos de los partidos de la extrema derecha, y con cierta literatura política, actualmente de moda, de orientación triunfalístamente neoliberal.

Es una actitud de absoluta fe, de exagerada certidumbre, de cruzada, de búsqueda de enemigos y de defensa a ultranza, de los propios principios.

Esa cultura autoritaria ha pesado mucho para evitar que las experiencias democráticas avancen, que se logre un consenso para realizar cambios sustanciales:

Parece ser necesaria la adopción, lo que requiere de un proceso de lenta sedimentación, de una nueva cultura y estilo político de comportamiento. En una reciente reunión, en Montevideo, donde se discutía el tema, nuestro buen amigo Francisco Cumplido —antiguo luchador democrático y hoy ministro de Chile— puntualizaba la cuestión en forma de interrogante:

Hemos hablado de reformas institucionales —decía—, pero ¿qué lugar tiene el problema de la cultura política, no sólo en la sociedad sino en el comportamiento de los actores? El comportamiento de los políticos, por ejemplo, de los diputados, es un aprendizaje, pero muchas veces las democracias parece ser que se suicidan, no sólo por el mal diseño institucional, sino por los comportamientos de sus mismos miembros. En el fondo hay una vocación de morir.

Dramáticamente concluía su reflexión: “¿De qué manera se puede salvar la vocación democrática?”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (comps.), *Reforma y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988, p. 357.

Otro factor negativo es la falta de un adecuado sistema de partidos. La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. El pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de las demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales se deba discurrir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en “amigos” y “enemigos”, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que hemos sufrido en forma estacional.

Los partidos políticos, en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática, y su responsabilidad es inmensa. No es posible, por hoy, concebir —fuera de alternativas autoritarias, que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo, la decisión final sobre el proceso político— otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a estas organizaciones.

El régimen de exclusión terminó con el inicio de la apertura política; pero no existe, desgraciadamente, un sano régimen de partidos, y el nuevo escenario se resiente: de la presencia de muchos actores ilegítimos, de una conducta viciada de otros que impide una expresión adecuada de las organizaciones, y de la perversión del sistema, por lo menos en tres direcciones viciosas:

A) La *partiditis*, que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización,

introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político; y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas.

B) La *partidocracia*, que ha concentrado y monopolizado las decisiones y la designación de candidatos, en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles; y

C) El *patrimonialismo* de la actividad política, que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico.

Además, existe poca participación popular. Partidos minoritarios de izquierda y derecha no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Existe una profunda desconfianza del ciudadano común por la actividad política y sus actores. Se produce una canalización millonaria hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que planteen programas de gobierno. Por eso, se da un entremezclamiento de los partidos, que nos presentan ese poco reconfortante espectáculo de “saltos ideológicos acrobáticos”, del que se dolía Giovanni Sartori. En muchas ocasiones, el gobierno y la oposición son lo mismo. Las diferencias entre los partidos desaparecen y sus programas, cuando los hay, y sus prácticas, se asemejan mucho.

En algunos procesos de transición, por otra parte, se perfilan con mucha claridad, los problemas que Juan Linz veía en la consolidación de un nuevo régimen democrático:

1. Tendencia a acusar al régimen previo de todos los problemas acumulados, en vez de afrontar la complejidad de los mismos.

2. Euforia inicial, fortalecida por un amplio apoyo popular espontáneo, acompañada de ilusión de que con buena voluntad se pueden resolver los problemas, lo que conduce a una frustración sobrevenida.

3. Inexperiencia administrativa de los nuevos líderes, por mucho tiempo excluidos de la práctica de la gestión gubernamental.

4. Sustentación de los nuevos gobiernos en coaliciones en las que hasta los grupos más pequeños, cuya fuerza real no se conoce, y que han obtenido mínimos porcentajes en las votaciones, sin llegar siquiera a la barrera legal, pretenden ser escuchados y participar en las decisiones, y finalmente

5. Un entusiasmo, un fervor legislativo que produce un marco jurídico difícilmente aplicable.

Por todo ello, los procesos de transición en que estamos inmersos carecen de una base sólida, porque intereses y fuerzas internas y exter-

nas que se le oponen son fuertes, son importantes, están intactas y políticamente son fanáticas.

Sería ingenuo pensar que estos procesos en desarrollo son irreversibles, pero existen por lo menos dos indicadores que dejan claro que el pueblo los apoya: se ha producido una alta participación electoral en los últimos procesos y además, se han dado movilizaciones populares espontáneas, que sugieren una vocación clara de participación política, muchas veces al margen de las dirigencias partidistas.

En el otro lado de la medalla, ha existido siempre una tendencia permanente en busca de la democracia. Un complejo tejido de tendencias democráticas y autoritarias, en convivencia y tensión permanente, se ha construido desde los años de la independencia y ha persistido hasta nuestros días. Se da así una mezcla de continuidades y cambios en las instituciones y el comportamiento político. Se llama la atención en aspectos institucionales y se propugnan reformas en el sistema electoral y en el sistema político global, orientados a diversos objetivos, según la coyuntura: superar una hipotética ingobernabilidad; fortalecer el sistema de partidos; terminar con el régimen de exclusión política que imposibilita la participación de partidos y tendencias y bloquea la expresión de la oposición; o evitar una polarización ideológica que impide coaliciones estables. En cada país y coyuntura se potencia una de las posibilidades, pero todas ellas condujeron en un amplio y matizado espectro a las distintas soluciones, dentro del marco de un objetivo común, que es la búsqueda de un régimen democrático.

La práctica electoral es de vieja data, ya que las primeras elecciones jurídicamente organizadas se produjeron en 1809 a propósito de la convocatoria a elegir representantes americanos a la Junta Central Española, durante la invasión napoleónica a la península, y comicios —buenos y malos— se han realizado durante toda nuestra accidentada historia republicana. Hemos vivido dedicados a una permanente reforma electoral. El sistema electoral que se adopte, tiene consecuencias sobre el régimen político, en cuanto a su estabilidad, legitimidad y conflictividad, aunque no en la forma mecánica y absoluta en que algunos estudios, engolosinados con actitudes “socialtecnológicas” entienden. Los efectos de los sistemas electorales dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos, y también de la forma en que esos diversos elementos se interrelacionan. Las comparaciones se deben hacer con suma cautela, porque ellas no indican derroteros óptimos, no implican lecciones que aprender. Todos los elementos indicados, deberían relacionarse más bien con otras variables:

cultura política, historia de la región, modelo de desarrollo económico y social, decisiones constitucionales, homogeneidad o heterogeneidad de la población y actitudes de los actores sociales y políticos.

En ninguno de los procesos de redemocratización que se han producido en América Latina, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes autoritarios, sino que se construyó uno nuevo de muy variados matices, pero con el mismo fin. En el Perú se volvió al régimen constitucional a través de un cuerpo constituyente electo con un sistema proporcional puro, integrado por cien diputados en un solo distrito, adjudicando los escaños por el método de la cifra repartidora. En el Uruguay, cuando los militares se fueron, se volvió a su tradicional Ley de Lemas. En el Brasil se adoptó un sistema proporcional en distritos plurinominales de diferente magnitud, con listas abiertas y barrera inicial y se siguió así la tradición del régimen anterior a los militares, que se modificó en forma poco sensible. En Guatemala se adoptó el voto doble del modelo alemán, con dos listas, una nacional y otra distrital; con un sistema de representación proporcional de adjudicación por el método d'Hondt, barrera inicial y mayoría absoluta, con segunda vuelta para la elección presidencial. El sistema alemán, como se sabe, es una combinación entre el proporcional con el voto de lista por partido y el sistema mayoritario con el voto del candidato individual en colegios uninominales así, el espíritu del sistema es el de recuperar el principio participativo del mayoritario, pero garantizando la lógica representativa del proporcional.<sup>5</sup>

#### IV

Para que existan elecciones auténticas y libres, es necesario que se cumplan varios requisitos: que se permita un acceso universal a la condición de elector; que todos los votos tengan una igualdad de peso; que exista secreto en la votación y publicidad en el escrutinio, y que se dé una real incertidumbre en los resultados. Sólo con estas garantías, una elección será realmente competitiva. Muy especialmente en el ámbito latinoamericano, que se constituya un órgano específicamente organizado y dotado de competencias particulares para que administre el proceso.

<sup>5</sup> Caciagli, Mario, "Sistemas electorales y consolidación de la democracia. La experiencia italiana y alemana", en Hunneus, Carlos (comp.), *Para vivir en democracia. Dilemas de la consolidación*, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, 1987, pp. 181-182.

En los nuevos ordenamientos electorales, se otorgan garantías constitucionales especiales al sufragio, la primera de las cuales es su tratamiento a nivel de la norma suprema, lo que se ha denominado garantía de "legalidad constitucional". Ésta, junto a otras constituidas por el reconocimiento de los derechos coadyuvantes al de participación política, el de reunión, asociación, emisión del pensamiento, etcétera; un amplio tratamiento del régimen de partidos, registro electoral, delitos electorales y garantías jurisdiccionales, constituyen un marco legal de amplio carácter protector. Las nuevas Constituciones fijan las características del voto: universal, libre, directo, igualitario y secreto, y abren el camino a la participación y al pluralismo.

El profesor José Luis Aranguren decía que el riesgo que siempre corría la oposición política era que se le considerara inútil. En América Latina el riesgo que ha corrido el bloque en el poder, durante muchos años, ha sido considerar innecesaria a la oposición y le ha cerrado el camino. Afortunadamente, en la nueva tendencia que se recoge en las recientes Constituciones, se ha clausurado el régimen de exclusión política y se ha tratado de crear un marco jurídico constitucional sobre los partidos políticos y el régimen electoral, que es la pieza clave de la organización político-constitucional, haciendo el reconocimiento de las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales, y propiciando un abierto pluralismo. Debe mantenerse y profundizarse esta tendencia, para que las distintas fuerzas se manifiesten libremente y realicen los principios de representación, legitimidad y legalidad.

## V

Terminamos estas reflexiones haciéndonos una pregunta pertinente: ¿cuál es el papel de las elecciones en los procesos de transición y de consolidación de la democracia? En general las elecciones abren alternativas, canalizan los conflictos, fijan canales de circulación de las elites políticas y regulan racionalmente las confrontaciones. Al decir de Luhmann,

la elección repetida periódicamente se convierte en un proceso, en el cual, el sistema político se puede orientar por su propia historia. . . La elección se convierte en un mecanismo por medio del cual, el sistema político se auto-sanciona y la decisión política administrativa del pasado se confirma y se rechaza.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Luhmann, Niklas, *Legitimação pelo procedimento*, Brasilia, Editorial Universidade do Brasilia, 1969, p. 140. Citado por Gutiérrez, Carlos José, "Utilidad y efecti-

Por ello es el mecanismo de legitimación por excelencia.

Pero además, en los procesos de transición y consolidación democrática, las elecciones tienen otros significados. Uno de ellos, de carácter "simbólico fundamental". El momento en que cada ciudadano tiene la posibilidad de ejercer el derecho de escoger. Según Mario Fernández Baeza, "es el momento de la democracia... aun cuando falte mucho camino por recorrer, con la celebración de una elección libre, no hay más transición para el ciudadano. Hay democracia". Una elección libre, limpia y acatada, contribuye más que muchos años de esfuerzos, de estudios o de arreglos.

En la recomposición del sistema político, que transita desde sistemas autoritarios de exclusión, que marginaron de la participación a importantes sectores de la sociedad, las elecciones juegan el papel integrador de nuevos actores que fortalecen y estabilizan el régimen. Finalmente, contribuyen a comprometer la adhesión a los nuevos valores democráticos basados en el consenso. Contradictoriamente, las elecciones, que por naturaleza enfrentan a diversos contendientes en su mecánica formal en una competencia por el gobierno, en el fondo sirven para sellar un acuerdo en lo fundamental, en las reglas del juego democrático. Los muy justificados llamamientos reivindicativos de una ética política, del rescate de una moral ciudadana en crisis, no debieran vincularse con intentos de regresión autoritaria, ni con conductas antidemocráticas. Por el contrario, una buena moral ciudadana debe siempre estar relacionada con la exigencia de una conducta democrática a nivel individual y de una democracia política a nivel global.

La mejor manera de defender la democracia, es pensar la democracia, es vivir democráticamente. Éste es el reto que la historia nos presenta en este difícilísimo periodo de nuestra historia.

vidad de las elecciones", en García Laguardia, Jorge Mario; Gutiérrez, Carlos José y Urcuyo, Constantino, *Elecciones y proceso de democratización en Haití*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, p. 41.