

DEMOCRATIZACIÓN POR LA VÍA ELECTORAL*

ANDREAS SCHEDLER

CUANDO UN RÉGIMEN POLÍTICO PASA DEL AUTORITARISMO a la democracia, se supone que hay “elecciones fundacionales” que marcan el rompimiento institucional con el pasado autoritario. En las primeras transiciones ocurridas en la “tercera ola” de democratización (Huntington, 1991) en el sur de Europa y América del Sur, convocar a elecciones fue la señal de que una nueva era democrática se había inaugurado. Los militares que gobernaban habían proscrito los partidos políticos y suspendido la política electoral, y, cuando permitieron que la arena comicial se abriera de nuevo, se retiraron a los cuarteles en vez de presentarse ellos mismos como candidatos en las elecciones.

Las transiciones posteriores han tomado a menudo un curso diferente; en lugar de abandonar la escena política, los gobernantes autoritarios han optado por entrar ellos mismos en la arena electoral. Sin embargo, convertidos en candidatos, contaminan las contiendas. Como se presentan en las elecciones no para perder el poder sino para legitimar su permanencia en él, comúnmente tratan de distorsionar y controlar el proceso a fin de minimizar el riesgo de derrota. “Tomando prestados con astucia algunos rasgos de la democracia para evitarla sustantivamente” (Case, 1996: 438), los nuevos autócratas electorales practican la “democracia como engaño” (Joseph, 1998b: 56, 59).¹ Las elecciones a las que convocan no son por consiguiente fundacionales, sino de transición, ya que no inauguran un nuevo régimen democrático, sino una nueva fase en la lucha por la democracia.

* Una versión previa de este artículo se publicó bajo el título de “The Nested Game of Democratization by Elections” en *International Political Science Review*, vol. 31, núm. 1 (enero de 2002), pp. 103-122. Agradecemos a Sage Publications y la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) el permiso de su publicación en castellano.

¹ En alusión al partido hegemónico del México posrevolucionario, Adam Przeworski y sus colaboradores se declaran “impresionados de que el sueño de muchas élites políticas sea gobernar perpetuamente y gobernar con consentimiento: los políticos son priistas por naturaleza” (2000: 26).

Este artículo desarrolla un marco analítico para guiar nuestras evaluaciones normativas de elecciones controladas en regímenes autoritarios electorales. Lo que es más importante, propone un modelo heurístico para mejorar nuestra comprensión empírica de la lógica política de las elecciones viciadas (*flawed elections*). Como primer paso discute los múltiples instrumentos que los partidos gobernantes pueden utilizar para contener la incertidumbre democrática de las elecciones políticas. El “menú de la manipulación electoral” que esboza, con ejemplos empíricos sueltos tomados de las nuevas democracias, abarca todo el ámbito de la gobernación electoral.² Incluye viejos temas: fraude, represión e inequidad. Pero también incluye temas que hasta hoy han recibido poca atención: la manipulación de actores, de clivajes políticos y de reglas de competencia.

Pasando de la anatomía comparativa de la manipulación a la política comparativa de la manipulación, el artículo sostiene que el uso de estrategias para tal fin rara vez conduce a un “equilibrio” de régimen estable. Los partidos de oposición normalmente no aceptan las elecciones viciadas como punto final de la democratización; más bien, las consideran una mera escala intermedia en el largo camino hacia la auténtica democracia electoral. En consecuencia, las elecciones manipuladas tienden a desencadenar ciclos de conflicto que giran en torno a problemas de gobernación electoral. En lugar de institucionalizarse, ponen a los países en el camino de la democratización por la vía de los comicios; en tales transiciones de un régimen autoritario, la competencia electoral y la lucha por la reforma electoral se abren simultáneamente e interactúan en “juegos anidados” (Tsebelis, 1990) de dos niveles.

El artículo esboza la interacción causal y estratégica entre los dos niveles de juego; discute la ambivalencia estructural, las decisiones estratégicas y los imperativos en conflicto que los actores enfrentan, y delinea estrategias que los actores pueden idear para manejar la ambivalencia y la incertidumbre que se asocian con el “juego anidado” en múltiples niveles de la democratización.

² La traducción del concepto de “governance”, del inglés, ha dado lugar a innumerables discusiones. Aparentemente, no hay un equivalente preciso en castellano, por lo que cada vez más se está utilizando el término de “gobernanza”. Sin embargo, sí existe una buena alternativa a este neologismo que a muchos nos sigue produciendo alergias estéticas: el antiguo concepto de la gobernación. Proponemos, por tanto, rescatarlo de su estrecha asociación con la Secretaría de Gobernación (equivalente al Ministerio del Interior) para volver a hacerlo usable en contextos políticos distintos. Acerca de la noción específica de “gobernación electoral”, véase Mozaffar y Schedler (2002).

EL MENÚ DE LA MANIPULACIÓN

Según el guión que suelen seguir las transiciones de un régimen militar, los gobiernos autoritarios tienden a hacer dos cosas cuando enfrentan presiones a favor del cambio de régimen (si no es que simplemente reprimen la disidencia). Inicialmente pueden aceptar pasos de liberalización; lo harán con la ilusión de mantener todo bajo control, pero normalmente las cosas se les escapan de las manos. Más adelante, pueden aceptar que se celebren elecciones con la condición de obtener ciertas salvaguardas institucionales. Los “intereses vitales” que desean proteger suelen incluir derechos de propiedad, autonomía militar e inmunidad judicial.

En transiciones posteriores, los gobernantes autoritarios han hecho innovaciones para ampliar su repertorio de “estrategias de supervivencia” (Brumberg, 2000). En lugar de liberalizar, han dado pasos democratizadores para legitimar y perpetuar su monopolio de poder. En lugar de negociar garantías extraelectorales, han ideado salvaguardas electorales para proteger sus intereses vitales. Una vez “excepcional” (Lamonier, 1989: 43), la receta brasileña de “distorsionar más que disolver las instituciones básicas de la democracia política” (O'Donnell y Schmitter, 1986: 22) ha encontrado adeptos que la imitan por todo el mundo; sin embargo, ¿cómo logran los gobernantes “mantener el poder mientras cultivan cierta apariencia de legitimidad electoral” (Skidmore, 1989: 30)? En términos generales, cuentan con un amplio repertorio de salvaguardas; y afinando varias estrategias complementarias de control electoral, en vez de confiar en un solo mecanismo de manipulación, pueden minimizar el riesgo de la incertidumbre democrática y al mismo tiempo limitar los daños a la legitimidad.³

Fraude electoral

Según la interpretación convencional, el fraude electoral implica la introducción de sesgos en la organización de las elecciones; distorsiona el proceso de votación en su sentido estrecho, en cualquiera de sus múltiples

³ Nótese que nuestra atención se enfoca en el control centralizado de elecciones nacionales. Esta perspectiva “centralista” deja fuera un amplio espectro de prácticas e instituciones que llegan a distorsionar los procesos electorales de una manera descentralizada. Sin embargo, prácticas locales de manipulación a menudo cuentan cuando menos con la tolerancia táctica del gobierno central. Sobre el multifacético “menú de manipulación electoral”, véase también Schedler (2002).

etapas que van desde la inscripción de los votantes en el padrón hasta el conteo de votos. Físicamente, este fraude puede implicar actividades tan distintas como borrar nombres del padrón, expulsar votantes de las casillas o inflar el total de votos alcanzados por ciertos partidos y candidatos. Sin embargo, sea cual sea su manifestación concreta, el fraude electoral vulnera, por definición, el principio fundamental de igualdad democrática. Interfiriendo indebidamente en los procesos administrativos, pondera las preferencias de los ciudadanos. Niega el sufragio a algunos, mientras que amplifica la voz de otros.

Claramente, durante las dos últimas décadas, el fraude electoral ha sido una técnica extendida para contener la incertidumbre de las elecciones de transición. Desde Haití hasta Perú, desde la antigua Yugoslavia hasta Azerbaiyán, desde Burkina Faso hasta Zimbabue, los partidos gobernantes han puesto en práctica el fraude electoral para controlar los resultados de los comicios. Para citar sólo una cifra ilustrativa: tomando como base el "Observatorio Electoral" (Election Watch) que se publica regularmente en el *Journal of Democracy*, Robert Pastor (1999) identifica, durante el decenio de 1990, 81 casos de elecciones en todo el mundo que generaron protestas. En muchos de éstos, los datos recopilados no nos permiten identificar las razones genéricas que motivaron las protestas; pero en más de la mitad de ellos (43), las acusaciones de fraude electoral aparecen como un motivo explícito para que los partidos de oposición impugnen el proceso. Sin embargo, a veces los partidos gobernantes permiten que el proceso electoral "se conduzca aceptablemente" (Barkan y Ng'ethe, 1998: 33), como en Kenia en 1992, sólo para utilizar todo un arsenal de medios alternativos de contención electoral. A veces, según parece, el loro viejo sí aprende nuevas palabras.

Represión política

Parece obvio que para que unas elecciones se puedan considerar democráticas tienen que ocurrir en un ambiente abierto de libertades civiles y políticas garantizadas. La democracia debe permitir más que la simple "libertad de callarse" que, según Talbi (2000: 61), reina en las autocracias electorales del mundo árabe. Sin embargo, la "extraña combinación de elecciones notablemente competidas y represión brutal" (Diamond y Plattner, 2000: 107) que caracteriza hoy día a Irán no es de ningún modo exclusiva del Estado revolucionario islámico. Durante cierto tiempo, "las semidemocracias" del sureste asiático han practicado más "la contención de la participación liberal que la contienda electoral", lo cual ha dado co-

mo resultado “una mezcla poco consistente de libertades y controles” (Case, 1996: 459, 453). La mayoría de los regímenes árabes ha celebrado elecciones “en condiciones de pluralismo y (relativa) probidad” (Sivan, 1997: 105) sin garantizar las libertades básicas constitutivas de la democracia. Asimismo, en muchos países subsaharianos, las elecciones y la represión han ido de la mano. Durante buena parte de la tortuosa transición nigeriana del gobierno militar, los candidatos civiles participaron en el juego electoral “bajo la constante amenaza de arresto o ataque físico”, y la “fuerza bruta” se mantuvo como “la principal moneda de control político” (Joseph, 1998a: 5). A principios de los años noventa, en Camerún y Togo, “las pseudoelecciones” se acompañaron de una “violencia estatal dominante” (ibid.: 6). En 1996, las elecciones presidenciales en Gambia ocurrieron en un opresivo “clima de temor” (Wiseman, 1998: 66), mientras que “el continuo hostigamiento del Estado a la oposición” (Barkan y Ng’ethe, 1998: 33) marcó las elecciones nacionales de Kenia en 1992 y 1997.⁴

Hay, empero, muchas áreas grises. La democracia exige grados mínimos de libertad; pero, ¿cuánta es suficiente? En lugar de organizar represiones masivas y continuas, los regímenes políticos pueden someter a sus adversarios a la represión selectiva e intermitente. Los episodios irregulares de hostigamiento e intimidación generan menos titulares en la prensa internacional que las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, pero pueden ser igualmente eficaces para disuadir a la disidencia e imponer la autocensura. Las elecciones presidenciales de 2000 en Rusia (McFaul, 2000: 30) y Perú (Youngers, 2000: 41-50, 65-67) aparentemente cayeron en tales categorías limítrofes de represión focalizada de “baja intensidad”.

La manipulación del espacio de actores

La capacidad de los gobiernos autoritarios para salir vencedores en las elecciones de transición no suele deberse a su propia “inteligencia, sino a la ineptitud de [sus] opositores” (McFaul, 2000: 23). Con frecuencia, sin embargo, el fracaso de los partidos de oposición es prefabricado. En casos de

⁴ Fareed Zakaria, en su muy discutido “ascenso de la democracia iliberal” (1997), advierte que un número creciente de líderes que llegaron al poder a través de elecciones “abiertas y equitativas” (p. 25) “ignoran rutinariamente los límites constitucionales sobre su poder y privan a los ciudadanos de sus derechos y libertades básicos” (p. 22). Aunque coincido cabalmente con sus inquietudes acerca de la propagación de las prácticas iliberales, soy escéptico con respecto a la naturaleza democrática de las “democracias iliberales”. Pienso que es más apropiado clasificar tales regímenes como casos de “autoritarismo electoral” (Schedler, 2002).

redemocratización política como los de Argentina y Uruguay, los sistemas partidistas preautoritarios han resurgido durante el cambio de régimen; pero la mayoría de los regímenes de transición no cuentan con un sistema de partidos consolidado ni nada que se le parezca. Los gobernantes autoritarios han aprovechado estas situaciones fluidas para manipular el número y la naturaleza de los actores de la oposición incipiente. Sus principales estrategias de manipulación son la exclusión y la fragmentación.

Exclusión. Los gobiernos autoritarios siempre se ven tentados a limitar la participación en la arena electoral manteniendo fuera a los contendientes indeseables. Los medios de exclusión abarcan desde la violencia institucional hasta el diseño institucional. La tentativa de eliminar físicamente a opositores sobresalientes, como en Togo en 1991 (Monga, 1997: 159) y en Armenia en 1994 (Bremmer y Welt, 1997: 86), es sólo la forma más extrema de selección de candidatos. “Mucho más común” es “la técnica moderada” (Monga, 1997: 159) de prohibir partidos y descalificar a los candidatos. Expulsar a los partidos y a los candidatos del juego electoral es a veces un simple acto de arbitrariedad, como sucedió en Armenia en 1995 (Bremmer y Welt, 1997: 86-87). Pero con frecuencia los partidos gobernantes crean instrumentos legales específicos que les permiten excluir a los opositores de la competencia. Las leyes en la materia del México posrevolucionario mantuvieron a los partidos regionales y religiosos, así como a los candidatos independientes, fuera de la arena electoral (Molinar, 1991: 27-28). En Costa de Marfil, Kenia y Zambia, los presidentes en funciones recurrieron a “cláusulas de nacionalidad” diseñadas a la medida para evitar que sus más serios rivales se pudieran postular (Monga, 1997: 160). En Gambia, el golpista Yahya Jammeh hizo que se aprobara una nueva constitución que impidió a la élite política entera del país participar en el juego electoral. Todos los partidos importantes pregolpistas fueron prohibidos y a ningún individuo “que alguna vez hubiera sido miembro de un gobierno anterior” se le permitió participar (Wiseman, 1998: 69). En buena parte del mundo árabe, los movimientos islámicos radicales están “prohibidos legalmente (como en Egipto, Túnez y Argelia) o son legales pero con restricciones (como en Yemen y Jordania)” (Sivan, 2000: 77). Hoy, en Irán, organismos estatales y autoridades religiosas someten la “legitimidad” revolucionaria islámica de los candidatos a una evaluación estricta de varios niveles (Boroumand y Boroumand, 2000: 117-119).⁵

⁵ Una cosa es la exclusión ilegítima de candidatos de oposición de la arena electoral, otra es la inclusión ilegítima de gobernantes. Por ejemplo, la mayoría de los observadores in-

Fragmentación. En Brasil, durante el autoritarismo (1964-1985), los militares en el poder proscribieron los partidos anteriores, pero “se toleró su cuasirresurgimiento bajo la rúbrica de un sistema bipartidista oficial” (O'Donnell y Schmitter, 1986: 22). No obstante, en el transcurso de varias contiendas electorales, los generales se dieron cuenta de que “la estructura bipartidista obligatoria aseguraba la unidad de la oposición” (Skidmore, 1989: 35). En respuesta, abandonaron su pretensión de legislar para que el sistema partidista tomara un formato bipolar, y canalizaron sus energías creativas a un proyecto que la mayor parte de los autócratas electorales buscan con entusiasmo: alentar la fragmentación del bando opositor (*ibid.*: 22).⁶ Permitir que sólo los individuos no afiliados contiendan en elecciones porque se declaran ilegales los partidos de oposición, como en Taiwán hasta 1989, o porque se prohíben los partidos en general, como ocurre hoy día en Irán y Uganda, representa la estrategia más radical para desorganizar la disidencia electoral. Sin embargo, los gobiernos autoritarios disponen de muchos otros medios para causar escisiones, en vez de prohibir la organización de alternativas electorales. Pueden debilitar a los partidos de oposición mediante prácticas informales, como sucedió en Kenia con el presidente Daniel arap Moi “que hostigaba o sobornaba a los líderes de cualquier partido nuevo hasta que se producía la escisión o los miembros clave desertaban” (Barkan y Ng'ethe, 1998: 33). Los gobernantes también dividen a sus opositores mediante el diseño institucional. Por ejemplo, la representación proporcional radical en las elecciones legislativas ha sido clave desde 1984 para dividir el bando antisandinista en Nicaragua (Santiuste, 2000). Ha tenido una función similar en Perú, donde, después de 1990, ayudó a producir y reproducir el prevaeciente “sistema de partidos sin partidos” (Levitsky, 1999: 88).

La manipulación de las reglas de representación

Más allá de sus intentos por seleccionar y dividir a sus contendientes, los gobiernos autoritarios suelen instituir reglas electorales que buscan su pro-

dependientes concluía que el intento de Alberto Fujimori por alcanzar un tercer periodo presidencial era inconstitucional (Levitsky, 1999: 80; Youngers, 2000: 9, 30).

⁶ “Una vez que los partidos que han dominado durante mucho tiempo se ven obligados a aceptar la inevitabilidad del multipartidismo, suelen tratar de asegurar el control de la transición alentando la creación de partidos de oposición ‘amistosos’, e infiltrando otros con miras a mantenerlos lo más débiles e inestables posible” (Sithole, 1997: 136).

pío beneficio y que les dan una ventaja decisiva en el momento de traducir votos en escaños. Diseñan reglas sesgadas de representación para evitar que la eventual pérdida de votos se traduzca en una pérdida de poder. Por ejemplo, las reglas electorales mayoritarias en México después de la Revolución, en Zimbabue tras la independencia y en Croacia bajo el régimen de Tudjman han sido recursos eficaces para minimizar la representación parlamentaria de los partidos de oposición. En el México de la transición, el PRI gobernante estableció una "cláusula de gobernabilidad" que le garantizaba mayorías legislativas "artificiales". Otros regímenes han dependido de una burda sobrerrepresentación distrital (malapportionment) para seguir ganando pese a la derrota. En las elecciones parlamentarias kenianas de 1997, la amplia sobrerrepresentación distrital condujo a una escasa mayoría gubernamental, de apenas 51%. El partido oficial habría ganado menos de 40% de los escaños "si los distritos parlamentarios se hubieran trazado de modo que resultaran más o menos iguales en número de votantes inscritos en la lista" (Barkan y Ng'ethe, 1998: 44). En la víspera de las elecciones legislativas de 1997 en Gambia, "las fronteras de los distritos electorales fueron retrazadas de una manera que descaradamente violó" el requisito constitucional de una representación distrital "razonablemente equitativa" (Wiseman, 1998: 69).

Sin embargo, a veces las reglas sesgadas de representación no son ilegítimas. Los partidos de oposición pueden prestar poca atención a ellas o incluso apoyarlas. En Brasil y Argentina, por ejemplo, los gobiernos autoritarios salientes idearon reglas de asignación de escaños legislativos que claramente privilegiaban a las regiones menos pobladas, rurales y tradicionalmente conservadoras. No obstante, hoy día, el elevado nivel de sobrerrepresentación distrital en estos países no levanta grandes controversias. Los partidos políticos han llegado a percibirla como un hecho legítimo de la vida política (Reynoso, 2000).

La manipulación de los clivajes políticos

Se supone que los partidos políticos democráticos articulan determinados intereses preexistentes en la sociedad. Pero también identifican y definen de manera creativa divisiones sociales y las traducen en demandas políticas. Se supone también que no crean literalmente esos clivajes; mucho menos que los fabrican valiéndose de métodos violentos. No obstante, esto es exactamente lo que algunos gobernantes han hecho a fin de obtener el apoyo popular: han construido clivajes políticos recurriendo a la violencia externa (guerras internacionales) o a la violencia interna (terrorismo o

guerras civiles). Se sospecha que el presidente ruso Vladimir Putin haya transitado por estas dos vías violentas a la popularidad. Según Michael McFaul, la “explicación simple” de la victoria electoral de Putin en 2000 -la cual, como el autor hace notar pese a su escepticismo, aparentemente tiene “mucho de verdad”- sería la siguiente (McFaul, 2000: 20):

Putin fue elegido por Yeltsin y su pandilla de oligarcas como sucesor leal [...] Para aumentar [su] popularidad y hacer que lo eligieran, tuvieron que provocar una guerra contra Chechenia. Algunos afirman que esta conspiración estuvo incluso en el origen de las explosiones en los edificios de apartamentos en Moscú y en otros sitios durante [el otoño de 1999] -actos que fueron atribuidos a los terroristas chechenos- como una forma de reforzar el apoyo a la guerra y a Putin.

En Kenia, la creación del conflicto étnico siguió un guion menos “dialéctico”. Los escuadrones de la muerte, “actuando por órdenes de la línea dura [gubernamental]”, se encargaron de hacer realidad la “profecía autocumplida -lanzada por el presidente Moi- de que el multipartidismo conduciría al ‘conflicto tribal’” (Barkan y Ng’ethe, 1998: 33). Por desgracia, un número sustancial de élites autoritarias en los países en vías de democratización han sobrevivido y prosperado “convenciendo” a los ciudadanos de la prominencia de divisiones étnicas que antes no habían sido politizadas (Snyder, 2000).

La competencia inequitativa

Cuando los gobernantes autoritarios salen a hacer frente a los votantes para recibir un sello de aprobación, se enfrentan a partidos de oposición incipientes invariablemente sometidos a condiciones radicalmente inequitativas. Los dos temas principales y recurrentes son el dinero y los medios de comunicación. Normalmente, los gobernantes autoritarios convertidos en candidatos en campaña disfrutaban de un generoso acceso a los recursos públicos, así como a la exposición en los medios masivos. Tienen todo el aparato estatal a su servicio, controlan los medios de comunicación del Estado, mientras someten a los medios privados a hostigamiento e intimidación para mantener fuera a los candidatos de oposición. Además, suelen controlar otro recurso fundamental: el tiempo. En Ghana en 1992 (Gyimah-Boadi, 1999: 106-107) y en Gambia en 1996 (Wiseman, 1998: 66), el régimen militar levantó la prohibición a los partidos políticos apenas unos cuantos meses antes del día de las elecciones, lo cual privó a

sus opositores del tiempo necesario para construir algo parecido a partidos organizados.⁷

Pero este problema va más allá de las condiciones de competencia inequitativas; incluye también prácticas de competencia inequitativas. Una vez en la campaña electoral, los gobernantes autoritarios tienden a tratar a sus adversarios con desprecio (Monga, 1997: 165). Sin embargo, muchas veces rebasan los gestos de arrogancia desdeñosa y llegan a orquestar agresivas campañas diseñadas para destruir la reputación pública de los candidatos de oposición. Además de inundar los medios de comunicación estatales con “puros elogios” para sí mismos, lanzan un aluvión de “ataques inmoderados” a sus contendientes (Wiseman, 1998: 65). Tales campañas tienden a superar con mucho las feas “campañas negativas” que a veces vemos en democracias establecidas. No es sólo que vulneren las normas mínimas de civilidad y veracidad; lo que es más importante: proceden sin frenos, sin la fuerza compensatoria de “fuentes alternativas de información” (Dahl, 1971: 3). En las campañas electorales de Perú y de Rusia en 2000, la destrucción sistemática de la reputación pública formó parte integral de las ofensivas que los presidentes en funciones lanzaron contra sus adversarios (Youngers, 2000: 65-67; McFaul, 2000: 29).

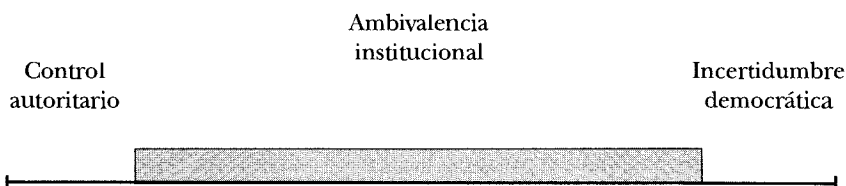
JUEGOS DE DOS NIVELES

Cuando los gobiernos autoritarios convocan a elecciones multipartidistas, abren una ventana de incertidumbre, por pequeña y frágil que sea. Las estrategias de manipulación sirven para contener la incertidumbre de los resultados electorales. Pero aun cuando los gobernantes traten de robarse las elecciones, reprimir a los disidentes, debilitar a los partidos de oposición, crear divisiones artificiales y establecer reglas y condiciones de competencia inequitativas, de todos modos los ciudadanos pueden votar en su contra. Los votantes nunca son completamente predecibles. En situaciones de transición, sus preferencias se desconocen o están sujetas a cambios de magnitud y dirección insospechados. Como consecuencia, las elecciones manipuladas tienden a caer en el terreno indefinido de la ambivalencia institucional que yace entre los polos del control autoritario absoluto y la incertidumbre democrática plena; son más que los rituales aclamatorios, pero menos que contiendas competitivas abiertas (véase la gráfica 1).

⁷ Sobre la manipulación estratégica de los calendarios electorales por parte de los gobiernos interinos, véase Shain y Linz (1995: 76-83).

GRÁFICA 1

La ambivalencia de elecciones manipuladas



Fuente: elaboración propia.

La ambivalencia institucional de las elecciones viciadas crea presiones a favor del cambio institucional en ambas direcciones. Por un lado, los gobernantes autoritarios desean conservar el control por encima de los resultados electorales. Si las elecciones semidemocráticas se salen de curso y empiezan a producir resultados “inaceptables”, los gobernantes lucharán por rescindir concesiones hechas en el pasado. Por el otro, los partidos de oposición democráticos luchan por institucionalizar la incertidumbre democrática, y rehusarán someterse a reglas electorales que queden por debajo de los umbrales mínimos de calidad democrática. Aun si aceptan participar en el juego electoral, abrigarán la esperanza de dismantelar sus limitaciones autoritarias en el futuro.

En consecuencia, ni los gobernantes ni sus opositores percibirán las elecciones manipuladas como una solución de “equilibrio” que concuerde con sus intereses de largo plazo. Más bien, aceptarán las reglas del juego electoral como un compromiso temporal, como una tregua provisional dependiente de las correlaciones de fuerzas prevaecientes y susceptibles de ser revisadas en el futuro incierto. En términos más precisos: los partidos contendientes se negarán a aceptar las instituciones electorales ambivalentes como vinculantes cuando se dé por lo menos una de tres condiciones: en primer lugar, partiendo de la suposición de que los miembros de la coalición gobernante son actores autoritarios, y no reformadores democráticos, su compromiso con las elecciones semidemocráticas dependerá de su capacidad para conservar los bastiones del poder estatal. En segundo, partiendo de la suposición de que los partidos de oposición son actores democráticos, más que jugadores indiferentes o incluso hostiles a la democracia liberal, que acepten las elecciones semiautoritarias dependerá de su capacidad para debilitar los bastiones de poder. En tercero, si ni el gobierno ni sus opositores esperan que el comportamiento electoral afecte los equili-

bríos de poder prevalecientes en el futuro predecible, si los ciudadanos en consecuencia no representan una fuente significativa de incertidumbre, los partidos gobernantes pueden ser capaces de institucionalizar un régimen semidemocrático independientemente de las actitudes de los partidos de oposición hacia la democracia.

La naturaleza ambivalente y por tanto (normalmente) cuestionada de las elecciones viciadas implica que los comicios no se desarrollan como juegos simples, sino como juegos de dos niveles. Se desarrollan como ‘juegos anidados’ (Tsebelis, 1990), es decir que “el juego en la arena principal está anidado en un juego de mayor magnitud cuyas propias reglas pueden variar” (ibid.: 8). Los gobernantes y los opositores miden sus fuerzas en la arena electoral, y al mismo tiempo luchan por las reglas básicas que la configuran. Su lucha por las reglas institucionales no es ajena a la que libran dentro de las reglas institucionales prevalecientes, sino que forma parte integral de ella. El juego de la competencia electoral está “anidado” en el metajuego de la reforma electoral.⁸

La dinámica desencadenada por la organización de elecciones ambivalentes contrasta marcadamente con el proceso político abierto al convocar a elecciones democráticas. Las primeras transiciones de la tercera ola ocurridas en el sur de Europa y en Sudamérica, para salir de regímenes militares, típicamente se basaron en pactos fundacionales y elecciones también fundacionales. Después de un periodo conflictivo de decisión institucional, se celebraron elecciones fundadoras con “reglas razonablemente equitativas” (O'Donnell y Schmitter, 1986: 58) impuestas o negociadas por el régimen saliente. De modo que los partidos contendientes sentaron las nuevas reglas electorales primero y luego procedieron a jugar la partida. El diseño institucional y la competencia electoral formaron una secuencia temporal de actividades separadas.

Los procesos de democratización por la vía electoral son diferentes. Cuando cae el telón de la primera contienda, el “drama de la democratización” (Whitehead, 1999) dista de haber terminado. Si se celebran a la sombra de la manipulación, las primeras elecciones no son la etapa final del cambio de régimen sino su mismísimo punto de partida; no serán de carácter fundacional, sino simplemente de transición. En lugar de inaugurar un nuevo régimen, representan puntos focales de una cíclica “prueba de

⁸ Según Tsebelis, los juegos “anidados” o son juegos en arenas múltiples o de diseño institucional. Aunque los últimos pueden ser concebidos como un subtipo de los primeros, como Tsebelis sugiere en algún pasaje (1990: 8), él mismo tiende a tratar los juegos de cambio institucional como un tipo particular de juego en el cual “la elección de reglas entra en tensión con la elección de estrategias dentro de las reglas existentes” (248).

fuerzas y de legitimidad" (Lamounier, 1989: 69). Rara vez permiten a los opositores al régimen conquistar la democracia de una sola vez; las rutas electorales hacia la democracia tienden a desarrollarse más bien como "transiciones prolongadas" (Eisenstadt, 2000), en las que las fuerzas de oposición emprenden "una serie de batallas" (Barkan, 2000: 236) para ir quitando una a una las capas del control autoritario.

Conceptualizar los procesos de democratización por la vía electoral como juegos de dos niveles implica que el juego de la competencia y el metajuego de la reforma se desarrollan simultánea e interactivamente. Los vínculos entre los dos niveles son tanto causales como estratégicos. En lo causal, los resultados del nivel metajuego -las condiciones de competencia electoral y de gobernación electoral- delimitan tanto la distribución de probabilidades como los límites exteriores de los resultados en el nivel del juego. A la inversa, los resultados de la competencia electoral constituyen importantes recursos de poder en el momento de renegociar las reglas básicas del juego. En cuanto a lo estratégico, los actores están al tanto de la interacción causal entre los dos niveles y adaptan su comportamiento estratégico en consecuencia. Saben que no pueden lograr sus metas en uno de los niveles sin tomar en cuenta cómo repercuten sus decisiones en el otro. Asimismo, si queremos comprender la interacción estratégica entre gobierno y oposición desde la perspectiva del observador externo, sólo estando atentos a ambos niveles del juego democratizador podremos descifrar como racionales acciones que de otro modo aparecerían como irracionales o, por lo menos, "subóptimas" (Tsebelis, 1990).

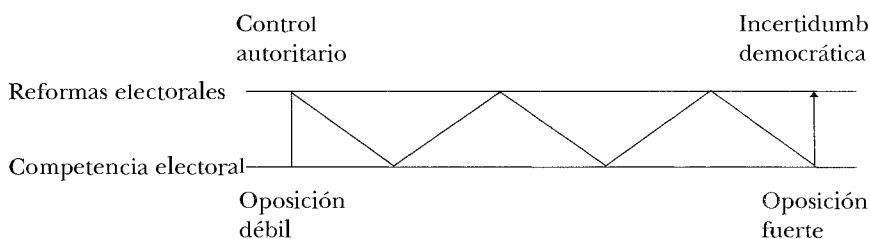
Desde luego, la democratización no es el único resultado al que el conflicto anidado por votos y reglas puede conducir. Que el proceso se aborte o se estanque son otras posibilidades. Si los gobernantes controlan a los militares (o piensan que los controlan) pueden tratar de cerrar la arena electoral. Asimismo, mientras una mayoría de ciudadanos dé su asentimiento al partido gobernante y a sus prácticas de manipulación, el autoritarismo electoral puede instalarse como una solución estable (Case, 1996).

Sin embargo, aun cuando no sea inevitable el progreso democrático, la lógica interna del juego lo aleja del autoritarismo. Conforme avanza la liberalización, los procesos de democratización limitada adquieren un potencial intrínseco para salirse de control. Y, como en el caso de las garantías extraelectorales, los controles electorales pueden desgastarse, en lugar de encerrar para siempre ventajas injustas. En la medida en que los partidos de oposición logren acumular fuerza en la arena electoral, mejorarán sus oportunidades de sacarle reformas institucionales al partido gobernante. Y viceversa, en la medida en que logren mejorar las condiciones de competencia y gobernación electoral en el nivel del metajuego, mejora-

rán sus oportunidades de captar votos y conseguir escaños en el nivel del juego. El éxito electoral impulsa la reforma electoral, y ésta a su vez impulsa a aquél. Así que, en lugar de establecer un equilibrio autorreforzador, las elecciones ambivalentes tienden a desencadenar una espiral “autosubversiva” que con el tiempo merma tanto las bases institucionales como las bases electorales del gobierno autoritario.⁹ La gráfica 2 ilustra la interacción que se refuerza entre competitividad electoral y reforma electoral, y que define “el poder de las elecciones” (Di Palma, 1990: 85) en contextos de democratización. Es la posibilidad de un círculo virtuoso de este tipo lo que conduce a Joel Barkan a lanzar la observación optimista de que “ni siquiera las elecciones viciadas carecen de significación”. Una analogía convincente -escribe- es “el ratón mordisqueando un proverbial trozo de queso. Después de un tiempo, el trozo, en este caso el Estado autoritario, ya no está” (Barkan, 2000: 235-236).¹⁰ En lo que resta del artículo, sin embargo, nos dedicaremos menos a la interacción causal entre los dos niveles del juego electoral que a la interacción estratégica entre gobernantes y oposición en los dos niveles.

GRÁFICA 2

El círculo virtuoso de la democratización por la vía electoral



Fuente: elaboración propia.

⁹ Debo el término “autosubversión” a Albert O. Hirschman (1995).

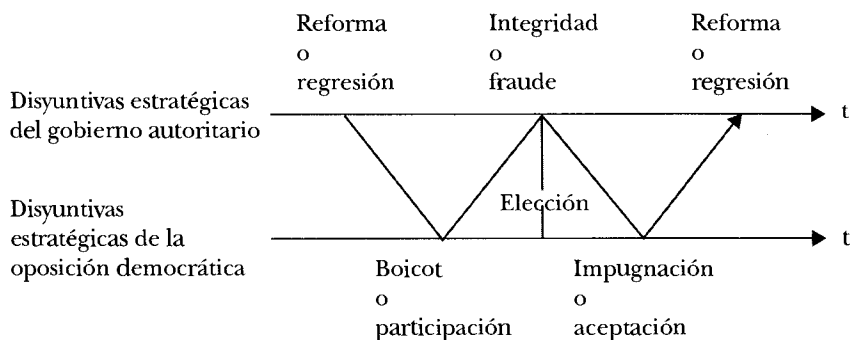
¹⁰ Nótese que la misma dinámica de dos niveles que se refuerza a sí misma puede generar el proceso inverso de erosión democrática. En un régimen democrático, es posible que el gobierno empiece a subvertir el proceso electoral para reafirmarse en el poder. Es posible que ponga en movimiento una espiral regresiva de integridad electoral decreciente y creciente dominio electoral del partido gobernante.

DECISIONES ESTRATÉGICAS

¿Cuáles son las decisiones fundamentales de los actores en el juego anidado de elecciones ambivalentes? La gráfica 3 muestra el ciclo de interacción conflictiva que gira alrededor de los procesos electorales. El punto de partida es un gobierno que convoca a una elección que la oposición condena calificándola de viciada. A continuación, 1) el gobernante decide si va a responder a la crítica manifestada por sus adversarios haciendo caso a sus quejas o no prestándoles atención; 2) la oposición evalúa la respuesta que obtiene del gobierno y decide si participa o boicotea las elecciones; 3) el gobierno decide entre llevar a cabo una elección relativamente limpia o cometer fraude el día de los comicios; 4) si el partido gobernante es declarado triunfador, la oposición decide aceptar el resultado o protestarlo, y 5) el ciclo se cierra cuando el gobierno decide entre reprimir las posibles protestas de la oposición o responder abriéndose a la reforma.

GRÁFICA 3

El ciclo de decisiones estratégicas



Fuente: elaboración propia.

Desde luego, el esquema de decisión está sumamente simplificado. Las decisiones no suelen ser binarias, sino que permiten movimientos más complejos y sutiles. Asimismo, como lo indican las flechas de doble punta en la gráfica, la secuencia cronológica simple muchas veces se pierde en una dinámica interactiva de movimientos y contramovimientos. Además, un modelo más completo de rutas electorales hacia la democracia tendría que tomar en cuenta que dentro del juego anidado de las elecciones nacionales pueden estar ocurriendo múltiples juegos anidados de elecciones

locales.¹¹ La gráfica, no obstante, indica las decisiones fundamentales que cada parte tiene que tomar en ciclos iterativos de conflicto.

Por supuesto, la historia puede dar un giro diferente si la oposición gana, o piensa que ha ganado. El partido gobernante tiene entonces que decidir si reconoce su derrota o la revoca. Si acepta la victoria de la oposición en una elección presidencial (en los sistemas presidenciales) o en elecciones para el parlamento nacional (en los sistemas parlamentarios), la transición habrá llegado a un fin y el juego de democratización de dos niveles por la vía electoral habrá terminado. El juego concluye también cuando el gobierno responde a la derrota cerrando la arena electoral, dando un golpe de Estado, por ejemplo. Sin embargo, los partidos gobernantes también pueden prolongar la dinámica de elecciones ambivalentes introduciendo "correcciones" poselectorales. Pueden ajustar los resultados oficiales de las elecciones, como sucede a menudo en los comicios parlamentarios de Irán (Boroumand y Boroumand, 2000: 117-120). Pueden encarcelar al presidente electo, como ocurrió en Nigeria en 1993. Pueden despojar a los legisladores de sus mandatos, sea a través de tribunales plegables, como lo observamos durante la transición mexicana, o por decreto presidencial, como pasó en Brasil en 1970. Finalmente, pueden apoyarse también en la intimidación y la seducción material para "persuadir" a los actores de oposición de que se unan a sus filas, como sucedió en Kenia en la década de los noventa y en Perú en 2000.

INTERDEPENDENCIA ESTRATÉGICA

La gráfica 3 sitúa las decisiones secuenciales de los actores en diferentes niveles del juego. Como ahí se indica, las principales decisiones de los gobernantes se sitúan en el metajuego de la reforma electoral, mientras que las principales decisiones de los actores de la oposición se sitúan en el juego de la competencia electoral. Esta asimetría en sus decisiones surge de la asimetría en los recursos que los actores controlan. Por un lado, los gobernantes controlan las reglas y condiciones electorales. Suelen disfrutar cuando menos de poder de veto sobre las reglas y condiciones básicas de la competencia y la gobernación electoral. Entre elecciones tienen que deci-

¹¹ Analizando el cambio de régimen en Senegal, Mozaffar y Vengroff (2002) proponen un enfoque de "sistema completo" que toma en cuenta la interacción entre elecciones en varios niveles (nacional, regional y local, así como ejecutivo y legislativo). Sobre la interacción entre dinámica electoral subnacional y política nacional en México, véase Mizrahi (1995: 186-191) y Prud'homme (1999).

dir si reforman determinadas instituciones o no; en periodos electorales tienen que decidir cómo actuar en el marco dado, sea que lo respeten o lo subviertan.

Por otro lado, mientras que los gobernantes controlan las condiciones de la competencia, los partidos de oposición controlan los términos de la legitimidad electoral. En cuanto los partidos gobernantes convocan a elecciones con al menos cierto grado de pluralidad y competencia genuinas, provocan un cambio fundamental en las correlaciones de poder. Aun si siguen controlando las condiciones estructurales del juego, entregan el control sobre sus condiciones de aceptabilidad a los partidos de oposición. Si bien los gobernantes pueden ser capaces de establecer reglas por decreto, no pueden establecer la legitimidad por decreto. Si desean embellecer su permanencia en el poder con al menos “una apariencia de legitimidad electoral” (Skidmore, 1989: 30), necesitan la cooperación de sus adversarios. Necesitan que los partidos de oposición participen en el juego electoral que abren. Ni los espectáculos de un solo partido ni los de una sola persona cumplen esta función. Para molestia de los partidos gobernantes, los observadores internacionales tienden a reconocer el papel privilegiado que los partidos de oposición desempeñan en la definición de los términos de legitimidad. Aun si esto “enfurece a los partidos gobernantes” (Pastor, 1998: 160), tienden a definir una elección “viciada” como una elección “en la que algunos o todos los principales partidos políticos se rehúsan a participar” o a aceptar los resultados (ibid., 1999: 15). Impugnar la legitimidad electoral es por tanto la principal pieza de negociación de los partidos de oposición. En consecuencia, enfrentan dos decisiones importantes de entrada-salida en el nivel de la competencia electoral. En la fase preelectoral tienen que decidir si boicotean o participan en el juego bajo las condiciones dadas; en la fase poselectoral, tienen que decidir si aceptan los resultados oficiales o los objetan.

En la medida en que los partidos de oposición se preocupen por las condiciones de competencia y gobernación electoral y en la medida en que el gobierno se preocupe por la legitimidad electoral, cada lado controlará entonces recursos valiosos para el otro. Para alcanzar sus objetivos en esta situación de interdependencia estratégica tendrán que inducir a sus adversarios a que hagan jugadas cooperativas a través de los dos niveles del juego. El gobierno trata de obtener lo que quiere en el juego electoral (participación de la oposición) utilizando los recursos que controla en el juego de la reforma electoral. Sus opositores tratan de obtener lo que quieren en el nivel de la reforma democratizadora utilizando la ventaja que tienen en el nivel de la contienda. El gobierno trata de mantener a los partidos de oposición en el juego de las elecciones cambiando las condi-

ciones electorales, y los partidos de oposición tratan de mantener al gobierno en el juego de la reforma electoral jugando el juego comicial, o rehusándose a hacerlo.

DILEMAS ESTRATÉGICOS

Para ambas partes, lograr la cooperación del adversario no es una simple cuestión de maximización de metas en condiciones de interdependencia estratégica. La ambivalencia y el carácter anidado del juego hacen que los actores afronten serios dilemas normativos y estratégicos. Por un lado, los gobernantes tienen que decidir hasta qué punto deben ceder el control electoral a cambio de credibilidad electoral; quieren hacer que los partidos de oposición entren en el juego pero también desean mantenerlos bajo control. Después de todo, no les interesa institucionalizar la democracia sino legitimar su continuidad en el poder. Manipular las elecciones se vuelve entonces un difícil acto de malabarismo. Un gobierno racional no deseará distorsionar el proceso electoral todo lo posible, sino simplemente "lo que sea necesario para asegurarse el triunfo" (Monga, 1997: 159; las cursivas son mías). Pero estimar el "nivel óptimo de apertura" (Eisenstadt, 2000: 14) no es precisamente una tarea sencilla. Seguir la lógica de concesiones mínimas en busca de "legitimidad" democrática, "por medio de elecciones controladas" (Joseph 1998a: 9), bien puede resultar contraproducente. Lo que hoy parece una concesión mínima puede resultar o excesiva para evitar la derrota o insuficiente para ganar reconocimiento el día de mañana. Flotando en un mar de incertidumbre, los gobernantes autoritarios tienen que navegar entre Escila y Caribdis, es decir, entre perder una contienda excesivamente abierta y ganar una farsa electoral excesivamente controlada en la que nadie cree.

Por otro lado, los partidos de oposición están ante el dilema de que democratizar el juego electoral predemocrático a menudo va de la mano con legitimarlo. Cuando las elecciones son falsos rituales de "triple nueve",¹² de los cuales se ha "extraído toda competitividad" (Case, 1996: 460), los opositores al régimen rara vez se sentirán desgarrados por conflictos internos fáusticos cuando examinen si deben mantenerse fuera del mundo del espectáculo electoral. En cambio, si "parece probable que las elecciones anunciadas ocurran en un marco de reglas razonablemente equitati-

¹² Sobre las elecciones contemporáneas de "triple nueve" en el mundo árabe, en las cuales los resultados oficiales "deliberadamente absurdos e intencionalmente ridículos" declaran triunfadores a los partidos gobernantes con 99.9% del voto popular, véase Talbi (2000: 60).

vas" (O'Donnell y Schmitter, 1986: 58), los partidos de oposición incipientes normalmente no vacilarán en aceptar el reto y entrar en la arena. Mas, ¿cómo deberían los partidos de oposición manejar las ambigüedades de elecciones patentemente manipuladas, pero todavía potencialmente significativas? Los autoritarios desean que se les confiera legitimidad electoral sin hacer mayores concesiones. Los demócratas luchan por lo contrario: desean extraer concesiones democráticas sin legitimar la manipulación autoritaria de las elecciones. Pero con frecuencia no se puede tener una cosa sin la otra. "Se encuentran atrapados entre la necesidad de participar y cosechar votos y la impresión de que están tomando parte en una charada" (Monga, 1997: 158). Si participan en el juego lo legitiman; si se quedan fuera, pierden la oportunidad de acumular fuerza y abrir espacios de libertad y pluralidad. Presentarse en elecciones manipuladas puede perpetuar su naturaleza ambivalente, pero también puede ser la única forma de subvertirlas.

LAS INCERTIDUMBRES DE LA COMPETENCIA

Los dilemas estratégicos que enfrentan los actores se acentúan por las profundas incertidumbres que acompañan a los procesos de democratización por la vía electoral. La incertidumbre es un rasgo inherente al cambio institucional. Cuando las instituciones cambian, "todo lo sólido se desvanece en el aire" (Berman, 1982). Todos los parámetros que confieren a los juegos coherencia y previsibilidad se convierten en variables: reglas, preferencias, expectativas, recursos y recompensas.¹³ Las situaciones de cambio de régimen caen presa de la misma incertidumbre fundamental.

Según la formulación clásica de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, las transiciones de un régimen autoritario suponen tiempos de "extraordinaria incertidumbre" e "indeterminación" (1986: 3, 5).¹⁴ Los procesos de democratización por la vía electoral no son la excepción. Si toma un curso prolongado, las incertidumbres de la transición se pueden nivelar, ya

¹³ "El cambio institucional implica por definición innovación política, y es difícil (si no es que imposible) conocer sus reglas, mucho más tener sobre ellas una teoría completa[...] Sean las leyes de diseño institucional incognoscibles o simplemente desconocidas, el problema del diseño institucional es demasiado importante para dejarlo fuera, [aunque] el estado actual de conocimiento sobre las instituciones justifica la falta de rigor teórico" (Tsebelis, 1990: 11).

¹⁴ Schedler (2001) analiza las implicaciones del énfasis sobre la incertidumbre para la delimitación de las fronteras, tanto de las transiciones democráticas como de los procesos de consolidación democrática.

que los actores están en condiciones de aprender la dinámica de cambio de régimen en ciclos repetidos de conflicto. No obstante, las rutas electorales hacia la democracia se ven particularmente afectadas por la triple incertidumbre que se deriva de su naturaleza anidada. En el juego de dos niveles de la democratización por la vía electoral, los actores afrontan la incertidumbre de las reglas tal como se definieron en el nivel del metajuego; la incertidumbre de las recompensas y las correlaciones de poder, tal como se definieron en el nivel del juego; y la incertidumbre de cómo interactúan los dos niveles. Si bien la incertidumbre de las reglas futuras (y sus consecuencias) es inherente a los procesos de cambio institucional, la incertidumbre tanto diagnóstica como causal de las relaciones de poder exige una explicación.

Los votos y los escaños representan las recompensas básicas del juego electoral. También constituyen una medida fundamental del poder entre gobierno y partidos de oposición. El poder, la "variable reina" de la ciencia política, está en el núcleo mismo de los estudios contemporáneos de la transición. La bibliografía especializada ha analizado los procesos de cambio de régimen básicamente como una función de (cambiantes) correlaciones de poder. La mayoría de los esquemas de clasificación de las transiciones democráticas captan correlaciones de poder. En ellos se subrayan las relaciones de poder entre actores de élite y actores de masas (transiciones "desde arriba" frente a transiciones "desde abajo"), o entre régimen y oposición ("reforma" frente a "ruptura").¹⁵ Desde luego, la fuerza electoral no es la única medida de correlaciones de fuerzas entre gobernantes y oposición. Otras divisas de poder, como el dinero y la violencia, pueden anular el peso de los votos; no obstante, la competitividad electoral representa un indicador de poder que es específico y específicamente relevante para las rutas electorales hacia la democracia. También sirve como un indicador aproximado, indirecto, para algunas variables interrelacionadas que los actores regularmente incorporan en sus estrategias anidadas. La intensidad de la competencia electoral se relaciona estrechamente, ante todo, con la necesidad percibida de legitimación del régimen; con los costos de reprimir a los actores de la oposición; y con la capacidad de organización de los partidos de oposición, incluida su capacidad para monitorear las votaciones y defender sus victorias. Por desgracia, sin embargo, en los juegos de democratización por la vía electoral, tanto los niveles como las consecuencias de la competitividad electoral son difíciles de estimar.

¹⁵ Para un resumen de varias propuestas conceptuales coincidentes, véase Huntington (1991: 114).

La incertidumbre acerca de la correlación de fuerza de los partidos en la arena electoral se agudiza particularmente antes de las primeras elecciones, cuando los actores tienen pocas claves para predecir las decisiones que los votantes tomarán el día de los comicios. Pero, de hecho, es durante la transición entera cuando la “medición” de la competitividad interpartidaria es más que nada un ejercicio de adivinanza informada. Después de la transición, una vez que la niebla de la incertidumbre se ha disipado bajo el sol de resultados creíbles, es fácil determinar las correlaciones de poder. En contraste, durante la transición misma, la competitividad electoral percibida, la esperada, la revelada y la real suelen divergir.

Mucho se ha escrito sobre los errores de cálculo que cometen los gobernantes autoritarios que, después de haber convocado a elecciones con la firme expectativa de ganarlas, terminan perdiéndolas. Mucha menos atención se ha prestado a los posibles errores de cálculo electoral de parte de los partidos de oposición. Los opositores al régimen a veces sobreestiman su propia popularidad y les cuesta trabajo aprender que los ciudadanos, por su propia y libre voluntad, puedan llegar a ratificar a los gobernantes autoritarios en ejercicio. A veces, su bien fundada desconfianza en las instituciones amplifica su margen de error. Cuando desconfían de los resultados oficiales de la elección, así como de las encuestas de opinión pública, tienen que medir su propia popularidad basándose en evidencia episódica de dudosa confiabilidad. Por ejemplo, los líderes de la oposición croata tuvieron que vencer “la megalomanía que daba por segura la obtención de victorias aplastantes sin estrategias electorales” (Pusi_, 1998: 120). Sin embargo, sea falso o exacto, demasiado optimista o demasiado pesimista, lo que cuenta para la interacción estratégica entre gobierno y oposición no es el nivel “real” sino el nivel percibido de competencia. Ahora bien, ¿cómo reaccionan los actores ante los diferentes niveles de competitividad (percibida)?

Es intuitivamente admisible que las correlaciones de fuerzas determinen las estrategias de los actores en los dos niveles del juego. Las investigaciones existentes parecen apoyar esta intuición. Por ejemplo, Fabrice Lehoucq e Iván Molina (2002) han encontrado, en su estudio pionero sobre el fraude electoral en Costa Rica antes del advenimiento de la democracia, que “las denuncias de fraude a gran escala” indicaban “el fin de la política de partidos no competitivos”. Con el aumento de la competencia interpartidista, los partidos encontraron “incentivos” cada vez mayores “para cometer y denunciar actos de fraude”. A medida que la lucha por los puestos de elección se intensificó, “los intentos de rellenar las urnas se volvieron más descarados”.¹⁶ No

¹⁶ Las citas son de las pp. 333, 144 y 133 en la versión manuscrita del 12 de abril de 2000.

sólo los mecanismos de manipulación, sino también su intensidad y su denuncia, cambiaron en respuesta a la creciente competencia electoral.

La evidencia proveniente de las nuevas democracias sugiere, sin embargo, que los niveles de competencia electoral no tienen consecuencias lineales; más bien, la competitividad parece tan indeterminada en sus efectos como aquellos “mecanismos sociales” que provocan cualquiera de las varias cadenas causales “mutuamente incompatibles” (Elster, 1998: 46).¹⁷ Cualquier nivel de competitividad puede constituir una razón convincente para cualquier tipo de respuesta estratégica. Puede motivar la reforma o la cerrazón de parte del gobierno, así como protestas o aceptación de los partidos de oposición.

Desde la perspectiva del gobierno autoritario, la competencia es la madre del fraude electoral. Cuando los partidos de oposición emergentes amenazan los monopolios de poder, los partidos gobernantes sienten la tentación de contener la incertidumbre democrática de las elecciones mediante maniobras de manipulación. Pero puede ocurrir lo contrario; la competencia también puede ser la madre de la reforma electoral. En ocasiones, cuando las fuerzas de oposición en ascenso ejercen presión sobre los partidos gobernantes, éstos acceden a hacer concesiones democratizadoras a fin de aminorar las protestas políticas y legitimar su mantenimiento en el poder. En la transición de México, el impacto no lineal de la creciente competencia interpartidista ha sido bastante evidente. En el decenio de 1980, el régimen respondió a la naciente competitividad del conservador Partido Acción Nacional (PAN) pisando el freno del fraude electoral. Posteriormente, durante los años noventa, la fuerza de los partidos de oposición fue crucial para conseguir que se aceptaran reformas de gran envergadura para tener elecciones limpias. Pero no es sólo que los altos niveles de competencia interpartidista conduzcan a la manipulación o a la integridad electorales. Lo mismo sucede con bajos niveles de competencia. Cuando los partidos de oposición son débiles, el gobierno puede distorsionar el proceso electoral con impunidad, pero también puede abrir el proceso sin arriesgarse a perder nada en el futuro previsible. Mientras altos niveles de competencia pueden conducir tanto al “fraude defensivo” como a la “reforma defensiva”, bajos niveles de competencia pueden

¹⁷ Elster contrasta tales mecanismos “tipo A”, que generan alternativamente uno u otro efecto, con mecanismos “tipo B”, que generan efectos contradictorios de manera simultánea. Tales mecanismos “afectan una variable independiente en direcciones opuestas, lo cual deja indeterminado el efecto neto” (Elster, 1998: 46). La competitividad electoral, empero, no es un mecanismo sino una variable. Como lo esbozamos más adelante, el “mecanismo social” que la vuelve una variable contradictoria es el cálculo estratégico.

provocar tanto "fraudes preventivos" como "reformas preventivas". Durante la década pasada, los últimos bastiones de la hegemonía priista en los estados de la federación mexicana produjeron ambos tipos de respuesta a la debilidad opositora. Algunos gobernadores se valieron de su posición cómoda y segura para promover la reforma, y otros para hostigar a los partidos de oposición, colonizar las instituciones electorales y explotar los recursos estatales con fines partidistas.

Para los partidos de oposición, los diferentes niveles de competitividad electoral exigen decisiones igualmente "agonizantes" (O'Donnell y Schmitter, 1986: 3). Si los partidos opositores son débiles, tienen poco que perder boicoteando una elección; pero también tienen poco que perder si participan. Sea que boicoteen o que entren en el juego, pueden terminar con las manos vacías en cualquiera de los dos niveles. En cambio, si los partidos de oposición son fuertes, tienen mucho que ganar participando, pero también mucho que perder si les roban la victoria mediante el fraude electoral. Si boicotean, tal vez obliguen a los gobernantes a dar pasos democratizadores en el metanivel de la reforma electoral, aunque tal vez no. Si participan, quizá avancen en el nivel del juego, pero también puede ser que no.

La razón de la indeterminación causal de la competitividad electoral es simple. El nivel de competencia funciona como un botón de mando que aumenta simultáneamente tanto la utilidad esperada como el costo esperado de la manipulación. Para el gobierno, tanto los beneficios como los costos potenciales de la manipulación aumentan a medida que aumenta la competencia, y lo mismo vale para la reforma democrática. De manera similar, para los partidos de oposición tanto los beneficios como los costos potenciales de salir del juego aumentan conforme aumenta la competencia, y lo mismo vale para su participación en el juego.

EL MANEJO DE LA AMBIVALENCIA

Los partidos contendientes pueden tratar de reducir la ambivalencia y la incertidumbre asociadas a las rutas electorales hacia la democracia ideando estrategias "mixtas" o privilegiando uno de los niveles del juego. Para empezar, ambas partes tienen amplias oportunidades de combinar estrategias. De hecho, los partidos de oposición disponen de una salida fácil para resolver el dilema de que su participación en el juego electoral pueda legitimarlo o democratizarlo. Pueden aceptar competir en la arena electoral, reservándose al mismo tiempo el derecho a protestar contra los resultados de los comicios. Mediante su participación pueden aumentar su competi-

vidad; mediante sus protestas pueden mejorar las condiciones de la competencia. En México, entre principios de los años ochenta y mediados de los años noventa, fue precisamente la combinación persistente de participación electoral y protesta poselectoral por parte de los partidos de oposición lo que mantuvo en movimiento la prolongada transición del país.

También los gobernantes autoritarios pueden combinar decisiones estratégicas aparentemente contradictorias. Tomando como base el “menú de la manipulación” antes expuesto, queda claro que elegir entre la manipulación electoral y la integridad electoral no es una decisión binaria. Los gobernantes no tienen por qué elegir una u otra, cuando pueden tomar una ruta intermedia. Pueden tratar de afinar la manipulación escogiendo sólo ciertas opciones del menú. Pueden hacer concesiones parciales para mejorar su reputación, pero tomando (o dejando inamovibles) ciertas “precauciones auxiliares” que contengan la incertidumbre democrática. Su esperanza será cosechar los frutos de la legitimidad mediante reformas selectivas, al mismo tiempo que controlar sus riesgos por medio de sesgos igualmente selectivos.

En Malasia, por ejemplo, la integridad relativa de la administración electoral “enmascara” (Case, 1996: 448) graves restricciones a las libertades civiles y políticas. En la Costa Rica predemocrática, la introducción del voto secreto canceló los mecanismos tradicionales de control, lo cual condujo a los partidos a apoyarse en transgresiones más serias a las normas democráticas (Lehoucq y Molina, 2002). En ciertos momentos de la transición mexicana, las reformas para eliminar el fraude electoral se acompañaron de las reformas a las reglas de representación que favorecieron al partido gobernante, el PRI. Posteriormente, como los dirigentes locales del PRI ya no pudieron recurrir al fraude electoral, su estrategia de control cambió, aunque sin demasiado éxito, del robo de votos a la compra de votos (Schedler, 2000: 13-14).¹⁸

La combinación de estrategias es una técnica para reducir la complejidad del juego. Otra posibilidad es que los partidos contendientes privilegien un nivel de juego sobre el otro. De esta manera, los partidos de oposición pueden apostar a mejorar su competitividad mediante triunfos electorales o a mejorar las condiciones estructurales por medio de la reforma electoral. Más allá de las divergencias ideológicas, las profundas dife-

¹⁸ Retomando la distinción de Jon Elster de mecanismos causales introducida en la nota previa, cuando el gobierno mezcla estrategias en respuesta a las crecientes presiones de la oposición, la competencia electoral se transforma de un “mecanismo tipo A” que produce alternativamente la reforma o la clausura en un “mecanismo tipo B” que implica simultáneamente tanto movimientos democratizadores como autoritarios.

rencias estratégicas que separaron al PAN del Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante buena parte de la transición mexicana puede interpretarse de esta manera. El PAN concentró sus esfuerzos en acumular fuerza en el juego electoral (que se traduciría a la larga en su capacidad mejorada para cambiar las reglas formales así como las prácticas informales), mientras que el PRD se centró en lograr avances institucionales mediante la reforma electoral (que se traduciría a la larga en su capacidad mejorada para ganar elecciones).¹⁹ Nótese que privilegiar un nivel de juego sobre el otro no es lo mismo que separar los niveles. Sólo cuando cortan las conexiones entre los niveles los partidos de oposición se pueden llegar a dividir—siguiendo una distinción propuesta por Todd Eisenstadt (2000: 6)—en partidos netamente “clientelares” (que buscan triunfos sin preocuparse por las instituciones electorales) y partidos inmaculadamente “antirrégimen” (que buscan reformas sin preocuparse mucho por la competencia electoral misma).

El gobierno, por su lado, suele tratar de contener a los partidos de oposición recién surgidos desconectando la competencia electoral de la reforma electoral. Rutinariamente tacha de falsas las críticas a las condiciones prevalecientes en la contienda y en la gobernación electorales alegando que los partidos de oposición boicotean o impugnan elecciones sólo porque son impopulares, además de antidemocráticos. Atribuyendo las quejas de la oposición a actitudes antidemocráticas más que a condiciones antidemocráticas, tratan de quitarle al juego su naturaleza anidada, para convertirlo en un juego de un solo nivel.

Dado que los actores a menudo difieren en cuanto a su tolerancia, así como respecto de su manejo estratégico de la ambivalencia electoral, cada uno de los puntos críticos de decisión en el ciclo electoral puede introducir tensiones en el seno de los mismos actores. Cada una de las decisiones dilemáticas puede conducir a escisiones y provocar que surja “el clásico juego de transición de cuatro jugadores” (Linz y Stepan, 1996: 265). Los dilemas sucesivos que ambos grupos de actores afrontan pueden conducir a los gobernantes autoritarios a dividirse en “duros” y “blandos”, mientras que los demócratas se pueden dividir en “radicales” y “moderados”. Ambos subgrupos mantienen diferentes grados de aversión hacia la ambivalencia electoral; los de línea dura son enemigos de la incertidumbre, los de línea blanda menos; los radicales son enemigos de la ambivalencia electoral, los moderados menos; los “puristas” de ambos lados se muestran reticentes a

¹⁹ Explicaciones complementarias subrayan, por ejemplo, los electorados socialmente diferentes de los dos partidos (Eisenstadt, 1999) o sus diferentes grados de aversión al riesgo (Loaeza, 2000).

participar en el juego de dos niveles de las elecciones ambivalentes, los moderados menos.²⁰

CONCLUSIÓN

Cuando los gobernantes autoritarios convocan a elecciones viciadas, inauguran “juegos anidados” en los cuales la competencia por los votos y la lucha por la reforma electoral van de la mano. Después de presentar las técnicas de manipulación que los nuevos autócratas electorales pueden utilizar, el artículo analizó la lógica política de estos juegos de dos niveles de democratización por la vía de los comicios. Se expuso a grandes rasgos la interacción causal y estratégica entre competencia y reforma electorales, y se describieron someramente la ambivalencia estructural, la incertidumbre dinámica, las decisiones estratégicas, la interdependencia estratégica y los dilemas estratégicos que el juego entraña. En el artículo se introdujo la idea de juego “anidado” de dos niveles como una herramienta heurística para el estudio comparativo de las rutas electorales hacia la democracia. En la “tercera ola” de democratización global, varios países han pasado por procesos de democratización por dicha vía. En todo el mundo, desde Brasil hasta México, desde Polonia hasta Armenia, desde Senegal hasta Kenia, desde Malasia hasta Taiwán, los actores políticos han estado participando en el ambivalente juego de la competencia por votos y escaños y la lucha simultánea por las reglas electorales. Hasta hoy, los especialistas de cada país y región se han inclinado a tratar estas experiencias dispersas como excepcionales. El concepto de juego de dos niveles ofrece una herramienta analítica que puede guiar la comparación sistemática entre estos casos aparentemente diferentes. Bajo la premisa de un proceso de democratización impulsado primeramente desde la arena electoral, permite identificar sus variables clave: los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos. De hecho, el modelo puede incluso servir de guía fructífera para estudiar el movimiento inverso: la erosión de la democracia mediante círculos viciosos de manipulación electoral que dan origen al dominio del partido gobernante y viceversa.

Traducción de LAURA MANRÍQUEZ

²⁰ Véase la formulación original de este esquema 2 _ 2 de actores de transición en el contexto de las transiciones “clásicas”, en O'Donnell y Schmitter (1986: 15-17, 24, 63, 71).

REFERENCIAS

- Barkan, J.D. (2000), "Protracted Transitions among Africa's New Democracies", *Democratization*, vol. 7, núm. 3, pp. 227-243.
- Barkan, J.D. y N. Ng'ethe (1998), "Kenya Tries Again", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, pp. 32-48.
- Berman, M. (1982), *All that Is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*, Nueva York, Penguin Books.
- Boroumand, L. y R. Boroumand (2000), "Is Iran Democratizing? Reform at an Impasse", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 114-128.
- Bremmer, I. y C. Welt (1997), "Armenia's New Autocrats", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, pp. 77-91.
- Brumberg, D. (2000), "Is Iran Democratizing? A Comparativist's Perspective", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 129-134.
- Case, W.F. (1996), "Can the 'Halfway House' Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries", *Comparative Politics*, vol. 28, núm. 4, pp. 437-464.
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Diamond, L. y M.F. Plattner (2000), "Is Iran Democratizing?", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 107-113.
- Di Palma, G. (1990), *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.
- Eisenstadt, Todd A. (1999), "Weak Electoral Institutions or Legacies of Social Conflict? Modeling Causes of Mexico's Local Post-Electoral Mobilizations, 1989-1998", 95a Reunión Anual, American Political Science Association (APSA), Atlanta, 2-5 de septiembre.
- Eisenstadt, Todd A. (2000), "Eddies in the Third Wave: Protracted Transitions and Theories of Democratization", *Democratization*, vol. 7, núm. 3, pp. 3-24.
- Elster, J. (1998), "A Plea for Mechanisms", en P. Hedström y R. Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 45-73.
- Gyimah-Boadi, E. (1999), "Institutionalizing Credible Elections in Ghana", en A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, pp. 105-121.
- Hirschman, Albert O. (1995), *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Huntington, S.P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK, University of Oklahoma Press [versión en castellano: *La ter-*

- cera ola: la democratización a finales del siglo XX, traducción de Josefina Delgado, México, Paidós, 1994].
- Joseph, R. (1998a), "Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, pp. 3-17.
- Joseph, R. (1998b), "Is Ethiopia Democratic? Oldspeak vs. Newspeak", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 4, pp. 55-61.
- Lamounier, B. (1989), "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", en A. Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 43, 79.
- Lehoucq, Fabrice E. e I. Molina (2002), *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, S. (1999), "Fujimori and Post-Party Politics in Peru", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, pp. 78-92.
- Linz, J.J. y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Loaeza, S. (2000), "Uncertainty in Mexico's Protracted Transition: The National Action Party and Its Aversion to Risk", *Democratization*, vol. 7, núm. 3, pp. 93-116.
- McFaul, M. (2000), "Russia under Putin: One Step Forward, Two Steps Back", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 3, pp. 19-33.
- Mizrahi, Y. (1995), "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, pp. 177-205.
- Molinar Horcasitas, J. (1991), *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Monga, C. (1997), "Eight Problems with Africans", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 3, 156-179.
- Mozaffar, S. y R. Vengroff (2002), "A 'Whole System' Approach to the Choice of Electoral Rules in Democratizing Countries: Senegal in Comparative Perspective", *Electoral Studies*, núm. 21, pp. 601-616.
- Mozaffar, S. y A. Schedler (2002), "The Comparative Study of Electoral Governance", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 5-27.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Pastor, R.A. (1998), "Mediating Elections", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 1, pp. 154-163.
- Pastor, R.A. (1999), "The Role of Electoral Administration in Democratic Transi-

- tions: Implications for Policy and Research", *Democratization*, vol. 6, núm. 4, pp. 1-27.
- Prud'homme, J.F. (1999), "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico, 1988-1994", en W.A. Cornelius, T.A. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 343-360.
- Przeworski, A., M.E. Alvarez, J.A. Cheibub y F. Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pusić V. (1998), "Croatia at the Crossroads", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 1, pp. 111-124.
- Reynoso, D. (2000), "Distritos y escaños: malaportamiento y representación partidaria en perspectiva comparada", México, FLACSO, tesis de doctorado.
- Santiuste, Santiuste (2000), "Del monopolio del poder a la competencia electoral: la incompleta transformación del FSLN", México, FLACSO, tesis de doctorado.
- Schedler, A. (2000), "Mexico's Victory: The Democratic Revelation", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 5-19.
- Schedler, A. (2001), "Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation", *Democratization*, vol. 8, núm. 4, pp. 1-22.
- Schedler, A. (2002), "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, pp. 36-50.
- Shain, Y. y J.J. Linz (1995), *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sithole, M. (1997), "Zimbabwe's Eroding Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 1, pp. 127-141.
- Sivan, E. (1997), "Constraints and Opportunities in the Arab World", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 2, pp. 103-113.
- Sivan, E. (2000), "Arabs and Democracy: Illusions of Change", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 3, julio de 2000, pp. 69-83.
- Skidmore, T.E. (1989), "Brazil's Slow Road to Democratization: 1974-1985", en A. Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 5-42.
- Snyder, J. (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, W.W. Norton.
- Talbi, M. (2000), "Arabs and Democracy: A Record of Failure", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 3, pp. 58-68.
- Tsebelis, G. (1990), *Nested: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Whitehead, L. (1999), "The Drama of Democratization", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, pp. 84-98.

- Wiseman, J.A. (1998), "The Gambia: From Coup to Elections", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, pp. 64-75.
- Youngers, C.A. (2000), "Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori", Washington, D.C., Washington Office on Latin America.
- Zakaria, F. (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6, pp. 22-43.