

## **I. ENFOQUES TEÓRICOS**

# Una defensa de la concepción minimalista de la democracia \*

ADAM PRZEWORSKI\*\*

*Resumen: Este artículo es una defensa de la concepción schumpeteriana "minimalista" de la democracia, como un sistema en el cual los gobernantes son elegidos a través de elecciones competitivas. Contrariamente a lo esperado, no existen razones de peso para pensar que si los gobernantes son electos de esta manera las decisiones políticas serán racionales, los gobiernos representativos, o la distribución de los ingresos igualitaria. Sin embargo, el hecho mismo de que la democracia permite la alternancia del poder puede hacer que las fuerzas políticas resuelvan sus conflictos de manera pacífica. Siguiendo a Popper, la democracia es el único sistema en el que los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobiernos sin el derramamiento de sangre. No obstante, la postura popperiana no basta, pues la democracia sólo permanece bajo ciertas condiciones económicas e institucionales. Así, una concepción minimalista de la democracia no evita la necesidad de pensar en su diseño.*

*Abstract: The paper is a defense of the "minimalist", Schumpeterian, conception of democracy as a system in which rulers are selected by competitive elections. Contrary to widespread expectations, there are no good reasons to think that if rulers are selected through contested elections then political decisions will be rational, governments will be representative, or the distribution of income will be egalitarian. Yet the very fact that democracy enables alternation in power may induce political forces to process their conflicts in a peaceful manner. In the spirit of Popper, therefore, democracy is the only system in which citizens can get rid of governments without bloodshed. In the end, however, the Popperian posture is not sufficient, because democracy endures only under some economic and institutional conditions. Thus, a minimalist conception of democracy does not alleviate the need for thinking about its design.*

*¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas... para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre?*

Bobbio, 1984:156.

## INTRODUCCIÓN

QUIERO HACER UNA DEFENSA DE UNA visión "minimalista", schumpeteriana, de la democracia, por medio de criterios minimalistas popperianos. Para la concepción schumpeteriana (1942), la democracia es sólo un sistema en el que los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas. Popper (1962:124), por su parte, defiende a la democracia como el único sistema mediante el cual los ciudadanos pueden deshacerse de un gobierno sin que se llegue a un derramamiento de sangre.

\*Versión revisada de un trabajo presentado en la conferencia "Rethinking Democracy for a New Century", Universidad de Yale, 28 de febrero y 2 de marzo de 1997. Agradezco los comentarios de Joshua Cohen, Fernando Limongi, Bernard Manin, Alberto Paredes, Ignacio Sánchez-Cuenca y James Vreeland.

\*\* Dirigir correspondencia a Department of Politics, New York, N. Y., 10003. Tel. (212) 998-3707; fax (212) 995-4184.

Por “concepción” me refiero a una descripción que tiene connotaciones de valor, en la que el paso de lo empírico hacia lo valorativo se considera por definición. A pesar de que Schumpeter (1942:269), en una contradistinción de la doctrina clásica, dice que él nos ofrece “otra teoría que está mucho más próxima a la realidad y, al mismo tiempo, salva del naufragio mucho de lo que los defensores del método democrático entienden realmente por esta expresión”, al igual que con Skinner (1973:299), creo que Schumpeter va más allá, pues al definir el sistema que describe como “democracia”, recurre no sólo a intuiciones valorativas sino también empíricas asociadas con este término. Uno podría fácilmente decir que “un sistema en donde todo lo que hacen los individuos es escoger entre élites nada tiene que ver con la ‘democracia’, la cual es un sistema en donde los individuos gobiernan”. De hecho, Dahl (1971:8), quien está de acuerdo con casi toda la definición schumpeteriana, evita comprometerse reservando el concepto de “democracia” al ámbito de lo ideal e inventando un neologismo para designar este fenómeno en el mundo real: “en tanto que (desde mi punto de vista) ningún sistema amplio en el mundo real es totalmente democrático” —argumenta Dahl—, “prefiero llamar a los sistemas del mundo real [...] poliarquías”. Así pues, para defender la concepción schumpeteriana de la democracia necesito hacer dos cosas: argumentar que su descripción empírica es correcta y demostrar que lo que Schumpeter describe amerita ser valorado en forma positiva.

En tanto que ni la posición que trato de defender ni el reclamo a su favor son algo nuevo, de qué los defiendo, entonces. En la búsqueda de innumerables definiciones uno descubre que la democracia se ha convertido en el altar en donde todos cuelgan su *ex voto* favorito. Casi todos los aspectos normativamente deseables de la vida política, y a veces social y económica, son vistos como intrínsecos a la democracia: representación, rendición de cuentas, igualdad, participación, justicia, dignidad, racionalidad, seguridad, libertad [...] y así sigue la lista. Continuamente se nos dice que “a menos que la democracia sea x o genere x entonces [...]”. La omisión rara vez se explicita, pero se insinúa que un sistema en donde los gobiernos son elegidos, a menos que el criterio x se cumpla no merece ser llamado “democracia”, o que la democracia en el sentido mínimo no durará, a menos que el criterio x sea satisfecho.<sup>1</sup> El primero de estos reclamos es de tipo normativo, aunque a menudo se esconde detrás de una definición. El segundo reclamo es de tipo empírico.

Ahora bien, desde el punto de vista normativo nos preocuparíamos en primer lugar por x y concebiríamos algún método para lograr que resultara moralmente neutro. Pero entonces, la ausencia de x hablaría en contra de ese método. Por ejem-

<sup>1</sup>Entre la abundante cantidad de artículos citados dentro de esta corriente, están los de Weffort (1992) y Schmitter y Karl (1991), pero la frase es ubicua. Aquí Shapiro (1996:108) dice, “Si la democracia no funciona para mejorar las circunstancias de aquellos que apelan a ella, su legitimidad como sistema político se verá atrofiada”. Aun Kelsen (1988:38) plantea la advertencia de que “la democracia moderna no vivirá a menos que el parlamento se muestre como un instrumento apropiado para la solución de las cuestiones sociales del momento”.

plo, uno podría afirmar, como lo hace Skinner (1973: 303), que un sistema en el que sólo algunos gobiernan no se puede definir como una genuina “democracia”, aun cuando sea una oligarquía competitiva. Pero si las elecciones tienen valor por sí mismas,<sup>2</sup> entonces aparece la pregunta de si hay buenas razones para esperar que el método de selección de gobiernos tenga consecuencias causales en cualquier otra cosa. Si no existen buenas razones, la crítica al minimalismo es puramente persuasiva. Si las elecciones son importantes y si no causan x, la ausencia de x no es suficiente para rechazar a las elecciones como un rasgo definitorio de la democracia. Lamentarlo, tal vez, pero no rechazarlas.

Sin embargo, desde una perspectiva empírica, puede ocurrir que sistemas basados en elecciones competitivas no sobrevivan a menos que se mantengan algunas x. Si la democracia debe generar algunas condiciones —digamos “altos salarios y alfabetismo”, como diría J. S. Mill— sólo para perdurar, entonces deja de funcionar la defensa minimalista de la concepción mínima. Se necesita algo más que elecciones para que éstas puedan celebrarse. Estos son básicamente los lineamientos del trabajo.

#### TEOREMAS DE LA DEMOCRACIA

¿Existen buenas razones para pensar que si los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas, las decisiones políticas serán racionales, los gobiernos representativos y la distribución del ingreso igualitaria?

Por “teoremas” entiendo proposiciones como “si los gobiernos son elegidos por medio de elecciones libres y competitivas, entonces [...]”. Las consecuencias que yo discuto aquí no son los únicos resultados de interés. Podemos preguntarnos si los gobiernos que son elegidos obedecerán las leyes, si sus acciones serán limitadas, en el sentido de que nunca harán ciertas cosas a los ciudadanos, si las leyes aprobadas por legislaturas electas nunca serán dañinas para la colectividad [...], dejo la lista abierta como invitación al lector.

Tal vez las respuestas a dichas preguntas están condicionadas a ciertas características institucionales que no son universales a todas las democracias: por ejemplo, los gobiernos pueden ser representativos sólo en sistemas caracterizados por la “claridad de la responsabilidad” (Paldam, 1991; Powell y Whitten, 1993), lo cual es en sí mismo un resultado de reglas electorales mayoritarias. Sin embargo, aun si mi grial sagrado es el diseño institucional, no considero dichas variaciones de manera sistemática. Siempre me pregunto si las elecciones son *suficientes* para generar determi-

<sup>2</sup> No estoy seguro de cómo este argumento se relaciona con la noción de Shapiro (1996) de democracia, como un “bien fundacional subordinado”. Si la democracia es “fundacional” debido a que otras cosas positivas le seguirán, entonces no creo que sea fundacional. A la vez, aunque estoy de acuerdo con que la democracia no es ni el único ni el más alto de los bienes universales, no estoy seguro a qué valores se “subordina”.

nados resultados. Así, aunque asumo que todas las condiciones que Dahl (1971) planteó para definir a las elecciones como competitivas son pertinentes, mi objetivo es examinar sólo las consecuencias de que los gobiernos sean libremente electos, independientemente del método de la elección, de otras características institucionales, de tradiciones culturales o bien de condiciones sociales.

Mi método es ecléctico y oportunista, lo que significa que los "teoremas" no deben tomarse muy en serio. Cuando la estructura del problema es suficientemente clara, me apoyo en argumentos deductivos. Cuando existe evidencia empírica sistemática, confronto los "hechos". Pero no dejo de confiar en las autoridades, ni de buscar intuiciones en acontecimientos históricos particulares o simplemente de afirmar mis creencias.

#### DEMOCRACIA Y RACIONALIDAD

*¿Es racional la democracia, en el sentido que el siglo XVIII le dio al término?*

Ésta es una pregunta que tiene tres vertientes: 1) *existencia*. ¿Existe algo que puede ser considerado como una máxima de bienestar para la comunidad política?, ¿algún Estado en el mundo que sea mejor para todos: voluntad general, el *voeu national*, el bien común, el interés público?; 2) *convergencia*. Si existe, ¿puede entonces identificarlo el proceso democrático?, y 3) *singularidad*. ¿Es el proceso democrático el único mecanismo que nos lleva a esta máxima?

La pregunta acerca de si la democracia es racional en el sentido de que satisface estas tres condiciones evoca cinco distintas respuestas, dependiendo de si: 1. *a)* tal máxima de bienestar está pensada para existir antes que, e independientemente de las preferencias individuales, *b)* está pensada para existir sólo como una función de las preferencias individuales, cualesquiera que éstas sean o *c)* está pensada para no existir en absoluto, ya sea debido a las diferencias de clases o a otras divisiones irreconciliables de la sociedad, y 2. si el proceso democrático está concebido para convergir hacia esta máxima.

Condorcet, como Rousseau,<sup>3</sup> creyó que el interés general está dado *a priori* y que el proceso democrático converge con él. Los conservadores de Francia e Inglaterra en los tiempos de la Revolución francesa, lo mismo que ideólogos contemporáneos de distintos autoritarismos, mantuvieron que tal máxima de bienestar, *a priori*, existía, pero que el proceso democrático no llevaba a ella. Teóricos económicos de la democracia, notablemente Buchanan y Tullock (1962), sostuvieron que el interés público es equivalente al veredicto del proceso democrático y que, por lo tanto, lo identifica. Arrow (1951) demostró que aunque esta máxima exista, ningún proceso

<sup>3</sup> Respecto de la relación entre Condorcet y Rousseau, véase el intercambio de Grofman y Feld (1983, 1989) con Estlund y con Waldron (1989), e *infra*.

de agregación del orden de las preferencias la revelará.<sup>4</sup> Finalmente, Marx y sus seguidores socialistas argumentaron que tal interés general no podía existir en sociedades divididas en clases sociales.

El argumento que funda la noción de que la democracia es racional en el sentido que hemos mencionado, fue adelantado por Condorcet en 1785 (1986): existe un estado del mundo que es mejor para todos, de ahí que haya una decisión “correcta”. Si cada individuo está dotado de razón, es decir, que es probable que cada persona vote a favor y no en contra de la decisión correcta, entonces es más probable que una asamblea tome la decisión correcta a que lo hagan los individuos por separado. Efectivamente, a medida que el tamaño de la asamblea aumenta en relación con la mayoría requerida para tomar una decisión, es casi seguro que la asamblea tomará la decisión adecuada. La regla de mayoría en una asamblea convierte este proceso en algo casi infalible.

El argumento de Condorcet, conocido como “teorema del jurado” (de ahora en adelante TJC), dice lo siguiente: asumamos que existe alguna decisión correcta para una comunidad política,  $D=C$ , y  $p=\Pr\{D=C\}$  es la probabilidad uniforme de que un individuo vote por la decisión correcta.  $P_n$  es la probabilidad de que una mayoría de una asamblea de tamaño  $n$ ,  $m=(n+1)/2$ , vote en la forma correcta; de ahí que  $P_n=\Pr\{\sum C > n/2\}$ . El teorema del jurado afirma que si  $p > 1/2$  entonces (i)  $P_n > p$ , y (ii)  $P_{n-1}$  como  $n - \infty$ . El cálculo nos demuestra que la convergencia es inmediata: con  $p = 0.55$ ,  $P_{399} = 0.98$ .

La intuición que subyace en este teorema se basa en la situación estilizada de un jurado que debe decidir si declara inocente o culpable a un individuo acusado de un crimen. Probablemente existe algo de verdad, dada la situación (culpabilidad o absolución), y el jurado únicamente pretende administrar la justicia. Cada miembro del jurado tiene la misma información y cada uno puede razonar de la misma forma. La probabilidad de que una mayoría (cualquier combinación de los miembros que sumen una mayoría) tome la decisión correcta es mayor que la probabilidad de que cada miembro del jurado lo haga de modo independiente.

Este teorema se puede extender en diferentes formas. Grofman, Owen y Feld (1983) lo generalizaron a una situación en donde las probabilidades individuales no son las mismas, como se vio con anterioridad. Ellos mostraron que cuando las probabilidades individuales están distribuidas de forma simétrica, con la media  $p > 1/2$ , el TJC sigue operando y la convergencia sigue siendo rápida. Su teorema implica que la competencia colectiva podría aumentar en relación con el tamaño de la asamblea, aun si este incremento disminuye la competencia individual promedio. Así pues, la democracia —decisiones colectivas hechas por medio del voto— tiende a producir decisiones superiores a las tomadas por individuos aislados, aunque el dictador sea extremadamente inteligente. Como ya hemos visto, en una asamblea

<sup>4</sup> Aunque no existe un mecanismo de agregación que garantice generar una única decisión social, puede existir una máxima única de bienestar sobre preferencias cardinales o con comparaciones interpersonales. *Cfr.* Sen (1995) y Roemer (1996).

del tamaño  $n = 399$ , en donde el individuo promedio tiene sólo 0.55 de probabilidades de votar en forma correcta y 0.98 de hacerlo bien por medio de la regla de mayoría, sólo un dictador con  $P_j > 0.98$  mejorará esta probabilidad. Suponiendo, además, que no exista en la población nadie tan inteligente como el dictador. Como vemos, hay un tendencia a que un número mayor de votantes estúpidos llegue a una decisión correcta que un puñado de inteligentes.<sup>5</sup>

El teorema de Condorcet y sus ramificaciones parecen proporcionar argumentos muy poderosos en favor de la racionalidad de la democracia. Al menos, cuando la información no cuesta nada,<sup>6</sup> las amplias asambleas que deciden por medio de la regla de mayoría, rebasan las capacidades de individuos que deciden de forma separada, así como las de un individuo tomando decisiones por todos o bien las de una oligarquía.

De esta manera, las implicaciones normativas del TJC son: si existe una decisión correcta para todos, es decir, si el proceso democrático es puramente "epistémico", tan sólo la búsqueda de la verdad, y si los individuos están dotados de razón, en el sentido preciso de que todos están más predispuestos a aceptar un proyecto socialmente benéfico que a rechazarlo, entonces la democracia es mejor que otras formas de tomar decisiones.

Pero ¿qué es lo que agrega el proceso de Condorcet? La fuerza normativa de TJC nace del resultado de, si  $p > 1/2$ ,  $P_n > p$ , es decir, la probabilidad de que una asamblea de tamaño  $n$  adopte la mejor decisión por medio de una simple regla de mayoría es mayor que  $p$ . Pero, ¿qué es  $p$ ? Si  $p$  es realmente la probabilidad de *votar* de forma correcta, entonces no tiene consecuencias más allá del proceso de votación que resulta en  $P_n$ : no nos provee de una evidencia contraria, pues es relevante sólo cuando las decisiones son tomadas de forma colectiva mediante el voto.<sup>7</sup> La afirmación "Si todo individuo vota de forma independiente [...]" no tiene sentido. La prueba de Ladha (1992) sobre el TJC es reveladora en este sentido: compara el valor esperado de las decisiones colectivas,  $nP_n$ , con el valor esperado de los éxitos, cuando cada individuo toma decisiones de modo independiente,  $np$ . Pero votar para hacer algo de forma colectiva y hacerlo de forma independiente no es lo mismo y se requiere que tenga la misma probabilidad.

<sup>5</sup> El TJC se basa en el supuesto de que cada individuo o el individuo promedio tiene suficiente racionalidad, por lo que la probabilidad de que vote correctamente es mayor que la mitad. Esto parece ser un supuesto bastante seguro, pero Waldron (1989) ofreció una serie de argumentos de por qué no podemos ser muy optimistas en este sentido. De hecho, un informe cuidadoso de este teorema hace explícito que cuando  $p < 1/2$ ,  $P_n < p$ , y  $p$  no como  $n \cdot p$ . Así, la toma de decisiones colectiva acentúa propensiones individuales hacia direcciones tanto buenas como malas. Si los individuos tienden a votar en contra de la decisión correcta, entonces, como dijo Karl Pearson: "[...] es más seguro confiar el negocio, si se puede hacer, en una persona estúpida, que en un comité de tontos" (citado en Berg 1993:4).

<sup>6</sup> Sah y Stiglitz (1988) consideran los costos de información, "evaluación de proyectos" en su lenguaje.

<sup>7</sup> Uno podría interpretar  $p$  como la probabilidad que un dictador escogido al azar tome la decisión correcta. Esta interpretación no puede, sin embargo, ser sostenida en la presencia de externalidades.

Supongamos que la decisión es tal que puede ser tomada por cada individuo de modo separado o de forma colectiva con un voto.<sup>8</sup> Si los individuos tomaran decisiones de forma descentralizada, decidiendo cada uno qué hacer, la colectividad llegaría a una situación que sería estrictamente inferior a un estado del mundo que podría alcanzarse si los individuos votaran y la decisión adoptada por medio del voto se hiciera cumplir por medio de la coerción. Supongamos que cada individuo decide de forma independiente si se vacuna o no contra una enfermedad contagiosa, con posibilidades de que la vacuna estimule el desarrollo de la enfermedad. Cada individuo preferiría no vacunarse si todos los demás (o un número de ellos) lo hicieran y el resultado sería que nadie se vacunaría y la enfermedad se extendería. Sin embargo, si los individuos votan por implantar la vacunación obligatoria, y deciden hacerlo en forma unánime, pocas gentes dentro del equilibrio centralizado sufrirían la enfermedad. Así, la gente ha sido obligada a vacunarse por su propio bien.

Para expresarlo en forma general (Runciman y Sen, 1965), cuando la estructura de los intereses de la sociedad es tal que el equilibrio de estrategias dominantes es ineficiente, la solución cooperativa no es la agregación estable de los intereses individuales. Esta solución representa el interés colectivo y los individuos votarán por ella si esperan que se hará cumplir, para que así otros no la abandonen. Sin embargo, esta solución es resultado de evaluar el resultado colectivo de *votos* individuales, pero no de *intereses* individuales, lo cual es el argumento de Estlund y Waldron (1989). Entonces, el teorema TJC no resuelve el problema de la suma de intereses, sino sólo la de los votos. La decisión colectiva sí identifica un interés común, pero éste no es un agregado de los intereses individuales, por la misma razón por la que votamos para autorizar la coerción sobre todos o sobre ciertos individuos, para que hagan aquello que no quieren hacer. Como argumenta Kelsen (1988:23), esta decisión colectiva no identifica la voluntad general, sino la voluntad de Estado: la voluntad de ejercer la ley y la coerción. Citando a Dunn (1996:29): “democracia es una (muy vagamente definida) forma de ser gobernado [...] no es, ni puede serlo, una forma alternativa a ser gobernado”.

Empero, el problema de identificar un interés común no se limita a una interdependencia estratégica en donde se requiere que la cooperación sea cumplida de modo colectivo. Si eso fuera todo, se podría argumentar lógicamente que existe un interés común en torno al cual se unen los individuos, y en tanto este interés sea privilegiado, cualquier otra opción será colectivamente subóptima. Ésta es una lectura del supuesto de Rousseau (1984:66) de que “si no hubiese un punto en el que todos los intereses concordaran, ninguna sociedad podría existir”. El verdadero asunto es que los intereses de diferentes individuos y grupos pueden estar en conflicto (Schmitt, 1988:13).

<sup>8</sup> Hay que hacer notar que Grofman y Owen (1986:94) definen a *p* como la probabilidad de “escoger la alternativa que es la opción de decisión con respecto a algún criterio único designado y por medio del cual las alternativas serán evaluadas”.



La diferencia entre el jurado y el electorado radica en que mientras el jurado se enfrenta a un problema que tiene una sola respuesta correcta para todos los individuos, para los electores distintas decisiones pueden ser correctas. Supongamos que los ciudadanos votan sobre un tema en particular: impuestos. Inevitablemente algunos ganarán y otros perderán en cualquiera de los caminos que decida tomar un gobierno. Esta diferencia hizo que Black (1958:163) concluyera que el TJC era irrelevante para la teoría de las elecciones:

Ahora bien, si existe mucho o poco qué decir en favor de una teoría de los jurados derivada de esta forma, parece que no hay nada en favor de una teoría de las elecciones que adopte este enfoque. Cuando un juez declara culpable o inocente a una persona es posible diseñar una prueba que, por lo menos en principio, pueda decirnos si esta decisión ha sido buena o mala. Pero en el caso de las elecciones esta prueba no es concebible y la frase "la probabilidad de lo acertado de la opinión de un elector" no tiene realmente significado alguno.

Miller (1986) trató de salvar al TJC de esta crítica. Abandonó el supuesto de que existe una "única decisión correcta" para todos los individuos y definió a la decisión correcta como aquella que favorece los intereses de cada elector. Así,  $p_i$  es la probabilidad de que un individuo vote en favor de sus intereses. Entonces Miller definió a la decisión correcta para la colectividad como la decisión que resultaría del voto mayoritario, si todos tuvieran la certeza de votar correctamente. Si  $p > 1/2$  es la misma para todos los votantes, el TJC se extiende de forma inmediata: el interés de la mayoría tendería a prevalecer. En una asamblea suficientemente amplia, la probabilidad de que prevalezca el interés de la mayoría es mayor que la competencia de votantes individuales, y se incrementa en  $n$  (número), aunque la convergencia sea más lenta. Existe, sin embargo, una importante diferencia entre el electorado y el teorema del jurado: mientras que la probabilidad de que prevalezca el interés de la mayoría es siempre mayor que la proporción de electores que votan por la posición mayoritaria, esta probabilidad no necesita ser mayor que la proporción de electores que votan correctamente (en apoyo a sus intereses) cuando  $n$  es pequeño.

Miller deja de ser un teórico "epistémico" (Cohen, 1986; Coleman, 1989): cuando la minoría pierde, no es porque esté peor informada sobre el bien común, sino porque sus intereses están en conflicto con los de la mayoría. La toma de decisiones colectiva puede favorecer a los intereses de la mayoría, pero éstos no son el interés general.<sup>9</sup> La solución de Miller resulta a todas luces poco satisfactoria. La promoción del interés de la mayoría no es lo mismo que la consecución de los intereses de todos los miembros de la comunidad política. En su respuesta a Estlund (1989) y Waldron (1989), Grofman y Feld (1989) no lograron una mejor argumentación; lo único que pudieron decir es que el interés común existe a veces. Así pues, el argu-

<sup>9</sup> La victoria de la mayoría puede maximizar la suma de los servicios individuales (Dahl, 1989:143) pero esta suma no incrementa el bienestar de cada individuo cuando existe un conflicto de intereses. No es el máximo de una función social de bienestar.

mento de Black se sostiene: parece ser que lo “correcto” de las decisiones colectivas no tiene un significado definitivo, cuando esta decisión consiste en la imposición de un interés sobre otro.

Esta conclusión será desafiada por quienes creen que los conflictos de interés pueden ser superados por medio de una discusión pública sobre cuestiones normativas. La “deliberación” es una visión en la cual, citando a Sieyès, la política “no es una cuestión de elección democrática, sino de proponer, escuchar, concertar, y cambiar de opinión, para lograr conformar en común una voluntad general”. Pero Cohen (1989:7) admite que no hay nada que garantice que la deliberación, aun si satisface todas las estipulaciones, (1989, 1997) conducirá a un consenso sobre el bien común. Manin (1987) concluyó que a pesar de que la deliberación lleva al más amplio acuerdo posible en un momento determinado, ahí se detiene, dejando los conflictos sin resolver. Y, tal vez, también las concepciones del bien común de dos grupos a quienes se ha hecho creer que sus conflictos de interés son más divergentes que los basados en deseos fragmentados por “algo”, usando un término de Hirschman. Después de todo, ésta ha sido precisamente la interpretación marxista del proceso deliberativo: que lleva a reconocer la identidad de clase y el carácter irreconciliable de los intereses de clase.

Aunque concluyo que no se puede esperar, en general, que las decisiones democráticas sean racionales, ésta no es una deficiencia del método —tomar decisiones colectivas por medio del voto— sino de la estructura de intereses subyacente. Cuando los intereses individuales son tan armoniosos que las decisiones individuales no generan externalidades, o son tan compatibles que existe un solo interés colectivo que todo mundo quiere que sea aplicado de manera general, la democracia genera decisiones racionales y lo hace mejor que otras formas de gobierno. Si la vida cotidiana de la democracia consiste en una perpetua riña entre políticos peleoneros, es porque los intereses están en disputa, y a menudo en conflicto.

#### LA REPRESENTACIÓN<sup>10</sup>

Los gobiernos son representativos si hacen lo que es mejor para la gente, y actúan en favor de los mejores intereses de, por lo menos, la mayoría de los ciudadanos. Existen cuatro posibles razones por las cuales los gobiernos representarán los intereses del pueblo:

- 1) Porque sólo aquellas personas con espíritu de servicio público se ofrecen para ejercer cargos públicos y se mantienen incorruptibles mientras ocupan un puesto.
- 2) Porque aunque los individuos que se ofrecen para ocupar cargos públicos tienen distintas motivaciones y capacidades —algunos son honestos y competentes y otros son bribones o bribones en potencia— los ciudadanos usan su voto en for-

<sup>10</sup> Esta sección está basada en el trabajo conjunto de Bernard Manin y Susan Stokes. Cfr. Manin, Przeworski y Stokes (1997).

ma efectiva para seleccionar a buenos candidatos, quienes se dedicarán a servir a la comunidad mientras ocupen sus cargos.

3) Aunque cualquiera que tiene un cargo público puede actuar para conseguir intereses o valores diferentes de los del pueblo y costosos para éste, los ciudadanos pueden usar su voto de manera efectiva para amenazar con la exclusión del gobierno y con dejar de gozar los frutos del poder a quienes se apartan del camino de la virtud.

4) La separación de poderes en el gobierno crea pesos y contrapesos de forma tal, que en su conjunto, actúan en favor del mejor interés del pueblo.

La primera razón no debe de ser desechada. Muchas personas que pretenden ocupar cargos públicos tienen espíritu de servicio y probablemente algunos trabajan en beneficio público mientras están en el poder. Si no considero dicha posibilidad es porque esta forma de asegurar la representación no es exclusiva de la democracia. Los dictadores pueden ser también representativos: si saben y buscan lo que su pueblo quiere, nada impide que lo hagan. La conexión entre democracia y representación no puede depender de la suerte. Una afirmación central de la teoría democrática es que la democracia ofrece mecanismos que sistemáticamente inclinan a los gobiernos a ser representativos.

Esta afirmación está muy extendida: la "representación", o los conceptos relacionados con ella, frecuentemente son considerados como la quintaesencia, cuando no definitorios de la democracia. Dahl (1971:1) ha observado que "una característica clave de una democracia es la respuesta permanente de los gobiernos a las preferencias de sus ciudadanos [...]"; Riker (1965:31) ha afirmado que "la democracia es una forma de gobierno en donde los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados [...]", mientras que Schmitter y Karl (1991:76) sostienen que "la moderna democracia política es un sistema de gobierno en donde los gobernantes son obligados por los ciudadanos a rendir cuentas de sus acciones en el ámbito público [...]".

Sin embargo, la representación es problemática. Los políticos<sup>11</sup> pueden tener metas, intereses o valores propios, disponer de información y emprender acciones que los ciudadanos no pueden observar o darles seguimiento, por lo menos a un

<sup>11</sup> La representación implica dos distintas formas de relación entre el agente y el principal: a) entre ciudadanos como principales y políticos electos como agentes, y b) entre políticos como el principal y burócratas no electos como agentes. Sin embargo, el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo puede ser indirecto, puesto que las instituciones democráticas carecen de mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. Los ciudadanos pueden, a lo sumo, considerar el desempeño de la burocracia cuando sancionan la conducta de los políticos electos. Como Dunn y Uhr (1993: 2) sugieren, parece ser que no sabemos siquiera cómo reflexionar acerca de la relación agente-principal involucrada en el control de los burócratas: "de ninguna manera es claro qué papel se espera que desempeñen los burócratas de alto rango en tanto representantes del pueblo. ¿Son agentes del gobierno o del pueblo? Si son agentes del primero, ¿son primeramente responsables ante el ejecutivo que les dio empleo, o ante el legislativo que les da presupuesto?" Así, aunque la burocracia supuestamente debe ser responsable ante los ciudadanos, a lo sumo rinde cuentas ante los políticos. Por eso, centro mi atención en la relación entre ciudadanos y políticos electos.

bajo costo. Los políticos pueden estar dispuestos a hacer todo lo posible para ser electos y reelectos, pueden buscar ganancias privadas del ejercicio público o, tal vez, pueden tener algunos objetivos bien intencionados que difieran de los buscados por los ciudadanos. Si tienen tales motivaciones, querrán actuar de un modo que los ciudadanos bien informados no desearían que lo hicieran. Inversamente, el pueblo puede ser un defensor ineficiente de sus propios intereses, y los políticos, sabiendo qué es lo mejor para el público, podrían, de cualquier manera, actuar de forma que no guste a los ciudadanos.

Sólo existen tres formas de evaluar si un gobierno es o no representativo, en el sentido de que actúa en favor de los mejores intereses del público: 1) si la gente (o por lo menos una mayoría, véase más abajo) tiene una sola voluntad, entonces el gobierno es representativo si cumple con esa voluntad; 2) si no existe tal voluntad, o si por lo menos no puede ser expresada como un mandato, un gobierno es representativo si satisface evaluaciones *ex post* de sus acciones como es evidente en su reelección, dado que los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses; 3) si las elecciones no expresan una voluntad *a priori*, ni certifican *ex post* la calidad de las acciones de un gobierno, entonces la representación queda como una cuestión de juicios educados aunque inevitablemente sujetos a la crítica de observadores informados.

A pesar de su fuerza de argumentación y sutileza, el análisis de Pitkin sobre la representación es incoherente. Supone que “normalmente los deseos de un hombre y lo que es bueno para él, coincidirán” (1967:156). Sin embargo, al mismo tiempo, afirma dos cosas: “que los representados carecen de una voluntad clara sobre la mayor parte de los asuntos, y que el deber de los representantes es hacer lo que es mejor para ellos, no lo que ellos quieren” (p. 163), y que la reelección “no es una prueba irrefutable de que se es un buen representante, sino cuando mucho prueba que los electores así lo piensan” (p. 165).

Pero si ni las instrucciones a futuro ni las evaluaciones retrospectivas de los electores pueden ser usadas como criterio para definir si el gobierno actúa en busca del mejor interés de sus ciudadanos, entonces ¿cómo podemos juzgar si un gobierno fue representativo? Si la gente sabe lo que es bueno para sí misma, entonces, tanto la obediencia a la voluntad futura como el veredicto retrospectivo se deben tomar como criterio para evaluar la calidad de las acciones de gobierno. Lo que es mejor para los representados debe ser lo ellos *dicen* que es mejor, ya sea en forma prospectiva o retrospectiva.

¿Pero qué ocurre si la gente no sabe qué es lo mejor para sí?<sup>12</sup> Invirtamos totalmente los supuestos del modelo principal-agente. Supongamos que los electores se preocupan sólo por la posibilidad de un cambio en sus condiciones de bienestar durante un periodo determinado de gobierno, mientras que a los representantes

<sup>12</sup> Sobre el argumento de que las preferencias individuales no son la mejor medida para evaluar el beneficio colectivo, *cf.* los ensayos de Sen y Williams (1982).

sólo les preocupa el futuro, o sea, el valor actual del bienestar futuro cuando el periodo llegue a su fin. La gente estará dispuesta a reelegir a un gobierno que corte todos los árboles del país si vive en una planicie mientras queden en pie algunos árboles; por su parte, el gobierno, sin tener intereses propios, sólo querrá hacer lo que la "gente debería querer" (Pitkin, 1967:162). Ahora bien, un mal gobierno sólo desea ser reelecto y satisfará la miopía del electorado, mientras que un buen gobierno valientemente irá a la derrota convirtiendo al país en un bosque. Como observó Schumpeter (1942:256): "Si los resultados que a largo plazo muestran ser satisfactorios para el pueblo constituyen una prueba de gobierno *para* el pueblo, entonces el gobierno *por* el pueblo, como lo concibe la teoría de la democracia, a menudo no logrará cumplirla".

Sin embargo, la pregunta permanece: si no es la gente, entonces ¿quién debe juzgar lo que es mejor para ella? Ésta no es una pregunta retórica. Stigler (1975) pensó que los economistas deben hacerlo (obviamente de su misma corriente); al declarar que el presidente Salvador Allende de Chile había sido "electo debido a la irresponsabilidad del pueblo", Henry Kissinger debió haber pensado que era él mismo. Yo creo que todos nosotros, estudiosos con compromisos políticos, hacemos juicios similares. Más aún, estas opiniones pueden estar fundamentadas: si tenemos puntos de vista sobre "lo que la gente debería querer" y si tenemos teorías sobre las consecuencias de las políticas gubernamentales, podemos elaborar juicios informados sobre ellos. Pero llegaremos a juicios diferentes, pues somos "personas", somos participantes más que observadores imparciales.

Con estos preparativos terminológicos, examinemos la relación entre elecciones y representación. En una perspectiva de las elecciones, su papel en inducir la representación es prospectivo; en otro, es retrospectivo. En la visión prospectiva, los partidos y los candidatos presentan propuestas de políticas durante las elecciones y explican de qué manera estas propuestas podrían afectar el bienestar de los ciudadanos. Los ciudadanos, por su parte, decidirán qué propuestas quieren que sean llevadas a cabo y cuál gobierno lo debe de hacer. Así, las elecciones emulan a la asamblea directa, y la plataforma victoriosa se convierte en el "mandato" a seguir para el nuevo gobierno. Desde el punto de vista retrospectivo, las elecciones sirven para llamar a cuentas a los gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas. Anticipando juicios retrospectivos de los electores, los gobiernos escogen políticas y emiten mensajes que, a su juicio, serán evaluados de forma positiva por los ciudadanos en la próxima elección. El rendir cuentas opera por medio de la anticipación de los gobiernos a la evaluación retrospectiva de los ciudadanos (Downs, 1957; Mayhew, 1974; Fiorina, 1981; Manin, 1995).

La concepción del mandato de la representación es un concepto muy extendido: académicos, periodistas y ciudadanos comunes se basan en ella como si fuera un axioma. Keeler (1993), por ejemplo, explica las más importantes reformas de política introducidas por Reagan, Thatcher y Mitterrand de la siguiente forma: sus respectivos países enfrentaron crisis económicas, los electores querían el cambio, expresaron este deseo en las urnas y sus respectivos gobiernos llevaron a cabo su mandato.

Sin embargo, tenemos que hacer dos preguntas: 1) ¿los electores siempre quieren que los gobiernos lleven a cabo mandatos?, y 2) ¿pueden los ciudadanos castigar a los gobiernos que los traicionan?

Si tanto los electores como los políticos están perfectamente informados, entonces los políticos ofrecen y los electores votan por una plataforma que maximice su bienestar. Si las condiciones exógenas se desarrollan de acuerdo con lo anticipado, entonces los electores querrán que los políticos triunfantes se adhieran a su mandato. Y si los políticos han propuesto políticas que de hecho prefieren los ciudadanos, éstos se adherirán a la propuesta de los políticos. Este modelo explica de forma adecuada el proceso de formación de políticas en Europa occidental (Klingeman, Hofferberet y Budge, 1994), y en Estados Unidos (Miller y Stokes, 1966; Page y Shapiro, 1992; Stimson, Mackuen y Erikson, 1995), lo cual no debe sorprender. La representación no es problemática cuando los políticos tienen preferencias de políticas, los electores votan por una plataforma cuya instrumentación maximiza su bienestar y las condiciones externas no cambian.

Empero, si los electores no están perfectamente informados, no pueden estar seguros de que la instrumentación del mandato es lo mejor para ellos. La gente no sólo puede tener miedo de sus propias pasiones sino que, si es racionalmente ignorante, debe saber que no sabe. Como escribió Lippmann (1956) sobre los ciudadanos, "su deber es poner a alguien en el puesto público pero no el de dirigir a quien ocupa el puesto". Y Schumpeter (1942), amonestó a los electores diciendo que ellos "deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política es problema de éste, y no de ellos. Esto quiere decir que el electorado debe evitar dar instrucciones a quien ocupa el cargo público sobre lo que debe hacer [...]". Por lo tanto, los ciudadanos pueden conceder cierta amplitud para que el gobierno ejerza su tarea y evaluarlo durante las elecciones. Cuando el gobierno anuncia que las condiciones objetivas son distintas de las que había anticipado, los electores ya no estarán seguros de que instrumentar el mandato responda todavía a sus intereses (cf. Stokes 1996, 1997, sobre "cambios de política"). Si la instrumentación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la amenaza de castigar a quienes se desvían de éste no será creíble. Tal vez, a los electores no les gusten los gobiernos que traicionan sus promesas, pero no castigarán a los políticos que lo hagan, si su situación mejora, y los políticos deben saber que pueden evitar el castigo por desviarse del mandato.

Aunque distintas consideraciones pueden alentar la adhesión a las promesas electorales, una característica notable de las instituciones democráticas, destacada por Manin (1995), es que los políticos no están obligados a cumplir su plataforma política en sistema democrático alguno. En ninguna democracia los representantes deben seguir instrucciones obligatorias. Ninguna constitución democrática permite la remoción por no cumplir con la plataforma política. Aunque son comunes las condiciones para la impugnación y los procedimientos para retirar el voto de confianza, nunca se dirigen hacia el incumplimiento de promesas. Los referendos nacionales obligatorios basados en iniciativas populares sólo se dan en Suiza y, en for-

ma más restringida, en Italia y Argentina. De esta manera, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, carecen de mecanismos institucionales para forzar a sus representantes a cumplir sus promesas. Y, por lo general, los ciclos electorales son amplios; en promedio 3.8 años para la legislatura y 4.9 años para los presidentes (Cheibub y Przeworski, 1997).<sup>15</sup> Los electores sólo pueden castigar a los políticos que abandonan los lineamientos del mandato en las elecciones siguientes, después de que se han vivido los efectos de esa traición. Puesto que tales juicios retrospectivos están inevitablemente influidos por los resultados producidos por la desviación del mandato y por el mero paso del tiempo, los electores no pueden imponer la adhesión al mandato *per se*.

Aunque los ciudadanos sean incapaces de controlar a los gobiernos en el futuro, pueden hacerlo de forma retrospectiva, si logran obligar a los gobiernos a responsabilizarse de los resultados de sus acciones pasadas. Los gobiernos son responsables de sus actos si los ciudadanos pueden *discernir* si están actuando en favor de sus mejores intereses y los *sancionan* de una manera adecuada. De esa forma quienes actúan en favor del mejor interés de los ciudadanos ganarán la reelección, y aquellos que no lo hagan la perderán.

Los políticos que buscan ganancias privadas tratan de maximizar el valor presente del flujo futuro de algunas rentas que resultan costosas para los ciudadanos. Entonces, los gobiernos tienen una función de utilidad de un-periodo-electoral, que se incrementa según las rentas del momento, al igual que la probabilidad de la reelección que es, a su vez, una función decreciente de las rentas. Los ciudadanos crean mecanismos que comprometen a los políticos a negociar entre la extracción de rentas y la pérdida del puesto público por una parte, o la no extracción de rentas y la permanencia en el cargo, por la otra. Para inducir la representación, los ciudadanos escogen una regla electoral que 1) cumple con la limitación a la participación de los políticos ("auto-selección"), es decir, que hace que resulte muy poco atractivo a quienes tienen otras oportunidades el ser electos o reelectos; 2) cumple con el incentivo de la limitación de la compatibilidad, es decir, hace que los políticos se interesen en actuar de acuerdo con lo que los ciudadanos quieren que los políticos hagan. Como observó Hamilton (1972: 470):

Existen pocos hombres que no se sentirían [...] entusiasmados en el desempeño de un deber [...] cuando se les permite acariciar la esperanza *de obtener, por medio del mérito*, su continuación. Esta posición no será disputada mientras se admita que el deseo de recompensa es uno de los incentivos más fuertes de la conducta humana, o que la mejor forma de asegurar la fidelidad hacia la humanidad es hacer que sus intereses coincidan de la mejor forma con el deber.

<sup>15</sup> A menos de que se indique lo contrario, las estadísticas se refieren a todas las democracias del mundo entre 1950 y 1990.

La explicación general de cómo el hecho de rendir cuentas lleva a la representación se basa en el "voto en retrospectiva". En este modelo, los ciudadanos definen una serie de estándares de desempeño para evaluar a los gobiernos: deciden votar por un determinado político si sus ingresos mejoraron por lo menos en un 4% durante el mandato de éste, si las calles son seguras o si el país califica para la final de la copa mundial. Los ciudadanos deciden votar en contra si estos criterios no se cumplen. A su vez, el gobierno, deseando ser reelecto, y a sabiendas de que esto será decidido por los ciudadanos, hará lo imposible para satisfacer mínimamente estos criterios.

Para ilustrar lo que se ha dicho, examinemos un modelo simple de decisiones de políticas. Supongamos que las condiciones bajo las cuales operan los gobiernos pueden ser "buenas" o "malas". Estas condiciones pueden incluir el contenido de las arcas del Estado o bien la postura de negociación ante instituciones financieras internacionales. Los gobiernos deciden si instrumentar la política A, la cual es mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política B, que es mejor cuando las condiciones son malas. Por último, asumamos que la reelección da un bono  $V > 2$  al gobierno involucrado. Supongamos que la estructura de los pagos favorables es como sigue (el primer número de cada par es la renta del gobierno y el segundo número es el bienestar de los ciudadanos):

GOBIERNO		
<i>Condiciones</i>	<i>Instrumentar</i>	<i>Instrumentar</i>
	A	B
Buenas	1.5	3.3
Malas	3.1	1.3

Los electores anuncian la siguiente regla retrospectiva: "Votaremos por la reelección si obtenemos por lo menos 5 cuando las condiciones son buenas y por lo menos 3 cuando las condiciones son malas; de otra forma expulsaremos a esos bribones del gobierno". Entonces, los políticos involucrados comparan el valor que tiene para ellos buscar la mejor política para el electorado, lo cual les da un beneficio de 1 en ese momento, más un bono futuro de  $V > 2$ , con las rentas que pueden extraer y que implicarán su derrota y que vale 3, y actuar siempre en favor de los intereses del público. Así, Key (1966), Fiorina (1981),<sup>14</sup> Ferejohn (1986), Grossman (1990) y otros,

<sup>14</sup> Fiorina (1981:11): "Dado que existen actores políticos que desean fervientemente conservar sus posiciones y anticipan cuidadosamente la reacción del público ante sus acciones como medio para lograr ese objetivo, un electorado que vota en forma retrospectiva hará valer la rendición de cuentas electoral en un sentido *ex post*, no *ex ante*".



han argumentado que el voto retrospectivo es suficiente para hacer cumplir la representación.<sup>15</sup>

Pero los ciudadanos generalmente ignoran si las condiciones son buenas o malas. Después de todo, la postura negociadora del FMI no es algo que la gente pueda observar, o bien la información sobre las finanzas del gobierno es a menudo escondida deliberadamente por el gobierno saliente.<sup>16</sup> Además, si los electores no están seguros sobre las condiciones (o el efecto de las políticas sobre los resultados), a partir de la sola observación de los resultados, no pueden inferir si el gobierno actuó en favor de sus intereses. Los electores están pues en un estado de incertidumbre. Si definen la regla electoral como un: “Sí, en caso de que obtengan al menos 3”, estarán permitiendo que los gobiernos extraigan rentas excesivas bajo buenas condiciones: obtendrán 3 en condiciones buenas o malas. Por lo tanto, si fijan la regla como un “No, a menos que obtengamos 5”, el gobierno no tendrá oportunidad de ser reelegido si las condiciones son en verdad malas y será inducido a buscar rentas excesivas. Si los electores no saben cuáles son las condiciones, pueden tratar de adivinar qué hacer pero no podrán tener control sobre los políticos bajo ciertas condiciones. El voto en retrospectiva no hace valer a la representación cuando los votantes no están totalmente informados.<sup>17</sup>

Hasta aquí vemos que ni el voto en prospectiva ni en retrospectiva asegura que se convencerá a los gobiernos de promover los mejores intereses de los ciudadanos. El predicamento de los electores se complica todavía más pues ellos sólo tienen un instrumento —el voto— para alcanzar dos metas al mismo tiempo: elegir un buen gobierno y crear incentivos para que el gobierno electo se comporte adecuadamente. La prescripción de Madison (1982, 57:370): “El objetivo de toda constitución política es, o debe de ser, primero, obtener por gobernantes hombres que posean una gran sabiduría para discernir y buscar, en la virtud, el bien común de la sociedad; segundo, tomar las mayores precauciones para mantenerlos en la virtud mien-

<sup>15</sup> Nótese que los involucrados nunca pierden las elecciones en una situación de equilibrio en la que hay información perfecta. En tanto que 162 de 300 primeros ministros y seis de 14 presidentes perdieron cuando se presentaron en una reelección (Cheibub y Przeworski, 1997), me parece que ésta es una conclusión aceptable.

<sup>16</sup> Una de las peculiaridades de las relaciones agente-principal entre ciudadanos y gobiernos es que el principal autoriza al agente a decidir cuáles reglas debe obedecer el principal y obligar a obedecerlas (Moe, 1991). Estas reglas incluyen las que regulan el acceso del principal a la información sobre la acción de los agentes. Stokes (1996) cita la controversia sobre el verdadero monto del déficit público en Ecuador en 1988; Bresser Pereira (1992) reporta que se le informó que las reservas internacionales de Brasil estaban en ceros cuando se entrevistó con el presidente Sarney, después de que había aceptado el nombramiento de ministro de Finanzas. Tal vez el caso más flagrante de manipulación de las cuentas públicas ocurrió en Francia cuando, para favorecer su entrada a Maastricht, el gobierno transfirió parte del superávit de una empresa estatal al presupuesto general.

<sup>17</sup> Yo pensaba que la existencia de una oposición era suficiente para mantener informados a los electores. Pero los discursos predecibles no son informativos (Austen-Smith, 1990). Si el gobierno actúa en favor de sus propios intereses, ofrecerá una explicación justificativa, mientras que la oposición, en su intento por derrotarlo, la criticará. En la medida en que esto es lo que los electores esperan que hagan tanto el gobierno como la oposición, sus mensajes no serán creíbles.

tras ellos continúan manteniendo la confianza pública”, esconde un dilema. Si los electores utilizan su voto para designar a un buen gobierno, deben debilitar el poder de los incentivos ofrecidos a los funcionarios, tolerando así ingresos más altos. Los electores que usan el voto en forma prospectiva y retrospectiva no son irracionales: si los políticos no son todos iguales, es mejor tener a los buenos en los puestos públicos. Pero el uso prospectivo del voto es costoso en términos del control sobre los miembros del gobierno.

¿Y qué ocurre si los ciudadanos son heterogéneos?, ¿si tienen intereses en conflicto? Hay que hacer notar que hemos regresado a nuestro pizarrón conceptual. Las referencias a “el pueblo”, “los individuos”, “los ciudadanos”, “los votantes” ya no son suficientes. Ahora la “representación” significa, a lo sumo, actuar en favor de los intereses de una mayoría, de alguna mayoría, de más que una minoría, de cualquier minoría. Supongamos, otra vez, que los ciudadanos informados votan sobre un asunto, los impuestos lineales, y el equilibrio definido por la regla de mayoría demanda una redistribución de la riqueza. El gobierno es representativo si efectúa dicha redistribución, esto es, si sus acciones afectan a una minoría.<sup>18</sup>

Una de las funciones de las constituciones es limitar la regla de la mayoría (*cf.* los ensayos de Elster 1977). Pero, aunque la distinción no deja de ser ambigua, las constituciones protegen, a lo mucho, derechos, no intereses. Entre la autorización democrática de la mayoría para obtener sus intereses y la protección constitucional de los derechos, queda todo el espacio para que la mayoría explote a la minoría. O las elecciones son simplemente irrelevantes o autorizan que la mayoría explote a la minoría, dentro de los límites constitucionales. La única defensa de la minoría es la rebelión y esta amenaza es la única restricción a la mayoría.<sup>19</sup> Y si esto es verdad, entonces existen dos clases de equilibrio bajo el supuesto del modelo de votación retrospectiva: 1) si el gobierno puede satisfacer los juicios retrospectivos de una mayoría sin violar los límites constitucionales, o sin provocar una rebelión, lo hará explotando a la minoría y, si hay algún resquicio, extrayendo ganancias exce-

<sup>18</sup> Es verdad, los gobiernos rara vez admiten que sus acciones causan daño. La declaración del presidente Salvador Allende: “Yo no soy el presidente de todos los chilenos”, fue un disparate. Edward Heath ha sido el único político en tiempos recientes que abiertamente declaró que representaba intereses de clase, y rápidamente fue removido de su puesto por sus colegas. Sin embargo, las elecciones son partidistas y las diferencias entre partidos no sólo son epistémicas: si lo fueran, ¿por qué observaríamos en forma repetida una asociación entre posiciones de clase y el voto? Es así que cada cierto número de años se nos invita al espectáculo: los políticos hacen campaña apelando a intereses partidarios, sólo para que el gobierno electo pueda afirmar que representa a todos.

<sup>19</sup> Guinier (1994:77) afirma que la transitoria mayoría está limitada en sus actos por los prospectos de que se convierta en minoría. Esto podría ser verdad 1) debido a que la mayoría actual tiene miedo de que la mayoría futura use los instrumentos de poder en contra suya, delega algunos de sus poderes a terceros partidos (burocracias, cortes), o 2) debido a que la idea “no hagas a otros lo que a ti no te gustaría que te hicieran” es un equilibrio de un juego que se repite. Sin embargo, ella está en lo correcto cuando, dentro de los límites constitucionales, nada impide que la mayoría explote a una minoría permanente. Los arreglos limitan la regla de mayoría en presencia de minorías permanentes, pero se adoptan cuando las minorías se rebelan en presencia de una regla de mayoría simple.

dentes de la mayoría, y 2) si cualquiera de estos dos límites funciona, el gobierno se dedicará, dentro de los límites legales, a la búsqueda de sus propios intereses o los de sus compañeros en minoría.

Así pues, si el pueblo no está perfectamente bien informado y su composición no es homogénea, los gobiernos tenderán a favorecer los intereses de alguna mayoría (no necesariamente la que los eligió), así como sus propios intereses, a expensas de una minoría, o bien perseguirán sus propios intereses o valores a expensas de todos.

## IGUALDAD

¿La igualdad en la esfera política lleva a la igualdad en la económica? La respuesta a esta pregunta es obvia: hacia 1990, el ingreso promedio de un belga situado en el 5% superior de la población era 4.4 veces mayor que el de uno que estaba situado en el 5% inferior; el ingreso de un norteamericano acomodado era 9.8 veces mayor que el de un pobre, y el ingreso de un brasileño promedio situado en el 20% más alto, era 26.3 veces mayor que el de uno situado en el 20% más bajo. El índice Gini en países que han gozado de regímenes democráticos por lo menos durante diez años fue de 25.91 en España (con base en el gasto; Finlandia tuvo 26.11 con base en los ingresos), a 59.60 en Brasil (con base en los ingresos).<sup>20</sup> De este modo, el enigma a descifrar es por qué los pobres, equipados con el derecho al voto, no se lo quitan a los ricos.

Cabe hacer notar que durante la primera mitad del siglo XIX, casi todo mundo esperaba que lo hicieran. Los conservadores estaban de acuerdo con los socialistas en que la democracia, específicamente el sufragio universal y la libertad para formar sindicatos, amenazaría a la propiedad. El filósofo escocés James Mackintosh predijo en 1818 que si "las clases trabajadoras" ganaran el derecho al voto "la consecuencia sería una animosidad permanente entre opinión y propiedad" (citado en Collini, Winch y Burrow, 1983:98). David Ricardo aceptaba extender el sufragio únicamente "a esa parte de ellos [el pueblo] que no son sospechosos de tener interés en trastocar los derechos de propiedad" (*Ibidem*: 107). En su discurso a los chartistas en 1842 (1900: 263), Thomas Macaulay vislumbraba al sufragio universal como "el fin de la propiedad y, por lo tanto, de toda la civilización". Ocho años más tarde, Carlos Marx expresaba la misma convicción de que la propiedad privada y el sufragio universal eran incompatibles (1952:62). De acuerdo con este análisis, la democracia "desata la lucha de clases": los pobres utilizan a la democracia para expropiar a los ricos; amenazado el rico, subvierte a la democracia usualmente por medio de la "abdicación" del poder político en favor de las fuerzas armadas, permanentemente organizadas. Como resultado, el capitalismo o la democracia se desmoronarían. La combinación de democracia y capitalismo es entonces una forma de organización social intrínse-

<sup>20</sup> Estas cifras fueron tomadas de Deininger y Squire (1996). Las mediciones basadas en el ingreso hacen que la distribución aparezca menos igualitaria que las basadas en el consumo.

camente inestable; es “sólo la forma política de revolución de la sociedad burguesa y no su forma de vida conservadora” (1934:18); “es sólo un estado de cosas discontinuo, excepcional [...] imposible como forma normal de la sociedad” (1971: 198).

Más aún, esto es lo que la mayoría de los individuos en todo el mundo espera todavía. La primera connotación de “democracia” para los entrevistados por una encuesta en América Latina y Europa Oriental es “igualdad social y económica”. En Chile, 59% de los entrevistados esperaba que la democracia atenuaría las desigualdades sociales (Alaminos, 1991), mientras que en Europa Oriental la proporción de individuos que asociaba democracia con igualdad social fue del 61% en Checoslovaquia y 88% en Bulgaria (Bruszt y Simon, 1991).

Existen buenas razones para que esto sea así. Tomemos el modelo del elector-medio: cada uno de los individuos está dotado de trabajo o capital, y podemos ordenarlos del más pobre al más rico. Los individuos votan por una tasa de tributación que será aplicada a los ingresos generados en el suministro de trabajo o capital a la producción. Los recursos generados por este impuesto serán distribuidos equitativamente entre todos, o bien serán utilizados para producir bienes públicos igualmente valiosos para todos. Una vez que se ha votado por la nueva tasa de tributación, los individuos maximizarán su utilidad decidiendo de forma independiente cuánto trabajo o capital suministrar. El teorema del elector-medio afirma que, cuando se mantienen algunas condiciones técnicas, existe un único punto de equilibrio en la regla de mayoría; este punto de equilibrio es la decisión del elector que se ubica dentro de la media de las preferencias, y el elector con la preferencia media es aquel que percibe el ingreso medio. Asimismo, cuando la distribución del ingreso tiene una tendencia hacia abajo, como ocurre siempre, el punto de equilibrio en la regla de mayoría está asociado con una igualdad completa de los ingresos después de impuestos (impuestos directos y transferencias).

Abundan las explicaciones sobre por qué esto no sucede. Las explicaciones marxistas tradicionales son tres (Przeworski, 1986): 1) *La falsa conciencia*. Los trabajadores y otros pobres no saben lo que es bueno para ellos, en algunas versiones, debido a la “dominación ideológica”, la cual es posible debido a la propiedad privada de los medios de producción ideológicos; 2) *la traición*. Los trabajadores y algunos pobres son constantemente traicionados por sus líderes, quienes son cooptados, y 3) *la represión*. La democracia funciona sólo en la medida en que no se generen resultados adversos a los intereses de la burguesía; si esto llegara a suceder, la burguesía buscaría recursos para imponerse. Sin embargo, la clase trabajadora no ha sido un títere perpetuo, ni tonta, ni una víctima pasiva: los trabajadores se han organizado en sindicatos y, en muchos países, en partidos políticos. Estas organizaciones de trabajadores han tenido proyectos políticos propios y han escogido estrategias que los han llevado a victorias y a fracasos.

Explicaciones más recientes aseguran que la propiedad privada del capital limita el rango de posibilidades que pueden resultar del proceso democrático. De acuerdo con este argumento, calificado por Przeworski y Wallerstein (1988) como “la dependencia estructural del Estado respecto del capital”, el Estado, independientemente

de quién ocupa sus alturas, de por quién ha sido elegido y con qué intenciones, está constreñido, en cualquier economía capitalista, por el hecho de que las decisiones económicas cruciales, las que afectan al empleo y la inversión, son prerrogativas privadas (Block, 1977; Lindblom, 1977). El argumento es como sigue:

1) Aun si las políticas de los gobiernos son obligatorias, los agentes económicos privados siempre gozan de cierta discrecionalidad en sus decisiones. Se les puede prohibir emprender ciertas acciones, como producir PCB; también se les puede forzar a colocar alguna proporción de sus ingresos en el consumo colectivo o bien se les puede subsidiar por tomar ciertas decisiones, digamos en inversiones. Sin embargo, la propiedad privada implica que los agentes tienen cierto espacio para la toma de decisiones. Más importante aún, las firmas deciden cuándo emplear y cuándo invertir, mientras que una familia sólo decide cuándo proveer sus servicios.

2) Si los agentes privados toman decisiones para maximizar utilidades y las políticas del Estado afectan su generación, entonces se verán afectadas las decisiones que toman los agentes privados. Los ejemplos abundan: los impuestos sobre los ingresos hacen que el ahorro sea menos atractivo; los seguros hacen que los individuos estén dispuestos a tomar más riesgos; las licencias para la importación afectan el tamaño de las firmas, etc. El grado de sensibilidad de las decisiones individuales sobre las políticas depende de los instrumentos específicos de las políticas. Así, los instrumentos de política están caracterizados por las elasticidades específicas de la oferta de insumos productivos. Las políticas son "neutrales" cuando no afectan la oferta de los factores.

3) Si la realización de los objetivos del Estado depende, por cualquier razón, del resultado de decisiones independientes, entonces el gobierno, al escoger las políticas óptimas debe anticipar su efecto en estas decisiones. El Estado está limitado en la selección de políticas por el efecto que éstas tienen en las decisiones privadas. En particular, si la redistribución de la riqueza tiende a tirar hacia abajo los ingresos, esto tendrá como resultado una caída en el producto total de la economía, y la política óptima de un gobierno igualitario no resulta muy igualitaria.

4) Las limitaciones impuestas por la propiedad privada de los factores de la producción tiene consecuencias que van más allá de la distribución del ingreso. En la medida en que las decisiones colectivas deben anticipar su efecto en la oferta de recursos productivos, la colectividad no puede alcanzar todas las formas posibles de distribución de los recursos. Aun si la gente quiere igualdad, justicia o belleza, no puede instrumentar colectivamente estas voluntades y al mismo tiempo utilizar todos los recursos disponibles. Así que la propiedad privada impone una restricción a la "voluntad soberana", la cual es, desde algunos puntos de vista, un atributo esencial de la democracia.

Para una aplicación de este argumento regresemos al modelo del elector-medio. Si las decisiones independientes son sensibles a la tasa impositiva, es decir, si los impuestos generan pérdidas absolutas, los electores informados anticiparán este efecto y el punto de equilibrio en la regla de mayoría se romperá antes de que llegue

a la igualdad (este punto ha sido extensamente tratado por Aumann y Kurz, 1977). En tanto que la igualdad óptima sólo puede ser alcanzada por medio de la reducción del producto total de la economía, los ciudadanos anticipan esta limitación cuando votan. El resultado es que votan por tasas impositivas que permiten un alto grado de desigualdad. Przeworski y Wallerstein (1988) y Barro (1990) han desarrollado modelos similares en relación con las decisiones sobre inversión de empresas.

Se podrían citar algunas formulaciones alternativas pero la lógica es la misma. Cada vez que los agentes privados responden de una forma descentralizada a las políticas estatales, la decisión sobre la política y la distribución actual de los recursos e ingresos están limitadas por decisiones privadas. El poder de restricción de los agentes con diferentes capacidades depende de la magnitud de dichas capacidades y de la elasticidad bajo la cual son ofrecidas.

Sin embargo, aunque esta explicación es plausible, no estoy convencido de que sea verdadera. Para empezar, las pruebas en lo que se refiere a la magnitud de las pérdidas irreversibles tienden a no ser concluyentes: las estimaciones van de lo astronómico a lo mínimo.<sup>21</sup> Segundo, ya que, por lo menos en el papel, los instrumentos de política difieren en su efecto sobre los factores de la oferta, el enigma es por qué los gobiernos utilizarían formas ineficientes de distribuir los ingresos (Becker, 1976 y 1983; Przeworski y Wallerstein, 1988). Tal vez la derecha ha convencido a los electores pobres de que las pérdidas irreversibles son mayores de lo que en realidad son. O, tal vez, los gobiernos de derecha han optado deliberadamente por formas ineficientes de distribución para proteger a sus seguidores de presiones igualitarias. En cualquier caso, los mecanismos que impiden a la democracia redistribuir la riqueza no son económicos, sino ideológicos o políticos.

Recientemente, Roemer (1996) ofreció una explicación más del fenómeno. En su historia, la moderación redistributiva de los partidos de izquierda se debe a la multidimensionalidad del espacio de los temas en el cual los electores se colocan. Los partidos de izquierda tienen miedo a ser rechazados, por su programa económico, por electores que podrían ser atraídos en otras arenas, por ejemplo, el anticlericalismo. No sé si esta explicación es mejor o más satisfactoria.

Que la democracia es compatible con un nivel justo de desigualdad es obvio, pero por qué lo es, sigue siendo una incógnita.

#### EN DEFENSA DEL MINIMALISMO

Parece ser, entonces, que escoger a los gobernantes por medio de elecciones no asegura la racionalidad, ni la representatividad o la igualdad. Más aún, me inclino a

<sup>21</sup> Browning y Johnson (1984) calculan que el peso muerto marginal de una pérdida por impuestos en Estados Unidos es de 9.31 dólares: un dólar adicional en los impuestos bajaría el producto por esta misma cantidad. Laffont y Tirole (1994) toman 1.30 dólares como el rango estimado para los precios sombra de los fondos públicos. Sin embargo, muchos estudios econométricos —demasiados para ser citados— argumentan que el salario mínimo no tiene efecto sobre el empleo, ni los salarios y los impuestos sobre la oferta de trabajo de hombres adultos o en las tasas de impuestos sobre el ahorro.

suponer que análisis similares llevarían a resultados negativos en relación con otros criterios normativa y políticamente deseables. Roemer (1996) concluyó que no hay razones para esperar que el voto lleve a instrumentar algún criterio de justicia. Przeworski y Limongi (1977a) descubrieron que el desempeño económico promedio no es mejor en sistemas con elecciones competitivas que en diversos tipos de dictadura. Así pues, parece que la concepción minimalista de la democracia es sólo eso: minimalista.

Estos hallazgos pueden tener menos peso de lo que parece. He analizado las elecciones independientemente de varios elementos institucionales que caracterizan a las democracias modernas, en particular la separación de poderes, con sus mecanismos de pesos y contrapesos, así como el constitucionalismo. Tal vez si hubiera proporcionado una descripción institucional más rica, hubiéramos llegado a conclusiones diferentes. Por ejemplo, Persson, Roland y Tabelini (1996), desarrollaron un modelo en el que la separación de poderes garantiza que los gobiernos sean representativos aun si los electores están mal informados.<sup>22</sup> Más aún, la racionalidad, la representación y la igualdad son una cuestión de grado: tal vez muchas decisiones sobre ciertos asuntos de interés común son racionales, a lo mejor la mayor parte de los gobiernos busca hacer lo que es mejor para el público, o tal vez el grado de desigualdad observado es en gran medida resultado de esfuerzos más que de suerte. Acepto con agrado estas posibilidades. Inversamente, nada de lo que diga debe evitar que aceptemos la noción churchilliana de que la democracia es más racional, más representativa y más igualitaria que una dictadura *tout court* o en sus diferentes formas.

Ahora, supongamos que lo único que caracteriza a la democracia es que los gobernantes son electos. ¿Esto es poco?, depende del punto de partida.<sup>23</sup> Si uno parte de una visión de que existe una armonía básica de intereses, y un bien común a ser descubiertos y aceptados mediante una deliberación racional, y que representa el punto de vista de una mayoría informada, el hecho de que los gobernantes sean elegidos no tiene particular importancia. Votar es sólo un método conveniente que ahorra tiempo (Buchanan y Tullock, 1962), y la regla de mayoría es sólo una técnica adecuada para identificar aquello que todos acordaron o debían acordar. Sin embargo, si el punto de partida es que en cualquier sociedad hay conflictos de valores y de intereses, la elección de los gobernantes parece algo casi milagroso.

Coloquemos a la visión consensualista de la democracia donde debe de estar —en el museo del pensamiento del siglo XVIII— y observemos que todas las sociedades están llenas de conflictos de orden económico, cultural y moral. Como bien lo destacó la teoría de la modernización (en especial Coser, 1959), estos conflictos se pueden “entrecruzar” sin enfrentar necesariamente a una clase contra otra o a una religión contra otra. Estos conflictos pueden ser atenuados por “consensos tras-

<sup>22</sup> Su modelo es menos que persuasivo, sin embargo, en la medida en que no deja espacio para los partidos políticos, sirve como un mecanismo para el análisis del choque entre poderes.

<sup>23</sup> Shapiro (1996:82) también adopta esta posición.

lapados”: consensos sobre cuestiones prácticas, compatibles con diferencias de valores (Rawls, 1993). También pueden ser moderados por una discusión pública sobre razones tanto normativas como técnicas, aunque como ya lo he mencionado, la deliberación es una espada de dos filos, pues puede llevar sólo a consolidar puntos de vista conflictivos. Sin embargo, al final, después de que se hayan formado todas las coaliciones, se haya elaborado el consenso sobre cuestiones prácticas y se hayan agotado todos los argumentos, los conflictos aún permanecerán.

Desarrollo mi defensa de la concepción minimalista en dos partes. Considero obvio que intentemos evitar el derramamiento de sangre y la violencia para resolver nuestros conflictos.<sup>24</sup> A partir de esta idea, argumento, primero, que la mera posibilidad de poder cambiar a los gobiernos puede evitar la violencia. En segundo lugar, considero que hacerlo por medio del voto tiene sus propias consecuencias.

La defensa que hace Popper de la democracia se centra en que ésta permite deshacernos de los gobiernos en forma pacífica. Pero, ¿por qué debemos preocuparnos por cambiar a los gobiernos?<sup>25</sup> Mi respuesta es que la propia posibilidad de que los gobiernos cambien puede convertirse en una forma pacífica de resolver conflictos. Para ver este argumento en su forma más simple, supongamos que los gobiernos son seleccionados echando una moneda al aire, lo cual no necesariamente es justo; “cara” significa que los gobernantes deberían permanecer en sus cargos, “cruz” que deberían dejarlos. Así, una moneda al aire designa “ganadores” y “perdedores”. Esta designación es una *instrucción* de lo que los ganadores y los perdedores deberían hacer o dejar de hacer: los ganadores deben mudarse a una Casa Blanca o Rosada, o incluso a un palacio. Una vez en el poder, los ganadores pueden hacer lo que deseen en su propio beneficio y el de sus seguidores, dentro de los límites definidos por la Constitución, y deberán echar la misma moneda al aire cuando su periodo termine. Los perdedores, por su parte, no deberán mudarse a ninguna casa y deberán aceptar los sobrantes.

Hay que hacer notar que cuando la autorización de gobernar está determinada por una lotería, los ciudadanos no disponen de ninguna forma de sanción electoral, prospectiva o retrospectiva, ni los aspirantes a gobernar tienen incentivos electorales para portarse bien mientras están en el poder. En la medida en que elegir gobiernos por medio de una lotería independiza la conducta de los aspirantes a gobernar de sus posibilidades de permanecer en el cargo, no hay razones para esperar que los gobiernos actúen como representantes, ya que de ello no depende la reelección: así, se trastoca la relación entre elecciones y representación.

Sin embargo, el solo hecho de que haya alternancia en el poder, puede inducir a las fuerzas políticas en conflicto a obedecer las reglas, en lugar de emplear la violencia, por la siguiente razón: aunque a corto plazo los perdedores estarán en mejor situación si se rebelan que si aceptan el resultado de la ronda electoral, la

<sup>24</sup> No estoy argumentando en contra de Locke, que la violencia nunca se justifica, sino sólo que un sistema que sistemáticamente la evita es preferible a uno que no lo hace.

<sup>25</sup> Quisiera agradecer a Ignacio Sánchez-Cuenca por plantear esta pregunta.



ganancia será mayor si continúan aceptando el veredicto de la moneda al aire que si pelean por el poder, si tienen suficientes oportunidades de ganar y de obtener ganancias en futuras rondas. Lo mismo se aplica para los ganadores, quienes tendrían ganancias mayores si dejaran de echar la moneda al aire una vez instalados en el poder, pero podrían a largo plazo estar mejor si dejan el poder en forma pacífica, en lugar de provocar una resistencia violenta en su intento por usurparlo. La regulación del conflicto es entonces un mecanismo de equilibrio que se refuerza a sí mismo (Przeworski, 1991, capítulo I). El derramamiento de sangre se evita por el solo hecho de que, como dice Aristóteles, las fuerzas políticas esperan la alternancia.

Supongamos primero que los ganadores de la moneda al aire obtienen una tajada predeterminada del pastel,  $1/2 < x \leq 1$ , mientras que los perdedores toman el resto.<sup>26</sup> En cada ocasión los ganadores deciden si celebrarán o no las próximas elecciones y los perdedores si aceptan su derrota o si se rebelan. Si la democracia se repite indefinidamente, en donde  $t=0$  en adelante, el ganador en  $t=0$  espera obtener  $D_w = x + V_w(e, x, s)$  y el perdedor en  $t=0$  espera obtener  $D_L = (1-x) + V_L(1-e, x, s)$ , en donde la  $V$  es el valor presente de continuar en la democracia, más allá de la ronda actual,  $e$  es la probabilidad de que el aspirante gane el próximo tiro al aire y  $s$  es la tasa de descuento por el tiempo. Dejemos que el "equilibrio democrático" signifique un par de estrategias en donde los actuales ganadores siempre están dispuestos a jugar, si esperan que los perdedores acepten las reglas, y los actuales perdedores acepten las reglas si esperan que los ganadores seguirán jugando. Así, el equilibrio democrático existe si todos están en mejor situación bajo la democracia que bajo la rebelión: si  $D_w > R_w$  y  $D_L > R_L$ , en donde  $R$  es el valor esperado del conflicto violento para cada una de las partes.

Más aún, la expectativa de la alternancia puede inducir a la moderación mientras se gobierna. Supongamos que el gobernante actual puede ya sea manipular la probabilidad  $e$ , de ser reelecto, o decidir cuál pedazo del pastel tomar,  $x \in [0, 1]$ , o ambas. Existe una serie de valores iniciales  $\{e(0), x(0)\}$ ; en  $t = 1$  la moneda es echada al aire y señala ganadores y perdedores. Al ganador le toca entonces escoger  $\{e(1), x(1)\}$ : las reglas para esta ronda, etc. De esta forma, las reglas no están dadas *ex ante*; el gobernante las manipula a su antojo. Sin embargo, existen condiciones bajo las cuales hay un equilibrio democrático en las cuales los gobernantes no arrebataban todo. Si el costo de una rebelión es suficientemente alto para ambos contrincentes, preferirán moderar su conducta mientras ocupan el cargo y no provocar que el perdedor organice una rebelión.

Como señala Hardin (1989: 113): "para el caso constitucional, la fuente última (de la estabilidad) son los costos internalizados de la acción colectiva para la recoordiación o, en palabras del César, el motín". Sin embargo, si la amenaza de motín fuera el único incentivo para la moderación, ¿por qué adoptar procedimien-

<sup>26</sup> Este análisis se basa en un trabajo conjunto con James Fearon, todavía en curso.

tos que sujetan el control del ejercicio de las reglas a una lotería? Si los actores políticos más importantes supieran qué ocurriría como resultado de un conflicto abierto, podrían ponerse de acuerdo en una distribución que hubiera sido resultado de esa confrontación. En lugar de que una moneda al aire decidiera quién obtiene qué, la distribución sería establecida de forma tal que reflejara la fuerza de los grupos políticos en conflicto,  $x$  para uno,  $(1-x)$  para el otro. Entonces, ¿por qué tenemos democracia: un acuerdo sobre echar una moneda al aire con probabilidades de  $e$  y  $(1-e)$ ?

Desde mi punto de vista, la razón es que sería imposible redactar un contrato dictatorial que especificara todos los estados de la naturaleza. Además, dejar al dictador la cuestión del control residual —control sobre asuntos no regulados explícitamente por el contrato— generaría retornos cada vez mayores al poder de aquél y socavaría el contrato. Provisto del control residual, el dictador no se comprometería a no usar las ventajas para deteriorar la fuerza de sus adversarios en un conflicto abierto. Por eso, las fuerzas políticas en conflicto adoptan el siguiente mecanismo para evitar la violencia: ponerse de acuerdo sobre aquellos temas que pueden ser especificados y permitir que se alterne el control residual según probabilidades especificadas. En este sentido, la Constitución especifica  $x$ , los límites a los involucrados, y  $e$ , las posibilidades que tienen éstos en una competencia electoral, pero un mecanismo al azar decide quién detenta el control residual.

Sin embargo, no utilizamos instrumentos aleatorios, sino que votamos. ¿Qué diferencia implica esto?

Votar es imponer una voluntad sobre otra. Cuando se llega a una decisión por medio del voto, algunas personas deben someterse a una opinión diferente de la suya o a una decisión contraria a sus intereses.<sup>27</sup> El voto autoriza la coacción. Le da el poder a los gobiernos, a nuestros gobernantes, de mantener a individuos en prisión,<sup>28</sup> a veces hasta de quitarles la vida; de quitar dinero a unos y dárselo a otros, y de regular la conducta privada de los adultos. El voto genera ganadores y perdedores, y autoriza a los ganadores a imponer su voluntad, aunque sea con límites, a los perdedores. Esto es “gobernar”. El matiz que dio Bobbio (1984:93) a la noción de democracia, tiene una implicación crucial para la definición schumpeteriana: “por sistema democrático”, dice Bobbio, “me refiero a uno en el que el poder supremo (supremo en cuanto que es el único autorizado a usar la fuerza en última instancia) es ejercido en nombre y por cuenta del pueblo por medio del procedimiento de las elecciones [...]”.

La votación autoriza la coerción, no las razones detrás de ella. Cohen (1977:5) sostiene que los participantes “están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resul-

<sup>27</sup> Esta oración es una paráfrasis de Condorcet: “se trata, en una ley que no ha sido aprobada por unanimidad, de someter a los hombres a una opinión que no es la suya, o a una decisión que juzgan contraria a su interés...”.

<sup>28</sup> De hecho, la democracia más vieja del mundo es también la que mantiene más gente en prisión que cualquier otro país del mundo.

tados de tal discusión, considerando esos resultados como dotados de autoridad". Lo que autoriza a gobernar, a obligar, son los resultados de la acción de votar, no de la discusión. La deliberación puede llevar a una decisión razonada. Nos puede hacer ver los principios por los cuales una decisión fue tomada y elucidar las razones por las cuales no debió ser tomada. Más aún, estas razones pueden guiar la instrumentación de la decisión, definir las acciones del gobierno. Pero si todas las razones han sido agotadas y no se llega a la unanimidad, algunas personas tienen que actuar en contra de sus propias razones. Se las coacciona para hacerlo y la autorización para ejercer la coacción se deriva del conteo de cabezas, de la sola fuerza de los números, no de la validez de las razones.

Entonces ¿qué diferencia produce el votar? Una respuesta es que el derecho a votar impone la obligación de respetar los resultados de la votación. Bajo esta óptica, la democracia persiste porque las personas ven como deber obedecer los resultados que se generan en un proceso de decisiones en el que ellos han participado de manera voluntaria. La democracia es legítima porque los individuos están dispuestos a aceptar decisiones indeterminadas, en tanto puedan participar en su elaboración. Sin embargo, esta visión no me parece muy convincente, ni normativa ni positivamente. Aunque éste no es el lugar para una discusión sobre un punto central de la teoría política (Dunn, 1996, capítulo 4), me sumo a Kelsen (1988:21) cuando observa que "el supuesto negativo de que no hay un individuo que valga más que ningún otro, no nos permite deducir el principio positivo de que la voluntad de la mayoría debe prevalecer". Y no conozco ninguna evidencia que pruebe que la participación induce a la obediencia.

Sin embargo, pienso que esto ocurre por medio de un mecanismo distinto. Votar constituye un ejercicio: una lectura de oportunidades en caso de una eventual guerra. Si todos los hombres son igualmente fuertes (o estuvieran armados), la distribución del voto sustituye al resultado de la guerra. Bryce (1921: 25-26) señala que Herodoto utiliza el concepto de democracia "en su antiguo y estricto sentido, para referirse a un gobierno en donde manda la voluntad mayoritaria de los ciudadanos calificados —considerando que los ciudadanos calificados constituyen la mayoría de los habitantes, digamos, las tres cuartas partes—, y en el que la fuerza física de los ciudadanos coincide (hablando en términos muy generales) con su poder de voto". Condorcet asegura que ésta fue la razón por la cual se adoptó la regla de mayoría: por el bien de la paz y del bienestar general, era necesario colocar a la autoridad en el lugar de la fuerza.<sup>29</sup> Claramente, cuando la fuerza física se va apartando de los meros números, cuando la habilidad de hacer la guerra se tecnifica y se profesionaliza, votar deja de ser una lectura de las oportunidades en un conflicto de carácter violento. Pero

<sup>29</sup> "Cuando la costumbre de someter a todos los individuos a la voluntad de la mayoría se introdujo en las sociedades, y los hombres acordaron respetar la decisión de la mayoría como si fuera la voluntad de todos, no adoptaron este método como medio de evitar el error y comportarse según decisiones fundadas en la verdad, pero encontramos que, por el bien de la paz y de la utilidad general, era necesario colocar a la autoridad donde estaba la fuerza [...]" (Condorcet 1986:11).

votar revela información acerca de las pasiones, los valores y los intereses. Si las elecciones son un sustituto pacífico de la rebelión (Hampton, 1994), es porque tienen la capacidad de informar a todos quién organizaría un motín y en contra de qué. Informan a los perdedores: "esta es la distribución de la fuerza: si desobedeces las instrucciones dadas por los resultados de la elección, es más probable que yo te golpee a que tú lo hagas en una confrontación violenta"; y a los ganadores: "si no organizas elecciones otra vez, o si abusas del poder, tendré la posibilidad de erigir una resistencia para impedirlo". Las dictaduras no pueden generar este tipo de información, necesitan una policía secreta para hacerlo. En las democracias, aunque el voto no revele una voluntad colectiva única, nos indica los límites para gobernar. Por qué otra razón interpretaríamos a la participación como una señal de legitimidad; ¿por qué nos preocuparía el apoyo a partidos extremistas?

Sin embargo, este milagro no funciona bien bajo todas las condiciones.<sup>30</sup> La esperanza de vida de la democracia en un país con un ingreso per cápita de menos de 1 000 dólares al año, es de alrededor de ocho años.<sup>31</sup> Entre 1 001 y 2 000 dólares, una democracia puede vivir alrededor de dieciocho años. Pero con un ingreso per cápita superior a 6 000 dólares al año, la democracia puede durar por siempre. De hecho, independientemente de otras cosas, ninguna democracia ha caído en un país con un ingreso per cápita anual mayor que el de Argentina en 1976: 6 055 dólares. Así, Lipset (1959:46) tenía razón cuando argumentaba que "entre más próspero sea un país, mayor es la posibilidad de que la democracia se sostenga".

Otros factores diversos afectan la sobrevivencia de las democracias, pero palidecen en comparación con el ingreso per cápita. Hay dos de particular importancia. Primero, existen más probabilidades de que una democracia caiga cuando un partido controla una gran parte, más de dos tercios de las curules de una legislatura. En segundo lugar, las democracias son más estables cuando la cabeza del gobierno tiende a cambiar con frecuencia, más seguido que cada cinco años (aunque no tan seguido como menos de cada dos años). Así, es más probable que la democracia sobreviva cuando ninguna fuerza domina la política completa y permanentemente.

Finalmente, la estabilidad de las democracias depende de sus arreglos institucionales particulares: las democracias parlamentarias duran más que las presidenciales. La expectativa de vida de una democracia bajo un régimen presidencial es de 21 años, mientras que bajo un régimen parlamentario es de 72 años. Los regímenes presidenciales son menos estables bajo cualquier distribución de curules; de hecho, son menos estables en términos de cualquier variable. La razón más probable por la cual las democracias presidencialistas son más frágiles que las parlamentaristas, es que los presidentes rara vez cambian porque son derrotados en elecciones. La mayoría deja el cargo porque está obligada a hacerlo por una restricción constitucional

<sup>30</sup> Los párrafos a continuación se basan en Przeworski *et al.* (1996) y Przeworski y Limongi (1997b).

<sup>31</sup> La esperanza de vida es lo inverso de la probabilidad de morir. Las cifras sobre el ingreso están dadas en términos de capacidad de compra internacional, en dólares de 1985.

que limita el periodo. A la vez, cuando los presidentes pueden reelegirse y lo hacen, dos de cada tres tienden a ganar la reelección (Cheibub y Przeworski, 1997). El presidencialismo parecer dar una ventaja excesiva a los presidentes al permitirles legalmente la reelección pero, a la vez, limita su estancia en el cargo para evitar que abusen de esta ventaja, lo quieran o no los electores. Entonces, hay tres hechos básicos: 1) es más probable que las democracias sobrevivan en países ricos; 2) duran más cuando no existe una fuerza política dominante, y 3) perduran cuando los electores pueden escoger a los gobernantes por medio de elecciones. Sumando éstos factores, la democracia sobrevive cuando permite a las fuerzas en conflicto hacer valer sus intereses dentro del marco institucional.

Como conclusión, la postura popperiana sobre la democracia no basta, pues la democracia sobrevive sólo bajo ciertas condiciones. Las elecciones no son suficientes para que los conflictos se resuelvan. Algunas de estas condiciones son económicas, otras políticas y otras institucionales. Una concepción minimalista de la democracia no dispensa de la necesidad de pensar en un diseño institucional. Al final, la "calidad de la democracia" es importante para la sobrevivencia misma de la democracia. Pero mi punto no es que la democracia puede y necesita ser mejorada, sino que valdría la pena defenderla aun si no pudiera serlo.

*Traducción de Juan Manuel Ortega  
Revisión de la traducción, Sara Gordon Rapoport*

#### REFERENCIAS

- Alaminos, Antoni, 1991, *Chile: transición política y sociedad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Arrow, Kenneth A., 1951, *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.
- Aumann, Robert J. y Mordecai Kurz, 1977, "Power and Taxes", *Econometrica* 45: 1137-1161.
- Austen-Smith, David, 1990, "Credible Debate Equilibria", *Social Choice and Welfare* 7: 75-93.
- Barro, Robert J., 1990, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy* 98: 103-125.
- Becker, Gary S., 1976, "Comment (on Peltzman)", *Journal of Law and Economics* 1: 245-248.
- Becker, Gary S., 1983, "A Theory of Competition Among Interest Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Berg, Sven, 1993, "Condorcet's Jury Theorems, Dependency Among Jurors", *Social Choice and Welfare* 10: 87-95.

- Black, Duncan, 1958, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Block, Fred, 1977, "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", *Socialist Revolution* 33: 6-28.
- Bobbio, Norberto, 1984, *The Future of Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, 1992, "Contra a Corrente no Ministério da Fazenda", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19: 5-30.
- Browning, Edgar K. y William R. Johnson, 1984, "The Trade-Off Between Equality and Efficiency", *Journal of Political Economy* 92: 175-203.
- Bruszt, László y János Simon, 1991, "Political Culture, Political and Economical Orientations in Central and Eastern Europe During the Transition to Democracy", manuscrito, Erasmus Foundation for Democracy, Budapest.
- Bryce, James, 1921, *Modern Democracies*, Londres.
- Buchanan, James y Gordon Tullock, 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, 1997, "Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes", ponencia corregida y presentada en la Universidad de Nueva York, 27-29 de abril, 1996.
- Cohen, Joshua, 1986, "An Epistemic Conception of Democracy", *Ethics* 97: 26-38.
- Cohen, Joshua, 1989, "The Economic Basis of Deliberative Democracy", *Social Philosophy & Policy* 6: 15-50.
- Cohen, Joshua, 1993, "Moral Pluralism and Political Consensus", en David Copp, Jean Hampton y John Roemer (comps.), *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 270-191.
- Cohen, Joshua, 1997, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en Jon Elster (comp.), *Democratic Deliberation*, Cambridge University Press, Nueva York (citada en manuscrito).
- Coleman, Jules, 1989, "Rationality and the Justification of Democracy", en Geoffrey Brennan y Loren E. Lomasky (comps.), *Politics and Process*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 194-220.
- Collini, Stefan, Donald Winch y John Burrow, 1983, *That Noble Science of Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Condorcet, 1785 (1785), "Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix", en *Sur les élections et autres textes*, textos seleccionados y revisados por Olivier de Bernon, Fayard, París.
- Coser, Lewis, 1959, *The Functions of Social Conflict*, Free Press, Glencoe.
- Dahl, Robert, 1971, *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire, 1996, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review* 10: 565-592.
- Downs, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Dunn, John, 1996, *The History of Political Theory and Other Essays*, Cambridge University, Cambridge.
- Dunn, Hohn, 1996, "Situating Democratic Political Accountability", ponencia corregida y presentada en la Conference on Democracy and Accountability, New York University, 27-29 de abril.
- Dunn, Delmer D. y Hohn Uhr, 1993, "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., 2-5 de septiembre.
- Estlund, David, Jeremy Waldron, Bernard Grofman y Scott Feld, 1989, "Democratic Theory and the Public Interest: Condorcet and Rousseau Revisited", *American Political Science Review* 83: 1317-1340.
- Ferejohn, Hohn, 1986, "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice* 50: 5-25.
- Fiorina, Morris P., 1981, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale, New Haven.
- Grofman, Bernard y Guillermo Owen (comps.), 1986, *Information Pooling and Group Decision Making*, JAI Press, Greenwich, CT.
- Grofman, Bernard, Guillermo Owen y Scott Feld, 1983, "Thirteen Theorems in Search of the Truth", *Theory and Decision* 15: 261-278.
- Grofman, Bernard y Scott Feld, 1989, "Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective", *American Political Science Review* 82: 567-576.
- Grossman, Herschel I. y Suk Jae Noh, 1990, "A Theory of Kleptocracy with Probabilistic Survival and Reputation", *Economics and Politics* 2: 157-171.

- Guinier, Lani, 1994, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, The Free Press, Nueva York.
- Hampton, Jean, 1994, "Democracy and the Rule of Law", en Ian Shapiro (comp.), *The Rule of Law, Nomos XXXVI*: 13-45.
- Hardin, Russell, 1989, "Why a Constitution?", en Bernard Grofman y Donald Wittman (comps.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, Nueva York, pp. 100-120.
- Keeler, John T. S., 1993, "Opening the Window for Reform: Mandates, Crisis, and Extraordinary Decision-Making", *Comparative Political Studies* 25: 433-486.
- Key, V. O. Jr. 1966, *The Responsible Electorate*, Vintage, Nueva York.
- Klingeman, Hans-Dieter, Richard I. Hofferberet y Ian Budge, 1994, *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press, Boulder.
- Ladha, Krishna K., 1992, "The Condorcet Jury Theorem, Free Speech, and Correlated Votes", *American Journal of Political Science* 36:617-634.
- Laffont, Jean-Jacques, y Jean Tirole, 1994, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lindblom, Charles, 1977, *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53: 69-05.
- Lippmann, Walter, 1956, *The Public Philosophy*, Mentor Books, Nueva York.
- Macaulay, Thomas B., 1900, *Complete Writings*, vol. 17, Houghton-Mifflin, Boston y Nueva York.
- Madison, James, 1982 (1788), *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, Gary Wills (comp.), Bantam Books, Nueva York.
- Manin, Bernard, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory* 15:338-368.
- Manin, Bernard, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, París.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, 1997, "Can Citizens Control Representatives Through Elections?", ponencia corregida y presentada en la Conference on Democracy and Accountability, New York University, 27-29 de abril, 1996.
- Marx, Karl, 1952, *Class Struggles in France, 1848 to 1850*, Progress Publishers, Moscú.



- Marx, Karl, 1934, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Progress Publishers, Moscú.
- Marx, Karl, 1971, *Writings on the Paris Commune*, editado por H. Draper, International Publishers, Nueva York.
- Mayhew, David R., 1974, *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Miller, Marren E. y Donald E. Stokes, 1966, "Constituency Influence in Congress", en Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes, *Elections and the Political Order*, Wiley, Nueva York, pp. 351-373.
- Miller, Nicolas R., 1986, "Information, Electorates, and Democracy: Some Extensions and Interpretations of the Condorcet Jury Theorem", en Bernard Grofman y Guillermo Owen (comps.), *Information Pooling and Group Decision Making*, JAI Press, Greenwich, CT.
- Moe, Terry M., 1991, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-253.
- Page, Benjamin J. y Robert Y. Shapiro, 1992, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, University of Chicago, Chicago.
- Paldam, Martin, 1991, "How Robust Is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations Over Four Decades", en Helmuth Northop, Michael S. Lewis-Beck y Jean-Dominique Lafay (comps.), *Economics and Politics: The Calculus of Support*, University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 9-31.
- Persson, Torsten, Gerard Roland y Guido Tabelini, 1996, "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics", documento de trabajo núm. 1475, Center for Economic Policy Research, Londres.
- Pitkin, Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- Ploeg, Rick van der, 1982, "Government Policy, Real Wage Resistance and the Resolution of Conflict", *European Economic Review* 19: 181-212.
- Popper, Karl, 1962, *The Open Society and Its Enemies*, Routledge y Kegan Paul, Londres.
- Powell, Jr., G. Bingham y Guy D. Whitten, 1993, "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context", *American Journal of Political Science* 37: 391-414.
- Przeworski, Adam, 1986, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein, 1988, "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review* 82: 12-29.
- Przeworski, Adam, Mike Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, 1996, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy* 7:39-55.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi, 1997a, "Modernization: Theories and Facts", *World Politics* 49: 155-183.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi, 1997b, "Development and Democracy", coautor en Alex Hadenius (comps.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rawls, John, 1993, "The Domain of the Political and Overlapping Consensus", en David Copp, Jean Hampton y John E. Roemer (comps.), *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Riker, William, 1965, *Democracy in America*, 2a. ed., Macmillan, Nueva York.
- Roemer, John E., 1996, *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Roemer, John E., 1996, "Why the Poor do Not Expropriate the Rich in Democracies: a New Explanation", documento de trabajo núm. 95-04, Department of Economics, University of California, Davis.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1984, *Of the Social Contract*, trad. de Charles M. Sherover, Harper & Row, Nueva York.
- Runciman, W. G. y Amartya K. Sen, 1965, "Games, Justice, and the General Will", *Mind* 74: 554-562.
- Sah, Raj y E. Joseph Stiglitz, 1988, "Committees, Hierarchies and Polyarchies", *The Economic Journal* 98: 451-470.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl, 1991, "What Democracy is... And What it is Not", *Journal of Democracy* 2: 75-88.
- Schmitt, Karl, 1988, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Cambridge.
- Schumpeter, Joseph A., 1942, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers, Nueva York.
- Sen, Amartya, 1995, "Rationality and Social Choice", *American Economic Review* 85: 1-25.

- Sen, Amartya y Bernard Williams (comps.), 1982, *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Shapiro, Ian, 1996, *Democracy's Place*, Cornell University Press, Ithaca.
- Skinner, Quentin, 1973, "The Empirical Theorists of Democracy and Their Critics: A Plague on Both Houses", *Political Theory* 1: 287-306.
- Stigler, George J., 1975, *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Stimson, James A., Michael B. Mackuen y Robert S. Erikson, 1995, "Dynamic Representation", *American Political Science Review* 89: 543-565.
- Stokes, Susan C., 1996, "Democratic Accountability and Policy Switches", ponencia presentada en la Conference on Democracy and Accountability, New York University, 27-29 de abril.
- Stokes, Susan, 1997, "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru", *Comparative Politics*: 209-226.