

Democracia y representación *

Adam Przeworski

"El propósito de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública". James Madison, *Federalist 57*

"Al establecer un gobierno para ser administrado por hombres sobre hombres, la mayor dificultad reside en esto: es preciso primero capacitar al gobierno para controlar a los gobernados, y en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo". James Madison, *Federalist, 51*

1.- El problema de la representación política

La democracia es una forma de norma. Aún en la democracia directa, las decisiones de una mayoría son obligantes para todos, incluyendo a la minoría, que encuentra que estas decisiones son contrarias a sus opiniones o intereses. En una democracia representativa - nuestra forma de gobierno - estas decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos tanto deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones. Deciden cuánto tiempo los niños deben ir a la escuela, cuánto deben pagar los contribuyentes por concepto de impuestos, con qué países se debe entrar en guerra, qué acuerdos deben suscribir las partes privadas, así como qué pueden conocer los ciudadanos acerca de las acciones del gobierno. Y ellos imponen el cumplimiento de estas normas, aún contra la voluntad de los individuos concernidos. En este sentido, ellos "mandan".

La cuestión de la representación radica en saber por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos. Esto es lo que queremos significar con "representación": actuar de acuerdo con los mejores intereses del público (Pitkin, 1967).

La meta de la reforma del Estado es siempre la misma: diseñar instituciones que pudieran empoderar a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer. En tanto ciudadanos, queremos que los gobiernos gobiernen. Pero queremos que gobiernen en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios, ni los de alguna minoría a la que pueden estar vinculados o comprometidos. Esto explica por qué la reforma del Estado debería ser pensada ampliamente en términos políticos y no exclusivamente en términos administrativos.

La tarea de reformar el Estado es una tarea de ingeniería institucional: ¿qué instituciones permitirán a los gobiernos que gobiernen, al tiempo que habilitan a los ciudadanos para controlar esos gobiernos? Se trata de una cuestión de larga data, confrontada ante todo por el pueblo, que hace unos doscientos años atrás inventó una nueva forma de instituciones políticas que, en contraste con todas las formas previas - despotismo, monarquía e inclusive democracia - denominaron "gobierno representativo" - (Manin, 1995). Y exceptuando los sistemas electorales, desde fines del siglo XVIII tales arreglos formales virtualmente nunca han sido cuestionados. La estructura básica de las instituciones representativas ha sido la misma en todas partes:

(*) Versión revisada del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

Agradezco la autorización de Bernard Manin y Susan Stokes para trabajar sobre nuestro documento conjunto. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

- 1) Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.
- 2) Mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.
- 3) El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución.
- 4) Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

Dado que estos rasgos de nuestras instituciones democráticas son ahora tan familiares que parecen naturales, es preciso enfatizar que cada uno de ellos surgió como una escogencia entre varias alternativas (Manin 1995). Se optó por las elecciones en lugar de las loterías o la monarquía hereditaria. La libertad de opinión fue una alternativa a los mandatos imperativos y a la revocación. El constitucionalismo se adoptó como una limitación a la regla de la mayoría simple. Finalmente, las elecciones periódicas se escogieron sobre los términos vitalicios (un tópico del Discurso de Angostura de Simón Bolívar, 1818).

¿Por qué, entonces, se prefirieron estas instituciones sobre otras alternativas? La respuesta es que estas instituciones son las que presumiblemente mejor combinan la autoridad necesaria para que los representantes estén en capacidad de gobernar, con las precauciones que podrían asegurar que gobernarán bien, en salvaguarda del interés de los representados. Estas instituciones garantizan a los representantes la autorización para mandar, pero no confían en la virtud de los representantes para asegurar que mandarán bien, por lo que introducen varias precauciones "verticales" y "horizontales" a tal efecto.

La democracia moderna es un sistema elitista o, como diría Manin (1995), un sistema aristocrático. Según el criterio de Aristóteles, es una oligarquía: gobierno de unos pocos (Bobbio: 1989:107). Pero es una oligarquía competitiva (Schumpeter 1942, Dahl 1971, Bobbio 1989): somos gobernados por otros pero los escogemos y los reemplazamos con nuestros votos. Esto es lo distintivo de las democracias: los gobernantes son seleccionados mediante elecciones.

Igualmente, en todas las democracias modernas, diferentes funciones de gobierno son desempeñadas por órganos separados, que se controlan activamente y equilibran uno al otro siguiendo disposiciones constitucionales. No se trata sólo de las tres funciones clásicas de Montesquieu - legislativa, ejecutiva y judicial - sino también de algunas nuevas funciones que caracterizan a los estados modernos - regulatorias, bancarias o de supervisión - que están en algunos estados asignadas a cuerpos específicos. En los países federales, esta estructura es aún más compleja, dado que las unidades subnacionales tienen algunos poderes que les están reservados a menos que entren en conflicto con las leyes nacionales.

La afirmación de que los gobiernos que son electos, con poderes divididos y limitados constitucionalmente actúan en forma representativa, se encuentra muy difundida. Para tomar algunos ejemplos, Dahl (1971:1) afirma que "una clave característica de la democracia es la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos..." Riker (1965:31) declara que "la democracia es una forma de gobierno en la cual el gobierno es plenamente responsable antes los gobernados..." Schmitter y Karl (1991:76) sostienen que "la moderna democracia política es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables por sus acciones en el dominio público por los ciudadanos". No obstante, estas afirmaciones no son sino hipótesis, a ser examinadas como tales.

¿Por qué los gobiernos habrían de ser representativos? Existen cuatro respuestas genéricas a esta interrogante:

- 1) Porque sólo aquellas personas que muestran espíritu público se proponen a sí mismas para el servicio público y son incorruptibles por el poder mientras se mantienen en el cargo.

2) Porque, mientras que los individuos que se postulan a sí mismos para el servicio público difieran en sus intereses, motivaciones y competencias, los ciudadanos efectivamente utilizarán su voto para escoger los buenos candidatos.

3) Porque, mientras cualquiera que esté ocupando un cargo puede querer perseguir intereses o valores particulares y onerosos para el pueblo, los ciudadanos efectivamente usan su voto como amenaza a aquellos que pudieran apartarse del camino virtuoso, con la posibilidad de expulsarlos de su cargo.

4) Porque los poderes separados del gobierno se controlan y equilibran uno al otro de forma tal que, juntos, terminan actuando de acuerdo con los mejores intereses del pueblo.

La primera hipótesis no debería desestimarse. Muchas personas que buscan un cargo público quieren servir al público y muchas permanecen dedicadas al servicio público mientras están en el poder. Si no le prestamos mucha atención a esta posibilidad, es porque esta forma de asegurar la representación no es distintiva de la democracia. Los dictadores también pueden ser representativos: si ellos conocen lo que el pueblo quiere, y deciden tratar de hacerlo, nada impide que lo hagan. Pero la conexión entre democracia y representación no puede basarse en el azar: quién resulta circunstancialmente ser el dictador. Y ciertamente, una afirmación central de la teoría democrática es que la democracia sistemáticamente hace que los gobiernos sean representativos.

2. Elecciones y representación

La afirmación de la conexión entre la democracia y la representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo. Desde cierto punto de vista - el "mandato" - las elecciones sirven para elegir las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas. Los partidos o los candidatos formulan propuestas de políticas durante las campañas, y explican cómo esas políticas afectarían el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuáles de estas propuestas quieren que sean implementadas y a qué políticos encargar esa implementación, y los gobiernos las implementan. Por consiguiente, las elecciones emulan una asamblea de democracia directa y la plataforma vencedora se convierte en el "mandato" que el gobierno debe cumplir. Desde un segundo punto de vista - la "responsabilidad" - las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones realizadas. En razón de que pueden prever el juicio de los electores, los gobiernos se ven inducidos a escoger políticas que a su juicio habrán de ser evaluadas positivamente por los ciudadanos a la hora de la próxima elección.

Los dos puntos de vista son problemáticos. Las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público.

2.1. La concepción de la representación como mandato

En las campañas electorales, los partidos proponen políticas y ofrecen candidatos. Si los electores creen que los políticos no son todos iguales, ellos pueden intentar asegurar su representación mediante la utilización del voto para elegir las mejores políticas o los políticos que apoyen tales políticas. Los problemas que se deben examinar son: 1) si las campañas electorales son informativas, es decir, si los votantes pueden esperar en forma justificada que los partidos harán lo que proponen, y 2) si el cumplimiento con lo pautado en la plataforma vencedora, el "mandato", significa siempre actuar en función del interés de los electores. Se podría decir que el "mandato - representación" tiene lugar si la respuesta a estas dos interrogantes es afirmativa, vale decir, si los partidos informan confiablemente a

los votantes acerca de sus intenciones y si la implementación de estas intenciones es lo mejor para los electores en esas circunstancias.

La concepción de la representación como mandato se encuentra ampliamente difundida: académicos, periodistas y ciudadanos corrientes confían en ella como si fuese una verdad axiomática. Keeler (1993), por ejemplo, explica las principales reformas de política introducidas por Reagan, Thatcher y Mitterand de la siguiente manera: sus respectivos países confrontaban crisis económicas, los votantes querían cambiar y expresaron su deseo en las urnas, y los gobiernos respectivos implementaron sus mandatos. Este modelo parece dar cuenta adecuadamente de la formación de las políticas en Europa Occidental (Klingeman, Hofferbert y Budge 1994). Como expresara un político francés: "*Depuis les romains, il est une vieille loi en politique que nous ne devons jamais perdre de vue: les gouvernements ne peuvent se maintenir que par le principe qui leur a donné naissance*" (Philippe Séguin, en *Liberation*, 29 de mayo de 1997).

Un esquema conceptual rudimentario puede ayudar a clarificar lo que está en juego. En las elecciones, los partidos o candidatos se presentan ante los votantes, les informan de sus intenciones políticas¹. Específicamente, les comunican a los votantes qué políticas pretenden aplicar, con qué propósitos y con qué consecuencias. Una vez elegidos, los candidatos victoriosos deciden qué políticas aplicar, no necesariamente las mismas que habían anunciado. Habiendo observado los resultados de las políticas, los electores votan nuevamente. Para dar un ejemplo, supongamos que hay dos posibles plataformas: la política S (por "seguridad" económica) y la política E (por "eficiencia")². Los partidos o candidatos que compiten proponen hacer S o E, y una vez electos aplican S o E.

Los políticos pueden estar preocupados tanto por las políticas como por ser electos y reelectos. Los políticos mostrarán preferencias por unas u otras políticas, si la recompensa consistente en mantener el cargo o la probabilidad de ser reelecto depende de las políticas que adopten. Se puede pensar en la recompensa de mantener el cargo en tres formas: los políticos tienen políticas de su preferencia y obtienen beneficios aplicándolas; o quieren satisfacer sus intereses privados; o pueden obtener satisfacción por el honor vinculado al cargo. Los políticos tienen sus propias opiniones acerca de qué promesas tienen más probabilidades de hacerlos triunfar en las elecciones y sobre las políticas que los electores apreciarán en los hechos una vez que hayan experimentado sus resultados.

Por consiguiente, la cuestión central del mandato - representación es: 1) si las políticas de los mandatarios serán las mismas que se anunciaron como parte de su plataforma electoral; y 2) si el cumplimiento de esta plataforma será la mejor forma de actuar de acuerdo con los intereses de los electores. Aquí existen algunas condiciones bajo las cuales se concreta el mandato - representación:

1) Cuando los intereses de los políticos coinciden con los de los electores³. Ciudadanos y gobernantes tienen idénticos intereses si los gobernantes quieren, en su propio interés, producir los resultados más deseados por los ciudadanos. Si los políticos y los votantes tienen también las mismas opiniones acerca de los efectos que tendrán las políticas en cuanto a sus resultados ("opiniones técnicas" en la terminología de Austen-Smith 1990)⁴, entonces los candidatos serán elegidos en función de la plataforma de mayor preferencia para los votantes y como mandatarios implementarán esta plataforma en su propio interés.

Casi todas las discusiones acerca de la representación, comenzando por las *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* de J.S. Mill (1991 [1861]), asumen que la elección de políticos que de alguna manera reflejan o reproducen la composición del electorado es la mejor forma de asegurar la representación. La asamblea es representativa desde este punto de vista, si es como un electorado en miniatura, una muestra del mismo. La hipótesis que subyace a esta convicción es que si la asamblea es descriptivamente representativa, actuará en representación de los intereses de los representados. En consecuencia, las discusiones acerca de las instituciones representativas se centran casi exclusivamente en los sistemas electorales (Para un ejemplo, ver Rogowski 1981). La interesante e indebidamente

ignorada contribución de Pitkin (1967) consistió en problematizar esta conexión: ¿Es cierto que la proporcionalidad es la mejor manera de asegurar la representación? ¿Será atendido el interés colectivo si cada representante plantea las opiniones y promueve los intereses de su sector? ⁵ ¿Y qué sucede si los representantes se separan de sus electores por el solo hecho de ser representantes? ¿Qué sucede si, una vez electos, los representantes adquieren conocimientos que no tienen los electores y tal vez intereses propios?

2) Cuando los políticos quieren ser electos y reelectos ⁶. Si los políticos que buscan ser electos conocen las preferencias de los votantes decisivos, ellos ofrecen una plataforma coincidente con esas preferencias. Si suponen que las preferencias de los votantes no cambiarán o que se confirmarán a partir de la apreciación de los resultados de la implementación del mandato, entonces los mandatarios aplicarán las políticas anunciadas, en procura de ser reelectos. Y si los electores saben qué es bueno para ellos, los resultados serán, en su opinión, los mejores.

3) Finalmente, el mandato - representación surge cuando el mandatario es electo sobre la base de políticas que representan la preferencia de un elector decisivo, y enfrenta la amenaza cierta de ser sancionado si se desvía en el cumplimiento del mandato. Esta amenaza es concretada por el partido rival en el modelo de Alessina (1988), donde sin embargo, los electores no son estratégicos. Por su parte, es concretada por los votantes en el modelo de Bank (1990), donde a su vez, la realidad de esta amenaza es asumida, más que impuesta ⁷. Como puede verse, en el mejor de los casos, faltan datos para sacar conclusiones definitivas.

El mandato - representación es una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatarios. Las tres posibilidades señaladas más arriba contribuyen con la conclusión de que el mandato - representación tiene lugar cuando lo que quieren los políticos y los votantes coincide o cuando los políticos sólo se preocupan por ganar las elecciones y para ganar tienen que prometer e implementar políticas que son las mejores para el público. Pero fuera de esta feliz coincidencia, los políticos encuentran incentivos para desviarse del mandato en el mejor interés del público o para mantener su adhesión al mismo a costas del electorado.

A efectos de evidenciar la debilidad del mecanismo del mandato, supongamos que los políticos no pueden ser reelectos ni siquiera una vez ⁸. Los electores saben que una vez electo el mandatario hará lo que quiera. Sin la sanción derivada de una nueva votación, los votantes deben adivinar cuál de los partidos o candidatos que compiten tiene preferencias políticas que coinciden con las suyas y será impermeable a las influencias de la corrupción al ocupar el cargo. Entonces, a menos que el conjunto de candidatos incluya tales políticos y a menos que los electores adivinen correctamente cuáles son, los candidatos triunfantes no actuarán de modo representativo. Si ellos tienen sus preferencias políticas distintas de las de los electores decisivos, se desviarán de las políticas anunciadas previamente, y si persiguen intereses privados, extraerán beneficios.

Más aún, para ser electos, los políticos pueden tener que hacer promesas a intereses especiales. Supongamos, en el espíritu de la Chicago School of Regulation (Stigles 1975, Peltzman 1976, Becker 1958 y 1988), que: 1) los votantes ignoran, racionalmente o no, el impacto de las políticas sobre sus condiciones de vida; y 2) para presentarse al electorado, los políticos necesitan gastar recursos, incluyendo el dinero, pero no en forma exclusiva. Los políticos están preocupados sólo por ganar las elecciones, pero para ello necesitan obtener recursos. Dado que los votantes no se preocupan por las políticas que tienen sólo un pequeño impacto en su vida, los políticos pueden vender a los grupos de interés políticas que sólo infligen un pequeño costo en cada votante individual, pero que concentran sus beneficios en esos grupos particulares de interés, y gastan en la campaña electoral los recursos provenientes de la contribución que estos hacen, a cambio de la aplicación de esas políticas. Dado que las políticas que obtienen recursos para satisfacer intereses especiales son costosas para los electores,

los políticos seleccionan políticas ante las cuales éstos se vuelvan indiferentes al margen entre el incremento del bienestar de los votantes y los gastos de campaña, y así el bienestar de los electores no se maximiza.

Para dar un ejemplo, supóngase que los políticos deciden sobre subsidiar o no la industria azucarera. Subsidiando la industria azucarera el gobierno impone a cada individuo un costo anual de \$ 5,75 y beneficia a la industria azucarera en el orden de \$ 1.500.000.000. Los electores no quieren gastar recursos para aprender acerca de las políticas azucareras y sus efectos; esta información cuesta más que \$ 5,75. Por lo tanto, el gobierno subsidiará, obtendrá una contribución para la campaña de parte de la industria azucarera y maximizará sus probabilidades de reelección ⁹. Ciertamente, de acuerdo con el Center for Responsive Policy (New York Times, 24 de enero de 1997, página 3) un subsidio al precio del azúcar que agrega un extra de 50 céntimos a cada saco de cinco libras de azúcar, fue apoyado por 61 senadores que recibieron en promedio \$ 23.473 del comité industrial de acción política, mientras que fue rechazado por 35 senadores que obtuvieron, en promedio, \$ 1.461.

El hecho es que para existir y presentarse a los electores, los partidos políticos deben obtener fondos. Cuando estos fondos provienen de intereses especiales, ellos son otorgados a cambio de favores. Presumiblemente, si Philip Morris Co. Inc. contribuyó en 1996 con más de dos millones y medio de dólares con el Comité Nacional Republicano (New York Times, 28 de enero de 1997, página 3), debe haber esperado al menos dos y medio millones de dólares en favores; de lo contrario su gerencia hubiera debido ser expulsada por los accionistas. Los intercambios de contribuciones políticas por favores en políticas son distorsionantes en razón de sus efectos sobre la asignación de recursos. Y los costos sociales de dichas distorsiones probablemente sean mucho mayores que el robo que se realiza abiertamente, que es distorsionante sólo por sus efectos sobre la recaudación de impuestos.

Sin embargo, siguen siendo posibles situaciones en las que ya sea que los políticos se desvían de sus promesas de velar por el interés de los votantes, ya sea que se mantengan aferrados a las mismas, a pesar que puedan ir en contra de los intereses de la mayoría, aún cuando los gobernantes electos tengan que enfrentar elecciones repetidas y aún si las campañas electorales no tuviesen costos (o contasen con financiación pública):

1) Las condiciones pueden cambiar en tal forma que la implementación del mandato no es ya lo mejor para los electores. Supóngase que inmediatamente después de asumir el cargo un gobernante que resultó vencedor en la contienda electoral por la promesa de aplicar la política S, toma conocimiento de algo que ni él ni los electores sabían al momento de la elección: el gobierno saliente, competidor en la elección, ocultó los aspectos negativos del tesoro, y los triunfadores de las elecciones descubren, apenas asumido el mando, que las arcas están vacías. Digamos que S es la mejor política cuando las condiciones son buenas, en tanto que E es mejor cuando las condiciones son malas. En consecuencia, el gobierno afronta la elección de apartarse del mandato en el interés de los votantes o de adherir a él a pesar de haber cambiado las circunstancias. A su vez, los electores, quienes estarían de acuerdo en cambiar la política de haber podido apreciar lo que apreció el gobierno, deben decidir si creer o no en el mensaje del gobierno, que puede aparecer como motivado por sus propios intereses, al no tener un acceso directo a la información. Y pueden equivocarse, en una u otra dirección. Entonces, los mandatarios podrán apartarse algunas veces y los electores podrán sancionar algunas desviaciones, bien o mal.

Es de hacer notar que aún los cambios que son endógenos de las políticas gubernamentales, pero que no fueron previstos por los políticos antes de llegar al cargo, pueden ser razones para cambiar el curso de la acción, en defensa del interés del bienestar de los ciudadanos: el desvío del gobierno socialista francés en 1983 puede ser un caso ejemplar en este punto.

2) Para ser elegido, un candidato debe ofrecer la plataforma preferida por los votantes decisivos. Supongamos que un candidato cree que los votantes decisivos tienen opiniones incorrectas acerca de

los efectos de las políticas sobre los resultados que se desea obtener. Este candidato enfrenta entonces la opción de presentar una plataforma que él piensa que es la mejor para los electores y aceptar su derrota (tal vez con la esperanza de ganar en las siguientes elecciones si su competidor implementa políticas poco efectivas) o proponer lo que los electores quieren, teniendo así al menos un 50 por ciento de probabilidades de ganar (si los demás competidores ofrecen la misma plataforma). Si el mandatario cree que la política menos popular es suficientemente más efectiva que las que los votantes prefieren, él podrá suponer que, habiendo observado sus efectos, los votantes se convencerán de que se escogió la política correcta, y votarán por su reelección, de modo que el político estará en capacidad de seguir implementando la política que efectivamente es mejor para los ciudadanos.

Es preciso distinguir todavía dos situaciones. En una de ellas (Harrington 1993a, Sección IV), los dos candidatos tienen las mismas opiniones acerca de las preferencias de los votantes, pero difieren en sus opiniones acerca de la eficacia de las políticas, lo que significa que uno de ellos piensa que el votante está equivocado. En estas circunstancias, ambos proponen la misma plataforma en la campaña electoral, pero una vez elegidos pueden implementar diferentes políticas. Si el ganador es el candidato que piensa que la política preferida por los electores es significativamente inferior a la política alternativa, el mandatario electo adoptará la política que él prefiere, con la convicción de que los votantes se convencerán de su superioridad una vez que se materialicen sus resultados. En tales situaciones, se observarían candidatos que proponen la misma plataforma y que posteriormente pueden apartarse del mandato del electorado.

En la segunda situación (Stokes 1997, en prensa), los dos candidatos tienen las mismas opiniones acerca de la efectividad de las políticas, pero difieren en sus opiniones concernientes a las preferencias del electorado. Si son electos, ellos implementarán la misma política, pero para ser electos, ellos exponen plataformas diferentes. Si el ganador es el candidato que cree que los votantes están equivocados acerca de las políticas correctas, el candidato cambiará de política una vez electo. En tales situaciones, se podría observar que los candidatos presentan diferentes plataformas, pero luego implementan la misma política independientemente de quién es electo.

Es de hacer notar que en ambas situaciones los candidatos pueden apartarse de sus plataformas una vez electos, pero lo hacen pensando que están actuando de acuerdo con el interés del electorado.

3) Supóngase que toda la situación es idéntica a la anterior, pero que el candidato no cree que los electores hayan de convencerse ante la efectividad de la mejor política, ya sea porque están muy seguros de qué política es mejor para ellos, o porque la escogencia de política no marca ninguna diferencia significativa para ellos. Como lo muestra Harrington (1993a), si los votantes inicialmente creen que una política es mejor que la otra, es difícil convencerlos a posteriori de la superioridad de la alternativa¹⁰. Temiendo que si propone una plataforma y adopta otra no será reelecto, el candidato propone la plataforma que los electores prefieren y la respetará, en contra de lo que él cree que es el interés de los ciudadanos. El mandato electoral se cumplirá, pero los políticos en este caso no actúan en forma representativa.

Resumiendo, bajo ciertas condiciones, los candidatos pueden implementar políticas que mejoran el bienestar de los votantes apartándose del mandato o pueden adherirse al mandato aún si piensan que su implementación no es lo mejor para los electores. Pero si la implementación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la posibilidad de castigar a los gobernantes está en la pérdida de credibilidad. A los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bastante mejor las cosas apartándose de su mandato.

La impunidad es mitigada por consideraciones vinculadas con la reputación (Downs 1957, Ferejohn 1995). Los políticos pueden estar preocupados por mantener sus promesas como una inversión en credibilidad. En efecto, del actual gobierno polaco se dice que "se ve forzado a recordarse a sí mismo las promesas de 1993 y a hacer ciertas concesiones a los electores, so pena de perder su

credibilidad" (Jan Krauze, "La Pologne est menacée par l'immobilisme gouvernemental", *Le Monde*, 19 de setiembre de 1994, *itálicas suprimidas*). Si los candidatos prevén que los votantes no solamente mirarán hacia las políticas aplicadas en el pasado, sino que también prestarán atención a las nuevas promesas, vale decir, si su anterior desempeño en el cargo no ha sido plenamente informativo, se preocuparán por ser creídos, lo que a su vez modera su tentación de apartarse de sus viejas promesas. Un político que ejecutó una pirueta tendrá que confiar sólo en su desempeño anterior cuando busca la reelección, mientras que un político que se mantuvo fiel a sus promesas tendrá mayores probabilidades de ser creído para las elecciones siguientes. A su vez, los votantes pueden querer castigar a los políticos que reniegan de sus promesas de invertir en información. Después de todo, los votantes quieren que sus escogencias tengan consecuencias, por lo tanto, ellos quieren ser capaces de predecir el comportamiento de los políticos a partir de sus plataformas de campaña, de su retórica o de su identidad. Los políticos pueden afirmar que circunstancias imprevistas han sido la razón para apartarse de sus mandatos. Pero tienen que dar explicaciones, lo que en primera instancia evidencia que saben que se espera de su parte el cumplimiento de los mandatos.

Si bien tales mecanismos referidos a la reputación pueden estimular a los mandatarios en cuanto a mantener sus promesas electorales, un rasgo sorprendente de las instituciones democráticas, destacado por Manin (1995), es que los políticos no están legalmente compelidos a atenerse a su plataforma electoral en ningún sistema democrático. En ninguna de las democracias existentes los representantes están sujetos a obedecer disposiciones obligatorias. Las demandas de los ciudadanos contra gobiernos que han traicionado promesas específicas formuladas durante sus campañas, han sido rechazadas por las Cortes en varios países, y muy recientemente en Polonia. En este sentido, ninguna constitución democrática a nivel nacional admite la revocación y, excepto para el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, los términos electorales tienden a ser largos: en promedio, 3.7 años para los legisladores y 3,9 años para los presidentes (Cheibub y Przeworski, en prensa). Si bien las disposiciones para el "impeachment" y los procedimientos para el retiro de confianza son comunes, nunca han sido considerados para el caso de traición de las promesas preelectorales ¹¹. Los referenda nacionales de cumplimiento obligatorio basados en la iniciativa ciudadana sólo se encuentran en Suiza y, en formas más restringidas, en Italia y Argentina. Por consiguiente, una vez que los ciudadanos han elegido a los representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos.

¿Por qué, entonces, no existen mecanismos institucionales para forzar a los ocupantes de cargos públicos a mantenerse fieles a sus plataformas electorales? Históricamente, el argumento principal ha sido que se debe permitir que los legisladores deliberen. La gente quiere que sus representantes aprendan los unos de los otros. Más aún, cuando la gente no está segura acerca de sus juicios, puede querer que los representantes consulten a expertos.

Otro argumento histórico ha sido que los votantes pueden no confiar en sus propios juicios. No sólo la gente puede tener temor de sus propias pasiones sino que, si son conscientemente ignorantes en una materia, deben saber que no saben. Presumiblemente, las elecciones establecen el calendario para cuando deben rendirse cuentas. Por lo tanto, los ciudadanos pueden querer dar al gobierno cierto margen para gobernar, y evaluar las acciones del gobierno en el momento de las elecciones. O'Flaherty argumenta que ésta es la razón para elegir políticos por lapsos fijos: de esta manera los ciudadanos pueden protegerse a sí mismos contra las preferencias que resultan inconsistentes con el tiempo, y así ejercer el control ex post.

Finalmente, las instituciones deben permitir las condiciones para el cambio. Ninguna plataforma electoral puede especificar de antemano lo que el gobierno debería hacer en cada situación de contingencia: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para manejarse en circunstancias cambiantes.

Si los ciudadanos esperan que las circunstancias puedan cambiar y esperan que los gobiernos sean representativos, no querrán que éstos queden amarrados por sus mandatos ¹².

Por consiguiente, existen buenas razones por las cuales las instituciones democráticas no cuentan con mecanismos que obliguen a los gobernantes a cumplir fielmente con el mandato pre-electoral. Los ciudadanos escogen políticas que representan sus intereses o candidatos que los representan como personas, pero quieren gobiernos con capacidad para gobernar. Como resultado, si bien serían preferibles los gobiernos que mantengan sus promesas, la democracia no cuenta con mecanismos institucionales que aseguren que las escogencias del electorado serán respetadas.

2.2. La concepción de la representación como responsabilidad ("*accountability*")

Aún cuando los ciudadanos no están en capacidad de controlar a los gobiernos obligándolos a seguir sus mandatos, podrían ser capaces de hacerlo si pudieran inducir a los gobernantes electos a aceptar que tendrán que dar cuenta de sus acciones pasadas. Los gobiernos son "responsables" si los votantes tienen oportunidad de discernir si están actuando en función de sus intereses y sancionarlos oportunamente, de modo que aquellos gobernantes electos que actúen de acuerdo con el interés de los ciudadanos puedan resultar reelectos y que quienes actúen en sentido contrario a dicho interés no lo sean. La responsabilidad - representación tiene lugar cuando: 1) los electores votan para mantener en su cargo al gobernante sólo cuando éste ha actuado en función de sus intereses, y 2) el gobernante electo implementa las políticas necesarias para ser reelecto.

Para comprender por qué surge el problema de la responsabilidad, debemos considerar nuevamente los objetivos de los políticos. Los políticos pueden no querer hacer nada que los ciudadanos bien informados no quisieran que hiciesen: pueden mostrar un espíritu público y consagrarse de lleno a la satisfacción del interés público. Pero también pueden querer algo diferente de lo que quieren los ciudadanos y que implique un costo para éstos, así como tener algunas metas que los ciudadanos no comparten, como la reelección o la obtención de ganancias privadas ¹³. Algunos políticos pueden tener especial preocupación por avanzar en su carrera contra otros correligionarios, dentro del gobierno o del mismo partido. Algunos pueden buscar beneficios monetarios (Niskanen 1971). Algunos pueden buscar enriquecerse a expensas de los ciudadanos, ya sea durante su mandato o al término del mismo. Algunos pueden estar más preocupados por obtener el reconocimiento en el extranjero. En todos estos casos los políticos pretenden algo cuya consecución es lesiva para los ciudadanos. A falta de un término más apropiado y para mantener la terminología standard, haremos referencia a esta situación con la denominación de "rentas".

Para introducir otro término standard en este trabajo, existen diferentes formas mediante las cuales los políticos pueden "hacer trampa", es decir hacer cosas que los ciudadanos no quisieran que hiciesen. Ellos hacen trampa si gastan tiempo conspirando contra sus rivales. Hacen trampa si actúan para incrementar su propia riqueza. Hacen trampa si otorgan favores clientelistas a sus familiares y amigos. Pero la forma más importante en que pueden actuar contra los intereses de sus electores es escogiendo políticas que satisfacen sus propios intereses o los intereses de algunos grupos particulares con los cuales ellos se encuentran comprometidos.

El problema de los ciudadanos es entonces establecer un marco de transacciones para los políticos - entre obtener rentas y perder el cargo y no obtener rentas y permanecer en el cargo - que podría inducirlos a mantener la obtención de rentas en un nivel bajo, en una situación en la que, recordemos, mantener baja la obtención de rentas puede significar hacer lo que los electores quieren. El punto de vista standard acerca de cómo opera el mecanismo de responsabilidad se basa en el "voto retrospectivo". En esta perspectiva, los ciudadanos establecen determinados parámetros de desempeño para evaluar a los gobiernos, tales como "mis ingresos deben incrementarse al menos en un 4% durante el término del mandato", "las calles deben ser seguras" e inclusive "el equipo nacional debe clasificarse

para la Copa del Mundo". Los electores votan contra el gobernante, a menos que satisfaga estos criterios. Por su parte, el gobernante, queriendo ser reelecto y anticipando la regla de decisión de los ciudadanos, hace todo lo que sea posible para satisfacer estos criterios.

Es de imaginar que las condiciones bajo las cuales los gobiernos toman decisiones pueden ser "buenas" o "malas". Los gobiernos deciden si implementar la política S que es mejor para los ciudadanos cuando las condiciones son buenas, o la política E que es mejor cuando las condiciones son malas. Supóngase que las rentas que los gobernantes obtienen cuando hacen todo lo que pueden en favor del público, consisten sólo en sus salarios y en los beneficios legalmente autorizados propios de su cargo, y supóngase que los gobernantes valoran la alternativa de ser reelectos. Para hacer este análisis menos abstracto, examinemos un ejemplo numérico en el cual las rentas legalmente calificadas equivalen a

$r^* = 1 + \underline{e}$, donde \underline{e} es un número pequeño y el valor de ser reelecto es $V = 2$.

Aceptemos la siguiente estructura de pagos (El primer número de cada par representa las rentas del gobierno, pero los ciudadanos aprecian sólo su bienestar, que está dado por el segundo número)

		Gobierno	
		Implementa S	Implementa E
Condiciones	"Buenas"	1 + e, 5	3, 3
	"Malas"	3, 1	1 + e, 3

Supóngase ahora que el electorado sabe todo lo que necesita saber. Entonces, para inducir a los políticos a actuar lo mejor que puedan dadas las circunstancias, los votantes establecen su regla de reelección en estos términos: "Cuando las condiciones son buenas, votar por el gobernante si el resultado es por lo menos 5; cuando las condiciones son malas, votar por el gobernante si el resultado es por lo menos 3; si las cosas no son así, votar en contra". Un gobierno que confronta buenas condiciones sabe que escogiendo S obtendrá $r^* = 1 + \underline{e}$ y será seguramente reelecto, al tener $r^* + V > 3$, donde 3 es lo más que puede obtener escogiendo E y no siendo reelecto. A su vez, un gobierno que confronta malas condiciones sabe que escogiendo E obtendrá $r^* + V > 3$, que es lo que podría obtener implementando S. Por consiguiente, el gobierno actuará en forma representativa y los ciudadanos obtendrán lo más que pueden dadas las condiciones. La responsabilidad induce la representación (Key 1966). Como dice Fiorina (1981:11): "Dada la existencia de actores políticos que desean fervientemente mantener sus posiciones y que cuidadosamente anticipan la reacción del público a sus actuaciones como un medio para lograr ese fin, un electorado que vota retrospectivamente intensificará la responsabilidad electoral, pero en un sentido ex post y no ex ante".

Los modelos de responsabilidad relativos a las elecciones asumen típicamente que mientras que los votantes no conocen lo que deberían saber para evaluar a los gobiernos, los gobernantes saben lo que tienen que hacer para ser reelectos. El artificio implícito sobre el cual se sustentan estos modelos es que los electores proponen un contrato al gobierno: "si usted nos da por lo menos esto, votaremos por Ud.; de otro modo no lo haremos". Sin embargo, los electores no proponen contratos. Es de hacer notar que sí podrían hacerlo, podrían no sólo emitir el voto, sino elaborar una lista con las condiciones para la reelección del mandatario. Pero no lo hacen, y no lo hacen porque quieren que los gobiernos hagan todo lo que puedan por ellos, y no sólo que satisfagan sus demandas mínimas. A este respecto Manin (1995)

señala que los votantes pueden decidir si reelegir o no al gobernante sobre cualquier base que quieran, incluyendo la clasificación para la Copa del Mundo, y además pueden cambiar de opinión entre el comienzo y el término de un mandato. Al menos por esta vía los electores son soberanos.

Sin embargo, aún siendo soberanos, los votantes a menudo no conocen cuáles son las condiciones. Los políticos conocen estas condiciones, pero los electores pueden no estar en capacidad de apreciarlas en absoluto o sólo podrían capacitarse para hacerlo mediante determinados costos. Estas condiciones pueden incluir la posición de gobiernos extranjeros para la negociación o de instituciones financieras internacionales - algo que los ciudadanos no pueden apreciar - o el nivel de demanda de las exportaciones nacionales por parte de los principales compradores - algo que los ciudadanos sólo podrían apreciar si se convierten en economistas. Por lo tanto, los electores se encuentran ante un dilema. Si ellos establecen en 5 el standard que el gobernante debe satisfacer y las condiciones se tornan malas, el gobernante no podrá ser reelecto independientemente de lo que haga y procurará obtener mayores rentas. A su vez, si los votantes fijan el standard en 3, el gobernante estará en capacidad de obtener mayores beneficios dado que las condiciones son buenas y ser reelecto a pesar de darles a los electores menos de los que tendría que darles. No importa lo que decidan hacer los electores, algunas veces los políticos eludirán el control.

Un aspecto de esta situación de información incompleta merece especial atención. Es de hacer notar la miopía de los electores que protagonizaron las páginas previas: sólo estaban preocupados con el cambio en sus condiciones de vida durante el período de gobierno en cuestión. Pero si los votantes se muestran plenamente conscientes, también deberían preocuparse, al término del período, de los valores existentes en ese momento y de su bienestar para el futuro: el legado que el gobernante deje para el futuro. Si la economía crece porque se cortaron todos los árboles del país, los votantes podrán disponer de champagne durante todo el período, pero no habrán quedado más árboles para cortar. Por el contrario, si la economía declinó porque se implementaron reformas estructurales, los electores habrán sufrido restricciones económicas, pero habrán mejorado las condiciones de sus vidas para el futuro. Lo que todos los votantes aprecian es el cambio en su bienestar durante el término del mandato, y tienen que hacer inferencias acerca del futuro, sobre esta base. Digamos que los votantes aprecian que su bienestar cotidiano declina: ¿deberían por ello inferir que el gobierno está invirtiendo para el futuro o persiguiendo ciertas quimeras (neo-liberales) por su propia cuenta, o sencillamente está robando en forma oculta?. Siguiendo a Stokes, es de señalar que los electores pueden adoptar una de las siguientes posturas:

- 1) Pueden extrapolar la experiencia presente hacia el futuro. Esta es la postura "normal", en la medida en que esto es lo que normalmente presuponen los modelos de votación retrospectiva.
- 2) Pueden asumir una postura "intertemporal" (Przeworski 1996b), esperando que ya pasadas las cosas peores, auguran lo mejor para el futuro.
- 3) Pueden asumir una postura "exonerante", atribuyendo la declinación de su bienestar a las malas condiciones, más que a cualquier cosa que haya hecho el gobierno.

Es difícil decir qué sería lo más racional que el pueblo pudiera hacer en estas circunstancias. Trabajos empíricos (Przeworski 1996b, Stokes 1996b) parecen sugerir que el pueblo se podría inclinar a exonerar a los gobiernos por la inflación y tratar los incrementos de salarios intertemporalmente, como previsión de la inflación, pero mostraría una actitud aversiva hacia el riesgo en el caso del desempleo y se volvería en contra del gobierno que lo generase. Pero hay poco en lo que el pueblo pueda sustentar sus apreciaciones.

En suma, la responsabilidad no es suficiente para inducir la representación cuando los electores tienen una información incompleta.

2.3. Matando dos pájaros de un tiro

En un modelo puro de responsabilidad, los votantes utilizan el voto sólo con un propósito, que es el de sancionar al gobernante, y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño del gobernante. En un modelo puro de mandato, los electores comparan las promesas que hacen los candidatos para el futuro, y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato. En el modelo de Downs (1957; y también Fiorina 1981), los electores utilizan la información sobre el desempeño anterior del gobernante y también de los demás postulantes, si esta información está disponible, pero la situación se acerca a un modelo de mandato en el sentido de que los votantes utilizan la información sobre el pasado sólo para escoger un mejor gobierno para el futuro. En efecto, Sniderman, Glaser y Griffin (1990) afirman que la votación exclusivamente retrospectiva sería irracional: la gente racional mira hacia adelante. Sin embargo esto no es correcto: si los votantes pueden utilizar creíblemente su voto sólo para sancionar al gobernante, esgrimir el voto como amenaza constituye una forma perfectamente racional para inducir a los gobiernos a actuar correctamente en el futuro.

Por todo lo que se conoce, los votantes no meditan acerca de utilizar el instrumento que poseen, el voto, para escoger un mejor gobernante o para estructurar incentivos para quienes ocupan los cargos de responsabilidad. Fearon (en prensa), expone relatos persuasivos respecto a que los votantes quieren escoger buenas políticas y buenos políticos. En efecto, votar "para que se mantengan los honestos" parece también estar profundamente arraigado en el repertorio de la cultura democrática. Persiste el hecho de que los votantes sólo tienen un instrumento para alcanzar dos metas: escoger las mejores políticas y los mejores políticos, e inducirlos para que se comporten correctamente durante el ejercicio de su cargo. El problema está en saber qué sucede cuando los electores tratan de usar el voto para ambos propósitos.

Supongamos que, opinando que los políticos no son todos iguales, los votantes se muestran motivados ante la perspectiva de escoger los mejores gobernantes. Los votantes pueden creer que el candidato de la oposición es más competente, que tiene una mejor comprensión de las relaciones entre las políticas y sus resultados, o que es más honesto, estando dispuesto a aceptar menores beneficios, en caso de acceder al cargo público. Se lleva a cabo la elección, se instala un gobernante electo, tanto el gobernante como el electorado aprecian las condiciones objetivas, los electores aplican sus reglas de votación, los gobernantes optan por sus beneficios, y los electores votan nuevamente. Habiendo observado lo sucedido durante este término, los electores votan por un candidato opositor, por la probabilidad de que éste sea mejor que el gobernante (en el sentido de que habrá de generar mayor bienestar en las mismas condiciones). Anticipando con ciertas probabilidades que los electores votarán por el opositor, el ocupante del cargo optará por elevar su nivel de rentas. Por consiguiente, las rentas que serían necesarias para inducir al gobernante a buscar la reelección cuando los electores utilizan el voto como un mecanismo de selección, son más elevadas que en el caso en que los votantes sólo están preocupados por los incentivos para el gobernante. Prospectivamente, la utilización del voto para escoger un mejor gobierno es costosa para los electores en términos del control sobre el gobernante (ver Fearon, en prensa).

Se nota de inmediato que puede surgir la siguiente pesadilla (Ferejohn 1986; Banks y Sundaram 1993): si los electores siempre piensan que el candidato de la oposición es mejor, entonces el gobernante puede que nunca sea reelecto, y siempre escogerá obtener beneficios elevados. A su vez, si los gobernantes obtienen altas rentas, los electores nunca volverán a votar por ellos. El gobernante sabrá que los votantes siempre habrán de ser atraídos por las promesas del candidato opositor y siempre tratará de extraer los máximos beneficios, lo que significa que si los electores creen que los políticos no son todos iguales, estarán seguros de que los opositores serán mejores para ellos, y así sucesivamente. En esta situación el control por parte de los electores se quiebra por completo.¹⁴

Sin embargo, si bien los electores pueden ser crédulos, no han de ser tan ingenuos. El desempeño del gobernante es informativo. Como descubrió Bartels (1988), al menos en los Estados Unidos, el desempeño anterior de un presidente es un buen predictor de su desempeño futuro (y no del candidato opositor). Entonces, los votantes que utilizan su voto prospectivamente tienen buenas razones para confiar en la información retrospectiva. Harrington (1993b) muestra que cuanto más dudosos estén los electores respecto del efecto de las políticas sobre los resultados, más confiarán en la información proveniente del desempeño anterior. Los votantes pueden apreciar el desempeño pasado del gobernante y luego decidir sobre la probabilidad de que el candidato de la oposición sea mejor. De todos modos, en la medida en que existen probabilidades ciertas de que un opositor haría mejor el trabajo, los votantes deberán pagar un precio por querer elegir un gobierno mejor, aún cuando utilicen la información retrospectiva para tomar esta decisión.

Madison (Federalist, No. 57) pensó que "El propósito de toda constitución política es, o debería ser ante todo, promover para gobernantes, a aquellos hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública". La utilización del voto para ambos propósitos - para tener los mejores gobernantes y para que se mantengan virtuosos - no es irracional: mientras los votantes pierden cierto control sobre el gobernante, a cambio de ello eligen un mejor gobierno. Así, el sistema que Madison y sus colegas diseñaron hace posible alcanzar una de las metas a expensas de la otra.

2.4. Instituciones, elecciones y representación

Todas las democracias no son iguales, y es posible que algunos sistemas democráticos promuevan la representación mejor que otros. Si bien se poseen escasos conocimientos sistemáticos acerca de los efectos de determinadas disposiciones institucionales sobre el control de los electores sobre los políticos, he aquí algunos factores institucionales merecedores de atención:

1) Los electores deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad por el desempeño gubernamental. Su capacidad para hacer esto se ve limitada cuando el gobierno es una coalición. Asimismo se ve limitada cuando la Presidencia y el Congreso están controlados por diferentes partidos. Hace falta una teoría elaborada sobre el gobierno para discernir quién es responsable de qué cosas en estas condiciones (al respecto ver Anderson 1995).

Hamilton (1992:56) argumentaba en el *Federalist* No. 70 que la responsabilidad se oscurece con la pluralidad, vale decir con un gabinete ejecutivo: "Pero una de las objeciones de mayor peso a la pluralidad en el ejecutivo ... es que tiende a ocultar las faltas y a destruir la responsabilidad ... Las circunstancias que pueden haber conducido al fracaso o al infortunio nacional son a veces tan complicadas, y obedecen a numerosos actores que tienen diferentes grados y clases de actividad, que aún cuando podamos ver claramente que en la totalidad ha existido un manejo equivocado, podría ser imposible pronunciarse acerca de quién verdaderamente debe hacerse responsable por el daño en que se ha incurrido". Pero una ambigüedad similar aparece en los sistemas presidenciales. Bagehof (1992:67) expresó este punto de vista en forma contundente: "Dos hombres inteligentes nunca se muestran totalmente de acuerdo en torno a un presupuesto ... Con toda seguridad habrán de disputar y con toda seguridad el resultado no será satisfactorio para ninguno de ellos. Y cuando los impuestos no se recaudan como se esperaba, ¿quién es responsable? Muy probablemente el Secretario del Tesoro no pudo convencer al Presidente - muy probablemente el Presidente no pudo convencer a su Comité - y muy probablemente el Comité no pudo convencer a la Asamblea. ¿A quién, entonces, puede sancionarse - a quién recusar - cuando los impuestos son insuficientes?"

Los hallazgos empíricos concernientes a la claridad de la responsabilidad, la mayor parte de ellos debidos a Powell y sus colaboradores, son confusos. La mayoría de las instituciones consideradas

incrementan la distancia entre la posición ideal del votante medio y la del gobierno (Huber y Powell 199x), pero incrementan lo que Powell (1990) mide como la "claridad de la responsabilidad", lo que a su vez, hace que el voto para los gobernantes sea más sensible al desempeño económico (Powell y Whitten 1993). Así, parece que las instituciones mayoritarias generan gobiernos que se ubican más lejos de los electores en el ámbito de las políticas, pero más responsables. La relación entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas concretas - no estudiada por Powell - sigue por lo tanto indeterminada.

2) Los electores deben tener la capacidad de votar para sacar del cargo a los partidos responsables de un mal desempeño y los partidos que ellos escojan deben ser capaces de acceder al gobierno. Estos pueden parecer rasgos universales de la democracia, pero bajo ciertos sistemas electorales son casi imposibles, prueba de ello es la continua posesión de cargos por parte de los demócrata-cristianos en Italia, o del LDP en Japón, o la débil conexión entre las cifras de votación y los resultados electorales en Bolivia. Como dice Pasquino (1994:25) respecto a Italia, los partidos de gobierno parecen expropiar a los electores su influencia política haciendo y deshaciendo gobiernos a todos los niveles con muy poco respeto por los resultados electorales".

3) Los políticos deben tener incentivos para querer ser reelectos. Esta condición se torna problemática cuando existen limitaciones para la reelegibilidad, francamente ubicuas en los sistemas presidenciales (Cheibub y Przeworski, en prensa), y cuando los partidos políticos no son organizaciones burocráticas permanentes, que ofrecen a sus militantes perspectivas de carrera (Zielinski 1997). Paldam (1991) observó que los coeficientes de la función que vincula la probabilidad de reelección con los resultados económicos son más altos y sus estimaciones son más precisas cuando el sistema de partidos es estable.

4) La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. En efecto, toda comprensión razonable de la representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos tienen dos agentes, no sólo uno: los mandatarios que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en gobierno. La oposición es un agente de los ciudadanos desde que quiere acceder a los puestos de gobierno y para conseguirlo debe también prever los juicios retrospectivos que los electores harán acerca de los gobernantes en ocasión de la próxima elección. Con miras a anticipar esos juicios, la oposición tiene incentivos para monitorear al gobierno y para informar (confiablemente o no) a los votantes sobre el desempeño de los gobernantes.

No obstante, la existencia de una oposición que quiera y pueda monitorear el desempeño del gobierno no debería tomarse como un hecho. La oposición puede estar en confabulación con el gobierno¹⁵ o puede estar tan dividida que gasta la mayor parte de sus esfuerzos en luchas internas más que con los gobernantes. La oposición puede no avizorar ninguna posibilidad de triunfar y hacer otra cosa en vez de monitorear al gobierno (ver Pasquino 1994 con relación al PCI). Y puede o no tener recursos para actuar de una u otra manera: entre los 20 países de Powell, sólo nueve proveen recursos para la oposición en los comités legislativos. Sin embargo, a la inversa, una oposición que siempre está en oposición no tiene más credibilidad que el gobierno ante los votantes. Si cada vez que el gobierno dice algo la oposición clama que es falso, los electores no se encuentran tampoco mejor informados. Por lo tanto, la oposición juega un rol en cuanto a informar a los votantes sólo cuando no se confabula con el gobierno y no lo contradice siempre.

5) Los medios, cuyo rol es enfatizado por Arnold (1993) tienen entonces un papel particular que jugar. A menos que ellos tengan claros intereses partidistas, tienen más credibilidad que el gobierno y que la oposición.

6) Finalmente, pero tal vez lo más importante, los votantes deben tener algunos instrumentos institucionales para recompensar y para castigar a los gobiernos por los resultados que ellos generan en distintos campos. Las elecciones son inherentemente un instrumento burdo de control: los votantes sólo tienen una decisión que tomar en relación con todo el paquete de políticas gubernamentales. Supóngase

que un gobierno durante el término de su mandato tiene que tomar 10 decisiones, el mandatario toma todas las decisiones en contra del interés de la mayoría, y el candidato de la oposición ofrece tomar una decisión correcta. Entonces los ciudadanos elegirán un gobernante que tomará nueve decisiones erróneas. Obviamente, está el problema de saber por qué otro candidato opositor no podría prometer tomar dos decisiones correctas, y así hasta las diez que hacen falta. Una respuesta a esto son las barreras para entrar: la política partidista es una de las industrias más protegidas en los Estados Unidos. Pero si no hubiera barreras para entrar, entonces los partidos tendrían un incentivo para prometer formalmente tomar las 10 decisiones correctas, no tomar ninguna correcta y abandonar el gobierno. Si la entrada al sistema electoral implica costos fijos, la competencia es limitada; si la entrada es libre, entonces los partidos no sufren cuando pierden. Así, es posible encontrar sistemas de partidos altamente consolidados, tal como en los Estados Unidos, o sistemas absolutamente efímeros como en Ecuador, donde se forma un nuevo sistema de partidos para cada elección ¹⁶. En todos los casos, el control es limitado.

3. Estructura de gobierno y representación

Las elecciones no son el único mecanismo democrático que puede inducir al gobierno a actuar en una forma representativa. Para usar el lenguaje de O'Donnell (1991), mientras que las elecciones son un mecanismo "vertical" de responsabilidad, se supone que las instituciones democráticas ofrecen también "mecanismos horizontales": los poderes separados del gobierno no sólo responden y rinden cuentas ante los ciudadanos, sino también uno ante el otro. En efecto, no todos los órganos del gobierno son electos en las democracias: los ocupantes de los puestos legislativos y ejecutivos son electos directa o indirectamente, pero los jueces y los burócratas casi nunca lo son.

Los poderes que conforman el gobierno no se encuentran meramente separados. Ellos se controlan y se equilibran recíprocamente (Manin, 1994). El principio de la separación de poderes y el principio de control y equilibrio no son idénticos. Es sólo este último el que establece un mecanismo de mutua "responsabilidad horizontal" entre las ramas del gobierno. La mera separación de las tres funciones de gobierno y la asignación de cada una de ellas a una rama distinta no son suficientes para crear las condiciones para la existencia de un sistema de mutua responsabilidad entre ellas. Las funciones ejecutiva y judicial se encuentran subordinadas a la función legislativa, por lo que las dos primeras se supone que transmiten y aplican las decisiones de la legislatura. Sus funciones no las autorizan a someter a la legislatura a su control. Bajo un sistema de mera separación de poderes, la legislatura está en una posición de controlador no controlado. Sólo si se le asegura a la rama ejecutiva cierta participación parcial en la función legislativa (a través del derecho de veto), puede controlarse la legislatura. De manera similar, la rama judicial puede limitar el poder de la legislatura sólo si se le garantiza el derecho de revisar la legislación, y por ende participar parcialmente en la función legislativa.

Desafortunadamente, se sabe muy poco acerca del efecto de la estructura de gobierno sobre la representación. Sólo para mostrar lo que está en juego, se reseñan sumariamente cuatro ejemplos de análisis, cada uno de los cuales trata un aspecto diferente de la estructura de gobierno: 1) la separación de poderes entre el ejecutivo y la legislatura; 2) la relación entre políticos, burócratas y ciudadanos; 3) los bancos centrales independientes; y 4) la descentralización.

3.1. Separación de poderes

La importancia potencial de la separación de poderes en la generación de la representación es destacada por Persson, Roland y Tabelini (1996), quienes muestran que si la separación de poderes se organiza de determinada manera, el gobierno en su totalidad se verá inducido a revelar a los ciudadanos las verdaderas condiciones en las que opera, y que esta información, a su vez, capacitará a los

ciudadanos para fortalecer la representación a través de la votación retrospectiva. La idea básica es la siguiente: supóngase, como anteriormente, que el elector no aprecia si las condiciones son buenas o malas, pero tanto el ejecutivo como el legislativo sí lo hacen. El proceso presupuestario está organizado de forma tal que: 1) la legislatura anuncia a los votantes cuáles son las condiciones; 2) el ejecutivo plantea una propuesta presupuestaria a la legislatura; 3) la legislatura vota aumentar o disminuir el presupuesto, sin enmiendas. Al término del diseño institucional: 1) la legislatura no querrá que el ejecutivo, sobre la base de su poder de formular propuestas, tome ventajas apropiándose de rentas excesivas, e informará a los votantes en forma confiable acerca de las condiciones vigentes; 2) al confrontar a electores bien informados y queriendo ser reelecto, el ejecutivo ofrecerá un presupuesto que no permita excesivos beneficios; 3) la legislatura, queriendo ser reelecta, aprobará este presupuesto; y 4) los electores reelegirán tanto al ejecutivo como a la legislatura. En consecuencia, aún si los votantes no están plenamente informados, la separación de poderes y la competencia entre ellos induce al gobierno a brindar una información confiable y a comportarse en forma representativa.

Este cuadro es ciertamente demasiado optimista e implica que, contrariamente a los hechos, las legislaturas y los ejecutivos siempre han de ser reelectos, tal vez porque ignora el rol potencial de los partidos políticos en cuanto a promover arreglos entre las ramas del gobierno. No obstante, este modelo demuestra la importancia del diseño institucional. Las democracias no son todas iguales, y los rasgos particulares de su sistema institucional pueden tener profundas consecuencias sobre el desempeño de los gobiernos.

3.2. Supervisión de la burocracia

El segundo aspecto de la estructura del gobierno que afecta la representación es la relación entre los políticos electos y los burócratas designados. Es de hacer notar que cuando se establecieron por primera vez las instituciones representativas que conocemos, prácticamente no había burocracias identificables. Y, como un legado, las instituciones democráticas no cuentan con mecanismos que permitirían que los ciudadanos sancionasen directamente las acciones legales de los burócratas. Tal como sugieren Dunn y Uhr (1993:2) no parece que tengamos claro cómo pensar acerca de las relaciones agente - principal involucradas en el control de los burócratas: "no está claro de ninguna manera qué lugar se supone que deben ocupar los funcionarios ejecutivos como representantes del pueblo. ¿Son ellos agentes del gobierno o del pueblo? En el primer caso ¿son ellos responsables ante el ejecutivo que los emplea o ante la legislatura que los financia?" El hecho es que mientras que se supone que la burocracia debe servir a los ciudadanos, es responsable en su mayor parte ante los políticos (o ante otros cuerpos designados por políticos, tales como las Cortes o las agencias de supervisión administrativa).

Dado este marco institucional, el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo puede ser indirecto. Los ciudadanos pueden, a lo más, considerar la actuación de la burocracia cuando sancionan el comportamiento de los políticos electos. Sin embargo, los políticos no tienen información suficiente para controlar efectivamente las agencias públicas. Las burocracias públicas se diferencian de las empresas privadas. Una empresa privada tiene propietarios y una burocracia. Suministra productos al público, que compra o no los bienes y servicios ofrecidos por la empresa a un precio determinado. Al dar a conocer su demanda por el producto de una firma, el público sanciona a esta firma: genera beneficios o pérdidas para los propietarios. Así, los propietarios obtienen información gratuita del público acerca del desempeño de la empresa. Los propietarios leen la "línea de base", tal vez establecen comparaciones con el desempeño de otras empresas similares, y recompensan o sancionan a la burocracia. En contraste con esto, una agencia pública no tiene una única "línea de base" y a menudo tampoco tiene parámetros de comparación, lo que significa que los políticos encuentran dificultades

para evaluar las agencias públicas y para sancionar su desempeño (ver Przeworski 1996a para más detalles).

Por consiguiente, una forma de promover el control público es a través de instituciones que informarían a los representantes electos acerca de las experiencias de los ciudadanos con las agencias públicas. Precisamente porque la burocracia pública suministra servicios a los ciudadanos, son éstos quienes están mejor informados acerca de su desempeño. Los políticos pueden entonces confiar en la información provista por las partes interesadas: esto es, en la terminología de McCubbins y Schwartz (1984) la supervisión de la "alarma de incendio". Esta forma de supervisión tiene dos ventajas: 1) permite que el principal obtenga información a un costo más bajo que por medio de una supervisión de "patrulla policial" ¹⁷; y 2) suministra una mejor información, en particular acerca de las irregularidades más notorias de parte de los agentes. Aún cuando la autoridad legal repose en los políticos electos, la supervisión de alarma de incendio es un mecanismo de responsabilidad de la burocracia ante los ciudadanos ¹⁸.

La supervisión de alarma de fuego comprende mecanismos institucionales que facilitarían el control de la burocracia por parte de los ciudadanos y la transmisión de información a los políticos, quienes tendrían entonces que sancionar las irregularidades. Sin embargo, el control público sobre las burocracias no puede quedar reducido a la información a los representantes electos, porque los políticos pueden o no querer controlar las burocracias. Moe (1990) argumenta, por ejemplo, que cuando los gobernantes esperan quedar en el puesto, quieren controlar la burocracia, de modo de poder así utilizarla para sus propios fines, pero cuando los gobernantes temen perder el puesto, ellos pretenden que la burocracia se vuelva autónoma respecto del control político, de modo que sus sucesores no la utilicen para obtener ventajas partidistas. Independientemente de que este argumento sea o no válido, el punto en general es que, en la medida en que la responsabilidad electoral es imperfecta, los políticos pueden preferir una burocracia que les sirva a ellos o a sus clientes electorales más que al interés público.

Para asegurar que la burocracia funciona en beneficio del interés público, los ciudadanos pueden necesitar, por lo tanto, mecanismos de control sobre las agencias públicas. Tal como argumenta Haggard (1995:41-42): "El último control sobre el gobierno debe realizarse a través de formas institucionalizadas de participación. Estas pueden ser "corporativas", tales como la estructuración de la participación de ONGs en áreas en las cuales tengan experticia, o "legislativas", tales como la adopción de formas de gobierno local en las cuales se maximiza la participación del ciudadano. Sin embargo, está lejos de quedar claro si estas formas de participación, o cuáles de ellas, pudieran ser efectivas. Los arreglos participativos son vulnerables a la apropiación por parte de los intereses que se supone deben controlar. Los arreglos corporativos suscitan un especial interés de los miembros de las corporaciones. Los cuerpos electos son vulnerables a la apropiación por parte de los partidos políticos. En consecuencia, si bien la necesidad de un control público más directo y más amplio sobre la burocracia es evidente, no se vislumbran soluciones preestablecidas para este problema.

3.3. Agencias independientes

Las agencias públicas consideradas anteriormente son independientes del control directo de los ciudadanos en tanto votantes, pero están subordinadas a los políticos, que a su vez están sujetos a elecciones periódicas. Por lo tanto, los electores pueden al menos indirectamente inducir a las burocracias públicas a actuar en pro de sus intereses, mediante la amenaza a los políticos de no reelegirlos a menos que las burocracias actúen de manera representativa. Para escoger un ejemplo extremo, los generales son responsables de la conducción de una guerra, pero son los políticos quienes deciden si se va a la guerra y el comandante en jefe es un político que decide nombrarlos o destituirlos. Sólo recientemente se ha visto la emergencia de agencias públicas que son independientes de los

políticos electos, sobre todo los bancos centrales, pero también cortes constitucionales¹⁹ o agencias regulatorias semi-independientes. A estas agencias les ha sido asignada la potestad de perseguir algunos objetivos específicos, como pueden ser la estabilidad monetaria o la conformidad de la legislación ordinaria con la Constitución. El personal es designado por los políticos electos. Pero se supone que estas agencias se habrán de comportar independientemente de las políticas seguidas por los políticos electos y su personal no puede ser destituido por razones políticas²⁰.

Para focalizar exclusivamente el tema en los bancos centrales, es de hacer notar que la justificación habitual de su independencia alude a que las políticas monetarias implantadas por los gobiernos probablemente sean inconsistentes en el tiempo, motivadas o no por sus propios intereses electorales. Así, prosigue la argumentación, las políticas monetarias debieran ser elaboradas independientemente de otras políticas: por consiguiente, por un cuerpo independiente del gobierno. Pero entonces la interrogante que se plantea respecto a estas agencias es qué las haría actuar en beneficio del interés del público, en lugar de hacerlo en su propio beneficio o en el de algunos intereses particulares. ¿Qué garantiza que las agencias que son independientes del público actúen en función del interés público?

No es una cuestión sencilla, dado que la respuesta depende en parte de la teoría económica en la que se crea. Si existiera una única política óptima en un campo particular - digamos que la oferta de dinero debería incrementarse al ritmo de crecimiento del producto, o que los monopolios naturales debieran alcanzar las tasas de beneficios competitivas - entonces el único problema sería el de la implementación de las normas correspondientes. El asunto se plantearía entonces en términos de "reglas versus discrecionalidad", donde el interés público está dado únicamente por el establecimiento de normas óptimas. Pero si no existe una única regla - digamos que el público tiene preferencia en relación con la tasa óptima de inflación - entonces ya el problema no sólo es la regla versus la discrecionalidad, sino de la discrecionalidad de las agencias públicas versus la discrecionalidad de las agencias electas. Y, tal como observara Minford (1995), nada garantiza que las agencias independientes implementarán las políticas preferidas por los ciudadanos. Los directores del banco central pueden perseguir objetivos políticos que cuentan con la preferencia de los ciudadanos, pero también pueden tener objetivos que difieren de los del público, y los ciudadanos no tienen instrumentos para inducir a los bancos centrales para actuar de acuerdo con sus intereses.

En consecuencia, una forma alternativa de diseñar los bancos centrales, y por extensión otras agencias autónomas, sería hacerlos independientes de las demás ramas del gobierno, pero directamente dependientes del público, mediante la elección. En efecto, Minford comparó la satisfacción de los ciudadanos en relación con bancos centrales dependientes del gobierno electo, bancos centrales independientes del gobierno y del público, y bancos centrales independientes del gobierno pero electos. Y, al menos en el marco de sus conclusiones, el último diseño es el que mejor sirve a los intereses del público.

3.4. Descentralización

Se trata de un tópico complejo y controversial. Los argumentos en favor de la descentralización típicamente se apoyan en la observación de que el suministro local de los servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno al ubicarlo en la proximidad de la gente a la que sirve. Los argumentos en contra de la descentralización consideran que limita la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales en cuanto a los ingresos, que requiere de una mayor capacidad administrativa, y que puede inducir restricciones presupuestarias que se manifiestan en que las jurisdicciones menos eficientes recibirán mayores subsidios del gobierno central²¹. Además, como observa Prud'homme (1995:204): "la descentralización de impuestos y de gastos opera en contra de la descentralización de

actividades, y es probable que conduzca a la concentración del crecimiento en una pocas localidades urbanas".

Seabright (1996) examinó sistemáticamente las consecuencias de la asignación de poderes entre los gobiernos nacional, regional y local, asumiendo que cada uno de ellos es electo y que los electores están imperfectamente informados acerca de las acciones de los gobiernos en cada nivel. Todo lo que pudo concluir fue que la descentralización implica una negociación entre la coordinación de las políticas, que se logra mejor asignando poderes a los niveles más altos, mientras que la responsabilidad es ejercida mejor en los niveles inferiores. La descentralización incrementa la responsabilidad aún si todas las localidades tienen las mismas preferencias; no es un asunto de adecuación de las políticas a las condiciones y preferencias locales. Sin embargo, dado que las políticas adoptadas por una localidad tienen efectos sobre otras localidades, la responsabilidad local puede reducir el bienestar general. Por consiguiente, la descentralización sigue siendo controversial por buenas razones: si la negociación entre la responsabilidad local y las externalidades inter-locales es beneficiosa depende de condiciones específicas.

Conclusiones

El tono de esta discusión ha sido de escepticismo, dado que nada en ella es concluyente. Tanto a través del mecanismo del mandato como de la responsabilidad, las elecciones probablemente a menudo inducen a los políticos a actuar en beneficio del interés público. Si las elecciones inducen la representación, ello parece depender de qué saben los electores, de cómo usan su voto y de los arreglos institucionales. El efecto de las estructuras de gobierno sobre el comportamiento de los funcionarios públicos es aún menos claro: todo lo que tenemos son análisis fragmentarios del impacto de arreglos institucionales particulares. Sin embargo, hay algunas cosas que hemos aprendido.

Tal vez lo primero sea la importancia de la información. La principal dificultad, tanto en lo que respecta a informar a los gobiernos sobre lo que queremos que hagan, como a juzgar lo que hicieron, radica en que nosotros, ciudadanos, no conocemos lo suficiente. Verdaderamente, nunca podremos conocer lo que conoce el gobierno, ni tampoco lo queremos. Después de todo, el gobierno es parte de la división del trabajo, y aún si fuésemos a elegir a nuestros gobernantes al azar, no sobre la base del conocimiento privilegiado que ya poseen, inevitablemente ellos adquirirían lo que los economistas denominan "habilidades específicas de la firma". Ciertamente, queremos que ellos desarrollen esas habilidades. Nosotros no sabemos lo suficiente, y la razón de esto no es volitiva, sino estructural. Los ciudadanos pueden estar más o menos bien educados, los medios pueden ser más o menos agresivos en escudriñar la información, los electores pueden estar más o menos atentos. Pero el problema de la información es más profundo.

La peculiaridad de la relación principal - agente que se establece en la relación de la representación política es que nuestros agentes son nuestros gobernantes: los designamos como agentes de modo que puedan decirnos qué hacer, e inclusive les damos la autoridad para ejercer coerción sobre nosotros. Y las normas que nuestros agentes nos imponen incluyen el acceso a la información: para utilizar sólo un ejemplo, el gobierno británico bloqueó el acceso a los tejidos extraídos de las vacas afectadas de encefalopatía espongiiforme bovina (enfermedad de la "vaca loca") a los investigadores independientes.

Así, para evocar a Kant: "Todas las acciones que afectan los derechos de otros seres humanos son erróneas si su máxima no es compatible con el hecho de que se hagan públicas". Bobbio (de quien ha sido tomado este trozo, 1989:84) agrega el comentario de que "la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendida como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento del público, podría levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesto en acción". Nosotros no quisiéramos que los gobiernos emprendiesen acciones que no debían

haber emprendido, si hubiésemos sabido por qué habrían de hacerlo. Pero esto significa que nosotros tenemos que conocer lo que hacen los gobiernos y por qué lo hacen, independientemente de lo que ellos quieren que nosotros sepamos. Nuestra autorización para gobernar no incluye la autoridad para ocultarnos información. Para promover la representación, la democracia requiere un "régimen de libre información" (Dunn, en prensa).

Por consiguiente, aún si las elecciones dan a los gobiernos una amplia autorización para mandar, esta autorización no debería extenderse a la función de informarnos. Nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos. Las implicaciones institucionales son obvias: necesitamos comisiones electorales independientes, oficinas contables independientes, agencias estadísticas independientes. Necesitamos "agencias de responsabilidad" independientes de otras ramas del gobierno, y sujetas directamente al control popular, quizás a través de elecciones.

Estas consideraciones institucionales nos acercan a la segunda lección: la importancia de la estructura institucional del gobierno. Este es un tópico respecto del cual hemos hecho escasos avances. Una de las implicaciones de la ineficacia de las elecciones como mecanismo de control sobre los gobiernos es que nosotros podemos querer estar en capacidad de controlarlos, independientemente de sus acciones en diferentes campos, por ejemplo elegir los directivos de un banco central independiente (Minford, 1995). Tal vez no votemos lo suficiente o no votemos sobre suficientes tópicos. Porque, como Bobbio hizo notar alguna vez: "para emitir un juicio en la actualidad sobre el desarrollo de la democracia en un país determinado, la pregunta que debe ser formulada no es '¿quién vota?' sino '¿acerca de qué problemas puede uno votar?'" Por lo tanto, aparte de multiplicar el número de agencias directamente electas, la cuestión central es cómo diseñar la estructura gubernamental de tal manera que sus varias ramas pudieran controlarse unas a otras para hacer que el gobierno como un todo actúe en beneficio del interés del público.

Por lo tanto, el último rompecabezas concierne al carácter endógeno de la reforma del Estado. ¿Por qué querrían los políticos que mandan, voluntariamente sujetarse a sí mismos a un mayor escrutinio y control público? ¿No harían ellos todo lo posible por evitarlo? Yo pienso que la mayor parte del tiempo ellos tratan de evitar esta eventualidad. El hecho es que durante los últimos doscientos años se ha pensado poco acerca del diseño institucional de la democracia. Desde la gran explosión del pensamiento institucional, cuando las actuales instituciones democráticas fueron inventadas - y sí fueron inventadas - casi no ha habido creatividad institucional. Excepción hecha de las nunca implementadas disposiciones de la cogestión para los trabajadores en la Constitución de Weimar, el descubrimiento de la representación proporcional en los años 1860 fue la última invención institucional de importancia. La mayoría de las democracias que han surgido desde fines del siglo XVIII, incluyendo las más recientes, sólo han combinado en diferentes formas, a veces en forma parcelada, las instituciones preexistentes.

Sin embargo, es posible citar ejemplos en todo el mundo, desde la Argentina a los Estados Unidos, de políticos que hacen sus acciones más transparentes para el público, inclusive tornándose ellos más expuestos a las sanciones. Estas reformas probablemente ocurren cuando el público amenaza a los políticos con restringirles su autoridad. Tal como argumenta Ferejohn (en prensa), los votantes están dispuestos a investir a los políticos con mayores poderes o recursos, cuando como ciudadanos están más seguros de que serán capaces de saber qué hicieron los gobernantes con esos poderes. A su vez, los políticos pueden preferir tener mayor autoridad y recursos, y estar sujetos a un escrutinio más riguroso, que tener menos poder. Por consiguiente, existe un espacio para un intercambio virtuoso entre el incremento de poderes del Estado y el incremento de control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.

Notas

- ¹. Los candidatos también alaban sus virtudes personales, un tópico que se trata más adelante.
- ². La terminología es la de Elster (1994).
- ³. Obviamente, la interrogante que surge con tales formulaciones es "¿qué votantes?". Yo asumo a lo largo de este documento que, cualquiera que sea la dimensión del espacio en cuestión, existe un equilibrio normado por la mayoría, y por lo tanto existe un "votante decisivo". Respecto a las complicaciones que se presentan cuando no se sostiene esta premisa, ver Ferejohn (1986 y 1995).
- ⁴. En su forma pura, la teoría espacial de la votación es lógicamente incompleta: los votantes sólo se preocupan por los resultados pero ellos eligen sobre la base de políticas. Lo que está faltando obviamente son las "opiniones técnicas", como fueron definidas más arriba. Es de hacer notar que si los candidatos y los votantes tienen idénticos intereses pero diferentes opiniones técnicas, tendrán diferentes preferencias inducidas acerca de las políticas.
- ⁵. Una dificultad que aparece con este punto de vista, manifiesta en Mill, es que mientras la Asamblea puede reflejar proporcionalmente los intereses, muchas decisiones adoptadas en la gestión de gobierno no permiten asignaciones proporcionales. En efecto, muchas son dicotómicas, y en ellas prevalece la mayoría en tanto que la minoría pierde. Por lo tanto, mientras que la proporcionalidad permite que todas las voces sean oídas, no garantiza que todos los intereses habrán de ser contemplados proporcionalmente. Así, como señala Pitkin, la actividad de representación implicada por la representación descriptiva consiste a lo más en la articulación de puntos de vista, no en la toma de decisiones.
- ⁶. Esto es cierto independientemente de si los políticos tienen o no también otros intereses en la medida en que ellos asignen un gran valor a mantener el puesto por se.
- ⁷. Banks justifica esta presunción haciendo referencia al modelo mutiperiódico de Austen-Smith y Banks (1989), donde la amenaza de sancionar las desviaciones es ciertamente creíble. Pero en Austen-Smith y Banks los gobiernos nunca cumplen lo suficiente sus promesas: cuando los electores esperan poco de los gobiernos, los partidos siempre prometen más que lo que ellos suministran, aún cuando suministren primero lo mejor; por el contrario, cuando los electores esperan mucho, las plataformas y las probabilidades de reelección son independientes de lo que quieren los votantes.
- ⁸. De hecho, es suficiente con que el número de elecciones en las cuales un político puede participar sea conocido y finito. Supongamos que el político no estará en capacidad de competir luego del enésimo término. Entonces, durante la (n-1) elección, los electores sabrán que en el último período el político no tendrá incentivos para buscar la reelección y votarán en su contra. Pero si el político no quisiera ser reelecto para el enésimo período, entonces no tendrá incentivos para comportarse bien durante el período n - 1 y los votantes no lo elegirán. Pero entonces, lo mismo será verdad durante el período n - 2 ... y así sucesivamente hasta el primer período. A menos que los políticos se preocupen por la aprobación de los electores cuando vayan a dejar el puesto en forma definitiva, los límites temporales privan a los votantes de la posibilidad de crear incentivos para que los políticos los representen.
- ⁹. Este argumento está sujeto a dos críticas. Una es que si los votantes son sólo conscientemente ignorantes, a la Stigler (1975), los gobiernos se verán obligados a limitar tales políticas a aquellas que infligen un costo menor a los votantes: por lo tanto, las pérdidas agregadas de bienestar pueden no ser muy grandes. Sin duda lo que importa es cuán crédulos son los votantes, y Becker, que acepta la presunción de que la ignorancia es sólo racional, no ofrece ni siquiera una apreciación intuitiva al respecto. La segunda es que existen varios grupos, y lo más importante, la oposición partidista que tiene interés en difundir, para liberar la información acerca de estas políticas.
- ¹⁰. La intuición es la siguiente: supóngase que los votantes inicialmente piensan que la política S es mejor para ellos que la política E, en un monto \underline{e} . Si tuvieran que observar un resultado de la implementación de S que no difiere de sus expectativas iniciales, ellos confirmarían su convicción

acerca de S. Pero para convencerse de que E es mejor que S, el resultado de E debería ser mejor que el resultado de S por un margen mayor que ϵ .

¹¹. Ocasionalmente, una desviación del mandato provee parte del ímpetu para el "impeachment", aún cuando la desviación no es la justificación formal. Dos casos recientes de presidentes que abandonaron sus promesas de campaña se dieron en Venezuela y Ecuador. Fueron impugnados, uno inmediatamente, sin darle tiempo para que se materializara ningún resultado.

¹². Minford (1995:105) observa en el contexto de las políticas monetarias que "si los votantes tienen poca información, puede que prefieran dejar a los gobiernos actuar con una total discrecionalidad, a pesar de la falta de credibilidad, en lugar de amarrarles las manos".

¹³. Supóngase que en un país pobre la gente quiere consumir inmediatamente mientras que los políticos bienintencionados quieren desarrollar el país mediante el incremento de las inversiones.

¹⁴. Esto puede parecer rebuscado. Pero varios países, en particular Ecuador y Polonia, experimentaron una serie de elecciones en las cuales el candidato de la oposición prometió seguir una política de expansión, fue creído por los votantes, luego de la elección procedió a aplicar una política de contracción, y fue derrotado por un candidato opositor que prometía una política de expansión, y así sucesivamente.

¹⁵. Crain (1977) argumentó que en sistema electoral uninominal y unidistrital es poco probable que los candidatos alguna vez compitan uno contra otro y que por lo tanto compartan el interés por levantar barreras ante la entrada de un retador de otro partido. Dasgupta (1993) planteó otro modelo de colusión y argumentó que deberían subsidiarse nuevos partidos.

¹⁶. Sobre la importancia de los sistemas electorales para la obtención de rentas por parte de los partidos, ver Meyerson (1993).

¹⁷. La supervisión de "patrulla policial" consiste en establecer reglas y controlar de conformidad con ellas.

¹⁸. Como señala Bendor (1988), la viabilidad de esta modalidad de supervisión depende de si los burócratas prevén correctamente que sus desviaciones de las instrucciones dadas por los políticos serán advertidas y sancionadas. Esto, a su vez, implica que aquellos afectados por las acciones de la burocracia deben tener incentivos para reportar estas desviaciones. Por consiguiente, la supervisión de alarma de incendio debe estructurarse en forma tal que permita que sean oídos aquellos grupos cuyos intereses coinciden con el interés público representado por los políticos, más que con los intereses privados de la burocracia.

¹⁹. Sobre las Cortes Constitucionales como agencias independientes, ver Pasquino (1977); sobre las similitudes y diferencia entre Cortes y Bancos Centrales, ver Manin (1997).

²⁰.- Acerca de la evidencia de que lo que importa es la rotación real de los directores de bancos centrales, más que la legislación que autoriza su independencia, ver Cukierman (1992).

²¹. Para más detalles, ver el artículo de Prud'homme (1995r) y los comentarios de McLure (1995) y Sewell (1995).

Bibliografía

- ALESINA, Alberto. 1988. "Credibility and Convergence in a Two-Party System with Rational Voters" American Economic Review 78: 796-805.
- ANDERSON, Christopher J. 1995. "The Dynamics of Public Support for Coalition Governments." Comparative Political Studies 28: 350-383.
- ARNOLD, Douglas. 1993. "Can Inattentive Citizens Control their Elected Representatives?". In Congress Reconsidered, fifth ed. Dodd, Lawrence C. and Bruce I. Oppenheimer, eds. Washington: CQ Press.
- AUSTEN-SMITH, David. 1990. "Credible Debate Equilibria." Social Choice and Welfare 7: 75-93.

- AUSTEN-SMITH, David. 1992. "Explaining the Vote: Constituency Constraints on Sophisticated Voting." American Journal of Political Science 36: 68-95.
- AUSTEN-SMITH, David, and Jeffrey Banks. 1989. "Electoral Accountability and Incumbency." In Peter C. Ordeshook (ed.), Models of Strategic Choice in Politics. (Pages 121-150) Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BAGEHOT, Walter. 1992. "The English Constitution: the Cabinet." In Arend Lijphart, ed. Parliamentary Versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press.
- BANKS, Jeffrey S. 1990. "A Model of Electoral Competition with Incomplete Information." Journal of Economic Theory 50: 309-325.
- BANKS, Jeffrey S., and Rangarajan K. Sundaram. 1993. "Adverse selection and moral hazard in a repeated elections model." In William A. Barnett, Melvin J. Hinich, and Norman J. Schofield (eds.), Political Economy: Institutions, Competition, and Representation. (Pages 295-312). New York: Cambridge University Press.
- BARRO, Robert J. 1973. "The Control of Politicians: An Economic Model." Public Choice 14: 19-42.
- BARTELS, Larry. 1988. "The Economic Consequences of Retrospective Voting." Manuscript. Department of Political Science, University of Rochester.
- BECKER, Gary S. 1958. "Competition and Democracy," Journal of Law and Economics 1: 105-109.
- BECKER, Gary S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," Quarterly Journal of Economics 98: 371-400.
- BOBBIO, Norberto. 1989. Democracy and Dictatorship. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- CHEIBUB, José Antonio, and Adam Przeworski. In press. "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- CRAIN, Mark W. 1977. "On the Structure and Stability of Political Markets". Journal of Political Economy 85: 829-842.
- CUKIERMAN, Alex. 1992. Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- DAHL, Robert. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, Robert. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.
- DOWNS, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.
- DUNN, Delmer D., and John Uhr. 1993. "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5.
- DUNN, John. In press. "Situating democratic accountability." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon. 1994. "The Impact of Constitutions on Economic Performance." Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics: 209-226.
- FEARON, James D. In press. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control". Public Choice 50: 5-25.
- FEREJOHN, John. 1995. "The Spatial Model and Elections." In Bernard Grofman (ed.), Information, Participation, and Choice (Pages 107-124). Ann Arbor: University of Michigan Press.

- FEREJOHN, John. In press. "Accountability and authority: Toward a theory of political accountability." In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- FIORINA, Morris P. 1981. Retrospective Voting in American National Elections. New Haven: Yale.
- GROSSMAN, Herschel I., and Suk Jae Noh. 1990. "A Theory of Kleptocracy with Probabilistic Survival and Reputation." Economics and Politics 2: 157-171.
- HAGGARD, Stephan. 1995. "The Reform of the State in Latin America." Paper presented at the World Bank's Annual Conference on Development in Latin America, Rio de Janeiro, June 12-13.
- HARRINGTON, Joseph E. Jr. 1993a. "The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promise." Games and Economic Behavior 5: 71-97.
- HARRINGTON, Joseph E. Jr. 1993b. "Economic Policy, Economic Performance, and Elections." American Economic Review 83: 27-42.
- HUBER, John D., and G. Bingham Powell, Jr. 199x. "Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy." World Politics : 291-326.
- KEELER, John T.S. 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making." Comparative Political Studies 25: 433-486.
- KELSEN, Hans. 1929. Vom Wesen und Wert der Demokratie. Aalen: Scientia Verlag.
- KEY, V.O., Jr. 1966. The Responsible Electorate. New York: Vintage.
- KINDER, Donald R., and D. Roderick Kiewit. 1979. "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting." American Journal of Political Science 23: 495-517.
- KLINGEMAN, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert and Ian Budge. 1994. Parties, Policies, and Democracy. Boulder: Westview Press.
- LEDYARD, John O. 1989. "Information Aggregation in Two-Candidate Elections." In Peter C. Ordeshook (ed.), Models of Strategic Choice in Politics. (Pages 7-30) Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LEWIS-BECK, M.S. 1988. Economics and Elections: The Major Western Democracies. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LIPPMANN, Walter. 1956. The Public Philosophy. New York: Mentor Books.
- MANIN, Bernard. 1994. "Checks, balances, and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787." In Biancamaria Fontana (ed.), The Invention of the Modern Republic. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard. 1995. Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy.
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.). In press. Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- MINFORD, Patrick. 1995. "Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules." Oxford Economic Papers 47: 195-210.
- MEYERSON, Roger B. 1993. "Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption." Games and Economic Behavior 5: 118-32.
- NISKANEN, William A. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: University of Chicago Press.
- O'FLAHERTY, Brendan. 1990. "Why are there democracies? A principal agent answer." Economics and Politics 2: 133-155.
- O'DONNELL, Guillermo. 1991. "Delegative Democracy?" East-South System Transformations Working Paper #21, University of Chicago.
- PALDAM, Martin. 1991. "How Robust Is the Vote Function?: A Study of Seventeen Nations over Four Decade." In Helmuth Northop, Michael S. Lewis-Beck, and Jean-Dominique Lafay (eds.),

- Economics and Politics: The Calculus of Support (pp. 9-31). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PASQUINO, Gianfranco. 1994. "Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective." Working Paper #62. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- PASQUINO, Pascuale. 1997. "Constitutional adjudication and democracy." Manuscript. Department of Politics, New York University.
- PELTZMAN, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." Journal of Law and Economics 19: 209-287.
- PERSSON, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabetini. 1996. "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics." Discussion Paper No. 1475. London: Centre for Economic Policy Research.
- PITKIN, Hanna F. 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- POWELL, G. Bingham, Jr. 1990. "Holding Governments Accountable: How Constitutional Arrangements and Party Systems Affect Clarity of Responsibility for Policy in Contemporary Democracies." Paper presented at the meetings of the American Political Science Association, San Francisco.
- POWELL, G. Bingham, Jr., and Guy D. Whitten. 1993. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of Political Context." American Journal of Political Science 37: 391-414.
- PRZEWORSKI, Adam. 1996a. "On the design of the state: A principal-agent perspective." Paper prepared for the Seminar on State Reform in Latin American and the Caribbean, Ministerio da Administracao Federal e Reforma do Estado, Brasilia, May 16-17.
- PRZEWORSKI, Adam. 1996b. "Public Support for Economic Reforms in Poland." Comparative Political Studies 29: 520-543.
- PRUD'HOMME, Remy. 1995. "The Dangers of Decentralization." The World Bank Research Observer 10: 201-220, with comments by Charles E. McLure, Jr. and David O. Sewell.
- RIKER, William. 1965. Democracy in America. 2d ed. New York: Macmillan.
- ROGOWSKI, Ronald. 1981. "Representation in Political Theory and in Law." Ethics 91: 395-430.
- SCHMITTER, Philippe, and Terry Lynn Karl. 1991. "What Democracy is. . . And What it is Not". Journal of Democracy 2: 75-88.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1942. Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper & Brothers.
- SEABRIGHT, Paul. 1996. "Accountability and decentralization in government: An incomplete contracts model." European Economic Review 40: 61-89.
- SNIDERMAN, Paul M., James M. Glaser, and Robert Griffin. 1990. "Information and Electoral Choice." In John A. Ferejohn and James H. Kuklinski (eds.), Information and Democratic Processes. (Pages 117-135). Urbana: University of Illinois Press.
- STIGLER, George J. 1975. The Citizen and the State: Essays on Regulation. Chicago: University of Chicago Press.
- STOKES, Susan C. 1996a. "Public Opinion and Markets Reforms: The Limits of Economic Voting." Comparative Political Studies 29: 499-519.
- STOKES, Susan C. 1996b. "Economic Reforms and Public Opinion in Peru, 1990-1995." Comparative Political Studies 29: 544-565.
- STOKES, Susan C. 1997. "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru." Comparative Politics: 209-226.

- STOKES, Susan C. In press. "What Do Policy Switches Tell Us About Democracy?" In Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (eds.), Democracy, Accountability, and Representation. New York: Cambridge University Press.
- ZIELINSKI, Jakub. 1997. "Democratic Consolidation: A Role of Political Parties as Institutions of Accountability." Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington, D.C.