

=====
MATTHEW R. CLEARY

G. Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2000, 298 p.

En principio, tal vez las elecciones no sean necesarias para la democracia, pero en la práctica es difícil concebir la manera como funcionaría la democracia en cualquier Estado-nación sin ellas. Desde el decenio de 1970, cada vez con mayor frecuencia y en especial en el mundo en desarrollo, los países han recurrido a las elecciones para elegir a sus gobernantes. Pero, a pesar de que mucha gente ha afirmado que esta nueva tendencia hacia las elecciones es una prueba de la propagación de la democracia, algunos especialistas, como Larry Diamond y Guillermo O'Donnell, nos han demostrado que incluso las elecciones "libres y justas" no siempre dan como resultado lo que la mayoría de nosotros concebimos como un gobierno democrático. Desde luego, siempre existirá la laguna semántica con la cual se define la democracia como simplemente un régimen que lleva a cabo elecciones. Pero eso no responde a la pregunta empírica de si las elecciones contribuyen a tener un go-

bierno receptivo y responsable ni cómo lo logran. Si concebimos la democracia como un gobierno controlado por la ciudadanía y representativo de los intereses públicos, entonces debemos considerar las elecciones como un medio de alcanzar la democracia o como un *instrumento para la democracia*. Y si la democracia es el fin, mientras que las elecciones son el medio, entonces hay que responder dos preguntas: ¿qué esperamos o debemos esperar, exactamente, de las elecciones? Y ¿las elecciones satisfacen nuestras expectativas y funcionan?

El libro más reciente de G. Bingham Powell, Jr. ofrece respuestas innovadoras y perspicaces a estas preguntas; este libro hace tres aportaciones principales a la literatura. En primer lugar, desarrolla un sofisticado marco teórico para estudiar las elecciones. Evidentemente, la manera como evaluamos la eficacia de las elecciones como un instrumento para la democracia depende de cómo concebimos la democracia. Powell identifica dos *ideas* principales de la democracia que ofrecen justificaciones normativas distintas y afirmaciones empíricas acerca de la manera como deben reflejarse las preferencias de la gente en la elección del gobierno. La idea *mayoritaria* afirma que el gobierno debe reflejar la voluntad de una mayoría de sus ciudadanos. En la práctica, esto significa que cuando un partido políti-

co gana las elecciones, recibe el mandato para gobernar de acuerdo con sus promesas de campaña, con pocas posibilidades, o ninguna, de que los partidos perdedores tengan influencia política mientras estén fuera del gobierno. Por otro lado, la idea *proporcional* afirma que todos los puntos de vista de una minoría significativa de la gente deben encontrar cierta representación en el gobierno. En este sentido, los gobiernos deben considerar todas las preferencias de la gente y las políticas deben ser el resultado de una negociación y un acuerdo continuos entre las fracciones representativas.

Estas dos ideas tienen implicaciones claras y distintivas para la forma en que deben evaluarse las elecciones como un instrumento para la democracia. Cualquiera que conozca el debate "presidencialismo *versus* parlamentarismo", observará inmediatamente la yuxtaposición de las ideas proporcional y mayoritaria. Al final, Powell toma partido en este tema y se inclina por los modelos proporcionales. Pero su análisis trasciende la trivialidad y el favoritismo que a menudo caracterizan el debate. Él se propone evaluar cada una de las ideas de la democracia por sí mismas y se da cuenta de que ambas tienen ventajas. Por ejemplo, Powell destaca que los sistemas mayoritarios, los cuales son muy difamados en la literatura,

gozan de *claridad de responsabilidad*. Si se emplean las elecciones para castigar a los que no han tenido un buen desempeño, entonces el electorado tiene que saber a quién castigar. En un sistema mayoritario esto es fácil de saber, ya que el poder efectivo es ejercido por un presidente o un partido político identificable. Pero si el gobierno está formado por una coalición multipartidista, e incluso los partidos que no pertenecen al gobierno tienen alguna influencia, ¿a quién se debe culpar si el gobierno no hace lo que debe hacer?

Esto nos lleva a la segunda aportación importante del trabajo de Powell, que es el marco conceptual para estudiar las elecciones y la representación. Powell presenta el proceso democrático como una serie de eslabones causales que van desde las preferencias de la gente hasta la política del gobierno. Las preferencias individuales se relacionan con los votos, los votos se relacionan con los resultados electorales, los resultados se relacionan con la negociación sobre la política, y la negociación lleva a los resultados reales de la política. Cada etapa implica una relación causal: todos saben que [los resultados electorales] se ven afectados por la distribución de las preferencias entre los votantes. Por otra parte, cada etapa no es totalmente funcionalista: los votos se ven influidos no sólo por las preferencias de la

gente, sino por una serie de otros factores, desde el grupo de candidatos que se presenta a los votantes, hasta las reglas institucionales que induzcan (o no) el voto estratégico. Al identificar los eslabones específicos de la cadena causal de la representación electoral, Powell coloca la discusión actual dentro de su marco conceptual y expone las áreas que no están teorizadas ni estudiadas. Por ejemplo, la sofisticada literatura sobre "escaños y votos" se refiere al segundo eslabón de la cadena de Powell, desde los votos hasta los resultados electorales. Pero el efecto que pueden tener los diferentes resultados electorales sobre la manera como el gobierno elabora las políticas ha recibido menos atención por parte de los especialistas. Por ejemplo, quizás un umbral más bajo aumenta el número de partidos representados en una legislatura determinada. Pero, ¿una legislatura más diversa producirá propuestas políticas muy diferentes? En otras palabras, ¿el umbral más bajo es importante para la representación?

La democracia, concebida como un régimen en el que la gente tiene influencia sobre el rendimiento del gobierno, requiere una influencia causal en cada etapa de la cadena de Powell. Este hecho ilustra que los especialistas de la política comparada tienen que investigar y evaluar de manera empírica nuestras conjeturas acerca de la repre-

sentación democrática, tanto en la comparación en el ámbito nacional como en el marco de elecciones específicas. ¿Realmente los votos representan las preferencias de la gente? ¿Los resultados electorales representan de verdad el total de los votos? ¿La formación del gobierno en realidad tiene influencia sobre el curso del debate político y los resultados políticos finales? La mayoría de nosotros lo cree, pero, sorprendentemente, disponemos de escasa justificación teórica o de pocas pruebas empíricas para muchas de estas propuestas.

El asunto se complica aún más, porque tenemos que recordar que la evaluación adecuada de estos eslabones también depende de la idea de la democracia con la que nos comprometamos. Powell explica la manera en que estas dos ideas suelen arrojar criterios distintos. La idea mayoritaria favorece a los gobiernos a los que se les otorga amplio poder como mandato postelectoral. ¿Por qué consideraría un partidario de la idea mayoritaria que este acuerdo es bueno para la democracia? Powell identifica dos razones. En primer lugar, este acuerdo favorece los mecanismos de la responsabilidad. Puesto que la *claridad de responsabilidad* permite que los votantes sepan exactamente quién está al mando, es fácil que utilicen el voto como un referéndum para el desempeño del gobierno ante-

rior. En segundo lugar, los sistemas mayoritarios producen condiciones favorables para los mandatos electorales, ya que suelen crear gobiernos que eran *identificables* antes de la elección y que tienen una *mayoría* (o al menos pluralidad) del apoyo electoral. Por otra parte, la idea proporcional tiene un mayor derecho a la *representación autorizada*, ya que la política es el resultado de la cooperación y la coalición continuas (y cambiantes) a lo largo del periodo legislativo, e incluso los partidos que no forman parte del gobierno a menudo tienen influencia en la negociación política. Por tanto, se puede afirmar que los modelos proporcionales representan a toda la gente, no sólo a la mayoría. Finalmente, como dato empírico, los modelos proporcionales suelen crear gobiernos cuyas posiciones en el continuo derecha-izquierda se acercan más a la posición del ciudadano promedio. Así pues, los modelos proporcionales reivindican la *representación congruente*. Está claro, entonces, que ambos modelos tienen ventajas y que ambos pueden apelar a los principios centrales de la democracia para justificar sus acuerdos institucionales. Sin embargo, en ocasiones estos principios entran en conflicto y dificultan la evaluación comparativa de las elecciones.

Éste es un ejemplo que ilustra el problema. En las elecciones de Nueva Zelanda de

1978, el Partido Nacional logró formar un gobierno mayoritario, a pesar de que el Partido del Trabajo había ganado la mayoría de los votos en la elección general. Como afirma Powell, se trata de un "fracaso rotundo del modelo mayoritario". Pero por otra parte, la posición política del gobierno que resultó de esta elección parece haber estado relativamente cerca de la posición del ciudadano promedio. En muchas otras elecciones de Nueva Zelanda, como las de 1993, el partido "correcto" (el plural) ganó la mayoría legislativa, pero formó un gobierno cuyas posiciones políticas estaban mucho más alejadas de las del ciudadano promedio que la posición del Partido Nacional en 1978. Es evidente que nuestro instinto nos dice que el fracaso drástico fue el de la elección de 1978, pero si concordamos con el objetivo de la idea proporcional de crear gobiernos con representación congruente, nos vemos obligados a concluir que el mayor fracaso fue el de la elección de 1993.

El caso de Nueva Zelanda es un extraño ejemplo de por qué es tan difícil evaluar las elecciones de manera empírica. También ilustra por qué el trabajo de Powell para probar las hipótesis acerca de las elecciones es su tercera gran aportación a la literatura. Los conceptos como "claridad de responsabilidad", "identificación del gobierno" y "congruencia de las preferencias" son importan-

tes objetos de estudio, pero también resultan difíciles de medir. El trabajo de Powell ofrece un excelente ejemplo de la manera como se pueden cuantificar los conceptos que no son inherentemente matemáticos mediante el empleo de una cuidadosa lógica, combinada con la comprensión detallada del tema. A manera de ejemplo, Powell ofrece una medida de cinco puntos de claridad de responsabilidad basada en el "estatus de la mayoría formal del gobierno". En esta escala, las mayorías de un solo partido tienen un puntaje más alto que los gobiernos de minorías. Esto parece coincidir con nuestra intuición de que un solo partido en el poder fácilmente puede considerarse responsable de las actividades del gobierno, mientras que en un gobierno de minorías o de coalición no es fácil saber a quién culpar. Powell justifica todavía más su escala al mostrar que se ajusta tanto a la opinión de los expertos acerca del grado de influencia de la oposición (donde a mayor influencia de la oposición, menor claridad de responsabilidad), como al castigo de los votantes (donde una mayor claridad indica una mayor habilidad de los votantes para castigar el mal desempeño). En esta técnica de medición no existe nada matemáticamente complejo, pero está construida con esmero, se presenta en forma convincente y tiene prueba de validez, lo que la convierte en una medida per-

suasiva para un concepto complejo. Sin buenos métodos de medición, la prueba de las hipótesis no tendría sentido y se pondría en duda el valor de toda la propuesta de Powell. Esta serie de soluciones esmeradas para los serios problemas de medición ha funcionado bien para Powell y sirve de ejemplo a los demás estudiantes de política comparada.

El profesor Powell no es el primer especialista que ha observado inconsistencias en nuestras concepciones normativas y la puesta en práctica de las elecciones. Pero mientras que los demás especialistas se la han pasado discutiendo sobre las definiciones y creando elaboradas tipologías de las "demoeracias con adjetivos", Powell se involucra con los procesos reales y con la tarea de usar las elecciones como un instrumento para la democracia. Su propio trabajo es la mejor prueba del mérito de su planteamiento. Es interesante meter a los regímenes en categorías específicas, pero aprender exactamente cómo funcionan los regímenes en una serie de procesos políticos que sean trascendentales para una buena representación es empezar a entender en verdad la democracia y la democratización desde una perspectiva comparada. Por tanto, el libro de Powell representa lo que es mejor acerca de la tarea de la política comparada.

No obstante, al igual que todos los buenos libros, la aportación de Powell plantea tantas preguntas como las que responde. Para empezar, la contextualización de los estudios electorales dentro de las dos ideas de democracia plantea varias preguntas a la teoría de la democracia y a la filosofía política. Quizá nunca puedan resolverse debates totalmente normativos, pero existe un gran potencial para el avance teórico por los caminos que Powell ha abierto. Aquí presento tres de las preguntas que plantea el libro de Powell, pero que no responde. En primer lugar, ¿la idea mayoritaria en verdad absuelve a los gobiernos de representar las preferencias de la minoría, o simplemente permite que la mayoría tenga el poder necesario para gobernar coherentemente? En segundo lugar, según cualquiera de las dos ideas, ¿cuál es el estatus normativo de los políticos o los gobiernos que cambian su política después de tomar posesión del poder?; ¿se les debe prohibir hacerlo, o se les debe obligar a hacerlo cuando haya alguna razón? En tercer lugar, ¿la posición del ciudadano promedio tiene la importancia normativa con la que generalmente se le relaciona? Si en verdad la democracia exige que el gobierno sea esclavo del ciudadano promedio, entonces es mejor hacer la política mediante un continuo referéndum

de toda la población, no mediante la configuración de un grupo de representantes de alguna de las ideas.

Debemos plantear una pregunta más del libro de Powell: ¿con qué éxito irá más allá de las democracias industriales avanzadas? Por supuesto que Powell es consciente de los límites que imponen los datos, que comprenden 155 resultados electorales de 20 democracias consolidadas. Pero su conclusión de que "por lo general, aunque de manera imperfecta, las democracias entregan lo que ofrecen", con seguridad está influida por el hecho de que su evidencia proviene de países ricos, pacíficos y en los que hay un alto nivel de educación. Los especialistas en política de los países en desarrollo, en especial de América Latina, saben que las elecciones competitivas no son la panacea para los problemas sociales. Con frecuencia, ni siquiera alcanzan la meta básica de elegir a los gobernantes que responden a los intereses de la gente. Ésta es una limitación seria del trabajo de Powell, pero debe verse más como una oportunidad que como un inconveniente. Powell ha construido un marco valioso para estudiar las elecciones como un instrumento para la democracia. Depende de nosotros ampliar este enfoque a los regímenes electorales de América Latina.