

**Peter C. Ordeshook, *Lessons for Citizens of a New Democracy*. The Locke Institute, The Shaftesbury Papers 10, Series Editor: Charles K. Rowley, Edward Elgar, 1998, 135 p.**

Jorge Buendía Laredo

¿Qué características institucionales debe tener una nueva democracia? ¿Cuál debe ser el espíritu que las anime? ¿Qué debemos esperar de los políticos? Éstas son sólo algunas de las preguntas que pretende contestar este ambicioso y estimulante libro. Ordeshook, un reconocido especialista en teoría de juegos, se une a la pléyade de politólogos que busca ofrecer una serie de recetas institucionales para diseñar instituciones democráticas estables. Las recomendaciones de Ordeshook se basan teóricamente en el modelo de elección racional, y empíricamente, en la experiencia estadounidense. La nueva democracia a la que ofrece sus recomendaciones es nada menos que Rusia.

A pesar de ser un libro relativamente breve, Ordeshook aborda una gran cantidad de temas institucionales, que van desde cuestiones como federalismo, sistemas electorales o sistema de partidos, hasta plebiscitos.

En una reseña no es posible hacer justicia a la riqueza de temas discutidos ni a la inteligente síntesis que se hace de ellos. En los siguientes párrafos, sin embargo, me concentraré en lo que a mi juicio son algunas de las principales lecciones que se desprenden de la lectura de este libro.

Una de las mayores virtudes del libro es desnudar la lógica de la reforma institucional. Partiendo de una tradición que se remonta por lo menos a Hume, Hamilton y Madison, Ordeshook hace énfasis continuamente en que la construcción institucional es exitosa cuando, a través de los incentivos que proporcionan las propias instituciones, los intereses individuales coinciden con el interés general. En este modelo no hay lugar para mártires de la democracia ni políticos altruistas: los políticos buscan alcanzar sus intereses y, si éstos no coinciden con el interés general, éste sale sobrando. El modelo comunista, al pretender que el interés general se con-

virtiera en el interés individual, buscó invertir esta lógica y por ello fracasó.

Consciente de que en la política no privan las buenas intenciones, Ordeshook propone que las instituciones democráticas sean diseñadas para resistir el mayor número de ataques posibles. Y el enemigo a vencer no es un actor o grupo contrario al sistema, sino que habita en las propias instituciones:

Las instituciones y reglas democráticas deben ser promulgadas bajo el supuesto de que los funcionarios electos tratarán de subvertir esas reglas y procedimientos siempre que esté en su interés hacerlo [p. 54].

Esta admonición, si bien pesimista, es útil porque nos recuerda que uno de los criterios para evaluar toda institución es su *vulnerabilidad* o, dicho de otro modo, cuán fácil es subvertir sus propósitos originales.

Otra característica central de todo diseño institucional exitoso es su *coherencia*. Las reformas deben plantearse teniendo en cuenta que las instituciones que constituyen un sistema político son interdependientes. Por ejemplo, la reforma del sistema electoral afecta el sistema de partidos, el funcionamiento del poder legislativo y la relación de los diputados con sus electores. Los parches institucionales generan ineficiencia al proporcionar incentivos que se contraponen. De ahí que Ordeshook recomienda que se examine toda constitución como

un ejercicio de lógica, del mismo modo que un matemático revisa las demos-

traciones de un teorema nuevo: examinando la demostración en su totalidad (*completeness*) y su consistencia lógica [p. 54].

En un ejemplo que bien puede aplicarse a México, Ordeshook critica la convivencia de un sistema presidencial con un sistema de representación proporcional (RP). No sólo la supervivencia de un régimen presidencialista es más complicada cuando hay fragmentación de partidos en la legislatura, sino que la lógica de pesos y contrapesos se basa en que las partes que componen todo régimen representan intereses distintos (p. 59). La presencia de diputados plurinominales subvierte la estructura de representación de todo régimen presidencial. Si la legislatura es elegida por representación proporcional, "los líderes de los partidos con más curules pueden reclamar para ellos el mismo mandato nacional" que tiene el presidente, generando conflictos innecesarios en la relación Ejecutivo-Legislativo (p. 102). Si la fuerza política de todo presidente se deriva principalmente de su elección directa por el conjunto de la población ("la mera elección directa da al presidente un mandato para gobernar"), el mandato nacional que genera un sistema de representación proporcional en la legislatura mina directamente las bases del poder presidencial (p. 101). Nada menos propicio para un gobierno estable y efectivo.

Este último punto, la presencia de RP en un sistema presidencialista, ilustra elocuentemente otro aspecto fundamental de toda reforma institu-

cional: las instituciones promueven ciertos comportamientos y favorecen a ciertos grupos, esto es, toda reforma tiene sus costos. La RP disminuye la efectividad del poder presidencial, pero permite la representación de un mayor número de fuerzas políticas. El diseño institucional a escoger dependerá entonces de qué comportamientos y fuerzas políticas, a expensas de otras, queramos promover. En particular, y éste es un aspecto que Ordeshook no considera, es fundamental distinguir cómo las instituciones influyen, por un lado, en la estabilidad del régimen y, por el otro, en la eficiencia gubernamental. Instituciones que apuntalen a un régimen democrático, como el sistema de representación proporcional en un régimen parlamentario con una sociedad dividida, pueden generar ineficiencia e inestabilidad en el ámbito gubernamental (cambio constante de gobiernos). Lo que es positivo en el nivel de régimen no necesariamente lo es en el nivel de gobierno.

Otra recomendación que Ordeshook nos ofrece, especialmente pertinente en el caso de las nuevas democracias, es la necesidad de minimizar los costos de las derrotas políticas (electorales). Esto es particularmente importante en países donde anteriormente existieron partidos únicos o hegemónicos. En este tipo de sistemas las derrotas electorales simplemente no eran parte del repertorio político. Habituar a ellas, y aprender que en una democracia las derrotas son la regla más que la excepción, no es fácil. Además, la naturaleza mayoritaria ("el ganador se lleva todo")

del sistema presidencial hace que éste sea un problema particularmente grave en este tipo de regímenes.

Para enfrentar este problema, Ordeshook señala que las reglas del juego democrático exigen que no haya grupo alguno que se beneficie permanentemente de ellas. Si la oposición considera que tiene una probabilidad relativamente alta de alcanzar el poder, tendrá incentivos para seguir participando en el juego democrático. Esta misma creencia induce al partido en el poder a comportarse democráticamente ya que, si bien ahora es gobierno, mañana puede ser oposición. Ordeshook hace énfasis en que las derrotas deben ser temporales; de otra manera, los partidos creerán que cada elección es la guerra (p. 55). En este sentido, una variable que puede afectar de manera decisiva el comportamiento de los políticos, particularmente su percepción de que las derrotas son temporales, es la duración de los cargos de elección popular. Periodos de cuatro años para el Ejecutivo, o de dos años para la Cámara Baja, hacen más aceptable la derrota: el tiempo de espera para buscar nuevamente dichos puestos es relativamente corto. En países como México, donde el periodo presidencial dura seis años, este aspecto, sin duda, hace más costosa la aceptación de la derrota electoral.

Este estimulante libro, como cualquier otro, no está libre de críticas. Uno de los argumentos menos convincentes es la afirmación de que el funcionamiento de una democracia, particularmente su Constitución, depende de que las reglas que la rigen se

conviertan en "normas sociales" para la población (pp. 66-67). En otras palabras, la Constitución "debe convertirse en un elemento de la fábrica espiritual y moral de la sociedad" (p. 65). Esta posición, el comportamiento individual guiado por normas sociales, es difícil de conciliar con el argumento de que el comportamiento individual se guía por el interés individual. Ordeshook lo intenta: las normas sociales se cumplen porque no está en el interés individual actuar de otra manera ya que las desviaciones son castigadas (p. 51). Si bien es claro que está en el interés individual actuar conforme a las normas sociales (para evitar un castigo), no queda claro por qué los individuos castigan las desviaciones, a menos que esté en su interés; si éste es el caso, ya no necesitamos el argumento de que las normas sociales guían el comportamiento individual.

Probablemente la deficiencia más grande de este libro sea su "localismo". Las sugerencias de Ordeshook se derivan abrumadoramente de la experiencia estadounidense y no se analiza cuáles son las condiciones necesarias para que el modelo funcione. Proponer la implantación de un sistema electoral mayoritario en sociedades divididas, bajo el argumento de que el sistema de representación proporcional fomenta aún más la fragmentación, es ignorar la experiencia de países europeos donde el sistema de RP ha contribuido a la creación

y conservación de democracias estables. Esta recomendación tampoco tiene en cuenta la experiencia de muchos países africanos, donde el sistema electoral de mayoría, en combinación con el parlamentarismo (sistema de Westminster), provocó mayores conflictos e inestabilidad política.

Ordeshook parece olvidar a veces que, si bien podemos diseñar una nueva Constitución, hay que tener en cuenta los intereses de los actores políticos preexistentes. En el libro, por ejemplo, prácticamente no se examina qué hacer con la burocracia o el Ejército. Los países que vivieron bajo un gobierno comunista o una dictadura militar simplemente no pueden olvidarse de dichas fuerzas. Sostener, por otra parte, que los partidos políticos deben descentralizarse (p. 81) para un mejor funcionamiento del sistema federal es utópico en la medida en que no considera a la organización partidista existente. De hecho, muchas veces, son los propios partidos los que diseñan la nueva Constitución y deben tener incentivos para introducir reformas que alteren drásticamente su funcionamiento.

No obstante lo anterior, este libro es lectura indispensable para políticos y científicos sociales; merece leerse detenidamente de principio a fin. Toda persona interesada en las reformas institucionales encontrará un buen número de ideas y sugerencias atinadas. Ésta es una virtud que pocos libros comparten.