

# El Estado y el ciudadano

Adam Przeworski\*

## Introducción

¿Cuál es la razón por la que en algunas democracias en América Latina, pero también en otros lugares, el Estado hace valer la ley de manera desigual? Esta pregunta fue inspirada por O'Donnell (1997b), quien pintó un mapa de América Latina con diferentes colores. En las zonas verdes prevalecen la paz y el orden, pero cuando el color se torna café, el Estado desaparece y reina la ilegalidad.<sup>1</sup> Las *favelas* de Brasil, las zonas rurales de Colombia, los *inner cities* de los Estados Unidos, los *shanty towns* de Sudáfrica; todos son zonas donde se extiende la violencia privada, separadas de las "comunidades enrejadas" donde habitan los ricos con muros no sólo económicos sino físicos. Con frecuencia, el Estado tan sólo vigila los muros.

Nótese que este mapa representa el grado de orden social, no de la desigualdad económica o social *per se*. El Estado sólo puede hacer ciertas cosas para reducir la desigualdad económica. Pero la esencia del Estado democrático viene a ser la igualdad política (O'Donnell, 1997b).

---

\* Departamento de Política, New York University. Trabajo preparado para el Seminario Internacional sobre "La sociedad y la reforma del Estado", Sao Paulo, Brasil, 26-28 de marzo de 1998. Agradezco los comentarios de Nuria Cunill Grau, Fernando Limongi y Guillermo O'Donnell. Traducción del inglés de un artículo inédito por Heidi Cuzés. Este artículo fue recibido en abril de 1998 y revisado en agosto de 1998.

<sup>1</sup> Un mapa similar de algunas democracias bien establecidas, notablemente los Estados Unidos, también mostraría un amplio espectro de color. Los Estados Unidos tienen la tasa más alta de encarcelamiento del mundo, más policía privada que pública, tasas de condenas discriminatorias, y grandes zonas que solían llamarse *ghettos* y para las que ahora se utiliza el eufemismo *inner city* (barrios céntricos).

Y esta igualdad no sólo implica los derechos positivos de votar o expresar opiniones, sino también el derecho de tener un gobierno eficaz, lo que Bresser Pereira (1997a, p. 10) llama los “derechos republicanos”: “el derecho que tiene cada ciudadano de que el patrimonio público sea efectivamente público, es decir, de todos y para todos”. ¿Por qué, entonces, es que en ciertas democracias el Estado no genera igualdad política y para algunos no logra proporcionar ni siquiera un mínimo de orden social?

Para situar el problema dentro de su contexto, vale la pena comenzar *ab ovo*.<sup>2</sup> Cuando la gente vive junta, corre el riesgo de que los conflictos que surjan a causa de valores diferentes o escasos recursos la lleve a matarse entre sí. La solución que surgió históricamente para prevenir este peligro fue el Estado. Digo “surgió históricamente” para liberar a esta formulación de su marco hobbesiano: los conflictos que amenazan la existencia individual no necesariamente tienen que ser entre individuos, sino pueden ser entre grupos preexistentes; incluso cuando no exista un Estado no es obligatorio que surja el conflicto; y, finalmente, el surgimiento del Estado no tiene que ser consecuencia de algún contrato, sino simplemente puede deberse a la conquista del monopolio sobre la fuerza. Sin embargo, el marco hobbesiano es de utilidad para recalcar las dos fuentes de peligro para la existencia individual: la aparición del Estado constituye una transposición del peligro “horizontal” de que la gente se mate entre sí al peligro “vertical” de ser matados por el Estado (Dunn, 1997).

Cualquiera que sea la forma que asuma, ya sea dictatorial o democrática, el Estado rige. Incluso en una democracia directa, las decisiones de la mayoría son valederas para todos, aun para la minoría que considera que van en contra de su opinión o intereses (Condorcet, 1986 [1785]). En una democracia representativa —el tipo de gobierno de los Estados Unidos—, estas decisiones son tomadas e instrumentadas por representantes electos así como por funcionarios designados a quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobernar. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones. Ellos deciden cuánto tiempo los niños deben asistir a la escuela, cuántos impuestos deben pagar los individuos, contra qué países deben combatir los hombres, qué acuerdos deben observar los grupos privados, así como lo que los ciudadanos pueden saber sobre las acciones de los

gobiernos. Y ellos, o las burocracias a las que delegan estas tareas, hacen valer dichas reglas, incluso en contra de los deseos de los individuos afectados. En este sentido, el Estado “rige”: dicta y obliga. Para citar a Dunn (1996, p. 29), “la democracia es una forma (hablando en términos muy generales) de ser gobernado... No es, ni puede ser, una alternativa a ser gobernado”.

Una vez que surge el Estado, también surge el liberalismo. Si lo queremos poner en términos toscamente utilitarios, la pregunta que se plantea es cuándo esta transposición del peligro horizontal con el peligro vertical resulta ser un arreglo que les convenga a los individuos. Y la respuesta debe ser que no basta que el Estado no mate, prive de su libertad a la gente o actúe de otras formas arbitrarias. Se trata de un buen arreglo sólo cuando el Estado también impide eficazmente que la gente se mate entre sí y quizá, de manera más general, cuando impide que la gente abuse o se explote entre sí en algunas formas específicas. Como dice Holmes (1995, p. 6):

Las constituciones limitan la discreción de los que ejercen el poder, ya que también los gobernantes tienen que ser gobernados. Pero las constituciones no solamente limitan el poder y evitan la tiranía, también construyen el poder, lo guían hacia fines deseables socialmente y evitan el caos y la opresión privada.

El Estado tiene que obedecer la ley y hacer que se cumpla: ambas cosas, obedecer y hacer valer.

Uno puede oponerse a esta distinción y sostener que los gobiernos obedecen la ley no sólo cuando no la violan sino sólo en el caso de que la hagan valer también de manera universal. Sin embargo, como podemos ver a continuación, en la práctica existe una asimetría entre no violarla y hacerla valer. Un sistema de instituciones puede ser eficaz para prevenir que los gobiernos actúen de forma ilegal, pero a la vez les hace más difícil actuar, inclusive para hacer cosas que deberían hacer. Mientras el orden puede limitar la libertad, la protección de la libertad puede reducir la capacidad del Estado para mantener el orden. Éste es un tema viejo, y es viejo porque las soluciones no son evidentes y el equilibrio siempre es delicado.

Este trabajo analiza los mecanismos institucionales por medio de los cuales en las democracias pueden hacerse valer los derechos de todos los ciudadanos. Los mecanismos “horizontales” consisten en un sistema de pesos y contrapesos mutuos entre diferentes ramas del gobierno: la hipótesis aquí es que si la estructura del gobierno está bien dise-

<sup>2</sup> Latín. Desde el huevo. [N. del T.]

ñada, los órganos específicos del gobierno podrán *frenar y equilibrarse* entre sí de manera que los derechos de los ciudadanos se hagan cumplir. Los mecanismos “verticales” son aquellos con los que los ciudadanos ejercen su control sobre el gobierno.<sup>3</sup> Un mecanismo vertical son las elecciones: la hipótesis es que si la contienda electoral es libre, si hay amplia participación, y si los ciudadanos disfrutan de libertades políticas, entonces los gobiernos trabajarán en la forma que más beneficie a la gente. Pero también existen mecanismos no electorales mediante los cuales los ciudadanos pueden controlar e influir en los gobiernos. De hecho, debido a que las elecciones son un instrumento insuficiente, pueden ser necesarios otros mecanismos adicionales para permitir el control popular.

Aun así, las instituciones políticas funcionan dentro de una sociedad. Si acaso la ley no puede hacerse valer universalmente, es posible que no se deba a la estructura institucional del Estado sino a las condiciones sociales y económicas a las que éste se enfrenta. Quizás, en una sociedad sumamente desigual, ninguna institución del Estado pueda hacer valer universalmente los derechos a pesar de lo bien diseñados que estén los mecanismos verticales y horizontales. De esta manera, puede ser que la reforma del Estado, incluso si ha sido formulada de manera amplia —como en Brasil— tanto en sus aspectos políticos como en los administrativos, no baste para superar la desigualdad política en presencia de la desigualdad económica y social.

Este trabajo está estructurado siguiendo esta línea de pensamiento. En la primera parte analizo la tesis que propone que un gobierno dividido estará limitado. En la segunda parte estudio las formas en que los ciudadanos pueden inducir a los gobiernos a hacer valer sus intereses, diferenciando entre los mecanismos electorales y los no electorales. En la última parte vuelvo a plantear la pregunta de manera causal, al cuestionar por qué en muchas democracias el Estado hace valer la ley de manera desigual y esporádica.

### Mecanismos horizontales: pesos y contrapesos

La tesis —ya presente en Locke— que propone que un gobierno dividido, en el sentido de que diferentes órganos tienen distintas funciones, se encuentra limitado en lo que pueda hacerle a los ciudadanos, ha sido expuesta contundentemente por Kavka (1986). La idea es que si un

<sup>3</sup> La terminología de “horizontal” contra “vertical” sigue a la que O'Donnell (1994) utiliza.

gobierno está dividido, cualquier acción habrá de requerir la cooperación de varios órganos independientes. Para meter a alguien en la cárcel, la legislatura debe aprobar una ley que haga que cierto tipo de actos puedan castigarse, una corte debe decidir que el individuo es culpable, y una burocracia debe encarcelarlo. Sin un veredicto de la corte, la acción de la burocracia sería arbitraria; sin la ley, el veredicto de la corte sería discutible.<sup>4</sup> Sin embargo, incluso si un gobierno dividido estuviera limitado en lo que puede hacerles a los ciudadanos, también podrá estar limitado en lo que puede hacer *por* ellos. Nótese el caso contrario: para meter a alguien en la cárcel, no basta con que la legislatura apruebe una ley, o incluso que apruebe la ley y que el caso sea traído a la justicia y sea juzgado: la burocracia correspondiente también tiene que cooperar. De aquí la constante tensión entre la protección de los derechos y un ejercicio eficaz del gobierno.

Antes de analizar este argumento, hace falta introducir la diferenciación que Manin (1994) presenta entre la separación de los poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos. La diferencia es la siguiente. En el modelo puro de la separación, cada uno de los órganos del gobierno está restringido funcionalmente en lo que hace, esto es: nadie legisla más que la legislatura, nadie ejecuta más que el ejecutivo, y nadie juzga más que el judicial. Y, puesto que la lista de funciones de Montesquieu ya resulta anticuada, nadie más que el banco central regula el suministro del dinero, nadie más que los organismos reguladores fijan los precios para los monopolios naturales, etcétera.

En el sistema de separación de poderes, aunque cada órgano esté restringido sólo al ejercicio de sus funciones específicas, no se encuentra limitado en este ejercicio. Mas éste no es un sistema de iguales: la legislatura es superior a todos los demás poderes puesto que ninguna parte del gobierno puede realizar ninguna acción sin que la legislación la haya permitido. En este sistema, el parlamento es el poder que no tiene *frenos*. Lo que es más, el parlamento no es solamente una expresión de la voluntad popular: es lo que la define. Como Kelsen sostiene (1988 [1929], p. 23), en una democracia representativa la “soberanía popular” significa soberanía parlamentaria: las legislaturas formulan la *volonté générale*, y es *volonté étatique*. En un sistema de separación de poderes, la legislatura puede decidir lo que quiera, sin límite alguno.

<sup>4</sup> En esto quedan zonas grises. El sistema soviético utilizaba un razonamiento por “analogía”: se sostenía que aunque un acto específico no estuviera penalizado por la ley, era análogo a aquellos actos que sí lo eran.

Manin contrasta este modelo de separación con uno que incluye mecanismos de pesos y contrapesos, en donde cada función es realizada por más de un órgano del gobierno. Los pesos y contrapesos son un recurso para limitar la soberanía legislativa y, por lo menos en los Estados Unidos, fueron introducidos precisamente con este propósito. La legislatura aprueba una ley pero el presidente tiene que firmar y puede vetarla, con la provisión adicional de que ningún otro poder encuentre que es anticonstitucional *ex ante* o *ex post*.<sup>6</sup> Por tanto, el presidente y otros órganos correspondientes frenan a la legislatura. A su vez, las acciones del ejecutivo son posibilitadas por la legislación y frenadas por organismos fiscalizadores, por las cortes y la legislatura y, en caso extremo, por la amenaza de ser censuradas. Las cortes reciben su poder de la legislación y son controladas por la legislatura a través de los procedimientos de nombramiento y censura. Las acciones del banco central son frenadas por la amenaza de introducir una legislación y por los procedimientos de nombramiento y censura, etcétera.

Una pregunta que surge de inmediato es si este sistema no incluye a su vez "unchecked checkers".<sup>6</sup> En algunos sistemas, entre los que se encuentran el de Brasil y el de España, el diseño constitucional otorga al sistema judicial una independencia casi absoluta. En Italia, el sistema judicial se volvió prácticamente independiente como consecuencia de los conflictos políticos: mientras que en principio están bajo control del parlamento, las cortes ejercen el poder de inculpar a los mismos legisladores que supuestamente deben frenarlas. El puesto de fiscal especial en los Estados Unidos parece estar pasando rápidamente a esta misma condición. Así, mientras en el sistema de separación de poderes constitucionalmente la legislatura es el auditor no auditado, en el sistema de pesos y contrapesos también existe la posibilidad de que algún órgano obtenga esta posición.

Luego de esta introducción, por fin podemos abordar el tema principal, específicamente la cuestión de por qué los gobiernos obedecen y hacen valer la ley. La respuesta no puede ser "porque es la ley", la respuesta favorita de los abogados constitucionales y de otro tipo. El concepto del Estado de derecho (*the rule of law*) aquí vinculado es lo que Calvert (1994) llama "la institución como restricción". Por ejemplo,

<sup>6</sup> En Francia el *Conseil d'État* ejerce el control previo, y la *Cour Constitutionnel* el control *ex post*.

<sup>8</sup> Una traducción elegante sería: auditores no auditados. Se trata de una institución encargada de actuar como contrapeso al uso del poder de otra institución, sin que alguien tenga la autoridad para vetar o bloquear sus acciones. [N. del T.]

la ley restringe a los gobiernos a no obtener una ventaja partidista durante su mandato. Pero la pregunta original es obvia: ¿por qué habrían los gobiernos de obedecer la ley? Como observa Calvert (1994, p. 3), el enfoque de las instituciones como restricciones

considera como dada la eficacia de la institución para canalizar el comportamiento. Las "reglas del juego" son: *a*) imposibles de violar, debido a la especificación del juego o a las acciones garantizadas de los otros jugadores; o *b*) están respaldadas por algún tipo de funciones externas. Mas cualquiera de estas dos opciones simplemente hace que el problema de la eficacia y persistencia institucional pasen a otro nivel.

La pregunta de por qué habrían los gobiernos de obedecer la ley no puede ser resuelta con una tautología: "porque es obligatoria". Claramente, uno puede imaginar a políticos que se someten, por un sentido del deber, a las "reglas que igualmente obligan al gobierno mismo con sus ciudadanos" (Grillo, 1997). Pero entonces estos políticos no van a querer explotar su ventaja partidista: tendrán preferencias distintas (véase Kreps, 1990, pp. 116-120). Esto significa que, a menos que los políticos interioricen las normas constitucionales, la pregunta de por qué habrían los gobiernos de obedecer la ley continúa sin respuesta.

El Estado de derecho tiene que entenderse como un equilibrio donde "las acciones de los individuos dependen de las acciones pasadas de muchos otros, o de las expectativas sobre las reacciones futuras de muchos otros, en lo que se refiere a las acciones en el presente de uno" (Calvert, 1994, p. 4). La ley rige cuando ninguna parte del gobierno quisiera violarla (o no hacerla valer) por el temor de ser sancionado por otras secciones del gobierno y, eventualmente, por el electorado. A obedece la ley porque teme a la sanción de *B* si no lo hace. Pero ¿por qué habría *B* de sancionar a *A* por violar y sólo por violar la ley? La respuesta debe ser que *B* teme a las sanciones de *C*, etcétera. Pero en una democracia, el auditor último es el electorado. Por consiguiente, si el Estado de derecho ha de lograrse a partir de sólo los pesos y contrapesos, éstos han de ser circulares; es decir, si *A* es sancionado por *B*, y *B* por *C*, entonces *C* debe ser sancionado por *A*. Todos los poderes del gobierno deben frenar y equilibrarse mutuamente los unos a los otros.<sup>7</sup>

Como siempre sucede en un marco de este tipo, la pregunta tiene

<sup>7</sup> Para un ejemplo fascinante de cómo podría funcionar un sistema de este tipo, véase Persson, Torsten, Roland y Tabelini (1996).

que ver con los instrumentos e incentivos. Los instrumentos facultan, los incentivos motivan. Ambos dependen del diseño institucional del gobierno. Pero más allá de este axioma, no puede decirse mucho más. Sabemos algo sobre los efectos del diseño institucional del gobierno si lo consideramos característica por característica: el parlamentarismo *versus* el presidencialismo, la esfera de acción de los poderes de decreto, el grado de constitucionalismo, las formas de delegación a los organismos independientes, formas de vigilancia de la burocracia. Pero sabemos menos sobre los efectos que pudieran surgir: digamos, la combinación del presidencialismo *versus* el parlamentarismo en sistemas electorales diferentes. Por último, incluso si uno cree que algunas características institucionales son mejores que sus alternativas —y apoyo firmemente la opinión de Linz (1990a y 1990b) de que el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo (Álvarez y Przeworski, 1995; Cheibub y Przeworski, 1997)—, hay algunas reformas que sencillamente no son factibles. De hecho, en toda la historia de la posguerra sólo han habido tres cambios generales en las instituciones políticas donde no hubo un colapso de la continuidad democrática: dos en Brasil y el tercero en Francia en 1958. El cambio resulta caro y no siempre es deseable, incluso en el caso de que hubiera sido para mejorar.

Después de esta advertencia, quisiera plantear tan sólo dos temas que parecen ser particularmente polémicos en las discusiones actuales sobre la reforma del Estado. El primero se refiere al control sobre las burocracias; el segundo al papel de los organismos independientes, que incluyen a los encargados de la vigilancia.

En una democracia, la autoridad que tiene el Estado para regular de manera obligatoria la vida de la sociedad se deriva de las elecciones. Pero los representantes electos delegan muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que el Estado proporciona a los ciudadanos a alguien más, específicamente a las burocracias públicas. La delegación es algo inevitable. Como Kiewiet y McCubbins (1991, p. 3) observan, “los resultados deseados sólo pueden lograrse al delegar la autoridad a otros”.

La relación entre políticos electos y burócratas nombrados es un problema espinoso. Las instituciones democráticas tienen pocos mecanismos, si acaso los tienen, que permitirían a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. Como Dunn y Uhr (1993, p. 2) sugieren, ni siquiera parece que sepamos cómo pensar sobre las relaciones agente-principal implicadas en el control de las burocracias:

en ninguna forma queda claro cuál es el papel que se supone que los funcionarios ejecutivos deben desempeñar como representantes de la gente. ¿Son agentes del gobierno, o del pueblo? Si son del gobierno, ¿su responsabilidad principal es ante el ejecutivo que los emplea, o ante la legislatura que los financia?

Mientras se supone que la burocracia sirve a los ciudadanos, a lo más tienen que responder a los políticos (o a los otros cuerpos nombrados por los políticos, como las cortes u organismos de vigilancia administrativa).

La delegación da lugar a los problemas comunes de agente-principal. Puesto que es imposible escribir una legislación que especifique detalladamente las acciones de los agentes bajo todas las contingencias, los organismos ejecutivos y administrativos tienen a su disposición un alto grado de discrecionalidad. Pero los objetivos de los burócratas no forzosamente tienen que ser los mismos que los de los ciudadanos o de los políticos electos que los representan. Puede ser que los burócratas quieran maximizar su autonomía o la seguridad de su empleo, hacer favores a amigos o aliados, rehuir sus obligaciones, incrementar sus presupuestos (Niskanen, 1971), o sencillamente hacerse ricos (todo a expensas del público). Los burócratas tienen información privada sobre los beneficios y costos de sus acciones y realizan acciones que no pueden ser observadas directamente, sino solamente inferidas a partir de sus resultados o monitoreadas con un costo. En consecuencia, la delegación inevitablemente tiene que dar lugar a costos del organismo; de hecho, dada la discreción de la que los burócratas tienen que disfrutar, la cuestión viene a ser cómo evitar caer en un régimen de “políticas sin ley”, como Lowi (1979, p. 92) describió al sistema político de los Estados Unidos.

¿Qué puede hacerse para mitigar estos problemas en los organismos? Ya que Bresser Pereira (1997b; Przeworski, 1997) recientemente ha explicado en detalle estos temas, no hablaré sobre medidas específicas. Sólo quiero destacar dos principios generales.

El primer principio es que hace falta incorporar procedimientos de confrontación en el proceso de toma de decisiones gubernamental mediante la creación de múltiples principales o múltiples agentes con objetivos discordantes. Tirole (1994) observa que mientras la mayoría de los gobiernos están divididos de tal manera que ningún puesto u organismo en particular tiene la tarea de maximizar el bienestar general, se supone que su interacción debe generar este efecto. Su ejemplo de múltiples principales es la división entre los “ministerios

gastadores” que supuestamente deben promover objetivos sustantivos, y el ministerio de finanzas que supuestamente debe controlar los gastos. Su ejemplo de agentes múltiples es que los organismos independientes deberían estar a cargo de reunir la información a favor y en contra de la conveniencia de cierto proyecto o política en lugar de que fuera un solo agente el que reúna la información y reporte la conclusión neta.

El segundo principio es que deberían crearse contrapesos institucionales horizontales dentro del proceso de delegación. Kiewiet y McCubbins (1991, p. 33) señalan que

con frecuencia los agentes están en una posición en la que pueden causarle al principal un daño mayor que el de simplemente retirar su esfuerzo: la malversación, el abuso de información privilegiada, la corrupción oficial, el abuso de la autoridad y los golpes de Estado, todos son muestra de este hecho. Siempre que un agente pueda actuar de manera que seriamente ponga en peligro los intereses del principal, el principal tiene que impedir la capacidad del agente de proceder unilateralmente así.

La solución que propone son “contrapesos institucionales [que] requieren que cuando se haya delegado la autoridad a un agente, exista por lo menos otro agente que tenga la autoridad de vetar o bloquear las acciones de ese agente”.

La cuestión polémica viene a ser si la vigilancia debe ser ejercida por organismos independientes del control de los políticos electos. La mayoría de los organismos públicos son independientes del control directo de los ciudadanos *qua* votantes pero están subordinados a los políticos, quienes a su vez están sujetos a elecciones periódicas. De aquí que los votantes puedan por lo menos indirectamente inducir a estas burocracias públicas a actuar en su beneficio al amenazar a los políticos con no reelegirlos a menos que las burocracias sirvan correctamente a los ciudadanos. Para presentar un ejemplo extremo: los generales son responsables del manejo de la guerra, mas los políticos electos son quienes deciden si se va a la guerra, además de ser quienes los nombran y quienes pueden despedirlos.

Sin embargo, existen buenos argumentos en favor de que los organismos de vigilancia sean independientes del control de los políticos electos; básicamente sostienen que si los organismos de vigilancia están controlados por los políticos, entonces tienden a coludirse y a esconder del público información que sea desfavorable para el gobierno en funciones. Algunos ejemplos de organismos de vigilancia inde-

pendientes incluyen a la Oficina del Promotor en Brasil, la Comisión de Derechos Humanos Canadiense, la Contraloría Chilena, o la *Cour de Comptes* Francesa. De hecho, según Sutherland (1993, p. 24), en algún tiempo en Canadá existían 650 cuerpos de revisión independientes.

Estos cuerpos son independientes en el sentido de que no están sujetos al control partidario de la mayoría actual. La independencia se logra a través de procedimientos de nombramiento y destitución: los integrantes de dichos cuerpos son nombrados de por vida, o para un plazo fijo y largo que no coincida con los periodos electorales, o pueden ser destituidos solamente con un consentimiento no partidario. Estos organismos varían mucho en el poder que tienen. En el caso extremo, como el de la Comisión de Derechos Humanos Canadiense (*Canadian Human Rights Commission*), tienen poder de ejecución directa. Algunos poderes más débiles, como los del Comisionado de Información Canadiense (*Canadian Information Commissioner*), incluyen la investigación que llevará al procedimiento judicial. Aún más débiles son los poderes de investigar y reportar a la legislatura: éste es el caso del Comité de Revisión de la Inteligencia de Seguridad Canadiense (*Canadian Security Intelligence Review Committee*). Por último, los organismos más débiles son aquellos que sólo pueden recibir quejas y sugerir acciones correctivas, como la Comisión de Quejas del Público a la Policía Canadiense (*Canadian Police Public Complaints Commission*) (Basado en D'Arcy Finn, 1993).

Estos cuerpos de vigilancia independientes dan lugar a dos puntos. Uno surge precisamente a partir de su independencia. Por ejemplo, Sutherland (1993, p. 24) sostiene que “independiente” siempre significa financiado por el público y con responsabilidad sólo ante él mismo”. Ella censura con dureza a la Oficina Canadiense del Auditor General (*Canadian Office of Auditor General*) por dedicarse a cumplir sus propios objetivos sin control, y sostiene que en Canadá no existen “provisiones legislativas eficaces que sometan el control de las burocracias a la Cámara de los Comunes” (1993, p. 32). Por consiguiente, el peligro que la independencia presenta es que los organismos se vuelven “auditores no auditados” que no son controlados por nadie, ya sea otros órganos del gobierno o los ciudadanos.

El segundo punto es si los organismos de este tipo facilitan el control que tiene el público sobre el gobierno. De nuevo, Sutherland sostiene que “la revisión independiente no es una doctrina *democrática*, sino más bien una doctrina *administrativa* basada en una fórmula de pesos y contrapesos entre funcionarios designados” (Sutherland, 1993).

Ella hace un contraste entre esta revisión "cerrada" y la revisión "popular", aunque nunca explica a qué se refiere con este último término. El hecho es que los cuerpos de vigilancia independientes son más bien parte de un sistema de pesos y contrapesos interno del gobierno, y no un instrumento para la participación popular en el ejercicio del gobierno. El peligro aquí es que estos organismos independientes, pero burocráticos, podrían coludirse con otros cuerpos y ocultar información al público. Varios tipos de comités que han sido designados para vigilar a los organismos de seguridad o de policía son el mejor ejemplo de este peligro.

Además, la cuestión de los organismos independientes no se limita a la vigilancia. Recientemente hemos visto surgir organismos públicos que son independientes de los políticos electos: se trata básicamente de bancos centrales, pero también de cortes institucionales o de organismos reguladores semiindependientes (Pasquino, 1998). Estos organismos están facultados para cumplir ciertos objetivos, ya sea la estabilidad monetaria, la conformidad de la legislación ordinaria con la Constitución, o la regulación de monopolios naturales. Los políticos electos designan a su personal. Pero se supone que estos organismos deben actuar en forma independiente de las políticas de los políticos electos y su personal no puede ser despedido por razones políticas.<sup>8</sup>

La justificación de la existencia de dichos cuerpos es técnica. El argumento es que hay ciertas combinaciones de políticas que no deberían ser decididas por una misma persona responsable, quienquiera que ésta sea. Ningún cuerpo único debería aprobar una ley, ningún cuerpo único debería elaborar las políticas fiscales y monetarias, ningún cuerpo único debería fijar los precios de los monopolios y gravarlos. En cada caso, la justificación técnica es diferente y, por lo menos en lo que se refiere a los bancos centrales independientes, se basa en una teoría bastante elaborada que sostiene que los gobiernos trabajarían con políticas monetarias incongruentes con el tiempo. El argumento sostiene que por esto la política monetaria debería ser independiente de otras políticas, es decir, debería ser establecida por un cuerpo independiente del gobierno. Mas, ¿qué garantiza que los organismos que son independientes del público actúen en beneficio del público?

Ésta no es una pregunta sencilla, puesto que la respuesta en parte depende de la teoría en la que uno crea. Si en cierto ámbito existe una política especialmente óptima —digamos que la oferta monetaria de-

<sup>8</sup> Para mostrar que lo que en realidad importa es la rotación de los directores de los bancos centrales y no la legislación que autoriza su independencia, véase Cukierman (1992).

bería aumentar de acuerdo con el coeficiente del crecimiento de la producción o que los monopolios naturales deberían devengar la tasa competitiva de ganancia—, entonces el único problema es implementar una regla. Así sería una cuestión de "regla contra discreción" y el interés público se da por medio de esta regla óptima. Pero si no existe ninguna regla específica —digamos que el público tiene otras prioridades antes que la tasa de inflación—,<sup>9</sup> entonces ya no se trata de una cuestión de regla contra discreción sino de la discreción de los organismos independientes contra la discreción de los organismos electos. Y, como Minford (1995) ha observado, no hay nada que garantice que los objetivos de las políticas de los organismos independientes serán los que los ciudadanos preferirían. Los directores del banco central pueden tener objetivos de políticas que los ciudadanos preferirían, pero también pueden tener objetivos diferentes de los del público, y los ciudadanos no cuentan con instrumento alguno para inducir a los bancos centrales a actuar de acuerdo con sus intereses.<sup>10</sup>

Mientras las soluciones específicas no son evidentes, las cuestiones son claras. Los ciudadanos se encuentran protegidos del Estado cuando la estructura del gobierno incluye un sistema bien diseñado de pesos y contrapesos. Estos pesos y contrapesos tienen que ser horizontales, no solamente verticales: no sólo con jefes que auditen a sus subordinados, sino donde los principales y sus delegados se auditen entre sí. Este sistema puede funcionar eficazmente sólo cuando los organismos específicos tienen los incentivos adecuados para ejercer sus prerrogativas institucionales. En particular, para evitar la colusión, algunos organismos podrían ser independientes del control de los intereses partidistas de los políticos. Sin embargo, ningún organismo debe prescindir del control de algún otro organismo o directamente de los votantes: no debe haber ningún "auditor no auditado".

Mientras un sistema de pesos y contrapesos de este tipo puede funcionar para proteger a los ciudadanos del Estado, podría acusarse a este argumento de tener un sesgo liberal. Después de todo, los

<sup>9</sup> Es irónico que en su artículo clásico, Kydland y Prescott (1977) primero afirmen que "Un cambio en la administración... refleja un cambio en los costos relativos que la sociedad asigna al desempleo y a la inflación...", y que luego pasen a suponer que existe cierta tasa de inflación que sea específicamente óptima.

<sup>10</sup> De hecho, Minford (1995) comparó el bienestar de los ciudadanos bajo los bancos centrales que dependen del gobierno electo, bajo bancos centrales que son independientes del gobierno y del público, y bajo los bancos centrales cuyos representantes son elegidos por el público pero que son independientes del gobierno. Y, al menos partiendo de sus supuestos, el último modelo es el que mejor funciona en beneficio del público.

ciudadanos no sólo quieren ser protegidos del gobierno, también necesitan y quieren que éste los sirva. Este sistema podría prevenir que los gobiernos violaran la ley, pero a la vez hace que sea más difícil hacerla valer. En el caso extremo, con pesos y contrapesos en cada paso del camino, el gobierno no puede hacer casi nada. El contraargumento liberal, expresado elocuentemente por Holmes (1995, p. 6), es que “el liberalismo es una condición necesaria, mas no suficiente, para cierta medida de democracia en cualquier Estado moderno”. La libertad, la protección a los ciudadanos de los abusos arbitrarios del Estado, son necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos positivos, expresar sus opiniones, formular la voluntad colectiva y escoger gobiernos buenos; al final de cuentas, hacer que los gobiernos hagan lo que los ciudadanos quieren y necesitan. Sin embargo, puede ser que la libertad no baste para que los ciudadanos controlen a los gobiernos, a menos que las instituciones políticas proporcionen instrumentos eficaces de control y que toda la gente disfrute de las condiciones económicas y sociales mínimas necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos. Éstos son los dos temas que habrán de seguir.

### Mecanismos verticales: las elecciones

En la democracia, la gente ejerce su control sobre los gobiernos a través de las elecciones. De hecho, el argumento principal en favor de la democracia es que si la contienda electoral es libre, si hay una amplia participación y si los ciudadanos disfrutan de libertades políticas, entonces los gobiernos trabajarán en la forma que mejor beneficie a la gente (Dahl, 1971). Sin embargo, esta afirmación no es más que una hipótesis, y debe analizarse como tal.

Hay dos formas en que las elecciones pueden hacer que los gobiernos trabajen en la forma que mejor beneficie a la gente. De acuerdo con una perspectiva —el “mandato”—, las elecciones sirven para seleccionar buenas políticas, o políticos que tengan buenas políticas. Durante las campañas, los partidos o los candidatos presentan propuestas de políticas y explican cómo estas políticas afectarían el bienestar de los ciudadanos; los ciudadanos deciden cuál de estas propuestas quieren que se implemente y a cuáles políticos hacer responsables de implementarlas, y los gobiernos las implementan. Así, las elecciones emulan una asamblea directa y la plataforma ganadora se convierte en el “mandato” con el que el gobierno procede. En otra perspectiva —de

“rendición de cuentas”—, las elecciones sirven para hacer que los gobiernos asuman la responsabilidad por sus acciones pasadas. Los gobiernos, al anticipar el juicio de los votantes, buscan escoger políticas que a su propio juicio serán evaluadas positivamente por los ciudadanos cuando lleguen las próximas elecciones.

El concepto de mandato en las elecciones está muy diseminado: los académicos, periodistas y ciudadanos comunes dependen de éste como si fuera axiomático. Keeler (1993), por ejemplo, explica las principales reformas políticas que Reagan, Thatcher y Mitterand introdujeron, como sigue: sus respectivos países se encontraban ante crisis económicas; los votantes querían un cambio y expresaron este deseo en las urnas; los respectivos gobiernos implementaron sus mandatos.

La estructura lógica del concepto de mandato es la siguiente. Durante las elecciones, los partidos o candidatos se presentan ante los votantes y les informan sobre sus proyectos de políticas. Específicamente, les dicen a los votantes cuáles son las políticas que seguirán, cuáles son sus propósitos, y cuáles sus consecuencias. Los votantes evalúan estas propuestas, así como las características personales o del partido de los candidatos, y votan por los que más les gusten. Una vez elegidos, los candidatos triunfantes siguen las políticas que propusieron.

Este argumento es válido cuando lo que los políticos y los votantes quieren coincide, o cuando a los políticos sólo les importa ganar las elecciones y para lograrlo tienen que prometer e implementar políticas que sean beneficiosas para el público. Pero fuera de esta feliz coincidencia, los políticos pueden tener incentivos para desviarse del mandato en provecho del público o para aferrarse a éste a costa del electorado. Primero, las condiciones pueden llegar a cambiar de manera tal que el implementar las promesas electorales, el “mandato”, ya no sea lo mejor para los votantes. Segundo, para ser elegido, un candidato tiene que prometer lo que los votantes más quieren. Sin embargo, si el representante en funciones cree que una política menos popular es mucho más eficaz que la que los votantes prefieren, prevé que una vez que los votantes hayan observado sus efectos se convencerán de que se escogió la política correcta y votarán para reelegirlo a pesar de la traición a sus promesas electorales. Así, Stokes (1997) reporta que en 45 elecciones que se celebraron en América Latina después de 1982, 13 de los gobiernos recién elegidos de inmediato siguieron un curso completamente opuesto a sus plataformas de campaña (y cuatro fueron tan vagos que no pudieron ser clasificados). Por último, los representantes en funciones pueden mantener sus promesas incluso si saben que el

implementarlas no es lo más beneficioso para el público por el temor de que si proponen una plataforma y siguen otra, no serán reelegidos (Harrington, 1993).

En resumen, los representantes en funciones tienen la opción de seguir políticas que incrementen el bienestar de los votantes al desviarse del mandato, o pueden seguir el mandato aunque consideren que implementarlo no sea lo mejor para los votantes. Si los votantes no están muy seguros de cuáles son las políticas que más sirven a sus intereses, no pueden estar seguros de si el gobierno está trabajando para su provecho cuando implementa o reniega de sus promesas. Y ya que los gobiernos saben que los votantes no saben, pueden hacer cosas que ellos, y no los votantes, quieren.

Una característica impresionante de las instituciones democráticas, que Manin (1995) destaca, es que los políticos no están obligados legalmente a cumplir con su plataforma en ningún sistema democrático. No existe ninguna democracia en que los representantes estén sujetos a la obligatoriedad de sus instrucciones. Las cortes de varios países, más recientemente en Polonia, han rechazado las demandas presentadas por ciudadanos en contra de gobiernos que traicionaron promesas específicas de campaña. No hay ninguna Constitución democrática en escala nacional que permita la destitución y, con la excepción de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos, los periodos electorales tienden a ser largos: un promedio de 3.7 años para la legislatura y de 3.9 años para los presidentes (Cheibub y Przeworski, 1997). Aunque las disposiciones de desafuero y los procedimientos para votos de desconfianza son comunes, nunca se han utilizado por la falta de cumplimiento de promesas.<sup>11</sup> Los referéndum nacionales obligatorios a partir de la iniciativa de los ciudadanos existen sólo en Suiza, y con formas más restrictivas en Italia y Argentina. Por consiguiente, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, no cuentan con ningún mecanismo institucional para obligarlos a cumplir sus promesas. Los votantes pueden sancionar las desviaciones de los mandatos solamente después de que se hayan experimentado sus efectos.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ocasionalmente, la desviación del mandato ha sido parte del impulso para llevar al desafuero, aunque la desviación sea la justificación formal. Dos mandatarios recientes que abandonaron sus promesas de campaña, en Venezuela y Ecuador, fueron desafuorados, uno de ellos inmediatamente, sin dársele tiempo de que sus resultados se materializaran.

<sup>12</sup> Cunill (1997) enumera varios ejemplos donde recientemente se han introducido procedimientos de destitución y mandatos imperativos en América Latina. Sin embargo, ninguno ha sido en escala nacional.

Entonces, ¿por qué no existen mecanismos para obligar a los funcionarios a mantener sus plataformas? Históricamente, el argumento principal ha sido que a las legislaturas debe permitírseles deliberar. La gente quiere que sus representantes aprendan el uno del otro. Además, cuando la gente no está segura de su decisión, puede que desee que los representantes consulten con expertos.

Otro argumento histórico ha sido que los votantes no deberían confiar en su propia opinión. Las personas no sólo pueden temer a sus propias pasiones sino, si son racionalmente ignorantes, han de saber que no saben. Supuestamente, las elecciones establecen el calendario de cuándo hay que rendir cuentas. Así, puede ser que los ciudadanos quieran darle al gobierno cierta libertad de gobernar para luego evaluar las acciones de éste cuando lleguen las elecciones.

Por último, las instituciones deben tomar en consideración que las condiciones pueden cambiar. Ninguna plataforma electoral puede especificar *ex ante* lo que el gobierno habrá de hacer ante cada contingencia de la naturaleza: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad al enfrentarse con circunstancias cambiantes. Si los ciudadanos están conscientes de que las condiciones pueden cambiar y que es probable que los gobiernos sean representativos, no querrán obligar a los gobiernos con sus instrucciones.<sup>13</sup>

Por lo tanto, hay buenas razones por las que las instituciones democráticas no contienen mecanismos para hacer valer la observancia de los mandatos. Elegimos políticas que representen nuestros intereses o candidatos que nos representen como personas pero queremos que los gobiernos puedan gobernar. Como consecuencia, mientras preferiríamos que los gobiernos cumplieran sus promesas, la democracia no contiene ningún mecanismo institucional para asegurar que nuestras decisiones sean respetadas.

Aunque los ciudadanos no puedan controlar a los gobiernos obligándolos a seguir los mandatos, los ciudadanos pueden hacerlo si logran inducir a los representantes en funciones a prever que tendrán que rendir cuentas de sus actos pasados. Los gobiernos están "sujetos a rendir cuentas" cuando los votantes pueden discernir si los gobiernos están actuando en su beneficio y los sancionan adecuadamente, de forma que aquellos representantes en funciones que más

<sup>13</sup> Minford (1996, p. 105) comenta en el contexto de la política monetaria que "si los votantes tienen poca información, puede que prefieran dejar las decisiones a la completa discreción de los gobiernos, sin importar su falta de credibilidad, en lugar de atarles las manos."

beneficien a los ciudadanos sean reelegidos, y los que no, pierdan las elecciones.

La opinión común de cómo opera el mecanismo de rendición de cuentas se basa en las “votaciones retrospectivas”. De acuerdo con esta perspectiva, los ciudadanos establecen ciertas normas de desempeño para evaluar a los gobiernos, tales como “Mis ingresos deben aumentar por lo menos 4% durante este periodo”, “Las calles tienen que ser seguras”, o incluso “La selección nacional tiene que calificar a la Copa del Mundo”. Votarán en contra del representante en funciones si estos criterios no se cumplen. A su vez, el gobierno, al querer ser reelegido y al anticipar la autoridad de la decisión de los ciudadanos, hace todo lo que pueda para satisfacer estos criterios.

Más supongan que los votantes no conocen algunas de las condiciones a las que se enfrenta el país. Los políticos conocen estas condiciones pero los votantes no pueden observarlas o sólo pueden monitorearlas a un cierto costo. Dichas condiciones podrían incluir la postura de negociación de gobiernos extranjeros o de instituciones financieras internacionales —algo que los ciudadanos no pueden observar— o el nivel de demanda de los clientes principales de las exportaciones del país —algo que los votantes pueden observar sólo si se convierten en economistas—. Entonces los votantes se encuentran ante un dilema. Si el criterio que establecen para el representante en funciones es demasiado alto, el representante en funciones no podrá ser reelegido, haga lo que haga, y no tendrá incentivos para trabajar en beneficio del público. A su vez, si los votantes fijan un criterio demasiado bajo, el representante en funciones podrá hacer poco por el público y aun así ser reelegido. No importa lo que los votantes decidan hacer, a veces los políticos lograrán evadir su control.

Hay un aspecto sobre la información incompleta que merece especial atención. Si los votantes son enteramente racionales, entonces también al final del periodo de gobierno tiene que importarles el valor presente de su bienestar futuro: el legado que el representante en funciones deje para el futuro. Si la economía crece porque el gobierno tala todos los árboles del país, el votante se la pasará bebiendo champaña durante el periodo de gobierno, pero ya no quedarán árboles que talar. A su vez, si la economía declinó porque se realizaron reformas estructurales, los votantes habrán sufrido privaciones económicas pero habrán mejorado sus oportunidades para el futuro. Sin embargo, lo único que los votantes observan es el cambio en el bienestar durante el periodo de gobierno, y a partir de esto tienen que inferir cómo será el

futuro. Digamos que su bienestar actual declina: ¿deben inferir que el gobierno está invirtiendo en su futuro, o que está persiguiendo sus propios molinos de viento, o que simplemente les está robando todo lo que puede? La obligación de rendir cuentas no basta para inducir la representación cuando los votantes tienen la información incompleta.

Nótese que en el modelo puro de mandato, los votantes utilizan el voto sólo para elegir al mejor candidato. En el modelo puro de rendición de cuentas, los votantes utilizan el voto sólo para sancionar al representante en funciones. Sin embargo, hasta donde nosotros sabemos, los votantes no meditan si han de usar el único instrumento que tienen, el voto, para elegir un gobierno mejor o para estructurar incentivos para los representantes en funciones. Fearon (1997) presenta ejemplos persuasivos de que los votantes quieren elegir buenas políticas y buenos políticos. A su vez, el votar para “mantenerlos honrados” también parece estar arraigado en el repertorio de la cultura democrática. El hecho es que los votantes sólo cuentan con un instrumento para lograr dos metas: elegir mejores políticas y políticos, e inducirlos a comportarse bien mientras ocupen el cargo. Madison (1937 [1787]) pensaba que

El objetivo de toda Constitución política es, o debería ser, primero obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud para alcanzar el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras continúan teniendo la confianza del público.

Utilizar el voto para lograr ambos propósitos —conseguir los mejores gobernantes y mantenerlos virtuosos— no es irracional: mientras los votantes pierden algo de control sobre el representante en funciones, eligen a cambio un mejor gobierno (Fearon, 1997). Pero el sistema que Madison y sus colegas diseñaron sólo permite intentar alcanzar una meta a expensas de la otra.

Estas conclusiones pueden parecer excesivamente escépticas. Bien puede ser que los votantes, ya sea a través de los mecanismos de mandato o de rendición de cuentas, induzcan a los gobiernos a actuar en beneficio del público. La evidencia empírica muestra que, por lo menos en Europa occidental, el gobierno electo sí cumple sus promesas (Klingeman, Hofferbert y Budge, 1994) y que las políticas obedecen a la opinión pública. La corrupción es frecuente, pero la mayor parte está motivada por la necesidad de financiar a los partidos y a las elecciones —el gran problema institucional de las democracias que queda sin resolver— más que por el enriquecimiento personal. El sesgo de clase

de muchos gobiernos es obvio, pero no queda claro si este sesgo es causado por la estructura política o por la económica. Así, uno puede adoptar una perspectiva optimista de que, en general, las elecciones sí hacen que los gobiernos actúen en beneficio del público.

Sin embargo, yo opino que las elecciones son en el mejor de los casos un instrumento muy difícil de utilizar para el control de los gobiernos. Como Bobbio (1989, p. 157) llegó a comentar, “para poder emitir hoy en día un juicio crítico sobre el desarrollo de la democracia en un país dado, no debe preguntarse ‘¿Quién vota?’ sino ‘¿Sobre qué temas puede uno votar?’”. Durante su periodo de gobierno, un parlamento europeo toma alrededor de 3 000 decisiones, y la burocracia toma miles más. Los votantes sólo tienen que tomar una decisión, o dos en los sistemas presidenciales, en lo que se refiere a todo el paquete de políticas gubernamentales. No es posible controlar miles de blancos con un solo instrumento. Por eso, es inevitable que las elecciones dejen gran parte de las políticas fuera del control de los ciudadanos.

Por otra parte, el control a través de las elecciones requiere información. La dificultad principal que hay en dar instrucciones a los gobiernos de qué queremos que hagan y en juzgar lo que han hecho radica en que nosotros, los ciudadanos, simplemente no sabemos lo suficiente. Es cierto, nunca sabremos todo lo que los gobiernos saben, ni quisiéramos saberlo. Después de todo, el gobernar es parte de la división del trabajo, e incluso si fuéramos a escoger a nuestros gobernantes al azar y no basándonos en el conocimiento privilegiado que ya poseen, inevitablemente adquirirían habilidades. De hecho, queremos que desarrollen estas habilidades. Mas no sabemos lo suficiente, y esto no es sólo una razón de voluntad, sino estructural. Los ciudadanos pueden estar mejor o peor educados, los medios de comunicación pueden ser más o menos agresivos en su investigación de la información, los votantes pueden prestar más o menos atención. Pero la cuestión de la información va más allá de esto.

La peculiaridad que existe en la relación entre el principal y el agente, vinculada con la relación de representación política, es que nuestros agentes son nuestros gobernantes: los designamos como agentes para que ellos nos digan qué hacer e incluso les damos la autoridad para obligarnos a hacerlo. Y las reglas que nuestros agentes nos imponen incluyen el acceso a la información. Por ejemplo, el gobierno británico prohibió que investigadores independientes tuvieran acceso a los tejidos extraídos de las vacas enfermas de encefalopatía espongi-forme bovina (la enfermedad de las “vacas locas”). El Senado de los

Estados Unidos recientemente retiró una disposición que habría permitido a los empleados de la CIA y de otros organismos, revelar información relacionada con violaciones de la ley a los miembros del Congreso sin la aprobación de sus jefes.

Sin embargo, para evocar a Kant, “Todas las acciones que afecten los derechos de otros seres humanos son malas si su máxima no es compatible con que sean puestas a la disposición del público”. Bobbio (de donde se extrajo este pasaje, 1989, p. 84) agrega que “cuando un precepto no es susceptible de ser divulgado puede considerarse como un precepto que en caso de que se diera a conocer al público causaría tal reacción pública que no podría ser puesto en práctica”. No queremos que el gobierno tome medidas que no habría tomado si hubiéramos sabido la razón por la que las está tomando. Pero esto significa que tenemos que saber lo que los gobiernos están haciendo independientemente de lo que quieren que sepamos. La autorización que les damos para gobernar no debería incluir la autoridad para ocultarnos información. Para poder promover la representación, la democracia requiere un “régimen de información libre” (Dunn, 1997).

Así, aunque las elecciones otorgan a los gobiernos una autorización amplia para regir, esta autorización no debería incluir el informarnos. Nuestra información no puede depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos. Por eso, y volviendo a Sutherland, la vigilancia tiene que ser “popular”, no sólo “cerrada”. Las implicaciones en el ámbito institucional son evidentes: necesitamos comisiones electorales independientes, contralorías independientes, organismos de estadística independientes. Necesitamos “organismos de rendición de cuentas” independientes de las demás ramas del gobierno y diseñados para informar al público y no sólo a sus representantes.

### **Mecanismos verticales: “democracia participativa”**

Sin embargo, las elecciones no son el único instrumento de control “vertical” del gobierno que los ciudadanos tienen. De hecho, la influencia que éstos ejercen mediante las elecciones puede tener sólo una importancia práctica mínima al comparársele con otros innumerables canales. Este hecho da lugar a ciertas dificultades en lo que se refiere a la legitimidad y la igualdad. En términos normativos, la autorización para gobernar en una democracia se deriva de las elecciones, a partir del voto y solo del voto. Ninguna “razón de Estado” puede justificar los

actos de un gobierno, a menos que la autoridad que tenga este gobierno de regir se derive de las elecciones; por esto, con todo y lo ineficaces que puedan ser como instrumento de control popular, poseen una condición normativa única en cualquier democracia.

Además, las elecciones son, por lo menos en principio, un mecanismo igualitario regido por el principio de "una persona, un voto". No son el único mecanismo igualitario: las encuestas por muestreo al azar también lo son. Pero las encuestas no facultan al gobierno. De aquí que las elecciones sean el único instrumento igualitario para establecer la legitimidad de un gobierno democrático.

Pero incluso en las elecciones, donde el criterio es universalista, la influencia del dinero está regulada a través de la ley, el acto mismo de ejercer el control casi no tiene costo,<sup>14</sup> y el acceso está distribuido de manera muy desigual. El hecho es que tan sólo para existir y presentarse ante los votantes, los partidos y los candidatos tienen que reunir fondos. Cuando estos fondos provienen de grupos de presión, hay que intercambiarlos por favores. Probablemente, si Phillip Morris Co. Inc. aportó en 1996 una contribución de más de dos y medio millones de dólares al Comité Nacional Republicano (*New York Times*, 28 de enero de 1997, p. 3), debe haber esperado recibir a cambio al menos dos y medio millones de dólares en favores: de no ser así, sus accionistas se hubieran deshecho de sus directivos. De hecho, según el Centro para Políticas Responsables (*Center for Responsive Policy*) (*New York Times*, 24 de enero de 1997, p. 3), un subsidio al precio del azúcar que aumenta en 50 centavos el precio de una bolsa de azúcar de cinco libras fue apoyado por 61 senadores que recibieron del comité de acción política de la industria un promedio de 13 473 dólares, mientras que fue rechazado por 35 senadores que recibieron un promedio de 1 461 dólares. Los intercambios de contribuciones políticas por favores en las políticas crean distorsiones a través de los efectos que tienen sobre la distribución de los recursos. Y el costo social de estas distorsiones probablemente tendrá un efecto mayor del que tendría un robo abierto, que distorsiona sólo a través de su efecto de distorsionar los impuestos.

La desigualdad en el acceso es mucho mayor en todos los demás mecanismos de influencia sobre los gobiernos. Puesto que un extraordinario libro de Cunill (1997) se concentra en este tema, sólo mencionaré los puntos que quedan sin resolver. Nótese que parte de la desigualdad

<sup>14</sup> La preocupación que tiene la teoría de la elección racional sobre "los costos de votar", en mi opinión, es mucho ruido y pocas nueces.

en el acceso está legalmente institucionalizada. De hecho, la esencia del corporativismo es el reconocimiento legal de ciertos intereses específicos que, como Schmitter (1984) ya había señalado hace algún tiempo, inevitablemente excluyen otros intereses. La idea de que todos los intereses puedan ser representados por los arreglos corporativistas —que viene a ser el fundamento de la cámara corporativista de Sudáfrica, la NEDLAC (*National Economic Development and Labor Council*)— no es más que una quimera: el "sector social" simplemente no tiene la misma capacidad de organización que tienen el de capital y el laboral (para otras perspectivas del NEDLAC, véase Lewis, 1998, y Natrass y Seekings, 1998). El corporativismo puede privilegiar al sector laboral ante el del capital, pero sólo a costa de excluir otros intereses (Offe, 1995). Por consiguiente, Cunill (1997, p. 108) concluye que

las deficiencias de la igualdad política no se corrigen al sustituir la representación territorial con la funcional. Por el contrario, el pretender que la representación funcional tenga primacía sobre la territorial significa aceptar una exclusión social más aguda —causada por criterios de poder socioeconómicos— que la que el principio de igualdad democrática precisamente debería neutralizar.

Mas todas las formas de influencia política requieren recursos, sean éstos dinero, tiempo, habilidades de organización, conocimiento o capacidad de persuasión. Todos están distribuidos desigualmente y están altamente correlacionados con el primero. Entonces, el problema radica en cómo extender los mecanismos de la representación sin transmitir los efectos de la desigualdad de recursos a la desigualdad de acceso (Cunill, 1997, p. 71).

Cunill distingue a los instrumentos de democracia directa, como el referéndum y la destitución, de los instrumentos de control sobre la burocracia. Comenta acertadamente que "el espíritu que nos lleva hacia los instrumentos de la democracia directa es, precisamente, la debilidad del gobierno representativo" (Cunill, 1997, p. 92). Y también observa que hay una intensa demanda política para la participación pública en el ejercicio del gobierno, en todos los niveles del gobierno. Para asegurar que la burocracia funcione en beneficio del público, los ciudadanos necesitan mecanismos de control directos sobre los organismos públicos. Así, Haggard (1995, pp. 41-42) sostiene:

El contrapeso extremo sobre el gobierno tiene que venir a través de formas de participación institucionalizadas. Éstas pueden ser "corpora-

tivistas”, como incluir la participación de las ONG en áreas en las que tienen experiencia, o “legislativas”, como adoptar formas de ejercicio del gobierno local donde la participación ciudadana se maximice.

Mas no es tan evidente si alguna de estas formas de participación —o cuál de ellas— sería eficaz. Los arreglos de participación corren el peligro de verse capturados en los intereses que deberían controlar. Los arreglos corporativistas promueven los intereses de los miembros de las corporaciones. Los cuerpos electos corren el peligro de verse capturados por los partidos políticos. Asimismo, todas las formas de “democracia participativa” tienen la posibilidad de incrementar o disminuir la desigualdad de acceso. En efecto, Cunill (1997, p. 72) advierte que “la participación ciudadana, incluso si se inscribe en los principios de profundizar la democracia y, en particular, de democratizar al Estado, puede llevar al debilitamiento de la esfera pública en lugar de fortalecerla”. Después de todo, la “sociedad civil” que proclamaban los profetas de la democracia participativa —y esto lo sé por experiencia propia— con frecuencia no se trata más que de Barbara de ABC y Tom de CBA, personas bien intencionadas en promover sus elevados, mas particulares, ideales e intereses. Y no debe olvidarse que las ONG más poderosas en nuestras sociedades son los cabildos (*lobbies*) de los negocios: la palabra “cabildo” no suena tan elegante como “ONG”, pero esto es lo que son.<sup>16</sup> De este modo, mientras sea evidente la necesidad que existe de que haya un control público sobre el gobierno más directo y más extenso, no se vislumbra ninguna solución disponible.

### El Estado en la sociedad

Ha llegado el momento de colocar las cosas en su sitio. Con todo y lo importantes que puedan ser las instituciones, ¿puede cualquier reforma del Estado, incluso una ideada con base en amplios aspectos políticos y no sólo administrativos —como en Brasil—, compensar la desigualdad económica y social? La pregunta causal viene a ser: ¿por qué en algunas democracias el Estado hace valer la ley en una forma no universal y desigual? ¿Se debe a su diseño institucional, o a ciertas características de las sociedades en que funciona? ¿Es cierto lo que Cunill (1997, p. 71) dice en el sentido de que “las asimetrías de la representación son el

<sup>16</sup> De hecho, en los Estados Unidos algunas corporaciones ahora ocultan sus cabildos bajo etiquetas que suenan a ser ONG, como los “Ciudadanos por una economía mejor”.

origen de las injusticias en las tareas distributivas del Estado y comprometen su capacidad de regular la economía y los centros de poder privado, así como de afirmar los derechos sociales”, o que en las sociedades económica y socialmente desiguales ni siquiera un sistema igualitario de representación política puede sobreponerse a la desigualdad?

La explicación que se ha ofrecido hasta ahora se ha concentrado en las instituciones políticas. Como hemos visto, el grado de control que los ciudadanos pueden ejercer sobre los gobiernos mediante las elecciones es débil, mientras que otros mecanismos de participación tienen la posibilidad tanto de exacerbar como de reducir la desigualdad política. Así, una democracia donde los únicos mecanismos de control sobre los gobernantes son “verticales”, tiene una alta probabilidad de ser “delegativa” en el sentido que lo utiliza O’Donnell (1994). El electorado puede tener mejor o peor talento o suerte al elegir gobiernos, pero una vez que el poder se ha delegado a través de las elecciones, estos gobiernos no tendrán que temer las sanciones populares, al menos no de aquellos que no son poderosos o estén organizados. Sin embargo, pienso que la aseveración de O’Donnell (1994, 1997a) de que las democracias latinoamericanas, a diferencia de las democracias bien establecidas, sufren de la ausencia de una responsabilidad “horizontal”, está equivocada. Se trata tan sólo de una impresión, pero en varios países latinoamericanos encuentro legislaturas, cortes, organismos fiscalizadores, instituciones de *ombudsman* (como el *promotor* brasileño), partidos políticos, prensa independiente, que no tienen menos fuerza para imponer al ejecutivo pesos y contrapesos que la que tienen sus homólogos en Gran Bretaña, Italia, Francia o los Estados Unidos. Además, como Cunill (1997) demostró, varias democracias latinoamericanas recientemente introdujeron formas de democracia directa (referéndum, destitución) que no se encuentran comúnmente en los países de la OCDE. Así que si uno fuera a realizar la cuenta de Tsebelis (1995) de los “facultados con el veto” (cuántos actores pueden bloquear una acción del gobierno en su totalidad), el número promedio probablemente sería el mismo en América Latina que en otras democracias. Es evidente que para evaluar si estos mecanismos “horizontales” funcionan eficientemente, uno tendría que conducir una investigación comparativa bajo normas sistemáticas. Pero incluso si los presidentes de Argentina o Brasil parecen conseguir la mayor parte de lo que quieren, es de dudarse que tengan menos restricciones que los primeros ministros de España o Gran Bretaña. De aquí, concluyo que la ejecución desigual de la ley en muchas democracias latinoamericanas no puede explicarse a partir de sus estructuras institucionales.

La hipótesis alternativa es que en las sociedades sumamente desiguales, el Estado, cualquiera que sea su estructura institucional, sencillamente es demasiado pobre para hacer valer la ley de manera universal. Ninguna reforma del Estado es suficiente para proteger los derechos republicanos para todos, puesto que el Estado no tiene los recursos para proteger y promover estos derechos. El impedimento es fiscal, no institucional. Como Bresser Pereira (1997a, p. 12) recalcó,

para garantizar los derechos civiles también hace falta una acción positiva del Estado, ya que éstos implican costos administrativos: después de todo, el aparato de Estado clásico (o liberal) —el parlamento, las cortes, la policía y el ejército— existe para garantizar los derechos civiles, en la misma forma que el aparato del Estado social —expresado como los departamentos de Seguridad Social, Educación, Salud y Cultura— existe para garantizar los derechos sociales.

La diferencia que tiene América Latina —y las generalizaciones al hablar sobre el continente pueden hacerse cada vez más— es el grado de desigualdad económica y social. He aquí números para comparar. A partir de la fecha más reciente para la cual hay información disponible, la razón promedio del ingreso entre los quintiles superior e inferior de la distribución fue de 16.95 en 10 países latinoamericanos (de 8.58 en Bolivia a 30 en Guatemala), 6.58 en siete países asiáticos (de 4.30 en la India hasta 10.10 en Filipinas), 5.12 en 17 países de la OCDE (de 4.11 en Luxemburgo a 10.09 en Australia) y 5.05 en los países de Europa oriental (de 2.64 en la República Eslovaca a 14.54 en Rusia, con una cifra muy aislada; la siguiente más alta fue Estonia con 5.66). La participación promedio de 20% de la población con ingresos más altos fue de 56.1 en América Latina (de 48.2 en Bolivia a 65.2 en Brasil), 45.6 en Asia (de 39.1 en la India a 52.7 en Filipinas), 40.5 en la OCDE (de 34.0 en Finlandia a 46.6 en Australia) y de 38.2 en Europa oriental (de 31.4 en la República Eslovaca a 53.8 en Rusia). Y todos estos números subestiman el verdadero grado de desigualdad: el ingreso reportado en las encuestas en hogares mexicanos es alrededor de 40 por ciento más bajo que en los reportes nacionales, y la mayor parte de la diferencia se debe a los ingresos de los ricos (Cortés, 1997).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Otra prueba es que la desigualdad en los activos típicamente es mucho mayor que la desigualdad en el ingreso, que tendría sentido sólo en el caso de que los ricos ahorraran menos o con tasas de rendimiento más bajas.

¿Por qué estoy citando estos números después de haber dicho que este trabajo trata sobre la desigualdad política, no económica? Se debe a un hallazgo que relaciona a ambas de manera sorprendente.

Uno esperaría que, al enfrentarse a un alto grado de desigualdad, los gobiernos democráticos actuarían rápidamente para reducirla. De hecho, uno de los principios fundamentales de la teoría democrática, que data de la primera mitad del siglo XIX, es que la democracia debe permitir que los pobres utilicen la fuerza de sus números para redistribuir el ingreso por medio del Estado. En épocas recientes, esta afirmación ha sido llevada hasta adquirir la condición de un teorema. A la luz del Teorema del Votante Mediano (Meltzer y Richards, 1981), mientras mayor sea la desigualdad en el ingreso —específicamente, mientras más bajo sea el ingreso del votante mediano respecto al ingreso medio— mayor será el grado de redistribución que resulte del proceso democrático. De aquí uno esperaría que la participación en el ingreso nacional a partir de los ingresos públicos o los impuestos o los gastos de consumo del gobierno fuera mayor en las sociedades más desiguales, para así permitir que los gobiernos corrijan la desigualdad existente antes de recolectar impuestos.

Sin embargo, revisar las cifras en el cuadro 1 lleva a una sorpresa. Parece que sucede lo contrario. Los ingresos públicos totales del gobierno central y los gastos de consumo del gobierno son más bajos en los países con mayor desigualdad. Los análisis estadísticos confirman esta impresión. Cuanto más alta sea la relación entre el ingreso del quintil superior y el quintil inferior (Q5/Q1), menores serán los ingresos, los impuestos y los gastos de consumo del gobierno.

De este modo, por algún motivo la tributación es más difícil en las sociedades más desiguales. Sólo puedo hacer conjeturas acerca de la razón de esto. Según la teoría de dependencia estructural (Przeworski y Wallerstein, 1988), los gobiernos están limitados en su capacidad de incrementar sus ingresos tributarios por el impacto negativo que la tributación tiene sobre el empleo y la inversión, puntos donde los propietarios de los activos productivos en busca de utilidades toman las decisiones. Sin embargo, no parece que los costos de los impuestos sean mayores en las sociedades más desiguales. Al contrario, parece que la redistribución debería ser más sencilla bajo dichas circunstancias. Tan sólo hágase un cálculo: si el quintil superior de la percepción del ingreso recibe 60% de todos los ingresos y el quintil inferior percibe 3% (más o menos el caso de Chile), al gravar al quintil superior a una tasa de 5%, se duplicaría el ingreso del inferior, dejando todavía 57% en manos de los ricos.

**Cuadro 1. Distribución del ingreso, los impuestos y el consumo del gobierno, en orden decreciente de la razón del quintil superior al inferior (Q5/Q1)**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Q5</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gob.</i>	<i>Tax</i>	<i>Non Tax</i>	<i>Total</i>
Guatemala	1989	2.10	10.50	63.00	30.00	11.7	8.0	1.7	9.7
Brasil	1989	2.48	9.15	65.18	26.28	14.5	26.4	1.4	27.8
Barbados	1979	2.25	14.75	51.00	22.67	13.1			
Sudáfrica*	1993	3.3	9.8	63.3	19.18	21	24.7	2.0	26.7
Chile*	1994	3.50	10.90	61.00	17.43	9	19.1	2.6	21.7
Venezuela	1990	3.61	11.65	58.41	16.18	15.4	19.2	5.1	24.3
Bahamas	1986	3.05	14.31	48.86	16.02	6.9			
Colombia	1988	3.70	12.50	55.90	15.11	11.2	12.4	1.0	13.4
Rusia*	1993	3.7	13.5	53.8	14.54	21	19.1	1.4	20.5
República Dominicana	1989	4.20	12.50	55.70	13.26	9.9	11.4	1.3	12.7
Trinidad y Tobago	1981	3.43	16.09	44.86	13.08	10.0			
Costa Rica	1989	4.00	14.30	50.70	12.68	19.6	21.2	3.4	24.6
Perú*	1994	4.9	14.1	50.4	10.28	10	13.7	1.3	15.0
Filipinas	1988	5.20	13.30	52.50	10.10	15.4	14.5	2.5	17.0
Australia	1990	4.60	15.50	46.40	10.09	12.9	25.0	2.8	27.8
Nueva Zelanda	1990	4.58	16.31	44.73	9.77	14.5	34.5	4.6	39.1
Ecuador*	1994	5.4	13.2	52.6	9.74	7	14.9	2.0	16.9
EUA	1990	4.60	16.60	44.20	9.61	13.1	18.2	1.6	19.8
Turquía	1987	5.24	14.06	49.94	9.53	11.3	16.2	2.3	18.5
Tailandia*	1992	5.6	13.0	52.7	9.41	9	17.0	1.8	18.8
Irlanda	1987	4.93	15.84	44.60	9.05	14.5	43.4	4.9	48.3
Bolivia	1990	5.62	14.53	48.23	8.58	18.5	10.3	6.3	16.6
Jamaica	1990	5.98	14.45	48.37	8.09	14.9			
Noruega	1986	5.10	18.09	40.20	7.88	15.9	40.2	8.2	48.4
Mauricio	1986	5.90	14.90	45.70	7.75	16.6	20.3	3.0	23.3
Portugal	1990	5.70	16.90	42.40	7.44	22.3	33.8	2.8	36.6
Dinamarca	1987	5.21	19.47	37.78	7.25	21.0	38.1	5.4	43.5
Sri Lanka	1976	6.42	15.34	46.42	7.23	20.2			
Grecia	1988	6.19	17.04	41.18	6.65	14.3	32.2	3.6	35.8
Bangladesh	1986	6.99	15.07	46.03	6.59	38.9	7.9	1.6	9.5
Francia	1984	6.58	16.74	41.97	6.38	15.5	38.1	3.4	42.5

Cuadro 1 (concluye)

<i>Pais</i>	<i>Año</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Q5</i>	<i>Q5/Q1</i>	<i>Gob.</i>	<i>Tax</i>	<i>Non Tax</i>	<i>Total</i>
Alemania occidental	1984	6.59	17.97	38.88	5.90	15.6	27.4	1.8	29.2
Corea del Sur	1988	7.39	16.27	42.24	5.72	8.6	15.6	1.8	17.4
Estonia*	1993	6.6	15.1	37.4	5.66	24	29.1	1.5	30.6
Reino Unido	1990	7.78	15.89	40.99	5.27	16.3	34.1	3.3	34.1
Suecia	1990	7.40	16.70	38.20	5.16	22.3	37.7	6.7	44.4
Países Bajos	1986	7.21	18.30	36.83	5.11	12.3	45.3	5.2	51.5
Bulgaria*	1992	8.3	17.0	39.3	4.74	15	29.3	8.9	38.2
Pakistán	1988	8.61	16.60	40.39	4.69	19.3	12.3	4.6	16.9
Italia	1989	8.35	17.32	38.10	4.56	11.7	38.8	1.1	39.9
Canadá	1990	7.54	25.46	33.85	4.49	12.2	18.8	2.5	21.3
Finlandia	1987	7.88	19.53	33.97	4.31	16.2	28.7	2.9	31.6
India	1990	9.10	16.90	39.10	4.30	30.2	11.5	2.8	14.3
España	1989	8.39	18.68	35.28	4.21	12.7	30.2	1.8	32.0
Bélgica	1988	8.48	18.67	35.08	4.14	11.7	41.9	1.6	43.5
Luxemburgo	1985	8.75	18.05	36.00	4.11	10.2			
Eslovenia*	1993	9.5	17.1	37.9	4.00	21			
Polonia*	1992	9.3	17.7	36.6	3.93	19	37.9	4.2	42.1
Hungría*	1993	9.5	17.6	36.6	3.85	13			
Letonia*	1993	9.6	17.5	36.7	3.82	22	25.3	1.6	26.9
Rumania*	1992	9.2	18.4	34.8	3.78	13	26.5	3.5	30.0
República Checa*	1993	10.5	16.9	37.4	3.56	22	38.0	3.0	41.0
República Eslovaca*	1992	11.9	18.8	31.4	2.64	24			

\* Información tomada de World Bank Development Reports, 1994. De otra manera, gob- es de PWT%6, la información de distribución del ingreso de Deninger and Squire (1998), información de impuestos de los Development Reports en los años más cercanos. La información es del último año disponible. Los espacios en blanco son por falta de información.

Q1 la porción del ingreso (o erogaciones o consumo) del quintil inferior.

Q3 la porción del ingreso (o erogaciones o consumo) del quintil medio.

Q5 la porción del ingreso (o erogaciones o consumo) del quintil superior.

Q5/Q1 la razón del quintil superior al inferior.

GOB erogaciones del consumo del gobierno.

Income ingresos per cápita en 1985 PPP USD.

Tax ingresos por impuestos del gobierno central como una proporción del PNB.

Non Tax ingresos del gobierno central que no son parte de los impuestos como una proporción del PNB.

Total ingresos totales del gobierno central como una proporción del PNB.

**Cuadro 2.** El impacto de la distribución del ingreso en los impuestos, ingresos públicos y consumo del gobierno, basado en la información del cuadro 1

<i>Variable dependiente: ingresos por impuestos del gobierno central como un porcentaje del PNB, N = 44</i>					
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	$P( T  \geq t)$	<i>Media de x</i>
Q5/Q1	-0.72593	0.22314	-3.253	0.00226	8.957
Q1	1.7500	0.65022	2.691	0.01017	6.162
Q5	-0.65736	0.15410	-4.266	0.00011	45.08
Q3	1.6085	0.66582	2.416	0.02013	15.69

<i>Variable dependiente: ingresos totales del gobierno central como un porcentaje del PNB, N = 44</i>					
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	$P( T  \geq t)$	<i>Media de x</i>
Q5/Q1	-0.80083	0.22465	-3.565	0.00092	8.957
Q1	1.8540	0.67993	2.727	0.00929	6.162
Q5	-0.71561	0.16117	-4.440	0.00006	45.08
Q3	1.7780	0.72374	2.457	0.01824	15.69

<i>Variable dependiente: erogaciones del consumo del gobierno como un porcentaje del PNB, N = 53</i>					
<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	$P( T  \geq t)$	<i>Media de x</i>
Q5/Q1	-0.32059	0.10347	-3.098	0.00316	8.870
Q1	0.94546	0.26030	3.632	0.00065	6.278
Q5	-0.20874	0.71448E-01	-2.922	0.00518	44.47
Q3	0.37561	0.25170	1.492	0.14179	15.84

Nota: Éstos son los resultados para las variables de ingreso, de las regresiones OLS, con heteroscedasticidad interactiva, donde fueron introducidas una a la vez. Las constantes no se reportan.

Así, parece que las razones deben ser políticas, no económicas: ya sea que los ricos tengan más poder sobre el gobierno en las sociedades más desiguales o que los pobres tengan menor capacidad de utilizar sus derechos democráticos. La información es consistente para ambas explicaciones: mientras mayor sea la participación del quintil superior (Q5), menores serían los ingresos públicos totales, los ingresos por impuestos, y los gastos de consumo del gobierno. A su vez, mientras mayor sea la participación en el ingreso del 20% más pobre (Q1), mayores serán los ingresos y los gastos de consumo del gobierno.<sup>17</sup>

Para comprender la razón por la que los gobiernos gravan y gastan menos en los países donde los pobres reciben una porción menor del ingreso, uno puede volver a la observación de J. S. Mill de que "sin salarios decentes y la alfabetización universal, ningún tipo de gobierno de opinión pública es posible". La democracia es un sistema de derechos políticos positivos. Mas por sí misma, la democracia no crea las condiciones sociales y económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente. La forma en que se evitaba este problema en el siglo XIX fue la de restringir la ciudadanía sólo a quienes gozaban de estas condiciones. En la actualidad, los derechos políticos son universales en todas las democracias. Pero en muchas de éstas, hay masas de gente que no están en condiciones de ejercerlos. Por ello estamos ante un nuevo monstruo: la democracia sin una ciudadanía eficaz.<sup>18</sup>

Sin embargo, este tipo de argumento implicaría que lo que importa para el ejercicio eficaz de los derechos no es la desigualdad *per se* sino el ingreso absoluto de los pobres.<sup>19</sup> Mas Reis (1996, p. 121) puede haber estado en lo cierto al afirmar que "si la desigualdad social predomina, el poder estará distribuido de manera desigual e inevitablemente debilitará las perspectivas de que todos disfruten por completo los

<sup>17</sup> Nótese que tampoco funciona el teorema del votante mediano. El teorema sostiene que 1) los ingresos por impuestos deben ser altos (la igualdad sólo se modera por las pérdidas marginales de peso muerto) en el caso de que el ingreso de la mediana sea menor a la media, y 2) que mientras más baja sea la mediana en relación con la media, la tasa de impuestos debería ser más alta. El ingreso de la persona mediana (hogar mediano en parte de la información) es Q3 y sería igual a la media si fuera de 20%. Por consiguiente, en todos los países la mediana está debajo de la media y los impuestos deberían ser altos. Además, las regresiones basadas en Q3 muestran que tiene el signo equivocado: mientras más cercanos a la media, los ingresos públicos, los impuestos y los gastos de consumo del gobierno son más altos. Sin embargo, puesto que no toda la gente vota, esta evidencia no es decisiva.

<sup>18</sup> O'Donnell (1994) menciona "la ciudadanía de baja densidad".

<sup>19</sup> Tómense dos países con un ingreso per cápita promedio de \$5 000 (1985 PPP) y compárese el ingreso en dólares entre diferentes grupos con la distribución en Brasil y Polonia. En Brasil, la persona promedio en Q5 tendrá un ingreso de \$16 295, en Q3 de \$2 288, y en Q1 de sólo \$620. En Polonia el ingreso será de \$9 150 en Q5, \$4 425 en Q3, y \$2 325 en Q1.

derechos civiles y políticos". Los resultados estadísticos son ambivalentes. Cuando el ingreso per cápita (y su cuadrado)<sup>20</sup> está controlado, el grado de desigualdad (Q5/Q1) aún tiene un fuerte efecto negativo sobre las erogaciones del gobierno, la porción del quintil inferior tiene un efecto positivo, y la porción del quintil superior tiene un efecto negativo; todo esto es estadísticamente significativo. Pero en lo que se refiere a los impuestos e ingresos generales, aunque todas las variables tienen el mismo signo, ya no son estadísticamente significativas. Por consiguiente, parece que la desigualdad *per se* en alguna forma reduce las erogaciones del gobierno, mientras los niveles absolutos de ingresos dominan los ingresos públicos.

Cualquiera que sea la razón, parece que la capacidad del Estado para reducir la desigualdad económica y social es menor en las sociedades donde esta desigualdad es alta. Ésta es una trampa de bajo nivel: la desigualdad alta ocasiona que el Estado sea pobre, y un Estado pobre no puede reducir la desigualdad.<sup>21</sup>

Nada de lo que he expuesto significa que las instituciones no importen o que la reforma del Estado sea innecesaria. Un sistema de gobierno bien diseñado, con mecanismos eficaces de control popular, será más eficaz para transformar el dinero de los contribuyentes en servicios para los ciudadanos. Pero el gobierno tiene que tener el dinero suficiente para poder transformar.

Así que mi respuesta es que el Estado es demasiado pobre en las democracias latinoamericanas, así como en los Estados Unidos, para

<sup>20</sup> Las erogaciones del gobierno primero disminuyen y luego aumentan levemente en el ingreso; los ingresos públicos primero se elevan con el ingreso y luego disminuyen.

<sup>21</sup> Es una trampa en el sentido de que si el nivel de la desigualdad excede cierto nivel, entonces nunca disminuirá, a causa del bajo nivel de ingresos públicos que resulta de este nivel de desigualdad.

Para quienes no les molestan los símbolos, así es como se ve la situación a juzgar por los resultados estadísticos: 1) Para cada nivel inicial de desigualdad, llamémoslo  $I = Q5/Q1$ , existe un nivel máximo de ingresos públicos, llamémoslo  $G^* = G(I)$ . Digamos que  $G^*(5) = 32$ ,  $G^*(15) = 24$ ,  $G^*(26) = 14.4$ , etc. 2) Para cada nivel inicial de  $I$ , también existe un nivel de ingresos públicos, llamémoslo  $G^1(I)$ , tal que la desigualdad continúa al nivel actual si  $G = G^1$ , disminuye si  $G > G^1$ , y aumenta si es lo contrario. De nuevo, digamos que  $G^1(5) = 2$ ,  $G^1(15) = 11$ , y  $G^1(26) = 52$ . 3) Ahora comparen  $G^*$  y  $G^1$  en cada nivel de  $I$ . Si  $G^* > G^1$ , entonces la desigualdad se reducirá; si  $G^* = G^1$ , entonces se mantendrá en el mismo nivel; si  $G^* < G^1$ , aumentará. Digamos que  $G^* = G^1$  cuando  $I = 18$ . Entonces cualquier país con una desigualdad mayor a 18 está en la trampa.

¿Cómo logra un país salir de la trampa? Obviamente, al reunir más ingresos que en el equilibrio descrito por los resultados de la regresión. Brasil, por ejemplo, es el más alejado: el total de ingresos que predice su desigualdad de 26.28 es de 14.4, pero el valor observado es de 27.8, lo cual representa un esfuerzo considerable. ¿Pero es suficiente para salir de la trampa? En este ejemplo meramente ilustrativo, no lo es: vemos que además de eso ( $G^1(26) = 52$ ). Por esto, el nivel real, incluso al estar por encima del punto de equilibrio, es demasiado bajo para salir de la trampa.

hacer valer la ley de manera universal. Y es demasiado pobre porque es incapaz de gravar a los ricos. Los ricos encuentran que es más eficaz contratar varios servicios de manera privada —ya sea educación, cuidado médico, acceso al sistema judicial, o policía— que pagar impuestos que mantendrían estos servicios para todos. La clase media paga impuestos —de hecho, parece que la carga tributaria sobre el ingreso al trabajo es muy alta en algunos países latinoamericanos— y recibe la mayor parte de los servicios del Estado.<sup>22</sup> Los pobres están justo al margen del alcance del Estado: no tienen ingresos para ser gravados y reciben pocos servicios. De aquí surge un círculo vicioso: los pobres son ineficaces políticamente puesto que no disfrutan de las condiciones necesarias para el ejercicio eficaz de sus derechos políticos; y como son ineficaces políticamente, continúan siendo pobres. El resultado es un Estado pobre en una sociedad injusta.

### Referencias bibliográficas

- Álvarez, Mike y Adam Przeworski (1995), "Parliamentarism and Presidentialism: Which Works? Which Lasts?", en Antoni Sulek y Jozef Styk (eds.), *Ludzie i Instytucje: Stawianie sie ladu spolecznego*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Sklodowskiej, pp. 67-90.
- Bobbio, Norberto (1989), *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997a), "Citizenship and *Res Publica*: The Emergence of Republican Rights", manuscrito.
- (1997b), "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasilia, MARE.
- Calvert, Randall (1994), "Rational Actors, Equilibrium and Social Institutions", manuscrito, University of Rochester. Por publicar en J. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (1995), "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication", en Jeffrey S. Banks y Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 216-268.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski (1997), "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

<sup>22</sup> En Brasil, y estoy seguro de que lo mismo sucede en más países, el efecto neto de las erogaciones sociales es regresivo una vez que se incluye la educación.

- worski y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Condorcet (1785 [1786]), "Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix", en *Sur les élections et autres textes*, textos elegidos y revisados por Olivier de Bernon, París, Fayard.
- Cortés, Fernando (1997), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Guadalajara, Jalisco, México.
- Cukierman, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- D'Arcy Finn, T. (1993), "Independent Review Agencies and Accountability: Snapping at the Heels of Government?", *Optimum: The Journal of Public Sector Management* 24, pp. 9-22.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, 10, pp. 565-592.
- Dunn, John (1996), *The History of Political Theory and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1997), "Situating Democratic Political Accountability", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan C. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dunn, Delmer D. y John Uhr (1993), "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments", trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 2-5 de septiembre.
- Fearon, James (1997), "Electoral Good types versus Sanctioning Poor Performance", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Grillo, Michele (1997), "Democracy, Competition and the Principle of *Isonomia*: An Economic analysis of the Political Exchange as an Incomplete Contract", en Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon y Ronald Wintrobe (eds.), *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 47-63.
- Haggard, Stephan (1995), "The Reform of the State in Latin America", trabajo presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, Río de Janeiro, 12 y 13 de junio.
- Harrington, Joseph E. Jr. (1993), "The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises", *Games and Economic Behavior* 5, pp. 71-97.
- Holmes Stephen (1995), *Passions and Constraint*, Chicago, University of Chicago Press.

- Kavka, Gregory S. (1986), *Hobbesian Moral and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Keeler, John T. S. (1993), "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making", *Comparative Political Studies* 25, pp. 433-486.
- Kelsen, Hans (1988 [1929]), *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Aalen, Scientia Verlag.
- Kiewiet, D. Roderick y Matthew D. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- Klingeman, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert e Ian Budge (1994), *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press.
- Kreps, David M. (1990), *Game Theory and Economic Modeling*, Oxford, Clarendon Press.
- Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85, pp. 473-491.
- Lewis, David (1998), "Pacts and the Consolidation of South African Democracy", trabajo preparado para la Conferencia sobre las Políticas de la Reforma Económica, University of Cape Town, 6-18 de enero.
- Linz, Juan J. (1990a), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1, pp. 51-69.
- (1990b), "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy* 1, pp. 84-91.
- Lowi, Theodore J. (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, Nueva York, W. W. Norton.
- Madison, J. (1937 [1787]), "Federalist 57", en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist Papers*, Random House.
- Manin, Bernard (1994), "Checks, Balances, and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787", en Biancamaria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy* 89, pp. 914-927.
- Minford, Patrick (1995), "Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules", *Oxford Economic Papers* 47, pp. 195-210.
- Natras, Nicoli y Jeremy Seekings (1998), "Democratic Institutions and Development in Post-Apartheid South Africa", manuscrito.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy?", *Journal of Democracy* 7, pp. 34-51.

- (1995), "Partial Institutionalization: Latin America and Elsewhere", trabajo presentado en la International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies, Institute for National Policy Research, Taipei, 27-30 de agosto.
- (1997a), "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", trabajo presentado en la Reunión Anual del American Political Science Association, Washington, 28-31 de agosto.
- (1997b), "Horizontal Accountability and New Polyarchies", trabajo presentado en el Vienna Dialogue on Democracy and Institutionalizing Horizontal Accountability, Viena.
- Offe, Claus (1995), "Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions", en Erik Olin Wright (ed.), *Associations and Democracy*, Londres, Verso.
- Pasquino, Pacuale (1998), "Constitutional Adjudication and Democracy Comparative Perspectives: USA, France, Italy", *Ratio Juris*, 11, pp. 38-50.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, y Guido Tabellini (1996), "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics", Discussion Paper No. 1475, Londres, Center for Economic Policy Research.
- Przeworski, Adam (1997), "The State in a Market Economy", en Joan M. Nelson, Charles Tilly y Lee Walker (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Washington, D.C., National Academy Press, pp. 411-431.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein (1988), "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, 82, pp. 12-29.
- Reis, Fabio Wanderley (1996), "The State, the Market, and Democratic Citizenship", en Elisabeth Jelin y Eric Herschberg (eds.), *Constructing Democracy*, Boulder, Co., Westview Press.
- Schmitter, Philippe C. (1984), "Patti e transizioni: Messi non-democratici a fini democratici?", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 14, pp. 363-382.
- Shepsle, Kenneth A., "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert F. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Agathon Press.
- Stokes, Susan (1997), "What does Policy Change tell us about Democracy?", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sutherland, S. L. (1993), "Independent Review and Political Accountability: Should Democracy be on Autopilot?", *Optimum: The Journal of Public Sector Management* 24, pp. 23-41.
- Tirole, Jean (1994), "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* 46, pp. 1-29.