

El ejercicio de los recursos políticos en la toma de decisiones gubernamentales: de la democracia formal a la sustancial.

Luis Daniel Vázquez Valencia.

Cita:

Luis Daniel Vázquez Valencia (2007). *El ejercicio de los recursos políticos en la toma de decisiones gubernamentales: de la democracia formal a la sustancial*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1450>

El ejercicio de los recursos políticos en la toma de decisiones gubernamentales: de la democracia formal a la sustancial.

Por Luis Daniel Vázquez Valencia*

RESUMEN.- El modelo de democracia liberal procedimental tiene dos momentos: la elección y el ejercicio gubernamental. En el segundo de los momentos democráticos interactúan los gobiernos, los ciudadanos, los movimientos sociales y el capital, cada uno con su repertorio de recursos políticos. En un modelo de democracia procedimental-representativa con un régimen económico neoliberal los fallos propios de su andamiaje institucional se suman a los superiores recursos políticos del capital generando la posibilidad de que en materia de política económica haya una desviación del mandato. En consecuencia, es necesario repensar los modelos de representación democrática, la figura del mandato y la posibilidad de la revocación para avanzar hacia una democracia sustancial.

Las controversias y modelos en la teoría democrática.

Dos son las controversias en torno a la conceptualización de la democracia: 1) representativa o elitista vs participativa y 2) procedimental vs substantiva. La visión representativa o elitista da por hecho que los fines de la democracia se cumplen aunque se delegue la toma de decisiones gubernamentales a representantes electos: “...la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle” (Schumpeter, 1950: 362). A diferencia de la democracia de los antiguos, la democracia representativa afirma que las condiciones de tamaño hacen imposible la participación directa. Por el contrario, para el modelo participativo, la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo: la participación política es esencial para la expansión más alta y armoniosa de las capacidades individuales (Held, 1987: 129). Este modelo de democracia se puede desarrollar de dos formas: 1) a partir de la democracia directa a través de individuos relacionados y coparticipantes cara a cara (clásica griega y propuesta de Rousseau); o 2) por referéndum donde se deciden directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través de votaciones (Sartori, 1987: 151) con individuos aislados no interrelacionados.

* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Maestro en Sociología Política por el Instituto Dr. José María Luis Mora, Licenciado en Derecho por la UNAM y Licenciado en Ciencia Política por la UNAM.

En la segunda controversia el modelo procedimental supone la ausencia de contenido en la democracia: la democracia es únicamente un método de votación que no tiene objetivos específicos. De esta guisa, las constituciones sólo son vías que estructuran y disciplinan los procesos de la toma de decisiones de los Estados sin que decidan o deban decidir qué debe ser establecido o en qué sentido se debe tomar tal o cual decisión. Por el contrario, para el modelo sustancial la democracia tiene objetivos sociales predeterminados, aunque la predeterminación y la relación de los contenidos varían de acuerdo a cada autor¹.

Estas dos controversias se entrecruzan para formar una matriz con cuatro modelos² democráticos que se presentan en el siguiente cuadro³:

Cuadro 1. Teorías de la democracia		
	REPRESENTATIVA O ELITISTA	PARTICIPATIVA O DIRECTA
PROCEDIMENTAL	Joseph Schumpeter Antony Downs Robert Dahl Giovanni Sartori	Carole Pateman C. B. Macpherson David Held
SUBSTANCIAL	Guillermo O'Donnell. Alain Touraine Luigi Ferrajoli	Jean Jacques Rousseau

¹ Por ejemplo, para Rousseau (1762: 17) lo que generaliza a la voluntad general no es tanto el número de votos sino el interés común que los une. Este interés común está determinado por la libertad civil, enfrentada a la libertad natural, que implica una actuación acorde a la ley y la igualdad en dos planos: política y económica. Explica Rousseau (1762, p. 28): “En cuanto a la igualdad, no debe entenderse por tal el que los grados de poder y de riqueza sean absolutamente los mismos, sino que el primero esté al abrigo de toda violencia y que no se ejerza jamás sino en virtud del rango y acuerdo con las leyes; y en cuanto a la riqueza, que ningún ciudadano sea suficientemente opulento para poder comprar a otro, ni ninguno bastante pobre para ser obligado a venderse”. En esta misma lógica, Alain Touraine (1994) explica la necesidad de que la democracia contemple desde su conceptualización objetivos sociales específicos a fin de evitar su autodestrucción. Touraine analiza que aquellos regímenes democráticos que no satisfacen las necesidades básicas de su población tienden a la autodestrucción por dos vías: desde arriba por la necesidad de crear regímenes autoritarios o desde abajo por revoluciones populares. Otra expresión más de la necesidad de contenido es dada desde el constitucionalismo italiano por Luigi Ferrajoli (1977, 2001 y 2001a) quien afirma que las obligaciones estatales y los derechos sociales establecidos en las constituciones son obligaciones constitucionales que deben ser observados en la toma de decisiones gubernamentales sujetas a sanción en caso de su violación. Finalmente, otra formulación de la democracia sustancial la podemos observar en los últimos textos de Guillermo O'Donnell (2001 y 2003) donde el autor intenta pasar de un régimen democrático a un Estado democrático que ofrezca las condiciones sociales y de crítica tales que permitan la realización de la libertad individual: perfeccionar la capacidad de agencia.

² Entiendo por modelo una construcción teórica destinada a exhibir y explicar las relaciones reales que subyacen a las apariencias existentes entre los fenómenos que se estudian. Para hablar de modelos de democracia son útiles: Macpherson (1977); Held (1987) y Lijphart (1999).

³ Debo enfatizar que el cuadro es solamente ilustrativo, busco poner algunos ejemplos pero de ninguna manera pretendo sintetizar el debate entre los diversos modelos de democracia.

De los elementos anteriores, el modelo dominante o imperante es el modelo procedimental y representativo de democracia (DPR). Pese a sus características sólo procedimentales, el modelo genera expectativas sociales que lo rebasan como veremos en las siguientes páginas.

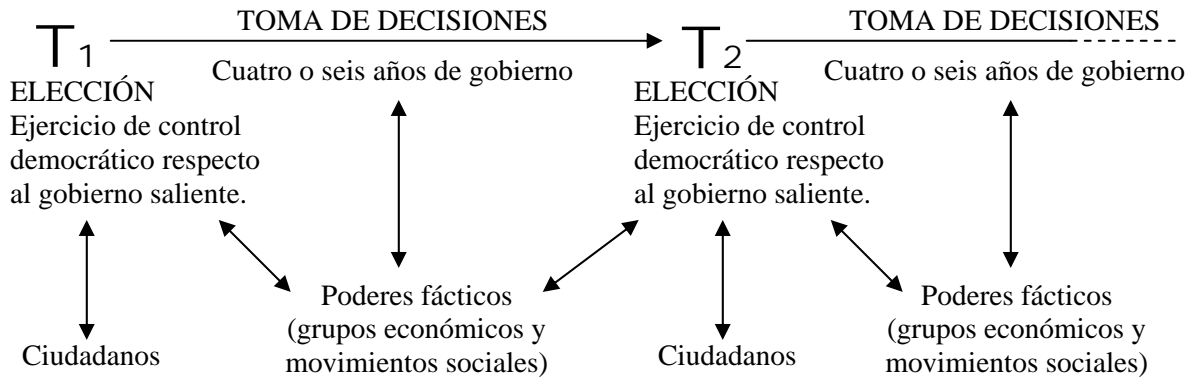
**La democracia procedimental-representativa (DPR):
expectativas sociales y momentos democráticos**

El principal argumento a favor de la democracia es que se trata de un régimen de elecciones periódicas lo que permite el control de las decisiones gubernamentales según la voluntad del pueblo (Fearon, 1999: 170) a partir de un mecanismo o estructura de representación que incluye: 1) gobernantes que son seleccionados por medio de elecciones; 2) ciudadanos que son libres para discutir, criticar y demandar todo el tiempo aunque legalmente no pueden dar instrucciones al gobierno; y 3) gobernantes sujetos a elecciones periódicas (Przeworski, 1999a: 2). Este mecanismo de representación constituye también lo que se conoce como responsabilidad política, responsabilidad poliárquico-electoral o accountability. *La responsabilidad política o control poliárquico-electoral implica la sujeción de los gobernantes a elecciones periódicas donde, de haber elegido políticas públicas contrarias a la ciudadanía, serán sancionados por ésta en las urnas.*

Con estos elementos concluye Manzano (2002: 1) que “un gobierno es representativo cuando sus acciones satisfacen del mejor modo posible los intereses de los ciudadanos y, en caso de conflicto de intereses entre los votantes, cuando actúa en el beneficio de la mayoría.” Por ello, este mecanismo de representación-responsabilidad implica que en *la democracia procedimental habrá un constante mejoramiento de los ciudadanos por el sólo funcionamiento de las reglas procedimentales* (sin que para ello sea necesario el establecimiento de un concepto de bien común o de buen gobierno) a la par que *la primacía de la democracia representativa sobre la democracia directa no degenera en nada al principio de gobierno popular cuyo elemento principal es la actuación a favor de los votantes.*

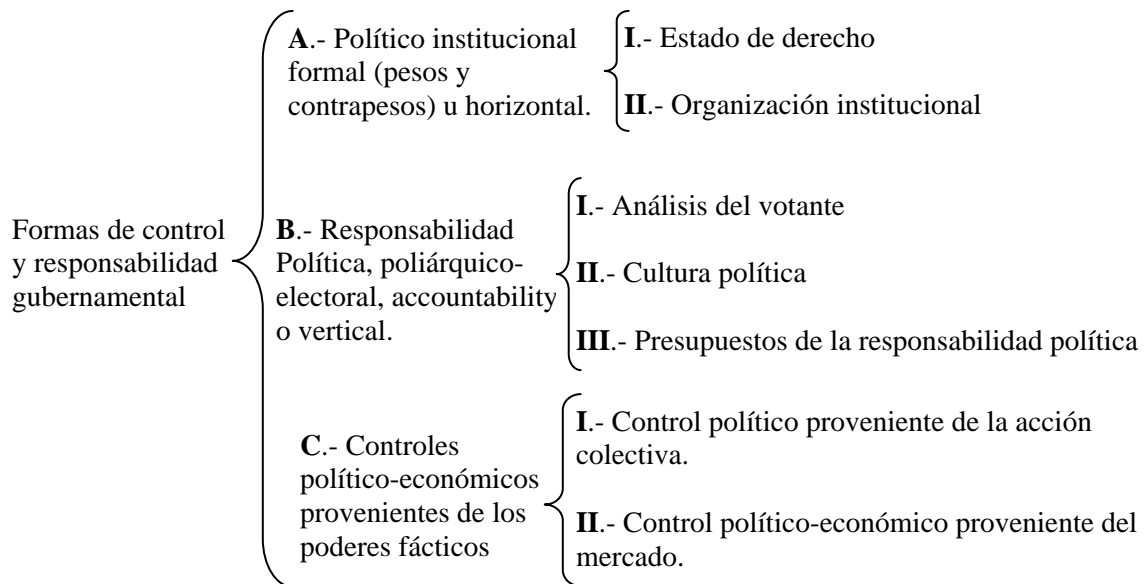
Ahora bien, normalmente en los estudios sobre democracia suele ponerse énfasis en la elección, no obstante, la relación ciudadano–partidos políticos–gobierno electo incluye no sólo el momento electoral sino también la toma de decisiones gubernamentales en medio de interacciones con ciudadanos, movimientos sociales y otros múltiples grupos de poder.

Cuadro 2.- La democracia como método de elección y como forma de gobierno



Cuando se analiza a la democracia como una serie de decisiones gubernamentales en interacción con diversos factores de poder⁴ se puede ver que la democracia es sólo uno de los múltiples mecanismos de control sobre las decisiones de gobierno. En el régimen democrático hay al menos tres formas de control gubernamental: el político institucional, el poliárquico-electoral y el proveniente de los poderes fácticos.

Cuadro 3.- Formas de control y responsabilidad gubernamental



La forma en que los poderes fácticos participan en la toma de decisiones es mediante el ejercicio, o amenaza del ejercicio, de sus recursos políticos⁵. En principio, el

⁴ Identifico a los poderes fácticos o factores reales de poder como aquellas fuerzas sociales organizadas que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones públicas (Vázquez, 2004: 69).

⁵ Los recursos políticos son los mecanismos para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican una coacción al Estado (Vázquez, 2004: 69). Siguiendo a Robert Dahl, los recursos políticos son “un medio mediante el cual una persona puede influir en el comportamiento de otras personas; los recursos

cabildeo se ha establecido como una forma cotidiana de hacer llegar las demandas a los decisores y de expresar, explicitar y clarificar las posturas de los poderes fácticos. Sin embargo, las capacidades de realizar un cabildeo fructífero dependen de los recursos políticos que el poder fáctico en cuestión tenga para amagar la negociación. Este tipo de expresión del poder pone en primer plano la capacidad de agencia a partir de los recursos políticos que el poder fáctico tenga y de la realización del cabildeo necesario. Hay también capacidades estructurales de poder cuando se ejerce influencia en la toma de decisiones a partir del uso o de la amenaza del uso de sus recursos políticos sin ejercer presión de forma directa a través del cabildeo. Este segundo es el poder estructural conceptualizado por Kevin Farnsworth como “la posibilidad y habilidad del capital para conseguir sus metas sin necesitar recursos de acción directos por sus agentes” (traducción libre, 2000: 101).

En estas diversas formas de control gubernamental tenemos cuatro actores (simplificando en exceso el modelo) que conviven en tensiones estructurales constantes: los movimientos sociales, cuyo principal recurso político es la acción colectiva; los ciudadanos, cuyo principal recurso político es el voto; el mercado, cuyo principal recurso político es la entrada, no entrada y salida de capitales con sus consecuencias; y el sistema estatal integrado por diversas entidades no necesariamente coordinadas teniendo como principal recurso político la regulación y criminalización de todos los anteriores. Particularmente el gobierno juega tres papeles en esta interrelación: como arena, como arbitro y como actor.

El punto esencial es que en esta segundo momento democrático (la toma de decisiones gubernamentales) hay más actores políticos que generan influencia sobre el gobierno y pueden tener mejores recursos políticos que el ciudadano de forma tal que las expectativas generadas por el andamiaje democrático se incumplan. Especialmente me interesaré en las siguientes secciones por analizar la posible desviación del mandato por intervención del control político-económico del mercado y por fallas inherente al propio andamiaje institucional democrático.

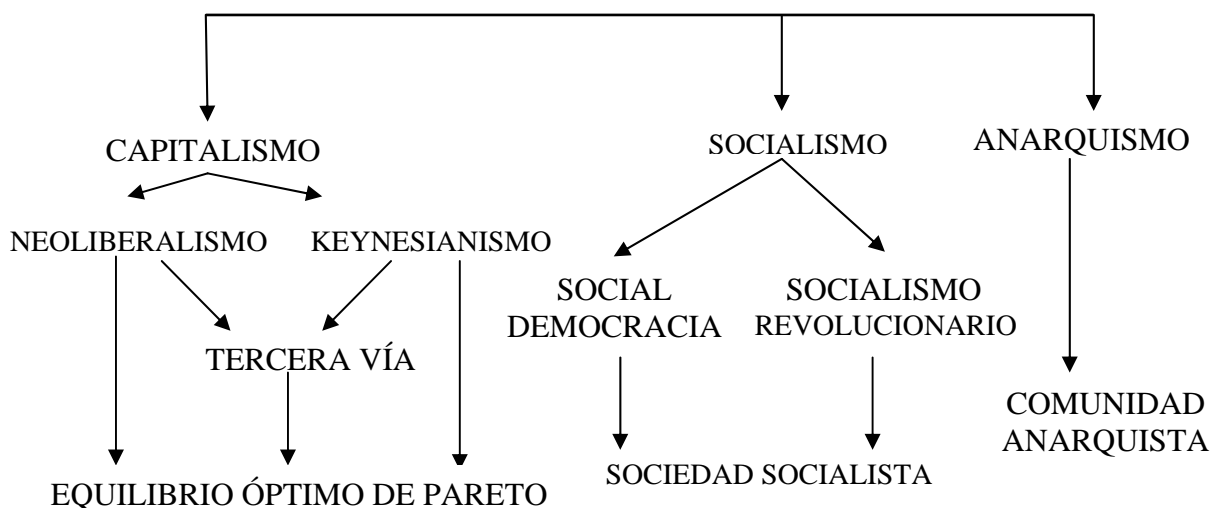
políticos incluyen, por lo tanto, el dinero, la información, los alimentos, la amenaza de aplicar la fuerza, los trabajos, la amistad, la categoría social, el derecho de legislar, de votar y una gran multitud de otras cosas” (Dahl, 1963: 23).

El andamiaje del control poliárquico-electoral y sus fallos endógenos.

La elección de un gobierno por el voto mayoritario aunado a la posibilidad de sancionarlo o premiarlo en una segunda elección genera la esperanza de que dicho gobierno tome decisiones públicas que beneficien al mayor número de ciudadanos posibles a fin de conseguir el voto en la siguiente elección.

Se han planteado dos modelos del control poliárquico-electoral: el retrospectivo, control o accountability y el prospectivo, mandato o responsiveness. El primero supone que las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de sus acciones pasadas y funciona como medio de evaluación y control (Key, 1966; Fiorina, 1981; Dunn, 1999; Ferejohn, 1999; Laver y Shepsle 1999; Przeworski, Manin y Stokes 1999; Manzano, 2002 y Fearon 1999). En el segundo las elecciones sirven para escoger buenas políticas o políticos asociadas a las mismas (Stimson, 1999; Fearon, 1999; Przeworski, Manin y Stokes, 1999 y Manzano, 2002). Independientemente de cualquiera de los dos mecanismos de control poliárquico-electoral ambos requieren –para su éxito- del cumplimiento de tres premisas: la existencia de dos o más opciones distintas para elegir (no se puede premiar y castigar si todos los partidos políticos ofrecen lo mismo); un votante racional bien informado y la existencia de elecciones libres. Los primeros dos supuestos son “el talón de Aquiles” de la responsabilidad política.

Cuadro 3.- continuo ideológico



El primer gran problema que enfrenta la responsabilidad política es la existencia de dos o más opciones programáticas a fin de que el votante racional e informado se encuentre en posibilidad de comparar y sancionar al partido que no haya cumplido con sus

expectativas. *En materia de política económica* se observa una tendencia de los partidos políticos a unificar sus ideologías en un claro corrimiento histórico hacia la derecha lo que pone en crisis la existencia de dos o más opciones diferentes (cuadro 3).

Lejos de tener dos o más opciones programáticas, el actual debate ideológico se encuentra entre la tercera vía y el neoliberalismo dejando fuera hasta al keynesianismo dentro del modelo de política económica capitalista. Así: 1) los gobiernos han realizado reformas neoliberales aun cuando en campaña proponen o generan expectativas de políticas económicas alternativas; 2) se ha observado un corrimiento hacia la derecha del espectro izquierda-derecha en los modelos económicos que ha dejado fuera, incluso del debate, al socialismo y al anarquismo y ha desplazado casi completamente al keynesianismo; y 3) se observa una constante unificación ideológica en las opciones partidistas⁶.

El punto a destacar es la inexistencia de dos o más opciones programáticas en política económica para la elegir. Al respecto opina Norbert Lechner (1996: 71) que “los partidos políticos se han quedado sin discurso en tanto interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y estructurar la diversidad de intereses y opciones en torno a algunos ejes básicos. Carecen no sólo de discurso ideológico sino igualmente de discurso programático en tanto propuesta de futuro” provocando un vaciamiento de la política que ya no escenifica las grandes alternativas acerca del desarrollo nacional; ahora las divergencias se desmigajan en múltiples microdecisiones tomadas *ad hoc* (Lechner 1995, 1996 y 1996a y Mouffe, 1993 y 1995).

El segundo fallo del control poliárquico-electoral es el nivel de información que los ciudadanos deben poseer. En general se han propuesto tres niveles de responsabilidad política: la individualizada de cada representante, la del partido basada en sus propias acciones, la del partido basada en las condiciones económicas del votante: ¿qué necesitan saber los votantes para actuar informadamente y lograr responsabilizar políticamente a los partidos? La respuesta está en el cuadro 4.

⁶ La tendencia a la unificación ideológica y programática de los partidos políticos tiene varias explicaciones: la teoría de los partidos cacha todo de Otto Kirchheimer (1966), la teoría del “*caucus-system*” de Max Weber, la teoría espacial y del votante mediano del institucionalismo de la elección racional, la teoría de la socialdemocracia de Adam Przeworski, la teoría del ciclo de claudicaciones de Marcos Roitman, por mencionar algunas.

Cuadro 4.- nivel de información necesario para que funcione el control poliárquico-electoral		
RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL	RESPONSABILIDAD X PARTIDO BASADO EN ACCIONES.	RESP. X PART. BASADO EN COND. ECON.
1.- Conocer el nombre de los representantes (diputado local, diputado federal, senador, presidente, integrantes del municipio, etc.) a partir del sistema de gobierno en específico. 2.- Conocer el partido al que pertenecen. 3.- Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas. 4.- Conocer las diversas decisiones que se tomaron en el órgano en que participó su representante. 5.- Conocer el sentido del voto de su representante en cada decisión. 6.- Saber cómo le perjudica y cómo le beneficia cada decisión tomada en particular. 7.- Conocer el nombre de sus opciones en la elección por venir. 8.- Conocer las plataformas partidistas de cada una de las opciones mencionadas.	1.- Conocer el partido que gobierna y cuáles son las acciones que ha tomado. 2.- Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas. 3.- Conocer cómo le afectan o le benefician las decisiones tomadas. 5.- Recordar el comportamiento de los partidos opositores en los periodos en que fueron gobierno o saber cómo se comportan en las entidades locales donde sean gobierno en ese momento. 6.- Conocer el programa o plataforma electoral del partido de gobierno y de los partidos de oposición.	1.- Saber si actualmente está mejor o peor que en el gobierno anterior. 2.- Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas. 3.- Conocer el programa o plataforma electoral de los partidos que compiten. 4.- Poder discernir cuál de las plataformas electorales le beneficiará más y cuál menos.

Como se observa a primera vista difícilmente puede lograrse con éxito el control poliárquico-electoral cuando se necesita que cada votante tenga estos niveles de información. Anthony Downs lo sabía, y construyó toda una tipología de votantes a partir de su contexto informativo de la cual vale la pena subrayar dos categorías: los votantes susceptibles de influencia que no tienen opinión (han llegado a decisiones inseguras favorables a algún partido o han llegado a la conclusión insegura de que no existe diferencia notable entre los partidos actuales o entre el gobierno actual y sus predecesores); y los votantes no susceptibles de influencia que han llegado a definir su preferencia de voto (son indiferentes con respecto a todos los partidos, siempre votan por el mismo partido o siempre se abstienen de votar por creer que las diferencias entre los partidos son nulas). El hecho de que existan votantes susceptibles de influencia (indecisos) implica que tanto el gobierno como los partidos de oposición buscarán el cambio de umbral de un tipo de votante a otro. Esto se logra a través de la creación del ambiente contextual que de entrada es incierto: los partidos presentan medios para arribar a un fin más amplio pero el votante no sabe a ciencia cierta cuál de los medios que le presentan llegará al fin que él pretende.

Se posibilita el liderazgo entendido como “la capacidad de mover a los votantes a adoptar ciertas opiniones como propias” (Downs, 1957: 93).

Ahora bien, el fallo de la información se verifica por, al menos, tres motivos distintos: información incompleta, información estructuralmente manipulada por los medios e información manipulada por el gobierno. La **información incompleta** se refiere a la simple carencia de información. Explica Downs (1957) que muchos de los ciudadanos que votan carecen de suficiente información ya que los sujetos racionales, por falta de incentivos, adquieren únicamente una cantidad limitada de información antes de efectuar sus elecciones que preferentemente es la información gratuita y sesgada. Como observa José Maravall (1999: 159) la información incompleta produce distorsiones en información y monitoreo que dificulta el establecimiento de conexiones causales entre las acciones de los políticos y los cambios en su entorno.

Otro problema al que se enfrenta el éxito del control poliárquico-electoral es la **información estructuralmente manipulada por los medios**. Frente a los costos de adquirir información los sujetos racionales adquieren únicamente una cantidad limitada de información antes de efectuar sus elecciones y de la información obtenida toda es sesgada ya que el informador ha de seleccionar para sus clientes únicamente algunos datos disponibles (Downs, 1957: 223). Aunado a esto se debe hacer notar que “los medios de comunicación se hallan en muchas democracias en manos o dominados más por los intereses de los grupos de renta elevada que por los grupos de renta baja, los ciudadanos pertenecientes a estos son los que con mayor probabilidad recibirán datos seleccionados de acuerdo con principios discrepantes de los suyos” (Downs, 1957: 253). Así, en principio los medios de comunicación están dentro de la lógica del capitalismo a la vez que las empresas no comprarán espacios publicitarios en un medio que se muestre renuente o directamente contrario al capitalismo o a los factores reales de poder dominantes en un contexto nacional determinado, de esta forma, se genera un proceso de autocensura, que puede ser consciente o inconsciente, por lo que asume el rasgo de estructural a la propia producción mediática.

El tercer problema de información proviene de la asimetría informativa que produce distorsiones en información y monitoreo que permite a los políticos manipular sus ventajas a partir de los accesos privilegiados a vastas áreas de políticas sobre los votantes: los políticos pueden influenciar la opinión pública y no sólo responder a ella. Los políticos

pueden manipular las preferencias ciudadanas y obtener un margen de autonomía en la administración pública lo cual logra construirse a partir de las mediaciones entre la formación del poder público y la implementación de la toma de decisiones⁷.

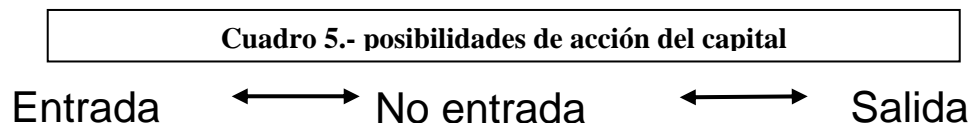
Dos importantes puntos a mencionar a partir de las fallas informativas: 1) como explica Chantal Mouffe, “El poder... no debería ser concebido como una relación externa que tiene lugar entre dos identidades preconstituídas, sino que es el poder el que constituye esas mismas identidades” (1993: 191); y 2) no se puede tomar a las preferencias de los votantes como variable exógena para analizar el cumplimiento con éxito del control poliárquico-electora, necesariamente deben analizarse como variable endógena al modelo.

Los fallos exógenos del control poliárquico-electoral: el control del mercado

De acuerdo con Kevin Farnsworth (2000) y Charles Lindblom (1977) los actores capitalistas juegan un importante papel en la toma de decisiones influenciando a los decisores públicos y participando directamente dentro de las instituciones estatales. Los recursos políticos del capital provienen de la capacidad económica con la cual persuadir a los gobiernos a través de la inversión y la omisión de la inversión en determinados territorios nacionales, por ende, los principales poseedores de este recurso político son los grupos empresariales y, en especial, los grandes inversionistas transnacionales sobre la mediana, pequeña y micro industria. Las decisiones de producción y distribución en un sistema de mercado de inversión privada son tomadas por los hombres de negocios por lo que ellos deciden la tecnología industrial nacional, los patrones de organización, la localización industrial, la estructura del mercado, la asignación de recursos y compensaciones el estatus ejecutivo (Lindblom, 1977: 171). Un elemento del capitalismo,

⁷ La autonomía gubernamental con respecto a sus votantes se logra mediante diversas estrategias para generar los discursos legitimadores que permitan manipular a la opinión pública y actuar en contravención de sus plataformas electorales, sus promesas de campaña o de las directrices constitucionales: 1) una estrategia es conciliar políticas públicas determinando los contenidos de la agenda y opacando temas a través de acciones o no-acciones. 2) Otra es transformar políticas impopulares en políticas aceptables mediante: la presentación de la política impopular no como una trasgresión sino como una regla de excepción a los mandatos electorales, la cual se debe al cambio en las condiciones; tratar de aparecer como responsable al aplicar políticas que conllevan riesgos electorales; o contrarrestar la impopularidad con justificaciones y políticas de compensación (Maravall, 1999: 177). 3) Otra estrategia consiste en generar la idea de que la ejecución gubernamental no es únicamente atribuible al gobierno, que éste lo hizo lo mejor que pudo y que otros cursos alternativos de acción hubieran tenido un peor desenlace (vg “la herencia recibida” o la “promesa de la luz al final del túnel”). 4) Una más es la popularidad del gobierno elegido frente a la impopularidad de la oposición donde el descrédito incrementa la autonomía del gobierno.

que se exagera en el esquema neoliberal, es la actividad del Estado para llevar a cabo las modificaciones necesarias que generen un “mayor atractivo” a la inversión, especialmente extranjera, pero también nacional. El atractivo consiste en mantener seguras, en principio, y mejorar al máximo las tasas de utilidad de los inversionistas creando una serie de garantías que constituyen a la competitividad⁸. De esta forma, los Estados compiten por el acceso a los capitales inversores constituyendo a la entrada y salida de capitales como recurso político a partir de tres pautas:



El capital puede determinar ciertas medidas para decidirse a invertir, puede establecer ciertos requisitos para mantener ese nivel de inversión amagando con reducirlo a cero y, finalmente, los empresarios pueden utilizar como recurso político la salida de capitales tanto productivos como financieros⁹. De esta forma, en un régimen capitalista-neoliberal los empresarios tienen un recurso político que afecta al Estado y a la sociedad en cuatro rubros diferentes: 1) desde un ámbito simbólico en la construcción de una “buena” o una “mala” política económica bajo la competitividad como valor de orden social; 2) la entrada y salida de capitales que es el recurso político inmediato; 3) la dependencia estatal al capital a partir tanto de sus niveles de deuda como de recaudación fiscal; y 4) la dependencia social al capital a partir de la estabilidad económica medida como índices de empleo, salario, inflación y crecimiento económico. Incluso en el modelo de democracia procedimental representativa la posibilidad de que los grupos empresariales tengan capacidades de control sobre la toma de decisiones públicas es visto como una conveniente forma de control político sobre el Estado: el control proveniente del mercado se presenta como una situación deseable para evitar los excesos de un Estado autoritario.

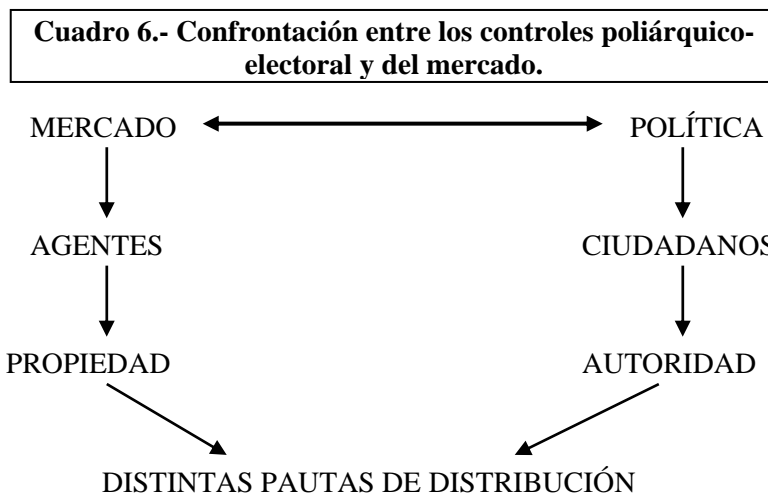
⁸ Como son: el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la estabilidad financiera del Estado a través de sus ingresos fiscales y su manejo de deuda, el establecimiento de medidas fiscales preferentes para los inversionistas, la flexibilización de la relación laboral, la desregulación administrativa, el establecimiento de un régimen de propiedad intelectual, el mejoramiento constante de la infraestructura, la apertura a nuevas áreas de inversión que implican tasas de utilidad seguras y posibles monopolios u oligopolios naturales como son la electricidad, la industria petrolera, el sistema bancario, los medios de comunicación y vías satelitales, la industria carretera, etc.

⁹ La quiebra de un país por salida masiva de capitales o por una negativa sistemática a la inversión y al préstamo no es un acto merecedor de un apercibimiento administrativo y mucho menos un acto criminal. Por el contrario, una de las actuales tendencias que forman parte de la competitividad es la desregulación para dar mayor velocidad y poner menos obstáculos a este tipo de recursos políticos.

El hecho de que el régimen democrático cree expectativas de representación bajo un régimen económico capitalista, particularmente neoliberal, implica una constante tensión entre el régimen político y el régimen económico: los individuos son a la vez ciudadanos y agentes del mercado (Przeworski, 1991: 192). Esto funda un problema en torno a la asignación de recursos ya que la asignación preferida por el ciudadano y la ocurrida por el mercado suelen no coincidir. De forma más específica, en la democracia los ciudadanos expresan preferencias acerca de asignaciones de recursos que no poseen a partir de un derecho de voto distribuido equitativamente, la democracia ofrece a las personas económicamente más desaventajadas la oportunidad de enmendar esta situación a través del Estado: activar la acción gubernamental para remendar las fallas del mercado (Przeworski, 1990). Por otro lado tenemos a las reglas de distribución generadas en el mercado donde los agentes individuales depositan “recursos” para determinar asignaciones a partir de los activos que poseen a la par que estos recursos son siempre distribuidos desigualmente. En la democracia capitalista existe una diferenciación institucional entre la propiedad y la autoridad y, por ende, existen también dos mecanismos de asignación: el mercado y el Estado. El mercado asigna recursos productivos por medio de los propietarios y la distribución a los consumidores resulta de interacciones descentralizadas; mientras que el Estado también distribuye recursos productivos no sólo mediante impuestos y transferencias sino incluso regulando los costos relativos y los beneficios asociados con las decisiones privadas (Przeworski, 1990: 1). Esto genera una tensión permanente entre la democracia y el capitalismo, entre el mercado y el Estado.

Esta misma tensión puede ser analizada en los términos de una confrontación entre dos formas de control político sobre las decisiones públicas tomadas por el gobierno: el control poliárquico-electoral y el control político-económico inherente al mercado. El punto sobresaliente es que se crean dos grupos de conductores de la sociedad: los líderes políticos y los líderes empresariales. Con respecto a los primeros existe la democracia electoral como mecanismo de control ciudadano el cual, como vimos, es imperfecto. Pero con respecto a los segundos no hay ningún mecanismo de control social institucionalizado. Más aún, se generan dos canales de comunicación hacia el Estado: uno proveniente de la responsabilidad política a través de las elecciones y otro proveniente del mercado a través de la entrada, no entrada y salida de capitales. Estos dos mecanismos, al ser paralelos,

pueden conducir propuestas no sólo distintas sino incluso contradictorias entre sí y presentarlas al mismo tiempo al Estado.



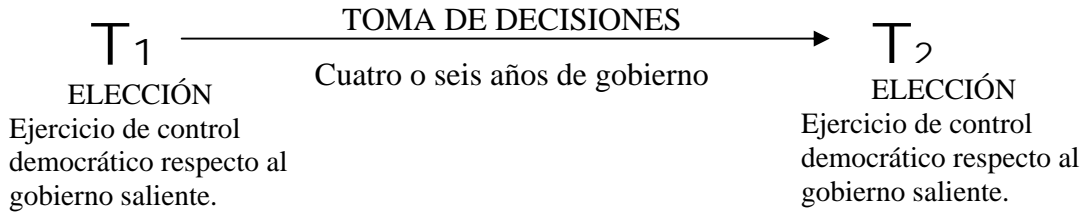
Estas tensiones han sido analizadas tanto en los procesos de transición a la democracia de América Latina¹⁰ como en los procesos de reformas neoliberales dados durante los años 90¹¹.

Confrontando el andamiaje de las dos formas de control gubernamental (la poliárquico-electoral y el control del mercado), vemos que el segundo se encuentra mejor institucionalizado que el primero. Suponiendo que funcionara correctamente el mecanismo de responsabilidad-representación de la democracia representativa y procedimental (con suficientes opciones programáticas y sin conflictos informativos) este mecanismo está constreñido a sólo dos momentos de aplicación temporalmente determinados por los propios órganos gubernativos y no por los poseedores del recurso político (los votantes), se trata de momentos rígidos y el recurso se aplica en la formación y arribo al cargo mas no en el ejercicio del cargo (cuadro 7).

¹⁰ En la transición esta tensión se estudiaba a partir de la necesidad de que los primeros gobiernos democráticos provinieran de una coalición de centro derecha que no pusiera en peligro a la propia transición dejando en segundo plano cualquier proceso redistributivo (O'Donnell, 1979; Kaufman, 1986 y Przeworski, 1986).

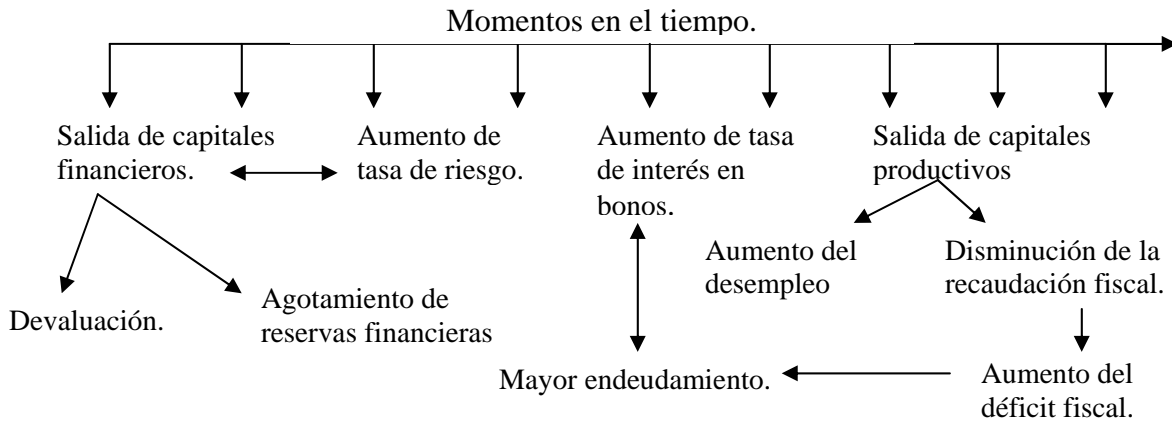
¹¹ En los análisis de la relación democracia-reformas neoliberales la tensión se analizó desde el institucionalismo a partir de las posibilidades de apoyo y crisis de los gobiernos democráticos que impulsaran dichas reformas por sus consecuencias de distribución regresiva en el corto plazo y al parecer también a largo plazo (Hirschmann, 1973; Boudon, 1986; Przeworski, 1991; Przeworski, Bresser y Maravall, 1993; Acuña y Smith, 1994; Navarro, 1995 y Przeworski, Stokes y Buendía, 1996).

Cuadro 7.- Momentos de aplicación del control poliárquico-electoral



En cambio, el mecanismo de control político proveniente del mercado en principio apunta a materias que son de vital importancia para cualquier gobierno (crecimiento económico, dependencia estatal y social al capital y competitividad), esto es, este mecanismo de control afecta al gobierno en el ejercicio diario de la toma de decisiones; su posibilidad de aplicación no está determinada por la ley sino que puede darse en cualquier momento a partir de la iniciativa los propios actores del mercado poseedores del recurso político por lo que es bastante más flexible que el control poliárquico-electoral (cuadro 8).

Cuadro 8.- Control inherente al mercado.



De esta guisa, y como se observa en el cuadro 9, el control político-económico proveniente del mercado se encuentra más eficientemente institucionalizado para generar una mayor influencia sobre la toma de decisiones que el control poliárquico-electoral.

Cuadro 9.- Comparación de los mecanismos de control gubernamental

Poliárquico-electoral	Control del mercado
Dos momentos en el tiempo	Múltiples momentos en el tiempo
Momentos Rígidos	Momentos Flexibles
Los tiempos de aplicación los determina el gobierno y no los poseedores del recurso político.	Los tiempos de aplicación los determinan los poseedores del recurso político.
El recurso genera control a partir del arribo al poder.	El recurso genera control en el ejercicio del gobierno.

La irresponsabilidad política y el perfeccionamiento del mandato

Hasta aquí nada nuevo bajo el sol, ya varios autores antes habían concluido que las elecciones no garantizan el control poliárquico-electoral -prospectivo o retrospectivo- por su propia la lógica interna (Przeworski, Manin y Stokes 1999); porque no se analiza al votante como variable endógena del modelo (Maravall, 1999); porque los datos empíricos en los análisis retrospectivos muestran fallas del control (Warren y Stokes, 1963; Bernstein, 1989) y en este mismo tipo de análisis los estudios de votantes con perfil económico muestran irregularidades o no son concluyentes (Przeworski, Stokes y Buendía, 1996 y Przeworski y Cheibub, 1999); o porque los datos empíricos de los análisis prospectivos indican que los gobiernos no siempre se ciñen al mandato (Stokes, 2001). El elemento novedoso que propongo es analizar como problemática de la representación y del éxito del control poliárquico-electoral la existencia de otras formas de control de las decisiones gubernamentales que escapan a los estudios que enfocan –con lupa- la democracia en las elecciones. Particularmente poner atención al control político-económico proveniente del mercado como fuente de irregularidad en la representación de la DPR.

Hemos visto que las elecciones no son un mecanismo suficiente para garantizar la responsabilidad poliárquico-electoral ya que sufre de fallas tanto endógenas como exógenas. La responsabilidad política es un argumento con proposiciones copulativas: **premisa 1.-** hay individuos racionales (y básicamente iguales) que tienen la información suficiente para someter a responsabilidad política a los gobernantes. **Y premisa 2.-** Hay más de dos opciones para elegir. **Y premisa 3.-** Hay un sistema de elección por medio del voto que da una distribución igualitaria a los ciudadanos. **Conclusión.-** hay responsabilidad política. Para que la conclusión sea verdadera las tres proposiciones deben ser verdaderas.

De forma paralela a las fallas endógenas del control poliárquico-electoral tenemos a las fallas exógenas. En este caso se analizó la mejor institucionalización del control político-económico proveniente del mercado. El punto crucial aquí es ¿qué ocupa, en el mercado político, el espacio del capital en el mercado económico? La teoría dominante de la democracia supone que la función del capital en el mercado económico es suplido por el voto en el mercado político. Pero, a partir de la posibilidad de persuasión para obtener el voto, la falta de información de los votantes, la posibilidad de manipulación y la necesidad

de condiciones económicas favorables, todo parece indicar que el capital en realidad está en el financiamiento de las campañas políticas, el manejo de imagen en los medios y la inversión durante el ejercicio gubernamental para mantener cierta estabilidad económica. De ser así (de ser el capital en el mercado político la persuasión, la información y la estabilidad económica), desaparece el posible conflicto o contradicción que supondría la existencia de los dos controles (el poliárquico-electoral y el proveniente del mercado) sobre la toma de decisiones gubernamentales ya que el control proveniente del mercado se superpondría en ambos casos. Siguiendo este argumento, las políticas públicas serían usualmente determinadas y modificadas en respuesta al sistema de control empresarial a la par que serían presentadas como reformas democráticas que suponen una respuesta al control poliárquico-electoral utilizando las estrategias de manipulación informativa estatal. En el extremo del argumento, en las poliarquías orientadas al mercado los líderes de los mercados son los empresarios a la par que los líderes en el ejercicio del control poliárquico-electoral serían también los empresarios a partir de la enorme y influencia que ejercen (Lindblom, 1977: 199).

Ambas fallas (endógenas y exógenas) hacen de la democracia, que en principio se ha constituido como un sistema abierto de política económica, donde, de ganar las elecciones un partido político socialista, debieran poderse echar a andar políticas económicas socialistas, o de ganar las elecciones un partido político anarquista, pudieran echarse a andar políticas económicas anarquistas; hacen de la democracia un sistema cerrado donde las políticas económicas posibles se encuentran dentro del capitalismo y alrededor del neoliberalismo. El cierre de este sistema se debe a: 1) medios de comunicación privados que se manejan bajo la lógica capitalista. 2) Ausencia de opciones programáticas distintas al proyecto ideológico-capitalista. Y 3) existencia de un mecanismo de control proveniente del mercado sobre las decisiones gubernamentales mejor institucionalizado que el poliárquico-electoral.

La siguiente pregunta que debemos hacernos es: ¿se puede perfeccionar el control poliárquico-electoral para que, en materia de política económica, las decisiones gubernamentales sean más representativas de la ciudadanía? Me parece que sí, se puede perfeccionar la figura del mandato. Existen, al menos, dos modelos de mandato: el modelo de representados ilustrados (MRI) y el modelo de déspotas ilustrados (MDI). El primero

tiene una responsabilidad política a partir del desvío del mandato, el segundo no tiene responsabilidad política por el desvío del mandato. Se da por hecho que las situaciones contextuales pueden modificarse o que la información del gobierno entrante pudo no ser la correcta por lo que se decide dar espacio suficiente a los gobiernos en la toma de decisiones para, incluso, ir completamente en contra del mandato otorgado sin que esto tenga como consecuencia ninguna responsabilidad además de la política: el voto por la oposición en las elecciones siguientes de creerlo conveniente el propio electorado. El modelo de mandato de la democracia procedimental representativa es el de déspotas ilustrados.

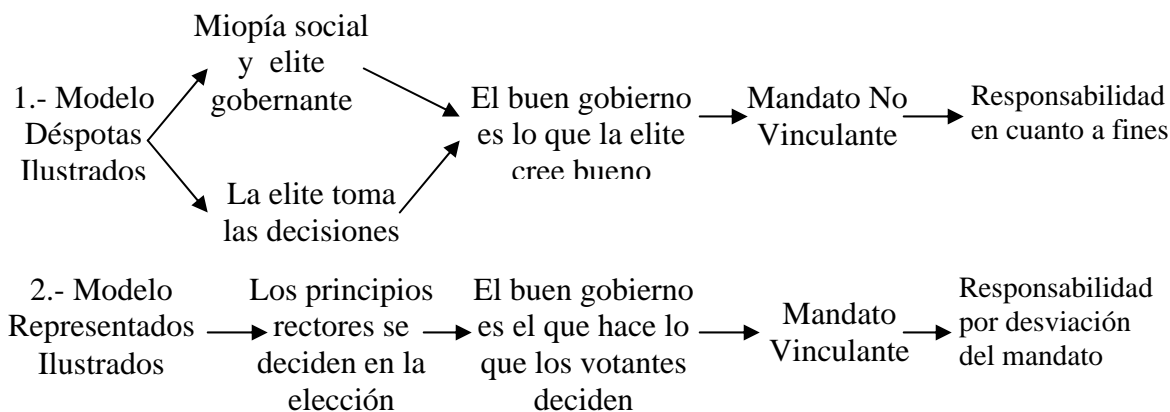
La ausencia de sanción en el cumplimiento o incumplimiento del mandato es un incentivo para: 1) la realización de campañas fundadas en la crítica al gobierno saliente, apelando a un voto retrospectivo, sin especificar claramente las líneas gubernamentales futuras ampliando la capacidad de acción gubernamental en caso de obtener el triunfo. 2) El ocultamiento o abierta mentira sobre temas que podrían ser impopulares. 3) La contradicción entre las expectativas que se crean y lo que se hace. 4) Una cada vez menor importancia en las plataformas políticas y en las promesas de campaña; dichas plataformas contienen elementos muy generales tendientes al objetivo final de la política económica pero sin abundar en los medios (qué políticas van a lograr qué fines) a la par que las propuestas de política-económica suelen no ajustarse a un modelo en específico sino que tienden a ser eclécticos. Y 5) generar violaciones al mandato sin que, paralelamente, haya ningún tipo de responsabilidad distinta a la política (proveniente del voto).

Vale hacer una pregunta: ¿las promesas de campaña y plataformas político-electorales guían las decisiones de los gobiernos? De acuerdo con Dulce Manzano (2002: 11-12) la evidencia empírica no es concluyente ya que por un lado los estudios de Klingemann, Hofferbert y Budge presentan pruebas de que el actuar de los gobiernos puede preverse desde sus campañas; pero por el otro lado Susan Stokes (2002) da constancia de diversas desviaciones del mandato (de hecho para esta autora en la política económica es donde mayores desviaciones se observan). En la DPR con un mandato MDI las campañas electorales suelen basarse en promesas de bienestar y mejoría que dan sentido a la conocida “luna de miel” entre el gobierno entrante y los votantes, hecho que explica los altos índices de aprobación de los gobiernos entrantes y las fuertes expectativas iniciales que genera el nuevo gobierno. Sin embargo, el cumplimiento o incumplimiento posterior del mandato

dependerá en todos los casos de los incentivos que tenga el gobierno para desviarse del mismo.

La pregunta ahora es: ¿que el mandato no sea vinculante significa que no existe ningún tipo de responsabilidad más que la política para el gobierno? No necesariamente. Asumiendo que la democracia realmente existente es la DPR y que el mandato correspondiente a ese tipo de democracia es el MDI, se puede establecer responsabilidad además de la política y distinta a la civil, penal o administrativa frente a la violación del mandato. En efecto, sin necesidad de que el mandato sea vinculante se pueden hacer las modificaciones institucionales necesarias para que los partidos competidores especifiquen los resultados mínimos a que aspiran llegar con las políticas que piensan aplicar. Si bien la responsabilidad no recaería en la inobservancia de las plataformas electorales o discursos de campaña, sí habría responsabilidad –distinta a la proveniente del voto- por el incumplimiento de las metas señaladas¹². Así, mientras que en el MRI la responsabilidad proviene de la desviación del mandato, en el MDI la responsabilidad provendría por el incumplimiento de las expectativas generadas (cuadro 19).

Cuadro 9 .- Modelos de Mandato



Establecer que el mandato no es vinculante junto con la obligación de especificar ciertas metas mínimas que el gobierno debe consumir y que, en caso de incumplimiento, acarrea responsabilidad distinta a la política (proveniente del voto) conllevaría a retomar los temas sustanciales que en las plataformas y campañas electorales suelen perderse a la par

¹² Independientemente del diverso establecimiento de sanciones (que puede ser la revocación del mandato utilizando las elecciones intermedias como medida de control, sanciones pecuniarias al partido, etc) el punto que ahora me interesa subrayar es que el hecho de que el mandato no sea vinculante no implica la inexistencia de responsabilidad –distinta a la política- de los gobernantes ante el incumplimiento del mandato.

que ayudaría a especificar en qué consiste el mandato y minimizar su inobservancia aumentando, a la vez, la representatividad democrática¹³.

¹³ La funcionalidad de una propuesta como la elaborada implica otros dos elementos necesarios para su funcionamiento: 1.- Baja identidad política y más votantes indeterminados, hecho que se observa en Argentina con los fuertes cambios de votación por partido. Y 2) que la decisión final del votante al emitir su voto se tome con base en más información sobre programas políticos donde la figura del candidato sea menos importante, hecho que actualmente no se cumple pero que, con la instauración de la responsabilidad diversa a la política, se busca incrementar.