

IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA

La discusión en torno a las condiciones institucionales de la democracia tiene que ver con las consecuencias distributivas de las instituciones. Si la elección de las instituciones fuera sólo cuestión de eficiencia no provocarían ninguna controversia, ya que nadie tendría motivos para temer a un sistema que mejorara a todos sin costos para alguien más. Pero dada la distribución de los recursos económicos, políticos e ideológicos, las instituciones afectan el grado y el modo en que los valores y los intereses particulares pueden avanzar. Por ello, las preferencias concernientes a las instituciones difieren y los resultados institucionales de los procesos intensos de ajuste dependen de las correlaciones de fuerzas que se establecen en el momento en que el juego se convierte en cambio institucional.

Esa es la razón de que ningún entramado institucional sea plenamente eficiente y de que, por el contrario, todos los regímenes tengan cierto carácter redistributivo en el que alguna coalición salga más beneficiada que otras.

De ahí que el surgimiento de un arreglo político de carácter democrático implica una evolución sustancial de los actores políticos para ajustarse a las implicaciones distributivas de un entramado pluralista, donde sólo se puede aspirar a un control parcial del Estado. Los partidos políticos emergen como la forma primordial de agrupar los intereses de los actores tanto en el proceso de democratización como en la consolidación de las reglas del juego democrático, por lo que de su actitud depende, en buena medida, el éxito de la empresa. En el proceso de democratización los partidos políticos sirven como vehículos para movilizar las presiones de los actores subordinados, pero si sus programas son demasiado radicales agudizan las resistencias de los actores dominantes en contra de la democracia. Una vez que la democracia ha sido instalada el sistema de partidos resulta determinante para proteger los intereses de los grupos dominantes, ya

que les da una perspectiva de futuro que los hace abstenerse de recurrir a soluciones autoritarias. La democracia sólo puede consolidarse ahí donde existen dos o más partidos fuertes y competitivos, y donde por lo menos uno de ellos protege efectivamente los intereses de los grupos económicamente poderosos.

La mayor eficiencia de los arreglos democráticos, aun cuando contengan algunas instituciones de carácter redistributivo, está dada por la incertidumbre respecto a sus consecuencias más que por su duración. Esto es así porque si los actores que diseñan las instituciones pueden conocer de antemano los resultados para distintos grupos políticos o sociales, podrán beneficiar sistemáticamente a alguno de esos grupos. Si, en cambio, no pueden prever las consecuencias redistributivas la única vía será el incremento en la eficiencia de la institución.

Sólo pueden alcanzarse soluciones de equilibrio en estrategias puras cuando no se conoce de antemano la correlación de fuerzas entre los actores relevantes durante un proceso de transición. Si quien diseña una institución no tiene ninguna certeza sobre la posición

que ocupará en la nueva sociedad, será esa misma ignorancia la que motive el diseño de una sociedad que resulte mejor para todos. Esto es lo que Rawls⁵⁸ ha llamado el “velo de la ignorancia”. Sin embargo, es precisamente debido a que los humanos no actuamos bajo ese velo sino que poseemos información (aunque ciertamente incompleta) o expectativas acerca de los acontecimientos futuros, que las instituciones no son totalmente eficientes.⁵⁹ En resumen, las condiciones en las que se da la transición y la correlación de fuerzas que se establece entre los actores durante el periodo de ajuste institucional agudo dejan trazas institucionales que dificultan la consolidación del nuevo régimen y que le restan capacidad para alcanzar un grado pleno de eficiencia. La necesidad de terminar conflictos que podrían desembocar en violencia provoca, sin embargo,

⁵⁸ Véase John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

⁵⁹ Si las constituciones son escritas cuando la correlación de fuerzas no es todavía conocida plenamente, suelen contrarrestar las consecuencias distributivas por medio de garantías para los perdedores y reducen los riesgos de la competencia. Las instituciones que se derivan de esta situación son más propicias para inducir a los perdedores a aceptar los resultados y a participar; son, por tanto, más estables a través de un amplio rango de condiciones históricas. Véase Adam Przeworski, *Democracy...*, *op. cit.*, pp. 87-88.

que los actores acepten arreglos que no necesariamente satisfacen sus expectativas. Las instituciones adoptadas cuando la correlación de fuerzas es desconocida o poco clara son más proclives a durar a través de condiciones variadas. Las instituciones asumidas como soluciones contemporalizadoras cuando se sabe que la relación de fuerzas es balanceada y grupos diferentes tienen preferencias marcadas hacia algunas soluciones alternativas, requieren de la fuerza de la convención para sobrevivir, aunque no es frecuente que perduren. Por su parte, las instituciones que ratifican una ventaja transitoria suelen ser tan durables como las condiciones que las generaron.

Las democracias son regímenes relativamente eficientes ya que institucionalizan cierto grado de incertidumbre, lo que reduce en buena medida las características redistributivas de las instituciones. No obstante, es difícil alcanzar equilibrios de este tipo a través de estrategias puras. Todo entramado democrático contiene trazas de instituciones redistributivas producto de las condiciones en las que se dio la transición, además de los filtros que los constreñimientos formales imponen a los procesos de diseño institucional.

Las democracias, entonces, dan cabida, como cualquier régimen, a instituciones formales e informales pero el peso que adquieren las primeras debe ser mayor ya que constituyen el marco general de certidumbres a las que se atienen los jugadores; los resultados pueden aparecer como inciertos, pero no las reglas del juego. La clave de la aceptación de las reglas radica en que, a pesar de que en una ronda determinada los resultados sean adversos para alguna fuerza, ésta puede jugar de nuevo en condiciones de equidad para revertir el resultado de la ronda anterior, si es capaz de desplegar sus recursos de manera más eficaz. De ahí que las reglas electorales equitativas se encuentren en la base de toda aceptación de la normatividad democrática.

Sin embargo, las reglas electorales no son más que un punto de partida. Difícilmente se puede imaginar que fuerzas políticas con recursos amplios y aspiraciones igualmente grandes acepten de buen grado un juego en el cual el que gana se queda con todo y el que pierde se va a su casa a esperar la siguiente ronda. No basta, para lograr la aceptación de los resultados por parte de los perdedores, que las elecciones sean equita-

tivas y sus resultados inobjetable; también debe haber espacios de representación que den a los que no obtuvieron la mayoría oportunidad de mantenerse en el juego político y empleos suficientes para sus principales cuadros, ya que la fuerza de una organización no sólo depende de su cohesión ideológica o programática sino que requiere demostrar que es un instrumento eficaz para participar en el control del poder. Por ello, las democracias necesitan de espacios de representación plurales, donde las fuerzas que aspiran a ejercer el control de los principales resortes del Estado vigilen y cuestionen a los que los ejercen en el presente. De ahí que las democracias tiendan a generar ámbitos donde las minorías estén representadas.

No existe, por lo demás, un modelo único de representación en las democracias. Algunos regímenes están diseñados para mantener en el juego a dos partidos principales; otros cuentan con estructuras propicias a una mayor diversidad política. La forma en que se eligen los representantes define el resultado: si el sistema es de mayoría la tendencia será al bipartidismo; si la elección es por representación proporcional habrá

más de dos partidos. También hay sistemas mixtos orientados a lograr mayorías claras pero con representación plural. La fórmula de integración de la representación depende, en buena medida, de las fuerzas concurrentes en el momento de la instauración democrática y de la manera en que desplieguen sus recursos cuando se abre el juego de cambio institucional.

A pesar de ello, las democracias deben ser capaces de conducir con claridad los asuntos del Estado; de ahí la importancia de los mecanismos que se desarrollen para formar la mayoría que va a sustentar al gobierno. También en este aspecto las fórmulas son diversas. Cuando las reglas del juego están diseñadas para que el electorado determine directamente la mayoría, por lo general el poder ejecutivo recae en un presidente electo de manera separada del órgano legislativo, lo que le da un mandato distinto al del parlamento y lo hace relativamente independiente de él, como ocurre en los regímenes presidenciales. En otros casos se abren espacios para la negociación pos-electoral entre las fuerzas políticas, por lo que se pueden crear coaliciones de gobierno aun cuando el

mandato electoral esté muy fragmentado; ese es el caso de los regímenes parlamentarios. También en esto existen fórmulas mixtas, con presidentes electos de manera directa, pero que requieren de la aprobación parlamentaria para formar sus gobiernos.

Las experiencias históricas nos dicen que, en condiciones de competencia democrática de más de dos fuerzas políticas, los regímenes parlamentarios tienden a generar mejores condiciones de gobernabilidad (de eficacia gubernamental), ya que la coincidencia entre el mandato legislativo y el ejecutivo facilita la tarea del gobierno. Son, además, más flexibles frente a los cambios en las situaciones políticas, porque los presidentes electos por un periodo irreductible pueden enfrentar modificaciones en la mayoría legislativa que les resten capacidad para promover los proyectos que requieran de apoyo del Congreso. La posibilidad que el parlamentarismo ofrece para adelantar las elecciones o alterar la composición de la coalición gobernante suele ser muy eficaz para sortear las parálisis a que lleva con frecuencia el desencuentro entre Congreso y presidente. Sin embargo, se dan excepciones, como lo demuestra la inestabilidad del

parlamentarismo italiano y la fortaleza del presidencialismo estadounidense (aunque, según se ha visto, tampoco en Estados Unidos la relación entre Congreso y presidencia es siempre miel sobre hojuelas). Las fórmulas mixtas gozan de muy buena salud, como lo demuestran los casos de Francia y Portugal.

Como he señalado, en las democracias el Estado debe erigirse en un espacio de coaliciones entre las fuerzas políticas, con el fin de resolver el conflicto que surge de la diversidad de opciones propia de las sociedades donde los intercambios son impersonales. En este espacio institucional ninguna fuerza debe controlar de manera absoluta al Estado; de ahí que el funcionamiento de un conjunto de reglas democráticas necesite de la separación entre Estado y gobierno, en que el primero adquiera cierta apariencia de neutralidad en su actuación, a la vez que se garantice la continuidad técnica por encima de la competencia democrática.

Así, la instauración democrática tiene como requisito la creación de una permanente burocracia capacitada técnicamente que asegure el seguimiento más general de las políticas, independientemente del

color del gobierno en turno, lo que implica la existencia de funcionarios de carrera con criterios de selección técnicos y no políticos. De otra manera cualquier democracia se vería sin posibilidades de superar los más arraigados defectos *redistributivos* (otra vez en términos de Tsebelis) de los Estados controlados por una sola fuerza política. Los cambios en el gobierno implicarían una inestabilidad constante en el funcionamiento cotidiano del Estado, además de que aumentarían exponencialmente los costos de aprendizaje, con los consiguientes efectos negativos sobre la eficacia de su acción. Todo esto se debe al natural deseo de toda fuerza política de dar acomodo y empleo al mayor número posible de sus seguidores, lo que no hay que perder de vista en cualquier proceso de diseño institucional.

La distribución del poder tiene también un componente territorial, por lo que las democracias han desarrollado conjuntos de reglas del juego para procesar la variedad de intereses locales que suelen componer los espectros políticos. Distintas formas de federalismos y autonomías regionales forman parte de los entramados institucionales de las poliarquías,

lo que implica la existencia de complicados mecanismos para que las relaciones intergubernamentales resulten fluidas ahí donde pueden existir gobiernos de signos contrarios obligados a la concurrencia, incluidos mecanismos judiciales de arbitraje.

Si se trata de que el Estado no se autonomice, de que no acabe siendo controlado de manera monopólica por un solo grupo de interés (es decir, que se garantice su carácter de espacio de coaliciones políticas), resulta central la existencia de agentes sancionadores externos que observen el cumplimiento de las reglas por parte de los actores, más allá de la vigilancia política que pueden ejercer los órganos de representación. Si bien los actores políticos están sujetos, en una democracia, a ser sancionados electoralmente por su comportamiento eficaz o ineficaz, lo que implica que su continuidad en las funciones será evaluada en cada elección (de ahí que la reelección sea importante para el funcionamiento cabal de las democracias), es necesaria también la sanción legal por parte de un órgano autónomo relativamente ajeno al litigio redistributivo implícito en todo proceso político. Por ello, la separación del poder judicial de la competencia política es

aquí el elemento nodal. La inamovilidad de los jueces y las estructuras organizativas del poder judicial, como pueden ser los consejos de la judicatura, que lo inmunicen de las tentaciones clientelares, resultan vitales para el funcionamiento de las democracias, lo mismo que las instancias judiciales de arbitraje y de vigilancia de la constitucionalidad de las leyes, que de otra manera no tendrían más requisitos para su aprobación que la mayoría legislativa, de suyo politizada.

La autonomía judicial es clave para poner fronteras a las tendencias redistributivas del proceso político, conocidas por mal nombre como corrupción. Los actores políticos se ven, así, restringidos por dos tipos de sanción: la política, que ejercen tanto los contrincantes en los espacios de representación como los electores en los comicios, y la jurídica, que queda en manos del poder judicial relativamente despolitizado. Es por ello que se puede hablar de un poder limitado cuando nos referimos a las democracias. Por un lado, se trata de un poder *pro tempore*, que requiere de un refrendo electoral; por el otro, es un poder vigilado por un ente distinto e independiente con capacidad de sanción.

Sin duda, el conjunto más delicado de reglas del juego para una democracia es aquel que garantiza el sometimiento de los cuerpos armados al poder instituido. El Estado es una organización cuya ventaja comparativa radica en la posibilidad del uso de la violencia, en última instancia. De ahí que aquellos que tienen las armas materialmente pueden convertirse en un grupo de interés en sí mismo y lograr su autonomía. Para que el acatamiento de las reglas del juego democrático se vuelva autónomo en las fuerzas armadas, el consenso en torno a tales reglas entre las fuerzas políticas debe ser sólido, de manera que no surjan litigios severos que polaricen a los actores. Las irrupciones de los ejércitos en la política suelen darse cuando el conflicto en torno a las características redistributivas de las instituciones se manifiesta como irresoluble y parece necesaria la utilización de la fuerza para definir los resultados. Por tanto, para el establecimiento de un arreglo democrático perdurable deben estar solucionados de antemano los conflictos esenciales en torno a las reglas de la propiedad y del funcionamiento del mercado.

Este último punto no es trivial porque la democracia, para su funcionamiento en equilibrio, supone la existencia de una aceptación elemental de la justeza de las reglas que norman la propiedad. De nuevo en términos de North:

En la medida en que los participantes consideren justo el sistema, los costos de hacer respetar las reglas y los derechos de propiedad se reducen enormemente por el simple hecho de que los individuos no desobedecerán las reglas ni violarán los derechos de propiedad, aunque el cálculo privado costo-beneficio señale tal acción como ventajosa.⁶⁰

Esta cuestión puede asociarse a la idea de legitimidad de un régimen y no es exclusiva de las democracias, pero en las condiciones contemporáneas de competencia entre Estados y de mercados cada vez más abiertos, con sociedades cada vez más complejas, son los arreglos democráticos los que tienen más posibilidades de alcanzarla, ya que a pesar de que el litigio básico en torno a las reglas de propiedad esté cerrado, la competencia por el control parcial del

⁶⁰ Douglas North, *Estructura y cambio en la historia económica*, op. cit., p. 70.

Estado abre en los actores la perspectiva de alcanzar ajustes que los beneficien sin poner en riesgo el funcionamiento general del entramado.

En conclusión: la democracia implica el traslado del poder de un conjunto de actores a un conjunto de normas que permitan la competencia por el control parcial de los mecanismos redistributivos del Estado. La continuidad básica de las instituciones de la democracia está garantizada precisamente por el hecho de que la capacidad de un grupo para controlar el poder está limitada temporalmente, lo que impide que éste desarrolle, durante el tiempo que dura su dominio, reglas que lo pudieran perjudicar una vez que se encuentre en la oposición. De ahí que se diga que la democracia es un entramado de reglas que institucionalizan la incertidumbre.

No debe perderse de vista, empero, que la posibilidad de alcanzar esta incertidumbre institucionalizada no aparece nunca como la primera mejor opción de los actores políticos: como he mantenido a lo largo de este trabajo, lo que está en litigio es la capacidad del Estado para limitar al mercado, con sus conse-

cuencias redistributivas. En la medida en que determinado grupo de actores advierta que puede controlar monopólicamente los resortes del poder, el resultado no será una democracia sino eso que de manera imprecisa he llamado en este ensayo autoritarismo. Sólo cuando el conflicto en torno al control del Estado aparece como irresoluble la democracia puede abrirse paso como solución de equilibrio, porque de otra manera el único horizonte posible sería la violencia. Por ello, la democracia siempre aparece como la segunda mejor opción para resolver la disputa por el poder, ya que la reabre periódicamente. La democracia no resuelve definitivamente la lucha por el control del Estado; sólo la suspende temporalmente para reabrirla una y otra vez, lo que da a los actores políticos una perspectiva de futuro.

Por último, si bien una de las ventajas comparativas de las democracias es precisamente su sujeción a reglas explícitas que garantizan la incertidumbre, es necesario señalar que no existe ningún entramado institucional en el que no pervivan reglas informales, producto de la experiencia social, que acaban por dar un perfil singular a cualquier régimen. Los procedimientos

formales siempre acaban siendo filtrados por las particulares *maneras de hacer las cosas* de las sociedades concretas; los repertorios institucionales se suman a lo largo de la historia, precisamente, debido al carácter progresivo del cambio. Por ello, las democracias son diversas y más diversos son sus funcionamientos concretos: muchas veces se hacen evidentes procedimientos propios del manejo de clientelas y no dejan de aparecer mecanismos de agregación de los intereses de lo que aquí he esquematizado como sociedades tradicionales. Sin embargo, las formas democráticas se han abierto paso precisamente por su enorme capacidad para convertirse en síntesis de diversos repertorios de rutinas, ya que su razón de existir es precisamente la heterogeneidad social.