

El ciudadano y el político

¿Por qué a veces conviene que los políticos *no* cumplan sus promesas de campaña?

Guillermo Trejo

Uno de los fenómenos más recurrentes en las nuevas democracias latinoamericanas es que, una vez en el poder, los políticos no cumplen sus promesas de campaña. Lo que es más, en muchas ocasiones los gobernantes aplican programas diametralmente opuestos a los prometidos en campaña. Si bien la elección de 1989 de Carlos Menem y la de 1990 de Alberto Fujimori representan casos paradigmáticos de gobernantes que traicionan lo prometido en campaña, en la mayoría de las democracias latinoamericanas existe ya un patrón de gobiernos camaleónicos. No sin indignación, a mediados de los años 90 el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hablaba de un nuevo monstruo latinoamericano: las democracias delegativas. El argumento más socorrido entre analistas y ciudadanos es simple: para que una democracia representativa funcione, los representantes deben cumplir con sus promesas de campaña y obedecer el mandato que los votantes expresan en las urnas. De lo contrario, la democracia corre el riesgo de convertirse en una farsa.

Adam Przeworski,
Susan Stokes y Bernard
Manin: ***Democracy,
Accountability and
Representation***,
Cambridge University
Press, Cambridge, 1999.

¿Es imperativo que los políticos cumplan a cabalidad con sus promesas de campaña para que podamos decir que una democracia representativa funciona de manera adecuada? ¿Es acaso posible hablar de una representación efectiva cuando los políticos adoptan plataformas y programas políticos distintos a los prometidos en campaña? Si fuera cierto que los políticos debieran estricta-

mente cumplir con lo prometido, ¿por qué el incumplimiento de las promesas de campaña no está tipificado como causa de juicio político o sustitución? ¿Por qué ninguna Constitución moderna contempla la figura de los mandatos imperativos?

En las democracias representativas, las elecciones son uno de los instrumentos privilegiados para que los ciudadanos hagan efectiva la representación de sus intereses en la esfera pública. Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin sugieren en su libro que las elecciones cumplen con un doble propósito: 1) sirven como el mecanismo a través del cual el ciudadano soberano, al seleccionar a sus representantes, emite su mandato, y 2) funcionan como el mecanismo mediante el cual los votantes castigan a los políticos en el poder, una vez concluido el periodo de gobierno. De esta distinción se desprenden dos concepciones distintas de la representación política: una que supone que los políticos deben cumplir cabalmente con el mandato emitido por *los electores* en las urnas y, otra que, más allá de las promesas de campaña, supone que *los representantes* deben adoptar políticas que a su entender serán positivamente juzgadas por los ciudadanos mediante el voto retrospectivo. En la primera visión, los políticos son simples ejecutores de las instrucciones emitidas por el soberano: la representación efectiva se materializa cuando el político adopta las medidas prometidas en campaña. En la segunda, los políticos son ejecutores con mayores márgenes de acción: la representación cristaliza cuando los gobernantes adoptan las políticas más favorables para los votantes, en espera de que al final del periodo de gobierno, los ciudadanos premien los buenos resultados en las urnas.

La visión de la representación como la simple ejecución del mandato ciudadano expresado en las urnas enfrenta cuatro problemas que, paradójicamente, la convierten en una visión débil de la representación. Se trata de las mismas razones por las cuales los mandatos imperativos han prácticamente desaparecido de todas las constituciones en las democracias modernas.

En principio, ni los votantes ni los políticos cuentan con suficiente información para elaborar un contrato detallado sobre el quehacer del gobierno en cuatro o seis años de mandato. Como lo demuestra la experiencia soviética, los planes quinquenales se violaban desde el primer mes de ejecución. Además de carecer de información, como lo argumentan magistralmente los Federalistas, los votantes suelen ser presa de pasiones circunstanciales, particularmente en épocas electorales. Las preferencias de los electorados cambian: son, de hecho, endógenas al proceso político. Y lo que ayer parecía el camino correcto, hoy puede pare-

cer el equivocado. Pero así como las preferencias de los ciudadanos están sujetas a cambios, el contexto económico, político, social e internacional bajo el cual se lleva a cabo una elección suele cambiar una vez iniciado el periodo de gobierno. Un curso de acción signado en las urnas en un año determinado, puede ser muy perjudicial para el mismo electorado si las circunstancias se modifican en meses o años subsecuentes. Por último, uno de los principales problemas en un sistema basado en la división de poderes es que no siempre es claro cuál es el verdadero mandato de un electorado: cuando los votantes ejercen el voto diferenciado, es decir votan por el partido X para ocupar el poder Ejecutivo y por el partido Y para el Legislativo, la claridad del mandato es difusa.

La visión de la representación como la acción de gobierno guiada por el eventual juicio retrospectivo de los votantes subsana solo parcialmente algunos de los problemas que enfrenta la visión del mandato. Subsisten, sin embargo, los problemas perennes asociados al hecho paradójico de que en las democracias modernas los soberanos no gobiernen.

Bajo esta concepción de la representación se asume que los políticos en su ejercicio de gobierno anticipan el voto retrospectivo que los electores emitirán al final del periodo de gobierno. Las acciones de gobierno están guiadas por las percepciones de los políticos sobre el eventual juicio que los votantes harán sobre los resultados de las políticas adoptadas. Los dos supuestos básicos en esta concepción de la representación es que no siempre los ciudadanos saben cuál es el mejor curso de acción para elevar sus niveles de bienestar y que los gobernantes suelen tener mayor información que los ciudadanos. Por ello, cuando los políticos «traicionan» el mandato emitido en las urnas, no siempre lo hacen por obedecer intereses particulares contrarios al ciudadano. Si lo prometido en campaña puede ser contraproducente para el electorado y por tanto para la probabilidad de que el político se mantenga en el poder, los gobernantes cambiarán el curso de acción, sin con ello debilitar necesariamente la representación democrática. Con frecuencia los votantes premian los buenos resultados, incluso si éstos son producto de políticas opuestas a las prometidas en campaña. A decir de Przeworski, Manin y Stokes, «un gobierno puede ser representativo incluso si no obedece el mandato expresado en las urnas y, de la misma manera, puede ser poco representativo si obedece el mandato». A final de cuentas, los electores suelen estar más interesados en resultados que en instrumentos de política. El problema, sin embargo, es que frecuentemente los votantes carecen de la suficiente información para premiar o castigar a quienes son responsables de los aumentos o caídas en sus niveles de bienestar individual. A sabiendas de esto, los políticos tienen incentivos para esconder

o falsear la información¹. En un sistema electoral competitivo, una de las tareas centrales de la competencia electoral es que entre políticos rivales se denuncien los engaños durante las campañas electorales.

La mayor parte de los giros en política macroeconómica que se han verificado en América Latina en los últimos años no son, según Susan Stokes, señal inequívoca de que la representación democrática en nuestros países es un mero engaño pequeño burgués. Si bien estos giros violan los «mandatos» emitidos en las urnas, los políticos lo hacen por tres razones probadas empíricamente: 1) las condiciones cambian una vez en el poder y los gobernantes cambian de curso de acción para evitar el castigo emitido por el voto retrospectivo de los electores al final del periodo; 2) al adoptar paquetes económicos distintos a los prometidos en campaña, los políticos sabían que el electorado era igualmente escéptico sobre la efectividad de las políticas populistas y de las neoliberales: esto abría una ventana de oportunidades para apostar a los efectos positivos de apartarse de lo prometido; y 3) la mayoría de los gobiernos que se desvían de sus promesas de campaña, lo hacen cuando no tienen mayorías en el poder Legislativo. La experiencia latinoamericana en materia de giros en la política económica sugiere que el voto retrospectivo de los votantes ha sido favorable para los gobiernos que «traicionan» su mandato solo cuando, a juicio del electorado, los resultados de las nuevas políticas adoptadas sean superiores a la traición. Si los resultados son negativos, la traición del mandato es severamente castigada. Esto habla de electorados pragmáticos que están más interesados por resultados que por principios.

Las plataformas y promesas de campaña son, en principio, el guión a partir del cual candidatos y votantes hacen sus primeros compromisos en la escena electoral. Sin embargo, querer convertir las promesas de campaña en un contrato ineludible puede resultar contraproducente para la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos. Los intereses y las circunstancias cambian y los mandatos unívocos son cada vez menos frecuentes en las plurales sociedades modernas. Es entendible que en sistemas políticos en donde se prohíbe la reelección inmediata en puestos de elección popular, el énfasis de la representación se ponga en el cumplimiento puntual de las promesas de campaña. El meollo del asunto, sin embargo, tendría que estar en fortalecer los mecanismos institucionales (p. ej. la reelección) y los prerrequisitos sociales (p. ej. educación) que permiten que los votantes sean capaces de obligar a los políticos a rendir cuentas, mediante el uso efectivo del voto (el castigo) retrospectivo. El texto de Przeworski, Manin y Stokes invita a pensar que en lugar de tratar de amarrar a los representantes populares a las promesas he-

chas en campaña, valdría la pena introducir una agenda de reformas institucionales que permitan un uso más ágil y efectivo del poder ciudadano para inducir la representación efectiva mediante una auténtica rendición de cuentas. El libro invita también a pensar en los prerequisites sociales, educativos, de ingreso e independencia ciudadana, para que los votantes no sean presa fácil del clientelismo, la coerción o del engaño por parte de los políticos.

Con frecuencia el debate intelectual sobre el funcionamiento de la democracia en América Latina está teñido de fuertes dosis de psicologismo y culturalismo. Es moneda de uso corriente entre intelectuales y analistas latinoamericanos el afirmar que nuestras democracias son democracias sin demócratas. La gran patología de las democracias latinoamericanas pareciera ser la ausencia de virtudes cívicas entre gobernantes, la ausencia de grandes estadistas. Como se desprende de los capítulos de *Democracy, Accountability and Representation*, el buen funcionamiento de los gobiernos democráticos no depende de la psicología ni de las convicciones de los gobernantes. El funcionamiento de las democracias es un problema de instituciones efectivas. El problema no es encontrar al Roosevelt, al Churchill, al Mandela, al Adolfo Suárez latinoamericano. Madison lo sabía: «Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún tipo de control gubernamental, ni interno ni externo, sería necesario». Pero como ninguna sociedad está gobernada por ángeles, sino por hombres y mujeres con intereses y pasiones, los Federalistas idearon una fórmula eficaz: arreglos institucionales para contraponer las ambiciones humanas. Más que esperar el advenimiento de grandes estadistas, el buen funcionamiento de las democracias depende de que los ciudadanos dispongan de las capacidades y de los mecanismos adecuados para incentivar a los gobernantes—incluso al peor de los rufianes— a representar los intereses de los ciudadanos en aras de su propio interés. No es, pues, problema de voluntades, como solemos decir, sino de incentivos. No es Freud, es Madison.

Nota

1. Agradezco esta sugerencia a Carlos Elizondo.