

# Analizar la política

Comportamiento, instituciones y racionalidad

**Kenneth A. Shepsle**  
Prólogo y traducción de Gilles Serra



**CD**  
COLECCIÓN DOCENCIA

  
**CIDE**

# Analizar la política

Comportamiento, instituciones y racionalidad

**Kenneth A. Shepsle**

Prólogo y traducción de Gilles Serra



**CD**  
COLECCIÓN DOCENCIA

  
**CIDE**



¿ Por qué tenemos el tipo de gobierno que tenemos? ¿Cómo llegaron nuestros políticos al poder? ¿Cómo se diseñan las leyes y demás políticas públicas en un país? ¿Cuándo podemos esperar que dos países cooperen o más bien entren en conflicto? ¿Cuáles son las ambiciones políticas de los jueces, los burócratas, los legisladores? ¿Por qué es tan difícil que los ciudadanos y los votantes nos organicemos para participar activamente en la política? Estas preguntas son cardinales para entender cómo está organizada la sociedad en la que vivimos. Este libro nos ayuda a contestarlas con conceptos, herramientas y explicaciones de la ciencia política moderna. Kenneth Shepsle nos presenta la manera lógica y matemática de analizar los fenómenos políticos según el enfoque llamado elección racional (er), o rational choice en inglés. El autor, quien ha sido por décadas una de las autoridades intelectuales de este enfoque analítico, logra exponer con gran claridad y sencillez sus conceptos y teorías principales. En todo momento ilustra los importantes conceptos abstractos con ejemplos de política contemporánea. Como parte de la Colección Docencia del cide, contamos ahora con una traducción al español hecha por uno de nuestros profesores-investigadores del libro de texto de Shepsle que ha sido popular alrededor del mundo.

La política puede llegar a ser bastante compleja. Quienes detentan el poder y quienes buscan obtenerlo dependen unos de otros creando constantemente situaciones de conflicto o cooperación. Las reglas del juego dependen del contexto institucional y legal, así como de las normas no escritas. Entender la conducta de los actores políticos permite que los ciudadanos seamos capaces de pedirles cuentas. Confiamos en que este libro permita al lector adquirir maneras nuevas y rigurosas de analizar la política.

### **Kenneth A. Shepsle**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Rochester, es profesor de Gobierno y miembro fundador del Instituto de Ciencias Sociales Cuantitativas de la Universidad de Harvard. Fue, además, miembro nacional de la Institución Hoover y miembro del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento, ambos pertenecientes a la Universidad de Stanford. De 1995 a 1998 fue director del Departamento de Gobierno en Harvard. Ha escrito numerosos artículos sobre teoría política formal, legislaturas, política pública y economía política. Sus investigaciones actuales se centran en modelos formales de instituciones políticas y políticas intergeneracionales.



# Analizar la política: Comportamiento, instituciones y racionalidad

Kenneth A. Shepsle

Prólogo y traducción de Gilles Serra

**CD**  
COLECCIÓN **DOCENCIA**

  
**CIDE**



Segunda edición, 2016

---

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Shepsle, Kenneth A.

Analizar la política: Comportamiento, instituciones y racionalidad / Kenneth A. Shepsle; prólogo y traducción de Gilles Serra. – México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.

Segunda edición  
Colección: Docencia

452 p.; 23 cm.

Incluye referencias bibliográficas e índice analítico

ISBN impreso: 978 607 9367 94 7

ISBN digital: En trámite

1. Political science  
I. Serra, Gilles

JA71 S43518 2016

---

Título original en inglés: *Analyzing politics: Rationality, behavior, and institutions*  
D.R. © 2010, 1997 by W.W. Norton & Company, Inc.

Primera edición en español, Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*, trad. Mario Zamudio, México, Taurus-CIDE, 2005

Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios  
Ilustración de portada: Fabricio Vanden Broeck

D.R. © 2016, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu) [editorial@cide.edu](mailto:editorial@cide.edu)

[www.LibreriaCide.com](http://www.LibreriaCide.com)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor

La transformación a libro electrónico del presente título fue realizada por  
Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2017.

+52 (55) 52 54 38 52

[contacto@ink-it.ink](mailto:contacto@ink-it.ink)

[www.ink-it.ink](http://www.ink-it.ink)

# Índice

## Agradecimientos para la segunda edición

Prólogo: La elección racional para analizar la política en el mundo de habla hispana, Gilles Serra

## PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

### Capítulo I. No es gran ciencia, pero...

I.1. ¿Una ciencia de la política?

I.2. Modelos y teorías

I.3. La política

### Capítulo II. Elección racional: El modelo de preferencia

II.1. Preliminares

II.2. Motivación

II.3. La lógica sencilla de las preferencias y las decisiones

II.4. Paradigma de la maximización

II.5. Incertidumbre ambiental y creencias

II.6. Conclusión

## SEGUNDA PARTE: DECISIÓN GRUPAL

Capítulo III. Iniciando el análisis de la decisión grupal

III.1. Un ejercicio de calentamiento

III.2. Un ejemplo modificado

### Capítulo IV. Decisión grupal y la regla de la mayoría

IV.1. Mayorías cíclicas

IV.1.1. La paradoja de Condorcet

IV.1.2. Mayorías cíclicas y “división del dinero”

IV.2. El teorema de Arrow

IV.2.1. El teorema de Arrow: los supuestos

IV.2.2. El teorema y su significado

IV.3. El teorema de Arrow y la regla de la mayoría

IV.4. Restricciones a las condiciones de Arrow

IV.4.1. Condición del pico único

IV.4.2. Restricción de valor

[IV.5. Conclusión: Lo ilusorio de la claridad colectiva](#)

## **[Capítulo V. Modelos espaciales de la regla de la mayoría](#)**

[V.1. Formulación espacial](#)

[V.1.1. La geometría sencilla de la regla de la mayoría](#)

[V.1.2. La geometría \(ligeramente\) más complicada de la regla de la mayoría](#)

[V.2. Aplicaciones](#)

[V.2.1. Elecciones espaciales](#)

[V.2.2. Modelos espaciales de legislaturas](#)

[V.2.3. Extensiones multidimensionales](#)

[V.3. Conclusión](#)

## **[Capítulo VI. Comportamiento estratégico: Sofisticación, tergiversación y manipulación](#)**

[VI.1. Previsión racional](#)

[VI.2. Manipulación](#)

[VI.3. Voto sofisticado](#)

[VI.4. Voto estratégico](#)

[VI.5. Herestética](#)

[VI.6. Conclusión](#)

## **[Capítulo VII. Métodos de votación y sistemas electorales](#)**

[VII.1. Métodos de votación](#)

[VII.1.1. El problema de los métodos de votación: ¡Pueden afectar el resultado!](#)

[VII.1.2. Reflexionando sobre los métodos de votación](#)

[VII.2. Sistemas electorales](#)

[VII.2.1. Observaciones generales](#)

[VII.2.2. Sistemas de mayoría relativa: El primero \(o los primeros\) en cruzar la meta](#)

[VII.2.3. Equilibrio en los sistemas de mayoría relativa](#)

[VII.2.4. Un sistema de mayoría relativa muy inusual: El voto único transferible \(VUT\)](#)

[VII.2.5. Representación proporcional](#)

[VII.2.6. Representación contra gobernabilidad: La representación proporcional \*versus\* la mayoría relativa](#)

## **[Resumen de la segunda parte](#)**

## **[TERCERA PARTE: COOPERACIÓN, ACCIÓN COLECTIVA Y BIENES PÚBLICOS](#)**

### **[Capítulo VIII. Cooperación](#)**

[VIII.1. ¿Cómo sería un mundo sin cooperación?](#)

[VIII.2. El caso más sencillo: Cooperación entre dos personas](#)

[VIII.3. Complicando el caso sencillo: Cooperación entre dos personas con jugadas repetidas](#)

[VIII.4. Mecanismos alternos para provocar la cooperación](#)

[VIII.4.1. Valores interiorizados](#)

[VIII.4.2. Obligación externa al cumplimiento](#)

[VIII.5. Conclusión preliminar](#)

### **[Capítulo IX. ACCIÓN COLECTIVA](#)**

[IX.1. El grupo como base de la política](#)

[IX.2. Explicaciones de la cooperación](#)

[IX.2.1. La acción colectiva como cooperación entre múltiples personas](#)

[IX.2.2. Cooperación y coordinación entre múltiples personas](#)

[IX.3. La lógica de la acción colectiva de Mancur Olson](#)

[IX.3.1. La teoría de Olson del producto derivado y la acción colectiva en gran escala](#)

[IX.3.2. Emprendedores políticos](#)

[IX.3.3. Ideología política y sistemas de creencias](#)

[IX.4. Teorías del voto y acción colectiva](#)

**[Capítulo X. Bienes públicos, externalidades y propiedad comunal](#)**

[X.1. Definición de los términos](#)

[X.2. Bienes públicos y política](#)

[X.3. Oferta pública](#)

[X.4. Externalidades](#)

[X.5. El problema de los bienes comunes](#)

[X.6. Conclusión](#)

**[CUARTA PARTE: INSTITUCIONES](#)**

**[Capítulo XI. Observaciones generales sobre las instituciones](#)**

[XI.1. Un marco para estudiar las instituciones](#)

[XI.1.1. División del trabajo y procedimiento regular](#)

[XI.1.2. Especialización del trabajo](#)

[XI.1.3. Jurisdicciones](#)

[XI.1.4. Delegar y vigilar](#)

[X.2. Conclusión](#)

**[Capítulo XII. Legislaturas](#)**

[XII.1. Cooperación entre legisladores](#)

[XII.2. Los problemas fundamentales](#)

[XII.2.1. Ciclos de mayorías](#)

[XII.2.2. Concordancia entre influencia e intereses](#)

[XII.2.3. Información](#)

[XII.2.4. Acatamiento](#)

[XII.3. Estructura y procedimiento legislativos](#)

[XII.3.1. División jurisdiccional y especialización del trabajo](#)

[XII.3.2. Delegación de autoridad jurisdiccional](#)

[XII.3.3. Monitoreo y control](#)

[XII.4. Liderazgo y coordinación](#)

[XII.5. Conclusión](#)

**[Capítulo XIII. Burocracia y relaciones intergubernamentales](#)**

[XIII.1. Relaciones intergubernamentales I: Burócratas maximizadores de su presupuesto y un patrocinador legislativo pasivo](#)

[XIII.1.1. Consideraciones sobre los motivos](#)

[XIII.1.2. El modelo de Niskanen](#)

[XIII.1.3. Variaciones sobre el modelo de Niskanen](#)

[XIII.2. Relaciones intergubernamentales II: Negociación bilateral](#)

[XIII.3. Relaciones intergubernamentales III: Agentes y principales](#)

[XIII.3.1. Relaciones agente-principal](#)

[XIII.4. Desliz de las agencias](#)

[XIII.4.1. Explotación presupuestaria](#)

[XIII.4.2. Deriva burocrática](#)

[XIII.4.3. Captura de la burocracia](#)

[XIII.4.4. Deriva de la coalición](#)

[XIII.5. Conclusión](#)

**[Capítulo XIV. Liderazgo](#)**

[XIV.1. El líder como agente](#)

[XIV.2. El líder como formulador de la agenda](#)

[XIV.3. El líder como emprendedor](#)

[XIV.4. Reputación y liderazgo](#)

[XIV.5. Conclusión](#)

**[Capítulo XV. Tribunales y jueces](#)**

[XV.1. Tribunales: Una breve perspectiva general](#)

[XV.1.1. Resolución de disputas](#)

[XV.1.2. Coordinación](#)

[XV.1.3. Interpretación de las reglas](#)

[XV.2. ¿Quiénes son los jueces y qué quieren?](#)

[XV.2.1. Analogía con la actividad sin fines de lucro](#)

[XV.2.2. Analogía con ir a votar en elecciones](#)

[XV.2.3. Analogías con ser espectador y ser jugador](#)

[XV.2.4. Entonces, ¿qué quieren los jueces?](#)

[XV.2.5. Legisladores con toga](#)

[XV.3. Tribunales y relaciones intergubernamentales](#)

[XV.4. Conclusión](#)

**[Capítulo XVI. Gobierno de gabinete y democracia parlamentaria](#)**

[XVI.1. Marco parlamentario](#)

[XVI.1.1. Arreglos electorales](#)

[XVI.1.2. Arreglos gubernamentales](#)

[XVI.1.3. Proceso de formación del gobierno](#)

[XVI.2. Una variedad de tipos de gobierno](#)

[XVI.3. Analizando la formación del gobierno](#)

[XVI.3.1. El ejemplo alemán: La organización básica](#)

[XVI.3.2. El ejemplo alemán \(continuación\): Preferencias de los partidos y preferencias mayoritarias](#)

[XVI.3.3. Conclusión del ejemplo alemán: Equilibrio en la formación del gobierno](#)

[XVI.4. Conclusión](#)

**[Capítulo XVII. Lecciones finales](#)**

**[Bibliografía](#)**

**[Índice analítico](#)**

*A la memoria de mis padres,  
Philip y Edythe Shepsle*

## Agradecimientos para la segunda edición

La primera edición de este libro, *Analyzing Politics*, apareció hace más de una década. Consiste en un refinamiento de las clases que imparto para la materia Análisis Social 46 en la Universidad de Harvard, curso que, pese al tiempo transcurrido, aún se ofrece. Estoy en deuda con los muchos estudiantes que a lo largo de los años me han llevado a pensar arduamente sobre cómo se debe analizar la política y cuál es la mejor manera de motivar a los demás para hacerlo. Espero que los frutos de esta reconsideración hagan de ésta no sólo una nueva sino también una mejorada edición.

Estoy también en deuda con los asistentes de cátedra que han colaborado conmigo en este curso en Harvard. Varios son hoy académicos destacados por derecho propio. Entre ellos están Christopher Afendulis, Alison Alter, Matthew Blackwell, Mark Bonchek, Ethan Bueno de Mesquita, Eric Dickson, Sven Feldmann, James Fowler, Sean Ingham, Miriam Jorgensen, Michael Kellermann, Steve Kafka, Iain Osgood, Shana Rose, Alexander Schuessler, Gilles Serra, Melissa Thomas y Robert Van Howeling. Iain Osgood ha hecho una espléndida labor al ayudarme a añadir preguntas de discusión y problemas a los capítulos de esta nueva edición. Un sitio web para instructores protegido con contraseña contiene las respuestas (véase [www.norton.com/instructors](http://www.norton.com/instructors)).<sup>1</sup> Ambos hemos trabajado también en la producción de las secciones llamadas “Rincón experimental” que se encuentran en varios capítulos de esta edición.

De igual forma, permítanme agradecer a los varios lectores que me han contactado a través de los años con preguntas y sugerencias, varias de las

cuales han merecido un lugar en el presente volumen. He intentado otorgarles reconocimiento mediante pies de página en las partes relevantes.

El Departamento de Gobierno de Harvard y su Instituto para Ciencia Social Cuantitativa han sido mi casa por más de dos décadas. Además de ser lugares intelectualmente estimulantes, repletos de personas inteligentes, ambiciosas y alentadoras, me han proporcionado varias oportunidades y ocasiones para “analizar la política” como participante-observador — especialmente cuando fungí como director del Departamento de Gobierno de Harvard—. He aprendido mucho sobre política, a veces en carne propia, al estar aquí.

Mi esposa, Rise, ha estado siempre a mi lado. Su apoyo y amor son los ingredientes esenciales de mi vida, y me han facilitado el privilegio de escribir, pensar y enseñar, por lo que estoy eternamente agradecido.

Kenneth A. Shepsle,  
Universidad de Harvard

<sup>1</sup> Dichas respuestas en la página de W.W. Norton están en inglés y no han sido traducidas al español [Nota del traductor].

# Prólogo: La elección racional para analizar la política en el mundo de habla hispana

Gilles Serra\*

## RELEVANCIA DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SUS ESTRATEGIAS

La política puede llegar a ser bastante compleja. Son muchos los actores políticos que tratan de tener influencia en las decisiones gubernamentales con objetivos muy diversos e incluso contradictorios. Jefes de Estado, legisladores, jueces y militares son algunos de los funcionarios públicos que buscan incidir en los procesos gubernamentales. También existe un sinnúmero de actores no gubernamentales —votantes, organizaciones de la sociedad civil (osc), empresarios, sindicatos y demás— que intentan dejar huella en su país y en los países vecinos. Los actores con ambiciones políticas siempre enfrentan contextos complicados que requieren estrategias bien diseñadas, por lo que en todo momento deben calcular lo mejor posible el uso de sus recursos de acuerdo con sus metas. Para complicar las cosas, los actores políticos interactúan entre sí. En efecto, aquellos que ostentan el poder y aquellos que buscan obtenerlo dependen unos de otros y crean constantemente situaciones de conflicto o cooperación. Las reglas del juego de esta interacción dependen del contexto institucional y legal, así como de las normas no escritas que regulan el proceso político. Esto hace de la política un ámbito complejo cuyos procesos no son siempre fáciles de comprender —y sin embargo es importante hacerlo—. La comprensión de los procesos políticos es

necesaria si queremos adquirir una visión completa del mundo en el que vivimos. Además, entender la conducta de los actores políticos permite que los ciudadanos seamos capaces de pedirles cuentas.

El enfoque de la *elección racional*, que es la materia de esta obra, ofrece conceptos y métodos para entender estas complejidades. Este libro está dirigido a aquellos lectores, en especial los estudiantes universitarios, que quieren adquirir nuevas herramientas intelectuales para analizar la política de forma rigurosa con base en la investigación académica moderna. En él se presenta una manera específica de pensar acerca de los fenómenos políticos que proviene de la tradición llamada elección racional (ER), o *rational choice* en inglés. El autor, Kenneth Shepsle, ha sido durante muchos años una de las autoridades morales e intelectuales de este enfoque en la ciencia política, lo cual explica en buena medida el éxito que ha tenido la versión en inglés de su libro. En efecto, año con año, numerosos maestros alrededor del mundo lo escogen para asignarlo a sus alumnos como una introducción muy popular a estos temas. El profesor Shepsle proporciona una amplia explicación de lo que es la elección racional, así como sus virtudes como enfoque para analizar la política en general, por lo que yo no me extenderé en eso. El objetivo principal de este prólogo es enfatizar específicamente el valor que puede tener este enfoque para estudiar la política en los países de la región iberoamericana, lo cual motivó la traducción de este libro al español. A manera de síntesis, simplemente diré que la elección racional entiende los fenómenos políticos como interacciones entre actores políticos ambiciosos que entran en situaciones de cooperación o conflicto; su objeto de estudio son las decisiones que toman dichos actores cuando buscan optimizar sus escasos recursos en la búsqueda de sus múltiples objetivos, y se concentra en estudiar aquellas interacciones y decisiones cuyas consecuencias afectan a toda una comunidad.

Cabe mencionar, por supuesto, que existen otras tradiciones valiosas y bien establecidas en ciencia política que parten de premisas distintas. A mi manera de ver, así como la de muchos politólogos de las nuevas generaciones, los diferentes enfoques y metodologías que prevalecen en las ciencias sociales no son necesariamente sustitutos unos de otros, sino más

bien son complementos que se enfocan en diferentes aspectos de los mismos fenómenos. Instruirse en cada una de las tradiciones metodológicas permite al investigador escoger la que más conviene a su pregunta específica. Esto lleva de manera muy constructiva a reflexionar acerca de qué áreas de investigación son las más propicias para cada tradición metodológica. Shepsle hace esto mismo cuando revisa detenidamente varias críticas que se pueden hacer a la ER, sobre todo a su supuesto principal sobre el comportamiento esperado de los actores políticos y de los seres humanos en general, a saber, que sus decisiones serán *racionales*.<sup>1</sup> Aceptar estas críticas no implica que uno deba desilusionarse de la elección racional o incluso desestimarla. El autor argumenta más bien que lo pertinente es acotar su ámbito de estudio a los casos que mejor se acoplan a sus supuestos. También es propio de toda tradición intelectual científica mejorar sus premisas conforme surja nueva evidencia empírica.

Así, la definición de racionalidad que usa este libro abarca situaciones más realistas que la usada originalmente cuando nació la elección racional décadas atrás. Resumiendo lo que explicará el libro de manera más detenida, el supuesto fundamental de la ER en su versión moderna es que los individuos tienen preferencias coherentes y usan sus recursos de manera óptima. El enorme aparato teórico que ha desarrollado la ER busca predecir el comportamiento de este tipo de individuos, a los que se les llama *maximizadores* por el hecho de que buscan conseguir el resultado que está en lo más alto de sus preferencias. Si la situación que queremos estudiar cumple estos supuestos de manera razonable, es decir aproximada, entonces podemos usar las técnicas de la ER para analizarla y descubrir algo interesante.

Resulta que el comportamiento humano se apega con frecuencia a estos supuestos, por lo que la ER ha tenido desde su nacimiento un gran campo de aplicación; prueba de ello es el florecimiento del que ha gozado en diversas disciplinas, como la biología, la economía, la sociología e incluso la antropología. En ciencia política, como demostrará este libro, la ER ha hecho aportaciones importantes a un gran número de ámbitos, como el estudio de las instituciones políticas.<sup>2</sup> La ER también ha sido

particularmente útil para estudiar lo que Shepsle llama la política “con p minúscula” y que se refiere al comportamiento político que surge en la oficina, en la escuela e incluso en la familia: éstos también son ámbitos de negociaciones, liderazgos, conflictos y cooperación. La interacción entre miembros de estos grupos de corte más cotidiano también resulta en la creación de reglas para la toma de decisiones grupales, y dichas reglas pueden variar en su grado de democracia o autoritarismo. La ER puede ayudar a entender y predecir las estrategias y las reglas en este mundo de la política con p minúscula.

A pesar de las múltiples contribuciones que ha tenido la ER en la ciencia política de habla inglesa, aún es poco lo que se conoce en muchos países de habla hispana. Lo mismo notaron los académicos argentinos Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi al reflexionar acerca de la recepción de esta perspectiva en América Latina:

En las últimas décadas se ha producido un renacimiento del campo de la economía política [...] El enfoque de la acción racional se presenta cada vez más dentro de la ciencia política como una alternativa teórica capaz de brindar un marco unificado de análisis para identificar regularidades empíricas en el comportamiento humano [...] Pese al gran desarrollo que ha tenido este campo de análisis, la gran mayoría de estos estudios no están traducidos al castellano. Por estar disponibles sólo en sus idiomas originales, muchos de ellos no han tenido aún una adecuada recepción en los países de habla hispana (Saiegh y Tommasi, 1998).

Estos autores ofrecieron algunas explicaciones posibles para la lenta diseminación que ha tenido la ER entre los académicos latinoamericanos. Quisiera resaltar una de esas explicaciones que, después de casi veinte años, me parece que sigue vigente. Se trata de cierta suspicacia que parece existir hacia una metodología que nació en países desarrollados, con el supuesto de que su origen la inhabilita para estudiar la problemática de los países en vías de desarrollo. Saiegh y Tommasi describen esta suspicacia de la siguiente manera:

Durante mucho tiempo se argumentó que el enfoque de la acción racional no podía ser aplicado exitosamente en la región debido a las características idiosincrásicas de nuestros países. El argumento era que el comportamiento de los actores de los países centrales era “diferente” al de los latinoamericanos (Saiegh y Tommasi, 1998).

Ésta es precisamente la duda sobre la ER que quisiera tratar de despejar en este prólogo. Por ser una teoría que nació y se desarrolló sobre todo en países anglosajones, ¿es imposible o inútil tratar de utilizar sus conceptos y herramientas metodológicas para esclarecer algunos fenómenos de regiones distintas? Mi opinión es que no. Me parece que este enfoque puede tomarse como un paquete de herramientas generales que pueden ser útiles en cualquier región —de hecho así es como las va a presentar Shepsle—. Es cierto que, de manera circunstancial, la mayor parte de la ER ha versado sobre temas estadounidenses y europeos; por eso los ejemplos de este libro de texto provienen en su gran mayoría de estas regiones. Sin embargo quisiera argumentar que los conceptos que enseña este libro tienen un carácter más abstracto, de tal manera que podrían potencialmente aplicarse en cualquier otro país. Para dar sustento a esta aseveración, quisiera ofrecer un ejemplo cuyo tema es la democratización de los regímenes autoritarios. A continuación describo un modelo teórico en la tradición de la ER que ha influido en el mundo académico. Su buena recepción en la academia internacional se debe en gran medida a las intuiciones innovadoras que logró aportar acerca de las transiciones democráticas en varias regiones incluyendo América Latina; así como a la consistencia que tiene dicha teoría con muchas observaciones empíricas y estudios estadísticos.

### **UN EJEMPLO: LA RACIONALIDAD DE LAS REVOLUCIONES Y LAS DEMOCRATIZACIONES**

No hay mejor manera de ilustrar la utilidad de estas herramientas que poniéndolas en práctica. Un tema de gran relevancia en ciencia política, sobre todo en política comparada, es el de la democratización. Shepsle no aborda ese tema, ¿pero es posible analizarlo con las herramientas que nos presenta su libro? Si contemplamos los supuestos de la ER tal como los describí aquí arriba, es fácil imaginar que varios aspectos de las transiciones democráticas los cumplen de manera razonable. Así lo pensaron los investigadores Daron Acemoglu y James Robinson cuando usaron la lógica

de la ER para escribir su libro *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (2005). Los autores elaboraron una teoría que relaciona diversas variables económicas, legales y sociales con el advenimiento de la democracia y su eventual consolidación. Su objetivo fue explicar varios patrones empíricos que parecen haberse repetido en muchos países de América Latina, Asia, África y otras regiones. Para ello desarrollaron un modelo único que buscó reflejar la dinámica de estas regiones. En ese sentido, su proyecto se inserta en la agenda que tienen muchos politólogos y economistas de elaborar teorías generales que traten de explicar el mayor número posible de casos de manera unificada y consistente. Estos politólogos y economistas con frecuencia expresan sus teorías mediante un “modelo matemático” en el sentido que lo usa Shepsle en este libro: un modelo es una simplificación estilizada de un fenómeno complejo de interés cuyo objetivo es proveer intuiciones y corazonadas acerca de dicho fenómeno.<sup>3</sup>

Para ilustrar cómo puede usarse la modelación matemática en el estudio de la democratización, aquí presento brevemente la teoría de Acemoglu y Robinson (2005). Para ilustrar la dinámica que ellos consideran más fundamental en las transiciones democráticas (por lo menos en aquellos países que consideran), los autores se enfocan en unos cuantos elementos teóricos e ignoran el resto de los detalles del fenómeno. (¡Y yo simplifico aún más su teoría para exponerla en unos cuantos párrafos! Ellos contemplan más casos teóricos y validaciones empíricas de las que yo menciono aquí.) Las simplificaciones o “estilizaciones” que hacen los autores incluyen las siguientes.

Para Acemoglu y Robinson, la fuerza principal que anima el conflicto social es la distribución de recursos económicos. Siendo específicos, los grupos sociales luchan por demandar del gobierno políticas públicas que les sean benéficas materialmente. De particular importancia para la gente es el nivel de impuestos distributivos en el país: una tasa de impuestos alta permite que se redistribuya la riqueza de los que más tienen a los que menos tienen, mientras que una tasa baja permite que persista una situación de desigualdad. Si algún grupo social se siente explotado por otro, o se

siente excluido de los beneficios económicos en el país, puede recurrir a la fuerza para obtener violentamente mayores recursos. En esta teoría, la gente es “maximizadora” en el sentido de que tiene un objetivo claro (mejorar su bienestar económico) y busca alcanzarlo (toma decisiones para maximizar dicho bienestar). Si bien los individuos pueden tener preferencias ideológicas y morales, la premisa de los autores es que dichas ideologías serán secundarias comparadas con el intenso deseo de mejorar su situación económica, que es realmente lo que los anima a arriesgar sus vidas desafiando con violencia a un gobierno y su ejército.

En el modelo sólo hay dos jugadores que toman decisiones: la “élite”, que es un grupo reducido de individuos que posee la mayor parte de la riqueza, y el “pueblo”, que es un grupo grande de individuos en situación de pobreza. El país hipotético vive bajo un régimen autoritario en el que los ricos controlan el gobierno y por lo tanto determinan las políticas públicas. Sin embargo, los pobres tienen la capacidad de organizar una revolución para confiscar la mayor parte de la riqueza nacional; es decir, que en este modelo los jugadores principales son las clases sociales que entran en conflicto. (En una de las extensiones que yo no presento aquí, los autores incorporan a un tercer jugador: la “clase media”.) A decir de los mismos autores, esta manera de modelar matemáticamente el conflicto entre las clases sociales tiene similitud con la visión marxista de la sociedad. Sin embargo, los autores también la asimilan a las teorías más recientes de decisión grupal, tales como el trabajo de Mancur Olson, que explica las dificultades que enfrenta un grupo grande y heterogéneo para llevar a cabo una acción colectiva. Acemoglu y Robinson argumentan que hay momentos históricos, por ejemplo durante una crisis económica o política, en los que el pueblo puede vencer sus problemas de coordinación para llevar a cabo una revolución si así lo desea. Dan como ejemplo la guerra de las Malvinas, después de la cual el pueblo argentino estaba suficientemente harto y desilusionado para romper su problema de acción colectiva y potencialmente organizar una revuelta nacional. Como actor unificado, el pueblo representaba una amenaza creíble para la Junta Militar si no democratizaba el gobierno. Dicha amenaza fue suficiente para que la Junta

Militar accediera a la democratización sin necesidad de que se desatara una revolución en todo el país.

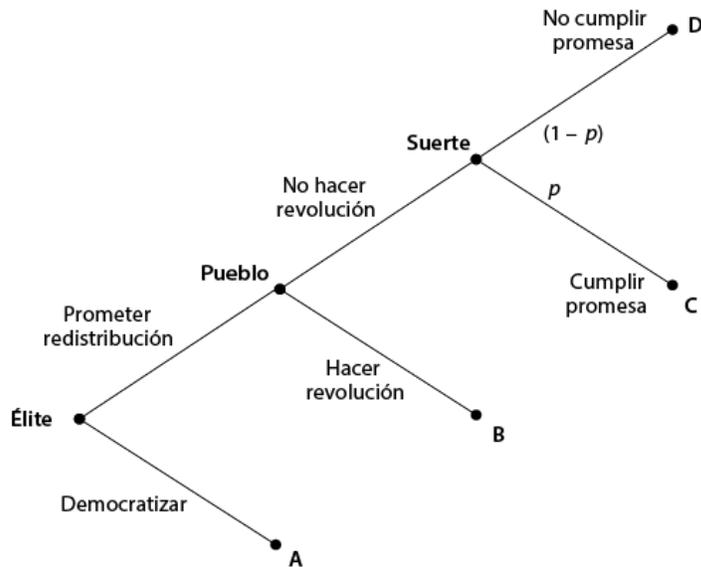
Otro elemento de la teoría es el tipo de régimen. Para simplificar, los autores suponen que sólo existen dos tipos de regímenes posibles: el *autoritarismo*, en que el gobierno es controlado por la élite rica puesto que no hay elecciones, y la *democracia*, controlada por el pueblo pobre puesto que hay elecciones en las que el *votante mediano* decide lo que hará el gobierno. Una característica importante del autoritarismo es que carece de instituciones de largo plazo que restrinjan el comportamiento explotador de las élites ricas. Sin democracia, la élite puede hacer promesas al pueblo, pero no existe ningún mecanismo que la obligue a cumplirlas. Por otro lado, al democratizar un país se escriben nuevas leyes y se crean nuevas instituciones que sí pueden servir como *tercero ejecutor* con la capacidad de castigar el incumplimiento de las promesas de la élite. Los autores proporcionan varios ejemplos de gobiernos autoritarios que ofrecieron concesiones a sus gobernados para evitar su revuelta; no obstante, en varios de estos casos los gobiernos incumplieron sus promesas después de haberse disipado la amenaza popular. En la segunda mitad del siglo XVIII, el Virreinato de la Nueva Granada introdujo impuestos y monopolios estatales con el fin de aumentar los ingresos fiscales para la Corona española. Esto generó un gran descontento entre la población que llevó a los más pobres, sobre todo a los indígenas, a organizar varias insurrecciones y motines que culminaron en la rebelión de los Comuneros de 1781. Ante un levantamiento numeroso, motivado y bien organizado, el virrey accedió a todas las demandas firmando una serie de capitulaciones en las que prometía la disminución de los impuestos y la derogación de los monopolios. Dichas promesas lograron desarticular el levantamiento puesto que un sector de los rebeldes las creyó. Estos rebeldes tuvieron confianza en el gobierno en parte porque el arzobispo sirvió de mediador y porque la rebelión insurgente había derrotado recientemente a la pequeña tropa del virrey en la región. Sin embargo, después de que los insurgentes regresaron a sus hogares, la Corona española desconoció las capitulaciones firmadas por el virrey y reinstauró los elevados impuestos; asimismo, mandó más

tropas para castigar a los líderes de la rebelión y evitar nuevos levantamientos. Tras el incumplimiento de estas promesas, aumentó la desconfianza que la población de la región tenía en las autoridades españolas, lo cual contribuyó al movimiento independentista más tarde.

Éste es un tema muy importante por lo que estos investigadores decidieron elaborarlo explícitamente en su teoría. El supuesto es que cuando la élite rica promete al pueblo pobre que va a redistribuir parte de la riqueza, dicha promesa tiene sólo una probabilidad  $p$  de ser cumplida mientras que con una probabilidad  $(1 - p)$  la élite incumplirá su promesa. En palabras sencillas, la variable  $p$  mide la *credibilidad* que tiene la élite ante el pueblo. Esta credibilidad, reflejada en la probabilidad  $p$ , depende de muchos factores aleatorios: la habilidad del gobierno para mantenerse unido, la disciplina de los distintos miembros de la élite, las tentaciones de romper la promesa, etc. En términos técnicos, la promesa de un régimen autoritario representa para el pueblo una *lotería* con pago incierto. Por otro lado, la democratización otorga certidumbre al pueblo puesto que se crean nuevas leyes y organismos que obligan al gobierno a redistribuir la riqueza.

## DIAGRAMA I

EL JUEGO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE ACEMOGLU Y ROBINSON



Con estos elementos puedo proceder a describir el “juego de la democratización“. El diagrama 1 describe las posibles secuencias de acciones así como sus resultados. En primera instancia, frente al temor de una revolución por parte del pueblo, los ricos deben tomar una de dos posibles decisiones: por un lado pueden democratizar al régimen escribiendo una nueva constitución que mande elecciones recurrentes con sufragio universal o, por otro, pueden simplemente prometer al pueblo que llevarán a cabo cierta redistribución de la riqueza. Si la élite escoge lo primero, abandona las decisiones de gobierno delegándolas a los ciudadanos mediante su voto. Si elige lo segundo, el pueblo debe decidir si se levanta en armas haciendo una revolución que derroque la dictadura oligárquica para instaurar una democracia por la fuerza o si se mantiene en paz. En el último caso, si no hay revolución, la élite debe enfrentar la promesa que hizo de redistribuir la riqueza, lo cual ya no está en sus manos: el tercer jugador llamado “suerte” decide que con probabilidad  $p$  la élite logra cumplir su promesa y que con probabilidad  $(1 - p)$  la élite cae en la tentación de romper su promesa.

Este juego puede llevar a cuatro resultados posibles, denominados  $A$ ,  $B$ ,  $C$  y  $D$ , que son los siguientes:

$A$ : Se crea la democracia por la vía pacífica. Los votantes escogen una alta tasa de impuestos redistributiva que el gobierno efectivamente lleva a cabo.

$B$ : Hay una revolución que provoca destrucción y costos elevados en todo el país. Los pobres confiscan la mayoría de los bienes de los ricos e instauran una democracia.

$C$ : La élite lleva a cabo una redistribución de la riqueza como concesión al pueblo por mantenerse en paz.

$D$ : Permanece el *statu quo* sin democracia y sin redistribución de la riqueza.

Si los actores pudieran escoger los resultados, dadas las descripciones que acabo de dar, sus preferencias serían las siguientes:

Orden de preferencias de la *élite*:  $D > C > A > B$

Orden de preferencias del *pueblo*:  $A > C > B > D$

Sin embargo, los actores no pueden escoger los resultados  $C$  o  $D$  directamente puesto que dependen de la suerte. Lo único que está en manos de los jugadores es decidir si le dan a la “suerte” la oportunidad de escoger entre ambos resultados. Específicamente, si la élite decide no democratizar, entonces el pueblo tiene la opción entre el resultado  $B$  o una lotería que llamaremos  $L$ . En concreto,  $L$  es la lotería que asigna la probabilidad  $p$  al resultado  $C$  y la probabilidad  $(1 - p)$  al resultado  $D$ . ¿Cómo son las preferencias del pueblo con respecto a la lotería  $L$ ? Pues en realidad depende de la *utilidad esperada* de  $L$ . Un valor alto de  $p$  quiere decir que la promesa de la élite tiene gran probabilidad de ser cumplida. En otras palabras, la élite tiene gran disciplina para cumplir lo que promete. En ese caso el pueblo va a preferir  $L$  a  $B$ . Por el contrario, un valor bajo de  $p$  quiere decir que la promesa de la élite tiene poca probabilidad de ser cumplida; en

otras palabras, la élite tiene gran tentación de romper sus promesas. En ese caso el pueblo va a preferir  $B$  a  $L$ .

Una vez especificados todos los elementos de este juego podemos hacernos la pregunta: ¿qué harán los jugadores? Para esto suponemos que los jugadores son “racionales” en el siguiente sentido: tanto los ricos como los pobres entienden la estructura del juego y son previsores, es decir, saben calcular las consecuencias de sus actos. Esto permite resolver el juego usando la *inducción hacia atrás*. El análisis tiene que dividirse en dos casos: el de alta credibilidad de las promesas de la élite y el de baja credibilidad. En ambos hay un solo resultado de equilibrio como predicción del juego, que se describe a continuación en el diagrama 2.

Se pueden formular varias conclusiones a partir de estos resultados teóricos. Para los autores, uno de los beneficios principales de la democratización es la creación de instituciones independientes que sí obliguen a los ricos a redistribuir sus recursos a los pobres. Según esta premisa, cuando una oligarquía carece de credibilidad porque no tiene contrapesos, sus promesas serán dudosas, por lo que el pueblo preferirá levantarse en armas en vez de seguir esperando una redistribución que probablemente no llegará. Al darse cuenta de que seguir haciendo promesas ha dejado de ser suficiente para mantener la paz, la élite de manera racional decidirá democratizar el gobierno para evitar una revolución inminente. Dichos argumentos suenan lógicos una vez que se analiza este juego, pero no habían sido prominentes en la investigación previa. Son argumentos innovadores que Acemoglu y Robinson lograron hacer de manera clara y precisa usando herramientas de la elección racional.

## DIAGRAMA 2

### LOS POSIBLES RESULTADOS DEL JUEGO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

<i>Credibilidad de la élite:</i>	<i>Predicción del comportamiento de la élite y del pueblo:</i>
Probabilidad $p$ grande (alta credibilidad)	<ul style="list-style-type: none"><li>• La élite no democratiza el gobierno.</li><li>• El pueblo no hace una revolución.</li></ul>

<i>Credibilidad de la élite:</i>	<i>Predicción del comportamiento de la élite y del pueblo:</i>
Probabilidad $p$ chica (baja credibilidad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La élite democratiza el gobierno.</li> <li>• Si la élite no hubiera democratizado el gobierno, el pueblo hubiera hecho una revolución.</li> </ul>

## **TRADUCIR ANALIZAR LA POLÍTICA**

Las recientes aplicaciones de la ER a temas de política comparada, como la resumida aquí arriba, nos han convencido a varios académicos de la utilidad que puede tener este enfoque para estudiar nuestras regiones respectivas. Contar con libros de texto en español que presenten este material a nivel introductorio puede servir para que un mayor número de analistas lo asimilen y lo aprovechen. Tenemos en mente sobre todo a los jóvenes estudiantes universitarios en América Latina y en España, ávidos por aprender técnicas y conceptos modernos que agudicen su análisis de la realidad. ¿Qué mejor manera de asegurar el adecuado desarrollo de una agenda de investigación que la de compartirla con las nuevas generaciones? Como mencioné arriba, existen otras teorías y metodologías largamente establecidas que han tenido aportaciones de enorme valor al entendimiento de lo político. Como parte natural del progreso académico, estas teorías y metodologías tradicionales podrían y deberían ser complementadas por las más nuevas. La ER comenzó a difundirse en la ciencia política en una época relativamente reciente, por lo que todavía le falta ganarse un lugar de igual prominencia que las teorías tradicionales, sobre todo en Latinoamérica. Como este libro tratará de demostrar, este enfoque puede enriquecer de manera sustantiva el conjunto de herramientas analíticas de los alumnos. Por la contribución que puede tener a la educación general en ciencias sociales, muchos creemos que la ER merece la oportunidad de florecer en la enseñanza académica de la región; en particular, merece que los cursos dedicados a su adecuado entendimiento en el salón de clase sean debidamente incluidos en la enseñanza curricular. Sólo así podrán estas ideas alcanzar su potencial mostrando lo que pueden realmente aportar al

estudio de nuestros países. En dicho esfuerzo, la traducción de esta obra busca aportar un granito de arena.<sup>4</sup>

Otra motivación para traducir esta obra fue contribuir al uso de conceptos politológicos en castellano. Con la globalización de la información, muchos conceptos de la jerga política en inglés se han popularizado alrededor del mundo. La prensa de habla hispana usa constantemente conceptos provenientes de la política anglosajona. Muchos de estos conceptos han sido traducidos de múltiples maneras distintas que coexisten en la lengua sin haber convergido en una traducción universalmente aceptada. Además, no todas las traducciones que podemos encontrar en el debate público han sido afortunadas. De manera comprensible, algunos autores usan un anglicismo o de plano usan el concepto en inglés poniéndolo en cursivas como salida pragmática a la falta de consenso con respecto a su traducción. Esto ha impedido un uso homogéneo y sistemático de muchas expresiones políticas entre expertos, intelectuales y analistas hispanoparlantes. Una traducción cuidadosa quizá ayude a homologar el uso de este tipo de términos y con ello contribuya a enriquecer la ciencia política de habla española.

Al traducir los conceptos presentados en este libro traté de ser lo más preciso posible; el texto contiene más de trescientos términos técnicos, los cuales he compilado en un índice analítico al final del libro. Una de las ventajas de las traducciones hechas por académicos especializados en el tema, en vez de traductores generales, es precisamente la comprensión que estos primeros pueden llegar a tener del término técnico al que se hace referencia.<sup>5</sup> Un ejemplo de los retos que pueden enfrentar los traductores con los términos de la ciencia política es la expresión *pork barrel project*. Como explica Shepsle, esta expresión se refiere a proyectos legislativos ineficientes que benefician a algunos distritos electorales particulares, pero ofrecen pocos beneficios a la nación como un todo.<sup>6</sup> Hacer una traducción literal no tendría sentido para los lectores en regiones de habla hispana (salvo en Puerto Rico, donde sí se usa la expresión “barril de tocino” en los procesos legislativos). Con frecuencia dicha expresión es traducida al castellano como “clientelismo”; esa traducción, sin embargo, me parece

inexacta: en ciencia política, generalmente se considera que el clientelismo condiciona explícitamente los proyectos a la promesa de apoyo electoral por parte del votante, lo cual no sucede de manera explícita con el *pork barrel*. Al no encontrar ninguna traducción en el dominio público que me convenciera, la que propongo en este libro es “proyecto local electorero”. Esta expresión refleja, desde mi punto de vista, la sustancia conceptual así como la naturaleza coloquial de la original en inglés.

Otra ilustración de lo que se puede perder en la traducción es el uso del concepto *first-past-the-post*. La mayoría de los traductores se inclinan por usar alguna definición técnica de este sistema electoral, tal como el “escrutinio uninominal mayoritario”. Si bien esto preserva la exactitud del significado, es una lástima perder la metáfora visualmente llamativa de la expresión en inglés. En sus orígenes, la expresión *first-past-the-post* buscó equiparar la contienda entre políticos a una carrera de caballos: con este sistema, el único ganador es el que lleva la delantera en la votación, de la misma manera que un caballo ganador es el que lleva la delantera en la pista. Mi propuesta es llamarlo un sistema del “primero en cruzar la meta”. Esta expresión preserva el dinamismo de la expresión en inglés, además de permitirme usar la expresión “los  $k$  primeros en cruzar la meta” cuando Shepsle habla de los sistemas de tipo “*k-past-the-post*”.

También es un reto traducir los conceptos técnicos de una teoría que no todos los traductores generales pueden conocer a profundidad. Por ejemplo, son pocos los que se habrán topado con la palabra *winset*. Dicha palabra no viene en ningún diccionario puesto que es de reciente creación: de hecho la popularizaron Kenneth Shepsle y Barry Weingast a principio de la década de 1980 con su investigación sobre el método de mayoría relativa en espacios multidimensionales (Shepsle y Weingast 1981). Es de esperar que un traductor con nociones generales en ciencias sociales desconozca este tecnicismo de la elección racional y por lo tanto vacile al traducirlo. Dadas las propiedades matemáticas del *winset*, yo lo traduje aquí como el “conjunto que vence”. Así, al conjunto que Shepsle llama el *winset of  $x$*  en este libro se le va a llamar “el conjunto que vence a  $x$ ”.

Cuando propuse este proyecto a las autoridades del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), hubo entusiasmo de inmediato. Varios profesores de esta institución usan en clase la versión original en inglés. En mi caso, la uso regularmente en una introducción a la teoría de juegos para alumnos de nuestra licenciatura y en una introducción a la estrategia política para alumnos de nuestro diplomado ejecutivo. Había conciencia, pues, de la utilidad pedagógica de contar con una traducción al español de *Analyzing Politics*. El CIDE ya había estado a cargo de la traducción al español de la primera edición de este libro.<sup>7</sup> Por lo tanto parecía natural que la misma institución se encargara de traducir la segunda edición. En esta ocasión existía el deseo de que el proyecto corriera a cargo de un politólogo académico en vez de un traductor general como se hace generalmente en el mundo editorial con este tipo de textos. Así, me hice responsable de esta nueva traducción.<sup>8</sup> Para mí este libro no sólo tiene un significado profesional sino también uno personal por mi conexión con el autor. Kenneth Shepsle fue mi mentor durante el posgrado: me dio clase y dirigió mi tesis doctoral. Cuando fungí como su asistente de cátedra, enseñamos juntos este mismo libro a los estudiantes de la Universidad de Harvard. Este proyecto entonces me proporcionó la oportunidad de difundir parte de su obra.

Con respecto a la primera edición de este libro, la segunda tiene numerosos cambios. Shepsle agregó secciones de ejercicios en casi cada capítulo y también añadió varias secciones para presentar los experimentos de laboratorio que se han hecho sobre la elección racional en tiempos recientes. El autor también aprovechó para actualizar el texto con ejemplos de política más contemporánea. La versión en español de la segunda edición tiene aún más material nuevo: efectivamente, el autor nos permitió traducir y publicar cierto material inédito que él escribió pero no publicó anteriormente. Me refiero a la presentación que hace Shepsle de los experimentos sobre la *paradoja del voto* que hicieron los investigadores David Levine y Thomas Palfrey, la cual aparece en este libro sin existir en la versión original en inglés.<sup>9</sup> De esta forma, el libro que usted tiene en sus

manos es una versión que ha sido bastante actualizada y expandida a través de los años.

Como ya mencioné, la primera edición de *Analyzing Politics* también fue traducida al español, y fue publicada por el CIDE en 2005. Esa traducción corrió a cargo de un traductor profesional mexicano quien, sin ser politólogo académico, hizo un trabajo realmente competente que fue útil durante muchos años.<sup>10</sup> De hecho, el traductor anterior nos autorizó a usar varios fragmentos particularmente acertados que yo edité y actualicé. En suma, la traducción que ofrecemos aquí recibió apoyo de muchas personas e instituciones. Quedamos agradecidos con todas ellas, sobre todo con el autor Kenneth Shepsle, quien tuvo la confianza de encargarnos su libro. Esperamos que el producto final guste a los lectores de habla hispana y pueda así cumplir su misión pedagógica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M. 2009. *Ciencia de la política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Saiegh, Sebastián M. y Mariano Tommasi. 1998. *La nueva economía política: Racionalidad e instituciones*. Vol. 10. Buenos Aires: Eudeba.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek. 2005. *Las fórmulas de la política: Instituciones, racionalidad, y comportamiento*. Mario Zamudio (trad.). México: Taurus/CIDE.
- Shepsle, Kenneth A. y Barry R. Weingast. 1981. "Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice", *Public Choice*, 37, núm. 3, pp. 503-519.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Shepsle explica la manera sorprendente en que la novela *Sophie's Choice* contradice el supuesto de racionalidad.

<sup>2</sup> Algunas de las instituciones más estudiadas por la ER incluyen la presidencia, los parlamentos, los tribunales y las burocracias, como se verá en los capítulos finales de este libro.

<sup>3</sup> En el resumen que hago a continuación, haré referencia a varios conceptos técnicos que Shepsle explicará detenidamente en diversas secciones de este libro, por lo que quizá el lector quiera referirse a esas explicaciones o regresar a este prólogo después de terminar el libro. Dichos conceptos incluyen el teorema del votante mediano, la acción colectiva, las loterías, la utilidad esperada, la inducción hacia atrás y el tercero ejecutor.

[4](#) Sin duda también sería de gran utilidad contar con más libros de texto escritos directamente en castellano por académicos de Iberoamérica. Una aportación pionera de este tipo es Colomer (2009).

[5](#) Por otro lado, claro, una de las ventajas de los traductores con entrenamiento es la calidad de su prosa, la cual los académicos no siempre tenemos.

[6](#) Véase la discusión en el Caso VIII.1.

[7](#) Véase Shepsle y Bonchek (2005) que es la traducción de Shepsle y Bonchek (1997).

[8](#) Debo apuntar, como explico más adelante, que en algunas secciones me apoyé en la traducción que ya existía de la primera edición. En particular, con permiso del traductor anterior, decidí usar parte de su excelente prosa cambiando la traducción de los conceptos técnicos por las traducciones mías.

[9](#) Véase el Rincón experimental del capítulo IX.

[10](#) Dicho traductor fue Mario A. Zamudio Vega, quien ha tenido una larga carrera de traducción en las ciencias sociales.

[\\*](#) Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

# PRIMERA PARTE

## Introducción

## Capítulo I. No es gran ciencia, pero...

**E**ste libro pretende ser modesto, pero en realidad no lo es. Aunque la prosa estará salpicada de reservas tales como “por un lado esto, pero por el otro aquello”, lo que haré será describir un parteaguas en el estudio de la política. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las transformaciones que han experimentado los estudios políticos han sido numerosas y por demás asombrosas. Aquí sólo me concentraré en dos de estas transformaciones que representan cambios significativos de énfasis: el paso de la descripción a la explicación, y el del juicio al análisis.

### I.1. ¿UNA CIENCIA DE LA POLÍTICA?

Considérese este ejemplo: todos estamos acostumbrados a los reproches que se hacen a los “políticos” en la prensa y en conversaciones cotidianas a la hora del café. Se hace una descripción rutinaria de sus pecados, a menudo se les desprecia, y regularmente se aduce que sus acciones rayan en lo venal, lo inmoral o lo repugnante. En casi todas las culturas se considera a los políticos como bribones de uno u otro tipo, en ocasiones simpáticos e incluso encantadores, males necesarios en el mejor de los casos, pero bribones al fin y al cabo.<sup>1</sup> Tales caracterizaciones, tanto en la tradición oral como en la prensa sensacionalista, son ricas en descripciones e implacables en sus juicios. Sin embargo, rara vez van más allá de contar anécdotas y darse golpes de pecho.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la ciencia política ya consistía en mucho más que las simples anécdotas moralistas de los periódicos y los cafés. En esa época, la disciplina consistía sobre todo en descripciones detalladas de la política contemporánea o bien en estudios históricos de la política del pasado. Los libros principales sobre el Congreso, por ejemplo, eran tanto un compendio de hechos sobre las prácticas legislativas en vigor como una narrativa de cómo esas prácticas habían evolucionado a través del tiempo. Lo mismo podría decirse acerca de los doctos tomos sobre los partidos políticos, las elecciones, la presidencia, los tribunales, los grupos de interés, las instituciones estatales y municipales; en resumen, sobre los estudios de casi todas las facetas de la vida política estadounidense. El antropólogo Clifford Geertz se refiere a ese tipo de análisis como una “descripción densa”.<sup>2</sup> Por lo general, una descripción densa es cuidadosa, exhaustiva y detallada en extremo, a diferencia de una “mera” narración de anécdotas; pero también puede ser indiscriminada, puesto que la acumulación de detalles muchas veces no llega a ser más que un montón de hechos y datos sin orden alguno.<sup>3</sup>

La ciencia política de la posguerra también fue más allá de darse golpes de pecho por la inmoralidad de los políticos. El énfasis valorativo de la ciencia política de la posguerra estaba animado sobre todo por sentimientos reformistas. Por ello, en los mismos libros sobre el Congreso densamente descriptivos, por lo general se encontraban también críticas al *statu quo*. Estas críticas incluían la excesiva autoridad del presidente de la Cámara de Diputados,<sup>4</sup> la preocupación por el peso de las comisiones en el Congreso, un descontento generalizado por la naturaleza antidemocrática del *filibusterismo*<sup>5</sup> en el Senado, la influencia desmesurada de los grupos de presión, la intolerancia del partido mayoritario hacia la diversidad de opiniones entre sus filas, para no hablar del total desdén del partido mayoritario por la opinión del partido minoritario. Las reformas estaban destinadas a curar a la legislatura de esos males.

Ahora bien, en esas descripciones, juicios y sugerencias de reformas, los académicos y los comentaristas no prestaban atención a la explicación de los males descritos ni hacían algún análisis del impacto de las reformas

propuestas. Para empezar, una típica sistematización de las minutas históricas de las comisiones del Congreso no iba acompañada de consideración alguna sobre “por qué” se utilizaban dichas comisiones en la legislatura. Es decir, no contemplaban por qué existe en los cuerpos legislativos una división del trabajo y por qué ésta adopta una forma particular. De manera similar, quienes abogaban por reformar diversas prácticas con las que no estaban de acuerdo, prestaban escasa atención a por qué existían esas prácticas en primer lugar, por qué la reforma propuesta habría de resolver los problemas, y por qué el nuevo arreglo institucional no se vería sujeto también a ajustes futuros (o, incluso, a ser revertido al arreglo previo a las reformas).

En resumen, la ciencia política que un estudiante universitario podía encontrar al final de la Segunda Guerra Mundial era primordialmente descriptiva y sentenciosa; se inclinaba mucho menos por la explicación y el análisis. Durante los siguientes veinte años, los politólogos se concentraron aún más en sus narraciones, mejorando sus técnicas descriptivas y adquirieron habilidades de recolección de datos que les permitieron llevar a cabo mediciones más precisas. Pero fue sólo hasta la década de los sesenta cuando la atención comenzó a centrarse de manera sistemática en las cuestiones del “porqué”. “¿Por qué?” es la principal interrogante de la ciencia. Las respuestas a esa pregunta son explicaciones y, para obtener explicaciones, es necesario el análisis.

La transformación del estudio de la política constituye un movimiento notable a lo largo de una trayectoria de corte científico: primero de simples historias y anécdotas a la descripción densa e histórica, después a la medición sistemática, y en un tiempo más reciente a la explicación y el análisis. Hoy en día, la narración y el intercambio de anécdotas forman parte de una tradición oral que es más común encontrar en los círculos periodísticos, entre los comentaristas de asuntos públicos y entre los aficionados a la política; es decir, entre aquellos coloquialmente llamados los “opinólogos”. Es estos casos, es muy poca la veracidad que se presume más allá de la “sabiduría” asociada (a veces) a este tipo de comentaristas con la capacidad de arrojar detalles jugosos. Mientras que para el narrador

casi todo es anecdótico e idiosincrásico, quienes miden de manera cuidadosa y describen de forma sistemática están comprometidos con la realización de investigación esencialmente científica. De la descripción sistemática surge la posibilidad de identificar regularidades empíricas. Ello requiere separar el grano de la paja, por así decirlo, pero eso no es posible sin antes haber llevado a cabo con mucho cuidado la medición y la descripción.

Las regularidades empíricas, en especial las robustas en el sentido de que parecen presentarse a menudo y en una variedad de circunstancias diferentes, son las que despiertan nuestra curiosidad. ¿Por qué parecen tener tanta ventaja los legisladores en funciones para reelegirse venciendo a sus contrincantes sin cargo? A esta ventaja que suelen tener los servidores públicos para reelegirse se le llama *ventaja del cargo*.<sup>6</sup> ¿Por qué, en las democracias modernas, los países con representación proporcional tienen tantos partidos políticos, mientras que aquellos con métodos electorales distintos (por ejemplo, un sistema de distritos en los que se elige a un candidato por mayoría de votos) tienen menos partidos? A esto se le conoce como la ley de Duverger. ¿Por qué los Estados democráticos rara vez van a la guerra contra otras democracias? A esto se le conoce como la hipótesis de la “paz democrática”. ¿Por qué los países de la Cuenca del Pacífico han desarrollado sus economías con mayor éxito que los de África, América Latina o el sudeste asiático, cuando no existen ventajas en recursos u otras diferencias sobresalientes?

Obviamente, en este corto libro no daré respuesta a la amplia gama de regularidades empíricas que ha sido identificada por toda una generación de académicos haciendo mediciones y descripciones cuidadosas. Sin embargo, sí centraré mi atención de manera muy minuciosa en las preguntas de tipo “¿por qué?” y en cómo reflexionar para llegar a las respuestas. Ésta es una de las principales maneras de hacer ciencia política en el siglo XXI y es el preludeo a una ciencia social madura. La ciencia política no es una ciencia exacta pero su actual énfasis en la explicación y el análisis la acerca más, en su forma, a las ciencias físicas y naturales que en épocas anteriores.

## I.2. MODELOS Y TEORÍAS

Hagamos ahora una pausa y veamos hacia dónde nos dirigimos. El propósito principal de este libro no es exponer a los estudiantes a los detalles específicos de la vida política los cuales, sin duda, estudian en sus cursos de historia, política y sociología. Más bien, mi objetivo es presentarles varias herramientas teóricas que les serán útiles para explicar los detalles vistos en sus otros cursos. Prestaré especial atención a familiarizarlos con *modelos* sencillos. Los “modelos” son estilizaciones que tienen la intención de asemejarse de manera muy rudimentaria a una situación real de interés. Son versiones expresamente simplificadas de la realidad. Los acontecimientos del mundo real son conjuntos de características complejos, a menudo demasiado complicados como para comprenderlos de manera directa. Dependemos de un modelo estilizado que nos brinde intuición y guía para darle forma a nuestro análisis de esos acontecimientos.<sup>7</sup>

Por ejemplo, en el capítulo siguiente elaboraremos un modelo sencillo de decisión humana. Con toda honestidad, el modelo que presentaré contiene poco más que la sombra de un ser humano de carne y hueso. Más bien, de manera abiertamente simplista, se considera a una mujer o a un hombre exclusivamente en función de las cosas que quiere y de aquellas en las que cree. Queremos darnos una idea de cómo una persona elige o selecciona cuando se enfrenta a diferentes alternativas. Dado que el comportamiento político a menudo tiene que ver con alguien que toma decisiones acerca de algo, la teoría que presentaré será útil porque proporciona corazonadas e intuiciones acerca de cómo un individuo “genérico” o “representativo” enfrenta esas circunstancias en abstracto.

En los capítulos III y IV, para poner otro ejemplo, nuestra atención pasará de centrarse en el individuo a centrarse en un grupo de individuos. Aunque la política se refiere a menudo al hecho de elegir, sólo en un mundo como el de Robinson Crusoe los individuos pueden elegir en completo aislamiento de los demás; y eso difícilmente se puede considerar una situación política. En consecuencia, extendemos nuestro modelo básico de

la decisión individual mediante la construcción de un modelo más elaborado en un marco de decisión grupal. En los capítulos restantes de la segunda parte, mejoramos aún más el marco del grupo al tomar en consideración un número cada vez mayor de características del contexto de su toma de decisiones. Nuestro modelo comienza siendo sencillo, pero, paulatinamente, empieza a adoptar parte de la complejidad de los grupos reales y de las decisiones que enfrentan. A lo largo del camino, nuestro entendimiento acerca de la manera como funciona el mundo real se hace cada vez más sofisticado.

La tercera parte exige recurrir a algunos modelos nuevos, aunque todavía básicos. Algunos de los grupos que estudiamos en la segunda parte adoptan sus decisiones mediante el voto, al menos en algunas ocasiones; tal sería el caso de las comisiones legislativas y el Congreso. Pero otros tipos de grupos funcionan de manera distinta. Por ejemplo, unos agricultores que enfrentan el problema de un pantano infestado de mosquitos, adyacente a sus respectivas propiedades, pueden decidir cooperar entre sí para deshacerse de la molestia. La interrogante que surge aquí es por qué habría de cooperar un agricultor específico. Si los otros se las arreglan para erradicar la población de mosquitos, entonces el que no coopera también se beneficia (y no tiene que pagar ninguno de los costos ni hacer ningún esfuerzo). Si, por otra parte, los otros no logran resolver el problema, y sólo quien en ese momento no estuviera cooperando pudiera resolver el problema por sí mismo, entonces él sí se animaría a cargar con parte del costo. (El análisis es aún más sutil de lo que acabo de decir, como veremos en el capítulo correspondiente.) La cuestión en este ejemplo depende menos de la manera en la que el grupo adopta las decisiones —ya sea mediante una votación o mediante algún otro método— que de los mecanismos a través de los cuales esos individuos obtienen los dividendos de la cooperación mediante la creación del grupo como una colectividad. Necesitamos un modelo que nos permita estudiar la lógica de la participación y de la acción colectiva. En los capítulos de la tercera parte abundaré sobre este tema.

En las dos primeras partes del libro me esfuerzo por animar un poco las cosas con casos *ad hoc* tomados del mundo real. En ocasiones, se trata simplemente de ejemplos concretos del tema que estamos tratando. Así, en el capítulo II, para ilustrar la función de la incertidumbre en la decisión que adopta el individuo, hablo de manera breve sobre el riesgo para los políticos que representan sus decisiones cuando éstas se relacionan con su carrera. En otras ocasiones, estiraré un poco los hechos históricos a fin de dar una explicación simplificada de un suceso real que ilustre una idea importante de la teoría que estoy presentando. De esta forma, en el capítulo III ofrezco algunos ejemplos concretos de la manipulación de las decisiones grupales y analizo la manera como las maniobras estratégicas de los líderes del Congreso influyeron en la política fiscal durante la Guerra de Secesión, la Gran Depresión y los años de Reagan. Mi presentación de dichos casos difícilmente contaría con la aprobación de un historiador, ya que de manera muy consciente he abreviado su presentación y simplificado las historias, despojándolas de todo, salvo de lo esencial para ilustrar un punto teórico específico. Recuérdese que aquí no buscamos la descripción densa, si no el descubrimiento de principios teóricos generales.

Estos casos históricos simplificados nos acercan a transformar un modelo específico en una *teoría* de algo real. Una “teoría”, como pienso utilizar el término, es el mejoramiento de un modelo en el siguiente sentido: las características que sean un tanto vagas y abstractas del modelo se harán más concretas y específicas en la teoría. Para pasar de la formulación abstracta de la decisión en grupo a una aplicación más concreta que se refiera a un grupo específico (e. g. el Congreso de Estados Unidos), en un momento específico del tiempo (e. g. 1862, 1932 o 1986), sobre un tema específico (e. g. el incremento del ingreso nacional), se requiere que tomemos partido en toda una variedad de cuestiones: ¿Cuál es el tamaño específico del grupo? ¿Cuántos miembros son necesarios para aprobar una moción? ¿Puede enmendarse la moción? ¿Quién tiene derecho a hacer mociones? Si una moción es derrotada, ¿puede hacerse una nueva propuesta? Una teoría, entonces, es una elaboración especializada de un modelo destinado a una aplicación específica.<sup>8</sup>

En los capítulos de la cuarta parte nos acercamos aún más a hacer teoría. En ellos examinamos algunas instituciones, a menudo en abstracto, pero ocasionalmente también en sus detalles concretos. Nuestro análisis de las legislaturas y sus relaciones con los agentes burocráticos, por ejemplo, se basa en la conducción de diversos tipos de relaciones intergubernamentales. Para ser concretos, estudiaremos por un lado la relación entre el Congreso estadounidense y sus comisiones, y por el otro entre el Congreso y los funcionarios de las dependencias y órganos reguladores del Ejecutivo. De manera similar, nuestro examen de los gobiernos ministeriales se basa en experiencias del mundo real, sobre todo de la Europa continental, con parlamentos multipartidistas y gobiernos de coalición.

En esta nueva edición he añadido dos características que ayudan a dar más vida a las abstracciones asociadas con los modelos y las teorías. La primera característica es la adición de ejercicios y preguntas de discusión. En la mayoría de los capítulos proporciono una serie de problemas a resolver para que el lector adquiera más experiencia con el material. Dichos ejercicios ponen en práctica —algunas veces con asuntos de la vida real, otras con interesantes enigmas abstractos— los principios expuestos en el capítulo.<sup>9</sup> La segunda característica es el Rincón experimental. En varios capítulos describo con cierto detalle un experimento de ciencia social, extraído de la reciente pero creciente literatura experimental en economía y en ciencia política, que busca descubrir cómo se comportan sujetos reales (por ejemplo, estudiantes universitarios) o contrastar alguna teoría propuesta sobre el comportamiento individual o grupal contra datos recabados mediante un experimento. Espero que encuentren estas adiciones enriquecedoras para el libro.

### **I.3. LA POLÍTICA**

Ahora que ya se sabe adónde me dirijo, llegó la hora de emprender el camino. Mi propósito al escribir este libro es proporcionar algunas

herramientas que permitan al lector llevar a cabo su propio análisis de los acontecimientos políticos que afectan su vida. Creo que la comprensión y la aplicación de los conceptos contenidos en este libro ayudarán al lector a pronosticar y explicar los acontecimientos políticos. Mi tarea consiste en presentar esos conceptos con claridad y en explicar cómo pueden ser empleados en situaciones del mundo real. Su tarea como lector es abordar el material, comprender los conceptos, observar cómo pueden usarse en contextos reales y ponerlos a prueba frente a los acontecimientos de su propia vida y el mundo a su alrededor. Si llevamos a cabo adecuadamente nuestras respectivas tareas, creo que el lector comenzará a ver el mundo de una manera diferente. Comprenderá por qué ciertos grupos tienen dificultades para cooperar o adoptar decisiones. Comprenderá por qué la gente se queja de los problemas, pero no hace nada para resolverlos. Comprenderá por qué los candidatos y los líderes políticos cometen algunas de las locuras que hacen. Y comenzará a apreciar por qué algunos problemas pueden resolverse y otros no. En resumen, estará en posibilidades de hacer análisis político.

Todavía no me he aventurado a proponer una definición exacta de aquello que estoy analizando cuando analizo la “política”. Por lo tanto, como una última nota preliminar, necesito delimitar nuestro tema de alguna manera. En una de las definiciones más famosas, David Easton (1953) describió la “política” como “la asignación autoritaria de valores para una sociedad”. Esta útil definición ha sobrevivido durante más de cuarenta años, pero deja fuera más de lo que quisiéramos. Imagínese al exhausto jefe de una familia que regresa a casa agotado por un monótono día de “política de oficina”. No hay nada de “autoritario” en, digamos, el hecho de que el señor Fulano estuviese tratando de impresionar al jefe con el propósito de mejorar sus posibilidades de obtener el puesto de gerente regional que pronto estará disponible. Además, tenga por seguro que las intrigas del lugar de trabajo no abarcan la “asignación de valores” para toda la sociedad. La política de oficina, la política universitaria, la política religiosa, la política sindical, la política del club, y (¿debo atreverme a decirlo?) la política familiar, así como muchos otros ejemplos implican todo lo que, en lenguaje común,

incluimos bajo la rúbrica de “política”. Sin embargo, parecen estar excluidos de la definición de Easton. Para los propósitos de nuestra exposición, consideraré que la política es completamente indistinguible de los fenómenos de la vida grupal en general. La política, en este libro, consiste en individuos que interactúan, maniobran, disimulan, siguen estrategias, cooperan y mucho más, en la medida que buscan lograr sus metas, cualesquiera que éstas sean, dentro de la vida en grupo.

Uno de los beneficios reales de atribuir a la política todas las facetas de la vida en grupo es, creo yo, su desmitificación. Nuestro objeto de estudio se refiere no sólo a la Política con “P mayúscula” que se lleva a cabo en la Casa Blanca, el Kremlin, el número 10 de Downing Street, Capitol Hill, Whitehall, la Suprema Corte y otros lugares de actividad oficial. También comprende la política con “p minúscula” del lugar de trabajo, de las reuniones del cuerpo docente, del comité de gobierno estudiantil, del salón de asambleas del sindicato, de la mesa de cocina, de la sala de juntas de la compañía, de la reunión de ministros de la iglesia y de otros ámbitos menos formales de los grupos. Lo anterior difícilmente define nuestro tema de manera exhaustiva, pero me contento con dejarlo así. Si el lector puede aceptar esa pizca de ambigüedad, entonces lo invito a seguir leyendo.

[1](#) ¿Por qué, si no, es tan corto el libro de John F. Kennedy, *Profiles in Courage* [*Perfiles de coraje*] (1956), acerca de políticos que sacrificaron su propio bienestar personal por un bien mayor?

[2](#) Hay que añadir que, en esa época, la descripción densa y los estudios históricos no fueron exclusivos del estudio de la política “estadounidense” en específico. También fueron los métodos principales de análisis de la política de casi todos los países del mundo.

[3](#) Esto es cierto en lo que respecta tanto a los datos cuantitativos como a los cualitativos. Un censo detallado de alguna población en particular es tan sólo un montón de números hasta que es analizado. Los números no hablan por sí mismos. De hecho, un humorista describió alguna vez la estadística como una herramienta de análisis con la que se agarra a los números por la garganta y se les implora: “¡Háblenme! ¡Háblenme!”.

[4](#) A dicha figura en la Cámara de Representantes de Estados Unidos se le llama *Speaker of the House*, quien tiene particular ascendencia sobre los demás legisladores [Nota del traductor].

[5](#) El “filibusterismo” se refiere a una táctica dilatoria en el Senado de Estados Unidos y en ciertos parlamentos llamada *filibuster* en inglés. Es una técnica de obstruccionismo mediante la cual una minoría de legisladores toma la palabra en tribuna de forma indefinida para postergar o frustrar el voto a una iniciativa de ley [Nota del traductor].

6 Por “ventaja del cargo” traduzco lo que se conoce en inglés como *incumbency effect* o *incumbent advantage* [Nota del traductor].

7 Así es como usaré la palabra “modelo” en este libro: un modelo es algo que es reconocible (o debería serlo) como una simplificación altamente estilizada de lo real. Un buen ejemplo de modelo es usar una esfera perfecta para representar un planeta o el núcleo de un átomo.

8 “Modelo” y “teoría” son términos que se utilizan de diversas maneras, dependiendo del filósofo de la ciencia que se consulte. Como no existe uniformidad en su uso, lo único que yo puedo hacer es definir con claridad mi propia práctica, sin ninguna pretensión de superioridad ni para buscar adeptos a mi uso de estos términos.

9 Una clave de respuestas para los instructores está disponible en [www.norton.com/nrl](http://www.norton.com/nrl)

## Capítulo II. Elección racional: El modelo de preferencia

**A**l analizar la política, adoptaré lo que se ha llegado a conocer como el “enfoque de la elección racional”, el cual también recibe otras denominaciones: “teoría política formal”, “teoría política positiva” y “economía política”. En realidad, en un intento genuino (aunque fallido) de imperialismo intelectual, algunos economistas gustan de considerarlo como el “enfoque económico de la política”.<sup>1</sup> Estos economistas tienen razón en cierto sentido: el supuesto de la racionalidad ha sido utilizado de manera más extensa y ha visto su mayor florecimiento en la ciencia económica. Pero, como veremos, el comportamiento racional no tiene nada que sea exclusivamente económico.<sup>2</sup>

El término “racionalidad” tiene una larga historia y, en lenguaje común, con frecuencia significa algo completamente distinto de lo que tenemos en mente. Si una amiga tuya hace algo que tú no harías si estuvieras en su lugar, como ir al cine la noche anterior a un examen final, podrías decir “cielos, eso es totalmente irracional”. Con lo cual quizá quieres decir: “de acuerdo con lo que mi amiga quiere, ésa no es la mejor manera de obtenerlo”. O tal vez quieres decir algo diferente: “de acuerdo con lo que yo quiero, yo no haría lo que ella está haciendo (y ella debería querer lo que yo quiero)”. En cualquier caso, estás afirmando que lo que tu amiga hace es una locura. Y bien puede ser una locura, pero me reservaré el uso del término “irracional” para algo muy específico.

Como yo lo utilizaré, el término “racionalidad” no significa que quien la posee sea un “genio” o que “todo lo sabe”. Los hombres y mujeres cuyo comportamiento deseamos entender no son dioses, por lo que de ninguna manera queremos caracterizar como irracional una desviación del comportamiento omnisciente propio de las deidades. (Si hiciéramos ese supuesto, prácticamente todo comportamiento humano entraría en la categoría de lo irracional, lo cual no sería muy útil desde el punto de vista analítico.) Los individuos que busco modelar no son sabelotodos ni superhéroes. Al contrario, son gente común y corriente y, como tal, tienen necesidades muy naturales y creencias muy ordinarias que afectan su comportamiento.

## II.1. PRELIMINARES

Las necesidades del individuo, a las que me refiero como *preferencias*, pueden verse inspiradas por un sinnúmero de fuentes diferentes. Es claro que los humanos venimos equipados con cierto número de necesidades relacionadas con la supervivencia y la reproducción: alimento, protección de los elementos, deseos reproductivos, etc. Otras necesidades pueden adquirirse socialmente y estar relacionadas sólo en forma indirecta con cuestiones tan amplias e importantes como la supervivencia de la especie: la preferencia por la última moda en pantalones de mezclilla o el disco compacto de la banda de *hip hop* del momento. Los hombres y mujeres modernos son animales sociales y económicos. Aunque no podemos negar la fuerte influencia de las necesidades materiales y económicas en las preferencias del individuo, las demás fuentes de preferencias importantes incluyen los valores religiosos, los preceptos morales, las inclinaciones ideológicas, los impulsos altruistas y un compromiso con su familia, su clan, su tribu, su grupo étnico o algún otro tipo de comunidad.

Asumiremos que los individuos que pueblan nuestro modelo del mundo tienen preferencias derivadas de cualquiera de esas diversas fuentes o de todas ellas. No pretendemos saber por qué las personas quieren lo que

quieren —dejamos eso a los biólogos, los psicólogos y los sociólogos— ni necesitamos saberlo para seguir adelante. Para nosotros, las preferencias son uno de los hechos dados de una situación y, para los propósitos de nuestro análisis, supondremos que no cambian mucho en el corto plazo. En resumen, tomamos a las personas como las encontramos.<sup>3</sup>

Ocasionalmente diré que las personas que actúan de acuerdo con sus preferencias lo hacen por *interés propio*.<sup>4</sup> Para explicar este concepto, Hindmoor (2006: 5) notó de manera acertada que “la gente acepta sin dificultad que algunas personas actúan basadas en su interés propio todo el tiempo y que todos actuamos basados en nuestro interés propio en algunas ocasiones. Sin embargo, la mayoría de nosotros nos rehusamos a decir que todo el mundo actúa basado en su interés propio todo el tiempo”. Como ya dije antes, no requiero hacer el supuesto de que las personas son egoístas en el sentido usual de esa palabra; sino más bien estoy diciendo que las personas son egoístas en un sentido más amplio y menos ensimismado. Suponemos que las personas tratan de obtener las cosas que consideran importantes, las cuales pueden abarcar la empatía por la familia, los amigos, los delfines, los árboles o los niños de la calle. Son estas prioridades las que entenderemos como aquello que el individuo busca maximizar para sí. Lo que entenderé por “egoísmo” en su sentido más débil es la satisfacción de estas preferencias.

El mundo de las preferencias y las prioridades es un mundo “interno” al individuo: la gente no lleva tatuadas sus preferencias en la frente para que el investigador pueda verlas. De hecho, en ocasiones las apariencias de las personas pueden ser sutilmente engañosas, lo cual dificulta que el investigador haga predicciones. Y sin embargo, el análisis debe comenzar en algún lado. Las “corazonadas educadas” y las intuiciones de los expertos pueden ser un punto de partida útil. En otras palabras, los analistas a menudo estamos arrinconados a hacer *supuestos* acerca de las motivaciones del individuo.

Sin embargo, las preferencias, los gustos y los valores no son todo lo que determina el comportamiento racional. Como complemento de ese mundo interno, existe un “medio ambiente externo” en el que se encuentran

las personas. Ese medio ambiente está lleno de incertidumbre acerca de la manera como funcionan las cosas; acerca de las preferencias de los demás; acerca de la información y del control con que cuentan los demás, y acerca de los acontecimientos aleatorios que pueden suceder. Esa incertidumbre nos interesa porque afecta la manera como las personas expresan sus preferencias. Ya se mencionó que los individuos tienen preferencias específicas, pero también hay que mencionar que cuentan con un repertorio o una cartera de comportamientos delimitado. Sólo pueden hacer un número limitado de cosas en la búsqueda de lo que quieren (cosas tales como ir al cine la noche anterior a un examen final en vez de estudiar). A menudo no pueden elegir directamente lo que quieren (como obtener la calificación máxima en el examen final), sino que deben seleccionar un medio, esto es, algo disponible en su menú de comportamientos posibles. Si cada instrumento produce de forma directa un resultado claro, entonces la labor de la persona racional es sencilla: debe simplemente elegir el medio que produce el resultado que más prefiere. Si alguien quiere la calificación máxima posible en el examen final y estudiar la noche anterior produce ese resultado, mientras que ir al cine, no, entonces, por supuesto, elegirá estudiar.

Aquí entra la incertidumbre. Con mucha frecuencia, los individuos no tienen una idea exacta de cómo el medio o comportamiento que podrían adoptar se relaciona con los resultados que valoran. Es decir, pueden tener tan sólo una idea vaga de cómo “funciona el mundo”; pueden no apreciar muy bien cómo las decisiones de los otros influyen en el resultado final; y pueden no ser capaces de anticipar los acontecimientos aleatorios (como el virus que de la nada nos ataca la mañana del examen). En muchas ocasiones, la efectividad de los instrumentos para obtener las cosas que un individuo quiere sólo se conoce de manera imperfecta. Y sin embargo, aunque nuestro propio entendimiento y conocimiento de las cosas sea sólo parcial, debemos apoyarnos en todo lo que tenemos a nuestra disposición. A las corazonadas que un individuo tiene respecto a la efectividad de un comportamiento dado para obtener lo que quiere se les llama *creencias*. Las creencias relacionan los medios con los resultados. Actuar de conformidad

con nuestras preferencias así como con nuestras creencias es lo que denominamos *racionalidad instrumental*.

Las creencias provienen de una gran variedad de fuentes y no necesitamos saber sus orígenes para incluirlas en aquello que define al individuo en un momento dado. De hecho, las creencias pueden cambiar a medida que el individuo adquiere experiencia en su medio ambiente externo. El individuo aprende acerca de la efectividad de un medio específico para lograr su objetivo; y conforme ocurre dicho aprendizaje el individuo modifica sus opiniones iniciales. Estar en la parte “inclinada” de una curva de aprendizaje significa encontrarse en una situación relativamente nueva de gran incertidumbre; ahí cada nueva vivencia nos hace modificar nuestros puntos de vista acerca de cómo funciona el mundo en esa situación. A medida que se acumulan las vivencias, nuestras creencias comienzan a asentarse, nuestras opiniones empiezan a reafirmarse y modificamos nuestro punto de vista con menor frecuencia y de forma menos radical. Entonces nos encontramos en la parte “plana” de la curva de aprendizaje: hemos aprendido la mayor parte de lo que necesitamos saber y hemos eliminado casi toda la incertidumbre que se podía eliminar.

Hasta ahora he avanzado un buen trecho en aclarar conceptos. Para resumir este análisis preliminar, el concepto de la racionalidad que utiliza este libro comprende tanto las preferencias como las creencias. Un individuo racional es aquél que combina de manera congruente sus creencias sobre el medio ambiente externo con sus preferencias respecto a las cosas que se encuentran en ese medio ambiente. Como no tenemos tiempo que perder, sólo puedo comentar de pasada que el enfoque de la elección racional es una forma de *individualismo metodológico* puesto que se considera que el individuo es la unidad básica de análisis.<sup>5</sup> En contraste, muchas teorías sociológicas consideran que el grupo es el elemento básico. Los modelos en el enfoque marxista parten de las clases económicas como los actores relevantes. La mayoría de las teorías en relaciones internacionales se van hasta el Estado-nación como unidad de análisis. Incluso algunas teorías económicas consideran agrupaciones como unidad de análisis: una empresa o toda una industria, por ejemplo. Lo más

importante que se necesita saber sobre el individualismo metodológico es lo siguiente: su fundamento es considerar que los tomadores de decisiones tienen creencias y preferencias. Ambas son la materia prima del entendimiento y el comportamiento humanos. Los grupos, las clases, las empresas y las naciones no tienen mente propia y, por lo tanto, no puede decirse que tengan preferencias o que sostengan creencias por sí mismos. Es momento de precisar aún más estas ideas.

## II.2. MOTIVACIÓN

Para hallar los motivos de un modelo racional de comportamiento político, comencemos con un vistazo a la manera en que los economistas practican su oficio. Hago una simplificación vergonzosa, pues planteo el punto de vista de que la ciencia económica trata primordialmente sobre la manera como cuatro diferentes clases de actores deciden distribuir lo que les pertenece. Para el *consumidor*, la decisión consiste en cómo gastar su capital monetario con el propósito de lograr la máxima satisfacción (o *utilidad*, como la denominan los economistas). Los *productores*, por otra parte, poseen varios insumos productivos y deben determinar la mejor manera de combinarlos para elevar al máximo sus ganancias. El presupuesto de un *trabajador* consiste en tiempo, por lo que, para no complicar las cosas, suponemos que los trabajadores laboran duro por una tasa de salarios fija, de manera que, una vez que deciden cuánto tiempo gastan en el trabajo, quedan determinados tanto sus salarios totales (y, por ende, la dote monetaria de la que derivan la satisfacción cuando se transforman en consumidores) como la cantidad de tiempo que les sobra para el ocio. Consecuentemente, los trabajadores escogen una cantidad de tiempo para trabajar con el propósito de adquirir poder de compra y tiempo de ocio, cada uno de los cuales contribuye a su satisfacción. Por último, los *inversionistas* son proveedores de capital y distribuyen su riqueza en varias oportunidades de inversión alternativas, con la mira puesta en los

rendimientos económicos de largo plazo. Resumimos lo anterior en el esquema II.1.

## ESQUEMA II.1

<i>Actor</i>	<i>Recursos</i>	<i>Objetivo</i>
Consumidores	Presupuesto	Satisfacción
Productores	Insumos	Utilidades
Trabajadores	Tiempo	Poder de compra / Ocio
Inversionistas	Riqueza	Rendimientos en el largo plazo

Sin duda alguna, cada una de las ideas anteriores contiene cierto grado de ambigüedad, pero se puede decir que, de una manera u otra, los economistas creen con firmeza en lo que anima a los diversos actores económicos. Y esto no es porque ellos creen que sus supuestos —y el esquema II.1 es un conjunto muy simple de supuestos— sean perfectamente verificables como afirmaciones descriptivas. Si comenzáramos a hacer algunas preguntas obvias, muy rápido determinaríamos que tales supuestos tienen graves fallas como afirmaciones descriptivas. ¿Acaso los consumidores no se interesan en nada más que en el consumo? ¿Los productores son únicamente impulsados por las ganancias? ¿U otorgan cierta importancia a otras cosas, tales como el bienestar de sus trabajadores o la calidad de sus productos, aun cuando éstos disminuyan las ganancias? ¿Los trabajadores no obtienen ninguna satisfacción del trabajo en sí mismo? ¿Sólo les interesa minimizar esfuerzo que deben invertir (e, indirectamente, sus salarios)? ¿Invertir para obtener rendimientos en el largo plazo es lo único que un inversionista puede hacer con su riqueza? ¿No puede destinar parte de ella a financiar unas vacaciones en el trópico en lo más crudo del invierno? ¿O en construir filantrópicamente una nueva ala de algún hospital infantil?

Es evidente que la exactitud descriptiva no es el tema o el propósito de los supuestos del economista. La razón es científica, no sustantiva. La idea es ésta: ¿podemos explicar las variaciones y regularidades del rendimiento,

los resultados y el comportamiento económicos con un conjunto simple de supuestos? La teoría económica moderna es un gran edificio intelectual precisamente porque, como ninguna otra ciencia social, ha tenido éxito en elaborar explicaciones de manera lógica, rigurosa y empíricamente relevante. Los cimientos de ese edificio los forma un compromiso científico con la explicación, no con la descripción.<sup>6</sup>

Lo anterior no significa que no existan controversias en economía. En realidad, tal vez ni siquiera haya grandes consensos (puesto que, casi en todas las épocas, los economistas parecen encontrarse en bandos enfrentados). Aunque sí significa que, durante los dos últimos siglos, se ha acumulado un *corpus* de conocimiento científico, un *corpus* que es diferente tanto de una enciclopedia llena de detalles descriptivos como de un conjunto de sabiduría (con lo que no referimos a nociones prácticas llenas de sentido común). Se trata, en cambio, de una colección de principios lógicamente integrados, de un conjunto de herramientas de investigación —una metodología, si se quiere— para el pronóstico y la explicación. De gran importancia es el hecho de que ese conocimiento científico sea acumulativo, algo que lo distingue de la sabiduría, que es intuitiva, implícita y, a menudo, no transferible (muere con su poseedor).

¿Es posible, de manera exactamente análoga a como ha ocurrido con la ciencia económica, crear una ciencia de la política? Es decir, ¿es posible comenzar con un conjunto simple de premisas o supuestos y, a partir de ellos, derivar principios de rendimiento, resultados y comportamiento políticos? Se trata de un reto de proporciones enormes, pero la atención de este libro se centra en el objetivo que ha motivado el conjunto de obras sobre la teoría política positiva.

### **II.3. LA LÓGICA SENCILLA DE LAS PREFERENCIAS Y LAS DECISIONES**

Nuestro primer elemento fundamental es la noción de preferencia. Debemos comenzar por definir los términos, explicar la notación y elaborar los supuestos. Como deseamos que el aparato conceptual que estamos

construyendo sea útil en una gran variedad de ámbitos, nos vemos obligados a desarrollar nuestros elementos fundamentales de una manera abstracta y general (por lo que suplico al lector que sea indulgente). Sin embargo, para ofrecerle algo concreto a qué asirse, consideremos primero el dilema que enfrentó Claire McCaskill, auditora estatal de Missouri, después de la elección de 2004.

## Caso II.1

### Las opciones electorales de Claire McCaskill

Claire McCaskill se graduó de la escuela de leyes en 1978 y se convirtió en una exitosa política estatal en Missouri. Después de varios años trabajando como asistente judicial y litigando de manera privada, fue fiscal local del condado, representante del condado, representante estatal y, en 1998, fue electa como auditora estatal, cargo para el que fue reelecta en 2002. A su paso, McCaskill rompió todo tipo de barreras para las mujeres en el conservador Missouri. En 2004, derrotó al gobernador Bob Holden en las primarias del Partido Demócrata para la candidatura para gobernador, convirtiéndose en la primera persona en la historia de Missouri en derrotar a un gobernador electo en una elección primaria. No obstante, con 48 por ciento del voto McCaskill perdió la elección general ante el secretario de Estado Matt Blunt, un republicano, quien obtuvo 51 por ciento. Ésta fue su primera derrota política en una carrera de veintidós años.

¿Cuál debería ser su siguiente paso profesional? Los intelectuales públicos y las élites políticas enteradas (es decir, los así llamados “opinólogos”) asumían que su estrecha derrota en la contienda por la gubernatura en un año en el que las circunstancias favorecían a los republicanos impulsaría su

candidatura por la gubernatura dentro de cuatro años —una revancha contra Blunt, el único político que jamás la había vencido—. No obstante, existía otra posibilidad en 2006: Jim Talent, el senador republicano que ocupaba el cargo, tenía que competir para reelegirse. Talent llegó al Senado en 2000 de una manera ciertamente peculiar. Mel Carnahan, el entonces gobernador demócrata de Missouri, murió durante su campaña senatorial en un accidente aéreo tan sólo unos días antes de la elección. Su nombre permaneció en la boleta y resulta que ¡ganó la elección! Se convocó entonces a una elección especial y Talent venció a la viuda de Carnahan, Jean.

McCaskill tenía que tomar una decisión. Podía competir contra Talent por el escaño en el Senado en 2006 o podía esperar a retar a Blunt por la gubernatura en 2008. Si competía por el escaño en el Senado en 2006 y ganaba, no podría postularse para la gubernatura en 2008. Si competía por el escaño en el Senado en 2006 y perdía, sus posibilidades de ganar la contienda por la gubernatura, tras haber perdido dos veces, serían poco favorables.

En consecuencia, McCaskill se enfrentaba a estos tres desenlaces políticos:

x: un periodo como senadora

y: un periodo como gobernadora

z: estar fuera de la política en el corto plazo

Podemos asumir razonablemente que McCaskill prefería  $x$  a  $y$  e  $y$  a  $z$  ( $y$ , como se mostrará más adelante en este capítulo, si ella no fuera “incoherente” preferiría  $x$  a  $z$ ). Sin embargo, ella no podía escoger entre  $\{x, y, z\}$ . Sus opciones de comportamiento eran “entrar a la contienda por el escaño en el Senado”, “entrar a la contienda por la gubernatura” y “entrar a ambas contiendas”. Dado que he asumido que ella no se postularía para gobernadora en el caso de ser electa como senadora, y que no se presentaría a la contienda por la gubernatura si perdiese durante la elección

senatorial, es razonable suponer entonces que McCaskill únicamente contempló dos opciones {"postularse para senadora en 2006", "postularse para gobernadora en 2008"}.

Podemos pensar en su dilema como la decisión entre dos *loterías*. Si McCaskill eligiera postularse para senadora en 2006, obtendría el resultado  $x$  con una probabilidad  $p$  o el resultado  $z$  con una probabilidad  $1-p$ . Por otra parte, si decidiera esperar y postularse para gobernadora en 2008, obtendría el resultado  $y$  con la probabilidad  $q$  o el resultado  $z$  con la probabilidad  $1-q$ . Las claves para su decisión son, primero, qué tanto prefiere  $x$  a  $y$ ; segundo, qué tan buenas son las probabilidades para la primera ( $p$ ) y para la segunda ( $q$ ).

McCaskill terminó por postularse (y ganar) para el escaño del Senado en 2006 porque su clara preferencia por  $x$  sobre  $y$  fue reforzada por una creencia sobre sus probabilidades de victoria. En cualquier caso ella estaría postulándose contra una persona que ocupaba el cargo, por lo que este factor era más o menos irrelevante. La razón por la que ella pensó que 2006 era un mejor año que 2008 fue su miedo a que Hillary Clinton ganara la nominación presidencial del Partido Demócrata en 2008. (Recuerde que, en 2005 y 2006, todos creían que la nominación demócrata de Clinton era un *fait accompli*). McCaskill creyó que ningún demócrata podría ganar las elecciones estatales en el conservador Missouri si Clinton encabezara la boleta.\*

En el resto de esta sección, haré una abstracción de las características específicas de este caso, con el propósito de desarrollar una lógica general de la elección racional. Comenzamos con una situación en la que existen tres objetos por los que un actor típico, llamado señor  $i$ , tiene preferencia. Llamamos a esos objetos *alternativas* y les damos las denominaciones  $x$ ,  $y$ ,  $z$ . De una manera que precisaremos más adelante, el señor  $i$  tiene la capacidad para hacer afirmaciones como: "prefiero  $x$  a  $y$ " o "soy indiferente

entre  $y$  y  $z$ ". Las alternativas pueden ser bifurcaciones en su carrera (como el problema de McCaskill respecto a las elecciones) o candidatos políticos, o posibles cónyuges con quien casarse, o computadoras portátiles por comprar. Para nuestros propósitos en este momento, no importa cuáles sean las alternativas disponibles o el conjunto de alternativas. Tampoco nos importa cómo llegó el señor  $i$  a establecer sus preferencias. Lo que sí importa es que el señor  $i$  es racional, en el sentido de que sus preferencias son coherentes y de que su decisión final guarda una relación lógica con sus preferencias.

De manera simbólica, escribimos " $x P_i y$ " para representar el hecho de que el señor  $i$  (cuyo nombre aparece como subíndice) prefiere  $x$  a  $y$ . Dicho con palabras, los símbolos entre comillas afirman que " $x$  es mejor que  $y$  de acuerdo con las preferencias del señor  $i$ ". De manera similar, escribimos " $x I_i y$ " para representar el hecho de que el señor  $i$  es indiferente entre  $x$  e  $y$ . Así,  $P_i$  es la relación de *preferencia estricta* de  $i$ , e  $I_i$  es la relación de *indiferencia* de  $i$ .<sup>7</sup>

Si al señor  $i$  se le da la oportunidad de elegir entre  $x$ ,  $y$  y  $z$ , entonces decimos que su decisión es racional si va de acuerdo con sus preferencias. Así, una decisión es *racional* si el objeto elegido es al menos tan bueno como cualquier otro objeto disponible de acuerdo con las preferencias del tomador de decisiones. Dicho de otra manera, aunque equivalente, un objeto es una decisión racional si ningún otro objeto disponible es mejor según las preferencias de quien elige.

Hasta ahora, lo expuesto es bastante sencillo y, una vez que uno se acostumbra a la notación, vemos que es muy lógico. Ahora debemos determinar lo que debe ser verdad acerca de las relaciones de preferencia e indiferencia que acabamos de describir, de tal modo que decidir de acuerdo con ellas esté en conformidad con nuestras percepciones de la elección racional. Lo que buscamos, en efecto, son propiedades de las relaciones de preferencia que permitan al tomador de decisiones "ordenar" las alternativas con respecto a sus preferencias (y, dado que es un alma racional, que le permitan elegir la alternativa clasificada en el primer lugar

de su orden jerárquico). Resulta que las propiedades fundamentales que incorporan nuestra noción lógica de la racionalidad como ordenadora de las cosas en función de las preferencias son dos:

*Propiedad 1: Comparabilidad (completitud).* Se dice que las alternativas son comparables en términos de las preferencias (y que la relación de preferencia es completa) si, dadas dos alternativas posibles, digamos  $x$  e  $y$ , tenemos ya sea  $x P_i y$ ,  $y P_i x$  o  $x I_i y$ . Es decir, las alternativas son comparables si, dado cualquier par de ellas, el tomador de decisiones prefiere la primera a la segunda, la segunda a la primera o es indiferente entre una y otra.<sup>8</sup>

*Propiedad 2: Transitividad.* Se dice que la relación de preferencia estricta es transitiva si, dadas tres alternativas posibles (digamos  $x$ ,  $y$  y  $z$ ), si  $x P_i y$  e  $y P_i z$ , entonces  $x P_i z$ . Es decir, si el señor  $i$  prefiere estrictamente  $x$  a  $y$ , e  $y$  a  $z$ , entonces prefiere  $x$  a  $z$ . De igual manera, la relación de indiferencia es transitiva si  $x I_i y$ , e  $y I_i z$  implican  $x I_i z$  (esto es, si el señor  $i$  es indiferente entre  $x$  e  $y$ , y entre  $y$  y  $z$ , entonces también es indiferente entre  $x$  y  $z$ ).<sup>9</sup>

Como nos lo aclara el caso, la auditora McCaskill tenía preferencias completas y transitivas respecto a las alternativas  $\{x, y, z\}$ . Prefería un escaño en el Senado ( $x$ ) a un periodo como gobernadora ( $y$ ); un periodo como gobernadora ( $y$ ) a salir completamente de la política ( $z$ ) y, por supuesto, el escaño en el Senado ( $x$ ) al páramo político ( $z$ ).

Si las preferencias de  $i$  satisfacen la comparabilidad y la transitividad, se dice entonces que  $i$  tiene un *orden de preferencias*. Como se mencionó anteriormente, la decisión racional es la alternativa de más importancia en el orden. Obsérvese que  $P_i$  e  $I_i$  son exactamente como los símbolos  $>$  e  $=$ , que quieren decir “mayor que” e “igual a”, respectivamente.  $P_i$  e  $I_i$  se usan para alternativas de la manera como  $>$  e  $=$  se usan para números reales. En el caso de los números reales  $x$  e  $y$ , tenemos necesariamente que  $x > y$ , o  $y > x$ , o  $x = y$ . Por ende,  $x$  e  $y$  son comparables. De manera similar, dados tres números,  $x$ ,  $y$  y  $z$ , si  $x > y$ , e  $y > z$ , entonces  $x > z$ . También es cierto que si  $x$

$x = y$  e  $y = z$ , entonces  $x = z$ . Por ende, estas relaciones son transitivas. En consecuencia, los números reales pueden ser ordenados desde el punto de vista de la magnitud. (El lector o lectora pueden comprobar por sí mismos que la relación de preferencia débil,  $R_i$ , es similar a  $\geq$ , que quiere decir “mayor o igual que”, aplicada a los números reales.)

Todo lo anterior es muy sencillo. En esencia, las preferencias que permiten las decisiones racionales no son más que *principios de ordenamiento*, los cuales son personales:  $P_i$  es la manera particular del señor  $i$  de ordenar las alternativas, que puede diferir de  $P_d$ , la manera particular de la señora  $j$  de ordenar las alternativas. Dichos principios de ordenamiento permiten la comparación de alternativas, un par a la vez (comparabilidad), y las comparaciones que permiten son consistentes internamente (transitividad).

Antes de llegar a la conclusión de que todo va bien y sigamos avanzando, debemos estar satisfechos respecto a qué es exactamente lo que suponemos. Necesitamos preguntarnos si todas las relaciones satisfacen las propiedades 1 y 2. Si es así, entonces no hemos sido exigentes en absoluto. Por lo tanto necesitamos saber con precisión qué es lo que nuestros supuestos excluyen de la consideración.

De hecho, no todas las relaciones son completas o transitivas (o ambas cosas). Algunas relaciones satisfacen la transitividad, pero no la completitud.<sup>10</sup> Otras satisfacen la completitud, pero no la transitividad.<sup>11</sup> Otras más no satisfacen ninguna de las dos.<sup>12</sup>

He dicho algo consistente al adoptar las propiedades 1 y 2. Ahora, la cuestión radica en si puedo defender mis afirmaciones. Respecto a la comparabilidad, resulta claro que es posible exagerar hasta un grado tal en el que una comparación en términos de las preferencias resulte absurda. El autor William Styron escribió la novela *Sophie's Choice* (*La decisión de Sophie*) para ilustrar ese absurdo. En su invención literaria, a una prisionera de un campo de concentración en Polonia se le permite salvar a uno de sus dos hijos de la cámara de gas, pero debe elegir a cuál de los dos salvar; si decide no elegir, ambos morirán. Es una decisión horrible, inhumana. Sin

embargo, Sophie sí elige (pues el no hacerlo es mucho peor), aun cuando no considera que sus hijos sean comparables. Tomar una decisión horrible puede ser doloroso y a algunos de nosotros podría finalmente faltarnos el valor para hacer lo que debemos. Pero, como en el caso de Sophie, aun esto último es una decisión que entraña sus propias consecuencias.

El verdadero problema para la propiedad de comparabilidad surge en situaciones en las que la comparación no tiene sentido para quien decide. Si los objetos no tienen relación en la mente de éste como alternativas sustitutas, entonces es probable que se encoja de hombros, se muestre perplejo y, si tiene la opción, responda con un “no sé”. Si, a finales de 2007 o principios de 2008, los encuestadores hubieran tenido que preguntar a una muestra al azar de votantes si preferían a John McCain o a Barack Obama en las elecciones presidenciales de 2008, habrían obtenido una alta proporción de respuestas “no sé”, pues la mayoría de los pares de candidatos realmente no tienen relación en la mente del votante medio con tanta anticipación en unas elecciones. Lo anterior no constituye tanto una crítica a los modelos basados en la racionalidad cuanto una nota de advertencia como consejo para su uso apropiado. Si han de estar basadas en consideraciones de principios, como los asociados a la racionalidad, las decisiones deben tener algún significado para quienes deciden.<sup>13</sup>

La transitividad exige que quien decide no se confunda con un sentido diferente. Demanda consistencia, algo que no es muy frecuente. Desde hace mucho tiempo, los profesores de psicología imponen a los alumnos de segundo grado los experimentos de solución salina y tonos de gris en las clases introductorias de psicología. El experimento típico comienza con diez botellas de agua con un contenido variable de sal (o diez imágenes de un triángulo de color blanco, negro o algún tono de gris). Cuando se pide al estudiante que pruebe el agua de dos botellas (o se le pone frente a dos triángulos), se le pregunta cuál sabe más salada (o cuál es más oscuro), se registra su respuesta y después se le presenta otro par. El experimento continúa durante cierto tiempo, a lo largo del cual se presentan pares opcionales y se registran las respuestas (hay 45 pares distintos). Debido a que las diferentes soluciones salinas se confunden una con otra (como se

funden los triángulos grises uno con otro), en algún momento durante el experimento, invariablemente, el estudiante, hombre o mujer, responde que el agua de la botella número 2 es más salada que la de la botella número 9, que la de ésta es más salada que la de la botella número 7, pero que la de esta última es más salada que la de la botella número 2, lo cual constituye una clara violación de la transitividad. Cuando las comparaciones son tan difíciles, cuando se presentan acontecimientos aleatorios de consecuencias potenciales sobre los cuales el que experimenta no ejerce control (como cuánta sed tiene el sujeto o cuánta luz entra en el cuarto), cuando hay muy poco en juego y cuando no es probable que las respuestas de un sujeto en particular tengan mayores consecuencias, es difícil lograr la coherencia que exige la propiedad número 2.

Lo anterior, de nuevo, no es tanto una crítica a la racionalidad como una advertencia respecto a la esfera en la que probablemente sea de mayor o menor pertinencia y utilidad. Cuando es poco lo que está en juego, cuando la incertidumbre es grande y cuando cada una de las decisiones tiene pocas consecuencias para quien decide, entonces es probable que las inconsistencias abunden, es probable que el comportamiento sea más aleatorio que racional, más arbitrario que basado en principios. Pero, cuando lo que elige importa al tomador de decisiones, es probable que éste se concentre más en ser coherente. Como en el caso de la comparabilidad, el hecho de que la transitividad sea apropiada o no es una cuestión de opinión que el investigador debe formarse. La clase de consistencia que esta propiedad exige es demandante, sin duda alguna, incluso en las situaciones que más cuentan. Sin embargo, la necesitamos para seguir adelante con nuestro propósito y debemos contentarnos con saber que, como en otras ciencias, para poder avanzar, los supuestos simplificadores son necesarios.<sup>14</sup>

## **II.4. PARADIGMA DE LA MAXIMIZACIÓN**

Los supuestos de comparabilidad (completitud) y transitividad dan como resultado un “principio de ordenación”: permiten que un individuo tome un conjunto de objetos y los coloque en cierto orden, del más alto al más bajo (se da cabida a los empates), que refleja sus gustos y valores personales. La racionalidad se vincula tanto con la capacidad para ordenar como con el deseo de elegir el primer lugar de este ordenamiento.

El hecho de que exista un “máximo” o un “primer lugar” en un orden de preferencias, y de que los individuos con suficiente sentido sin duda lo tratarán de escoger, nos lleva a los que trabajamos en esta disciplina en interpretar la racionalidad como un comportamiento *maximizador*. Se considera que, en las situaciones sociales, los individuos persiguen cierta meta, buscan cierto objetivo y tratan de hacer el mejor esfuerzo posible de acuerdo con lo que entienden. En realidad, en lugar de describir a un individuo en función de sus preferencias, podemos anotar el principio que llevó al individuo, hombre o mujer, a ordenar sus alternativas como lo hizo. Dicho de otra manera, podemos plantearnos cuál es la meta o qué busca maximizar esa persona.

De hecho, en nuestro ejemplo sobre la economía (esquema II.1), eso fue lo que hicimos. Dijimos que los consumidores buscan maximizar su satisfacción. Los productores buscan maximizar sus rentas y minimizar sus costos. Los trabajadores buscan la división óptima de su tiempo entre trabajo y ocio. Y los inversionistas buscan el máximo rendimiento de su inversión en el largo plazo. En los diversos modelos políticos que examinaré en las tres partes del libro, veremos que los actores políticos tienen la misma intención de esforzarse por alcanzar lo óptimo. Los políticos electos, por ejemplo, buscan maximizar los votos para sí o para su partido en la siguiente elección. Los legisladores buscan la mayor cantidad de proyectos, servicios y demás recompensas que puedan distribuir a los electores en sus distritos correspondientes. Los burócratas buscan maximizar su presupuesto o su poder de acción. El lenguaje del resto de este libro reflejará a menudo esta perspectiva maximizadora.

## II.5. INCERTIDUMBRE AMBIENTAL Y CREENCIAS

Los individuos racionales eligen a partir de lo que consideran más importante en una jerarquía ordenada de acuerdo con sus preferencias. En muchas circunstancias, no obstante, el individuo no puede elegir los resultados directamente, sino que elige un instrumento que influye en cuál será realmente el resultado que se presente. Claire McCaskill, por ejemplo, no podía simplemente elegir convertirse en senadora por Missouri en 2006. Lo único que podía elegir era la alternativa de contender por ese escaño. En consecuencia, debemos modificar nuestra idea de racionalidad, diciendo ahora que un individuo racional, mujer u hombre, elige el instrumento que cree que producirá el mejor resultado.

En nuestra definición reformulada de racionalidad introduje disimuladamente el término “creer”. Así como antes fui preciso acerca de las preferencias, ahora necesito ser preciso acerca de las creencias. Para mí, una creencia es una declaración de probabilidad relacionada con la efectividad de una acción específica (o un instrumento específico) para obtener diversos resultados. Si un individuo tiene una gran confianza en que sabe lo que ocurrirá si hace cierta cosa en particular (por ejemplo: “si doy vuelta a la perilla, la puerta se abrirá”), entonces decimos que está actuando en condiciones de *certidumbre*. La decisión de un político de buscar reelegirse cuando sabe que su rival es un “chivo expiatorio” se hace en condiciones de (práctica) *certidumbre*. Si, por otra parte, una persona no tiene confianza en que sabe lo que pasará, pero tiene una idea muy clara de las posibilidades y sus probabilidades (“si doy vuelta a la perilla, existe una probabilidad de 50 por ciento de que la puerta se abra o esté con llave”), esa persona actúa en condiciones de *riesgo*. Así, la decisión de McCaskill de oponerse a Talent era una apuesta con 50 por ciento de probabilidades hecha en condiciones de riesgo. Finalmente, si la relación entre las acciones y los resultados es tan imprecisa en la mente del tomador de decisiones que éste no puede atribuirle probabilidades, entonces actúa en condiciones de *incertidumbre*.

Para entender lo que queremos decir, considérese el siguiente ejemplo, en el que hay tres resultados posibles:  $x$ ,  $y$  y  $z$ ; y tres acciones:  $A$ ,  $B$  y  $C$ . Nuestra tomadora de decisiones tiene ciertas preferencias sobre los resultados: supóngase que ordena  $x$  en primer lugar, luego  $y$  y después  $z$  ( $xyz$ ), pero debe escoger entre las tres acciones. Si supiera con certeza que  $C$  lleva a  $y$ , que  $B$  lleva a  $z$  y que  $A$  lleva a  $x$ , entonces su decisión sería de certidumbre (y, como el lector puede confirmarlo, muy simple: elegir  $A$ ). Si, por otra parte, supiera que  $A$  conlleva 50 por ciento de probabilidades de que sea  $x$  o  $z$ ,  $B$  conlleva 50 por ciento de probabilidades de que sea  $y$  o  $z$  y  $C$  tiene la misma probabilidad de que sea  $x$ ,  $y$  o  $z$ , entonces la decisión entrañaría riesgos (y sería un poco más complicada). Finalmente, si no estuviese segura de cómo distribuir las probabilidades a partir de acciones específicas en la proporción de los diversos resultados, entonces tendría incertidumbre (y, sin contar con más información, la decisión sería un albur).

Cuando hay certidumbre, el comportamiento racional es muy obvio: simplemente, elegir la acción o instrumento que lleve a la alternativa clasificada en el primer lugar. Cuando las creencias acerca de las relaciones entre las acciones y los resultados son más complejas, el principio del comportamiento racional requiere una explicación más amplia. Es necesario asignar a cada resultado un valor numérico, denominado *número de utilidad*. Los números de utilidad para  $x$ ,  $y$  y  $z$  son  $u(x)$ ,  $u(y)$  y  $u(z)$  y reflejan el valor relativo que se asocia a cada resultado. Si a alguien le gusta  $x$  mucho más que  $y$  y  $z$ , y no existe una gran diferencia en su mente entre los dos últimos, entonces  $u(x)$  será un número muchísimo más grande que  $u(y)$  y que  $u(z)$ , mientras que estos dos últimos números serán de una magnitud parecida. Por ejemplo:  $u(x) = 1$ ,  $u(y) = 0.2$  y  $u(z) = 0$ . Por otra parte, si  $x$  es su alternativa favorita por una diferencia muy pequeña, mientras que  $z$  está muy rezagada, entonces los números de utilidad serían del orden de:  $u(x) = 1$ ,  $u(y) = 0.9$  y  $u(z) = 0$ .

En efecto, hemos “cuantificado” las preferencias, pasando de la información sobre las preferencias ordenadas a la información sobre las numéricas. No hay nada de mágico en los números particulares que hemos

escrito, el lector puede asignarlos para que reflejen mejor su propia evaluación de las alternativas.<sup>15</sup> Hagamos ahora lo mismo para el caso de las creencias. Por cada acción o instrumento, podemos establecer la probabilidad de que producirá uno de los resultados finales. En el ejemplo anterior, la acción  $A$  conlleva 50 por ciento de probabilidades de que sea  $x$  o  $z$ , esto es,  $Pr_A(x) = 1/2$ ,  $Pr_A(y) = 0$  y  $Pr_A(z) = 1/2$ . Los números asignados a las probabilidades deben estar entre cero y uno y deben sumar uno en su conjunto. Como puede verse, estas creencias acerca de la acción  $A$  efectivamente hacen de  $A$  una lotería, en la que  $y$  es una imposibilidad y  $x$  y  $z$  son igual de probables. Podemos escribir  $A = (1/2 x, 0 y, 1/2 z)$ . Cada una de las otras acciones es una lotería diferente respecto a los resultados finales.

Adoptar una decisión en condiciones de riesgo implica elegir entre loterías alternas. Una decisión racional entraña elegir la “mejor” lotería. La regla de la elección racional se conoce como el *principio de la utilidad esperada*. Proporciona un método para asignar un solo número a cada posible lotería y después elegir la que tiene el número más grande. La utilidad esperada de la acción  $A$  del ejemplo anterior es:

$$\text{Utilidad esperada de } A: EU(A) = Pr_A(x) \cdot u(x) + Pr_A(y) \cdot u(y) + Pr_A(z) \cdot u(z)$$

En pocas palabras, la utilidad esperada de la acción  $A$  es la suma de las utilidades de todos los resultados que pueden provenir de  $A$ , ponderada por la probabilidad de que se presente cada resultado. Si hacemos el mismo cálculo para las acciones  $B$  y  $C$ , entonces tendremos una base para compararlas. La racionalidad requiere que quien decide elija la acción que lleva la utilidad esperada a su situación óptima.

En condiciones de incertidumbre, el hombre o la mujer que debe decidir está demasiado confundido como para siquiera imaginar las probabilidades de los diversos resultados asociados con cada acción. Obviamente es difícil ser racional, como quiera que se desee definirlo, cuando uno está completamente confundido. No obstante, resulta que muchas personas tienen alguna intuición sobre las probabilidades que pueden asociar con

diversas acciones. Así que, si se les presiona un poco, pueden dar cierta precisión cuantitativa a sus creencias. Por lo tanto a dichas personas también se las puede tratar como si su comportamiento cumpliera el principio de utilidad esperada.<sup>16</sup>

## II.6. CONCLUSIÓN

En este capítulo y el anterior, he avanzado bastante terreno, pero puedo resumir todo en unas cuantas conclusiones. Primero, queremos explicar tanto los acontecimientos como los fenómenos sociales y políticos. Segundo, utilizamos al individuo como nuestro elemento básico explicativo. Tercero, como lo que nos interesa es pronosticar y explicar, antes que describir, caracterizamos a los individuos de una manera muy abreviada; a saber, en función de sus preferencias y sus creencias. Cuarto, en nuestro análisis los individuos son racionales, lo cual significa que actúan de acuerdo con sus preferencias para obtener resultados finales y según sus creencias en lo que respecta a la efectividad de las diversas acciones que tienen a su disposición. Las relaciones de causa y efecto entre las acciones y los resultados pueden estar bien definidas (certidumbre), ser probabilísticas (riesgo) o ser conocidas sólo de forma rudimentaria (incertidumbre). Quinto, actuar racionalmente requiere clasificar los resultados finales; asignarles números de utilidad, si es necesario; determinar la utilidad esperada de las acciones, ponderando las utilidades del resultado por las probabilidades de la acción y, por último, seleccionar la acción que produce la utilidad esperada más alta. Sexto, y quizá lo más controvertido de todo, las decisiones políticas racionales —ya sea que se trate de políticos eligiendo el siguiente paso de su carrera, de votantes eligiendo candidatos, de reyes o presidentes decidiendo si entrar en guerra o no, o de algo tan banal como un grupo de amigos escogiendo los ingredientes de una pizza— tienen como premisa la misma base de comparabilidad y transitividad. Aristóteles, Hobbes, Rousseau y otros grandes pensadores y filósofos políticos sugerían que existe algo especial

en la política: que las decisiones colectivas de una nación, por ejemplo, son completamente distintas a escoger los ingredientes de una pizza. Tal vez. En efecto, esto debe ser cierto. No obstante, el proceso de una elección racional tiene las mismas características en todos estos contextos, por lo que puede ser analizado utilizando el mismo marco teórico.

En los siguientes capítulos haremos un uso constante de este mecanismo de racionalidad, al tiempo que reduciremos las cuestiones técnicas a un mínimo absoluto. Dado que hemos cubierto los temas preliminares, ahora pasemos al estudio de los grupos y su política.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN<sup>1</sup>

1. ¿Cómo se define la racionalidad en este capítulo? Responda haciendo referencia tanto a preferencias como a comportamiento y luego formule un ejemplo de violación a cada uno de estos aspectos del modelo del actor racional, explicando cuidadosamente qué supuesto se ha violado.

2. En general, los modelos de acción racional comienzan con un conjunto de actores bien definido  $N = \{1, 2, \dots, n\}$ , un número de resultados sobre los cuales cada actor tiene una preferencia  $X = \{x, y, z, \dots\}$ , un conjunto de comportamientos o instrumentos mediante los cuales se pueden lograr los resultados preferidos  $I = \{A, B, C, \dots\}$  y alguna regla que vincula las decisiones instrumentales de los actores con los resultados ( $R$ ). Por ejemplo, cada uno de  $n$  votantes puede votar por  $A$ , votar por  $B$  o abstenerse. Un candidato gana si obtiene más votos que los demás. Por tanto,  $N = \{1, 2, \dots, n\}$ ,  $X = \{\text{gana } A, \text{ gana } B, \text{ empate}\}$  y  $I = \{\text{votar por } A, \text{ votar por } B, \text{ abstenerse}\}$ . La regla,  $R$ , es la regla de la mayoría, que implica que un voto por  $A$  (o por  $B$ ) incrementa la probabilidad de que  $A$  (o  $B$ , respectivamente) gane. Dé una caracterización simple de cada una de las bases de este modelo para los siguientes actores políticos: contribuyentes a las campañas,

activistas políticos y candidatos. ¿De qué manera enfrentan estos actores la incertidumbre al tomar decisiones y escoger su comportamiento?

3. La elección racional es una metodología definida por una acción instrumental dirigida hacia un fin, en la cual el fin mismo está determinado por valores individuales. Dada esta definición, ¿es posible que los individuos racionales emprendan acciones altruistas? Provea una respuesta afirmativa al estilo de un acérrimo defensor de la elección racional y otra más desde la perspectiva de un crítico.

4. El señor  $i$  tiene las siguientes preferencias en relación con los resultados  $w$ ,  $x$ ,  $y$  y  $z$ :  $xPw$ ,  $xPy$ ,  $zPx$ ,  $yPz$ ,  $wPy$ , y  $wPz$ . Si se le pide elegir sobre cualquier subconjunto de estos resultados (por ejemplo entre dos eventos específicos, o entre tres de ellos, o entre los cuatro), ¿en qué casos podría el señor  $i$  identificar un resultado favorito? ¿Existe intransitividad en las preferencias de todos los resultados de algún subconjunto? Considere ahora a la señora  $j$ , cuyas preferencias son:  $xIy$ ,  $xPz$ ,  $xPw$ ,  $yPz$ ,  $yPw$ ,  $wIz$ . Responda las mismas preguntas que en el caso anterior. ¿Qué sugiere este ejercicio acerca de la relación entre las preferencias transitivas y el comportamiento maximizador?

5. En noviembre de 2008, un par de semanas tras la elección de Barack Obama, ofrecieron la Secretaría de Estado de Estados Unidos<sup>2</sup> a Hillary Clinton. En general, se asumía que ella enfrentaba la siguiente disyuntiva: aceptar esta oferta y con ello unirse así a la nueva administración en lo que muchos consideran el puesto de gabinete de mayor perfil, lo que le ofrecía la posibilidad de acentuar su propio prestigio e influir sobre la formulación de políticas públicas en la rama ejecutiva, o bien continuar en el Senado, lo cual le otorgaría un menor grado de poder (al ser sólo una más de entre cien senadores) pero le ofrecía mayor autonomía. Una sutileza adicional era que tomar un puesto en la administración federal le impediría competir en las elecciones primarias contra Barack Obama en 2012 y, por ende, significaría renunciar a su sueño de toda la vida de presidir Estados Unidos —o cuando

menos eso asumía la mayor parte de los comentaristas en 2008—. <sup>3</sup> En consecuencia, Hillary Clinton enfrentaba tres posibilidades: permanecer en el Congreso y no ganar la presidencia en 2012 ( $C$ ), permanecer en el Congreso y ganar la presidencia en 2012 ( $G$ ) o unirse a la administración de Obama como Secretaria de Estado ( $S$ ). ¿Cuál cree que era el *ranking* de preferencias de Hillary Clinton en ese momento? Llame  $C$ ,  $G$  y  $S$  a la utilidad recibida en cada caso y diga el orden de dichos pagos. Con esos valores, exprese la utilidad esperada de cada una de las dos decisiones que podría tomar Clinton si  $p$  es la probabilidad de ganar la Casa Blanca en 2012 al permanecer en el Senado, y  $(1 - p)$  es la probabilidad de perder dicha elección. Determine el valor mínimo de  $p$  que habría inducido a Clinton a permanecer en el Senado para competir en 2012. En su opinión, ¿la decisión de Hillary Clinton fue la más lógica?

6. Imagine que usted se enfrenta con dos pares de loterías, es decir cuatro loterías, relacionadas con los siguientes tres eventos:  $x = \$2.5$  millones,  $y = \$0.5$  millones y  $z = \$0$ . El primer par compara  $L_1$  con  $L_2$ , donde  $L_1 = (p_1(x), p_1(y), p_1(z)) = (0, 1, 0)$  (i. e. es seguro que usted ganará \$500,000) y  $L_2 = (p_2(x), p_2(y), p_2(z)) = (.10, .89, .01)$ . ¿Usted cuál preferiría? El segundo par consiste en una decisión entre  $L_3 = (p_3(x), p_3(y), p_3(z)) = (0, .11, .89)$  y  $L_4 = (p_4(x), p_4(y), p_4(z)) = (.10, 0, .90)$ . ¿Usted cuál preferiría? Empíricamente, la mayor parte de los individuos expresa una preferencia estricta por  $L_1$  frente a  $L_2$ , por un lado, y por  $L_4$  frente a  $L_3$  por el otro. ¿Es este comportamiento consistente con la teoría de la utilidad esperada? Para resolver este problema, replantee cada una de estas preferencias mencionadas en términos de la utilidad esperada de cada lotería (por ejemplo  $EU(L_3) = 0.11u(y) + 0.89u(z)$ ) y utilice operaciones básicas en las desigualdades resultantes para averiguar si emerge alguna contradicción. (No se requiere conocimiento alguno acerca de la función de utilidad para resolver este problema.)

1 Peter C. Ordeshook (1990) ofrece un excelente ensayo sobre la teoría política positiva como fracaso del imperialismo económico en “The Emerging Discipline of Political Economy”.

2 Incluso en la ciencia económica, la racionalidad está siendo revisada bajo la lente de la “economía psicológica” o *behavioral economics*. Frohlich y Oppenheimer (2006) ofrecen una notable reseña de la interpretación revisionista en “Skating on Thin Ice: Cracks in the Public Choice Foundation”.

3 Metodológicamente, esto es muy similar al enfoque de los economistas que consideran que los gustos por los bienes, los servicios, el trabajo y el ocio son fijos en el corto plazo y han sido determinados fuera de los límites de su ámbito de investigación. Sin embargo, es importante poner énfasis de nuevo en que en nuestro análisis interpretamos las preferencias de forma más amplia que en los modelos económicos convencionales: no las equiparamos únicamente con el bienestar material.

4 El “interés propio” se refiere a la expresión *self-interest*, muy común en habla inglesa [Nota del traductor].

5 Para los lectores interesados en este tema, véase Brennan y Gillespie (2008).

6 Para un análisis más profundo de este tema como un problema filosófico véase Lovett (2006).

7 Si se cumplen de manera simultánea la preferencia estricta junto con la indiferencia obtenemos la relación de *preferencia débil* de  $i$ ,  $R_i$ . De esta manera, “ $x R_i y$ ” significa, ya sea que el señor  $i$  prefiere estrictamente la alternativa  $x$  a la alternativa  $y$ , o que le es indiferente una a la otra. Expresado con palabras: “ $x$  es al menos tan buena como  $y$ , de acuerdo con las preferencias del señor  $i$ ”.

8 De manera equivalente, las alternativas son comparables si, dado cualquier par de alternativas  $x$  y  $y$ , tenemos ya sea  $x R_i y$  o  $y R_i x$ . Dicho con palabras, una persona tiene preferencias completas si ya sea que  $x$  es al menos tan bueno como  $y$ ; o bien  $y$  es al menos tan bueno como  $x$ ; o ambas son ciertas de tal forma que cada alternativa es tan buena como la otra. En este último caso tenemos que  $x I_i y$ .

9 Finalmente, la relación de preferencia débil es transitiva si  $x R_i y$ , y  $y R_i z$ , entonces  $x R_i z$ .

10 La relación “es hermano de” aplicada al conjunto de todos los varones satisface la transitividad, pero no la completitud. Ni “John es hermano de Bob” ni “Bob es hermano de John” son verdad si... bueno, ¡si no son hermanos! No obstante, si John es hermano de Bob y Bob es hermano de Charles, entonces John y Charles también son hermanos, por lo que la relación es transitiva.

11 Suponga que la señora  $i$  prefiere Clinton a Bush ( $C P_i B$ ), Bush a Perot ( $B P_i P$ ) y Perot a Clinton ( $P P_i C$ ). Las alternativas satisfacen claramente la comparabilidad, pero violan la transitividad. Se puede pensar que, en este caso, la señora  $i$  está completamente chiflada, pero conocemos a gente como ella... y esperamos que el lector también. Por ejemplo: siempre que la señora  $i$  piensa en la comparación entre Clinton y Bush, en su mente se desencadenan las ideas relacionadas con la política nacional (después de todo, el grito de guerra de la campaña de Clinton en 1992 fue “¡Es la economía, tontos!”) y, tratándose de esas cuestiones, prefiere al candidato demócrata. Siempre que piensa en la comparación entre Bush y Perot, las cuestiones de política exterior dominan sus pensamientos y le preocupa que la nave del Estado quede en manos de un hombre de negocios sin experiencia diplomática o política. Finalmente, siempre que la señora  $i$  hace la comparación entre Perot y Clinton, le es imposible no pensar en la cuestión del carácter, en la que el hombre de negocios sin esqueletos políticos en el armario supera al ex gobernador de Arkansas,

quien durante toda su vida adulta sólo ha sido un político. La intransitividad o la incongruencia pueden surgir cuando se emplean criterios diferentes para formar pares diferentes. Cuando ello ocurre, no es posible ordenar las tres alternativas respecto a las preferencias. La señora *i* pone a Clinton antes que a Bush, a Bush antes que a Perot y a Perot antes que a Clinton.

[12](#) La relación “es padre de” no satisface ni la completitud ni la transitividad. Tomemos la población de hombres y seleccionemos dos al azar. Es completamente posible, altamente probable en realidad, que ninguno de los dos sea el padre del otro. Consecuentemente, no todos los pares de alternativas son comparables conforme a esa relación. Por otra parte, si son tres los hombres seleccionados, aun cuando el primero fuera el padre del segundo y el segundo el padre del tercero, hasta para un niño de tres años de edad es obvio que el primero no es el padre del tercero, sino el abuelo, lo cual elimina la transitividad.

[13](#) Aunque secundario para nuestro argumento principal, resulta interesante preguntarnos lo que decir “no sé” significa para alguien cuando un encuestador lo enfrenta a alguna de esas decisiones desconcertantes. Podría significar ya sea “esta comparación es disparatada y no puedo elegir entre una y otra cosa” o bien “las opciones son tan semejantes en mi mente desde el punto de vista de la preferencia que me son indiferentes una u otra”; de cuál se trata es una cuestión de opinión que el investigador debe zanjar. Desde el punto de vista de la predicción del comportamiento, no obstante, podría no significar ninguna diferencia. Aunque una persona sea indiferente o esté confusa, es probable que, si se le obliga a decidir, su comportamiento sea producto del azar.

[14](#) La transitividad me parece un supuesto como el de las partículas atómicas perfectamente esféricas en la física de las partículas, los planetas perfectamente esféricos en la astronomía y los planos carentes de fricción en la mecánica: se sabía que todos esos supuestos eran contrarios a los hechos, aun cuando se siguió usándolos. No obstante, todos resultaron ser fundamentales para lograr que la ciencia avanzara. A la larga, todos se relajaron a medida que las siguientes generaciones de científicos fueron descubriendo cómo despojarlos de las características controvertidas.

[15](#) Este tipo de información lo transmiten los valores numéricos relativos, no sus valores absolutos. En consecuencia, es común “normalizar” los números de utilidad, atribuyendo a la alternativa que más se prefiere un valor de utilidad de uno; a la que menos se prefiere un valor de cero; y a las alternativas intermedias grados de utilidad entre cero y uno. Hubiera sido igual de útil atribuir a la alternativa que más se prefiere y a la que menos se prefiere los valores de cien y cero, respectivamente, o mil y menos mil, respectivamente. Los valores de normalización son arbitrarios. Consignamos todo esto sólo para el lector que desee ahondar más en ello. Una referencia común y accesible para obtener más detalles es Raiffa (1968). El lector no necesita muchos detalles para comprender los materiales del resto del libro, así que, ¡respire tranquilo!

[16](#) Existen muchas teorías sobre la decisión en condiciones de incertidumbre que cubren las circunstancias en las que quienes deciden no pueden asignar probabilidades de resultados a las acciones opcionales. No las analizamos en esta obra. Sin embargo, una de las mejores presentaciones de este material se encuentra en Luce y Raiffa (1957).

[1](#) En este capítulo y en los subsecuentes proveo algunos problemas y preguntas de discusión para profundizar sobre las ideas del capítulo y permitir al estudiante poner a prueba su dominio de las mismas. Las preguntas difíciles están marcadas con un asterisco.

[2](#) En el gobierno estadounidense, se llama Secretario de Estado (*Secretary of State*) al miembro del gabinete encargado de la política exterior, equivalente a un canciller o un ministro de relaciones exteriores [Nota del traductor].

[3](#) Ahora sabemos que efectivamente Hillary Clinton no compitió en 2012 pero eso no le impidió competir en 2016. Una de las razones por las cuales esto parecía improbable para muchos comentaristas en 2008 era la avanzada edad de Clinton [Nota del traductor].

[\\*](#) Para un excelente ensayo sobre la toma de decisiones de Claire McCaskill, véase Goldberg (2006).

SEGUNDA PARTE  
Decisión grupal

## Capítulo III. Iniciando el análisis de la decisión grupal

### III.1. UN EJERCICIO DE CALENTAMIENTO

**A**ndrés, Berta y Carlos son tres amigos que han decidido faltar a clases en una agradable tarde de primavera en Boston. Andrés, un intelectual presumido, les sugiere ir a ver una fenomenal colección de pintura impresionista en el Museo de Bellas Artes (MBA). Berta, que tiene un poco más de conciencia política y es un poco menos esnob, quiere ir al Boston Common a escuchar un concierto de música folclórica de Don Henley, organizado para reunir fondos y crear conciencia de la necesidad de proteger la *Walden Pond* o Laguna Walden (LW), la cual está amenazada por el desarrollo comercial. Carlos, de clase baja y fanático de los deportes, está convencido de que una tarde en el estadio Fenway Park para ver a los Medias Rojas (MR) sería lo mejor. En el esquema III.1 se muestra el orden de clasificación de las alternativas de cada uno de los miembros del grupo. De acuerdo con la notación utilizada en el capítulo II, el orden de preferencias de Andrés es  $MBA P_A LW P_A MR$ . En los casos de Berta y Carlos, se pueden escribir expresiones similares. Cada miembro del grupo  $\{A, B, C\}$  tiene preferencias sobre las alternativas  $\{MBA, LW, MR\}$  que satisfacen la completitud y la transitividad, las propiedades 1 y 2 del capítulo anterior.

#### ESQUEMA III.1

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
MBA	LW	MR
LW	MR	LW
MR	MBA	MBA

Después de un instante, se hace evidente que el grupo de amigos no tiene un curso de acción obvio. Sufre de un mal común en muchos grupos, un mal incurable salvo que se adopten medidas autoritarias: la diversidad de preferencias.<sup>1</sup> Si Andrés, Berta y Carlos quieren mantenerse como grupo, deben hacer una selección a pesar de lo heterogéneo de sus preferencias. Sin tener presente que la decisión respecto a la manera como un grupo debe adoptar las decisiones colectivas es algo por lo que se ha derramado muchísima sangre a lo largo de la historia de la humanidad, con toda tranquilidad, nuestros tres amigos resuelven llevar a cabo “una” votación y dejar que decida “la” mayoría (pongo entre comillas los artículos indefinido y definido de la frase anterior porque dos de los planteamientos principales de este capítulo son que existen muchas maneras de llevar a cabo una votación y muchas mayorías diferentes).

Parece que nuestro grupo tiene un problema porque los tres amigos no comparten unánimemente la misma preferencia número uno. Si así fuera, no habría problema. En las circunstancias en que se encuentran, una manera lógica de “llevar a cabo una votación” es sondear a los miembros del grupo sobre si una mayoría tiene una preferencia número uno en común. Una revisión rápida del orden de preferencias en el esquema III.1 nos revela que ese método no logra resolver el problema del grupo. Desde el punto de vista de las primeras preferencias, nuestro grupo es heterogéneo en extremo. Para resolver problemas de decisión en grupo, cuando no hay consenso sobre la alternativa favorita, existe un “plan B” que es más engorroso, pero sigue siendo sensato: se trata de llevar a cabo un *torneo de todos contra todos*. Bajo dicho plan, en una primera instancia cada una de las alternativas es comparada con cada una de las otras para ver cuál de las dos es preferida por la mayoría; si existe alguna que sea preferida a todas y cada una de las

otras, entonces es declarada como la decisión del grupo. Si esto último no logra cumplirse, entonces hay que buscar otro método de decisión, algún “plan C”. Si consultamos el orden de preferencias del esquema III.1 podemos ver que arroja los siguientes resultados.

### ESQUEMA III.2

MBA vs. LW:	LW gana 2 a 1 {B, C }
MBA vs. MR:	MR gana 2 a 1 {B, C }
LW vs. MR:	LW gana 2 a 1 {A, B }

Son varios los aspectos que vale la pena resaltar acerca de este pequeño ejercicio. En primer lugar, ir al parque *Boston Common* a oír el concierto en apoyo a la Laguna Walden es la preferencia mayoritaria de este grupo: LW gana el torneo de todos contra todos al vencer a todas las otras alternativas en los enfrentamientos por pares. En cada caso, la votación es de 2 a 1 y los amigos en particular que forman la mayoría ganadora aparecen dentro de las llaves en la figura.

Con todo, obsérvese que las mayorías que prefieren LW a cada una de las otras alternativas son diferentes; Berta es el único miembro común. Como consecuencia, en segundo lugar, los grupos están compuestos por muchas mayorías: {A, B}, {A, C}, {B, C } y {A, B, C} son todas mayorías de nuestro grupo de amigos. Dejar que “la” mayoría decida no es claro y, como veremos, puede acarrear problemas.

En tercer lugar, en este ejemplo hemos interpretado una votación como el hecho de que cada individuo —mujer u hombre— revele con honestidad sus preferencias. Al enfrentar un par de alternativas, cada miembro del grupo votó por la que puso en el primer lugar de su orden de preferencias. Esto se conoce como revelación *sincera* de preferencias. Desde luego, es completamente posible que una persona vote en contra de sus preferencias, quizá porque al hacerlo, paradójicamente, logre un mejor resultado del que hubiera obtenido al votar con sinceridad. Esta última maniobra es conocida como revelación *estratégica* o *sofisticada* de preferencias, y hay que aceptar

que hacerlo parece un poco tramposo, sobre todo entre amigos, puesto que es una declaración de tus preferencias un tanto engañosa, si no francamente deshonestas.

En el capítulo VI analizaremos este tipo de comportamiento estratégico de manera más sistemática, pero, por lo pronto, examinemos de manera breve e informal sus posibilidades en este ejemplo. Lo que queremos determinar es si alguno de los amigos tiene un incentivo para tergiversar sus preferencias mediante el voto estratégico. Una persona podría considerar mentir sobre sus preferencias si ello puede producir un resultado final que prefiera más. En nuestro ejemplo, se trata de una perspectiva muy real, porque cada resultado del torneo de todos contra todos se decidió con un solo voto de diferencia. Así, son dos las cosas que tenemos que determinar: la viabilidad y la conveniencia. En primer lugar, *¿puede* alguien modificar el resultado cambiando su voto? y en segundo lugar, dada la posibilidad, *¿querría* esa persona modificar el resultado?

Es evidente que, al tergiversar sus preferencias, cualquiera de los miembros de la mayoría de cada par podría cambiar el resultado de esa confrontación, lo cual responde a la primera pregunta, la de la viabilidad. En cuanto a la conveniencia, una cosa es clara: como Berta es la gran beneficiaria del voto sincero de los miembros del grupo —su primera preferencia gana el torneo de todos contra todos— ella no tiene ningún incentivo para cambiar su voto en ninguno de los pares. El pobre Andrés sólo es fundamental en la comparación entre la Laguna Walden (LW) y las Medias Rojas (MR), y si cambiara su voto a favor de MR entonces haría que esta última alternativa fuera la vencedora global del torneo de todos contra todos. Sin embargo, esa alternativa es la peor para él, por lo que ciertamente no tiene incentivo alguno para modificar su voto. Lo anterior nos deja con Carlos como el único que tiene un motivo posible para actuar estratégicamente. Es evidente que él podría cambiar el resultado del par entre MBA y MR, pero ello no cambiaría el resultado global, por lo que no tendría mucho sentido que lo hiciera.<sup>2</sup> Si, en cambio, votara contra LW (su segunda preferencia) y a favor de MBA (su última preferencia), ¿qué sucedería en la primera ronda del esquema III.2? Pues, entonces, el torneo

de todos contra todos no tendría vencedor. Antes de que pudiésemos determinar si sería racional que Carlos votara estratégicamente en la primera votación, necesitaríamos saber (y, sin duda alguna, *él* necesitaría saber) qué sucedería en el caso de que no hubiera vencedor (algo que negligentemente no previmos al hacer la descripción del torneo).<sup>3</sup> No analizaré esa posibilidad aquí, aunque prometo abordarla de manera más sistemática en el capítulo V. Para mí es suficiente con haber demostrado que uno de los amigos puede tener un incentivo para actuar estratégicamente.

De este pequeño ejercicio surgen varias lecciones. La primera es que existen múltiples mayorías antes que “la” mayoría. La segunda lección es que existen muchas formas de revelación de preferencias: en el momento de la votación, una persona puede votar sincera o estratégicamente. La tercera lección de este ejemplo, la cual analizaremos ahora un poco más, es que existen muchos métodos para que los grupos decidan mediante la votación.

Ya hemos visto que la *regla de la unanimidad* es una de las maneras en las que puede proceder un grupo, pero que, en este caso en particular, no logra generar una solución al problema de nuestro grupo debido a que las preferencias son demasiado heterogéneas. De manera similar, hemos determinado que el método de *escoger la primera preferencia mediante la regla de la mayoría*, en la que cada persona vota con sinceridad por su primera preferencia, tampoco logra resolver el problema de lo que el grupo debe hacer por la misma razón: las preferencias son demasiado diversas. Finalmente, hemos descubierto que las preferencias de los individuos del grupo se prestan a la aplicación de la *regla de la mayoría mediante el torneo de todos contra todos*, al menos siempre y cuando cada uno vote con sinceridad. Por fortuna para nuestros amigos, ellos sólo eran tres y sólo tenían tres alternativas, por lo que, dadas sus preferencias, el torneo de todos contra todos no sólo fue fácil de realizar sino también decisivo. De haber habido más amigos, más opciones o más preferencias diversas, un torneo de todos contra todos podría no haber sido tan adecuado como otro método para las necesidades del grupo. En realidad, existen muchos métodos para decidir mediante el voto. Con frecuencia, las características

institucionales del sistema de votación son absolutamente imprescindibles para determinar qué alternativa es la vencedora.

### III.2. UN EJEMPLO MODIFICADO

Ésta no es la última vez que diré que “las instituciones son importantes”. En este caso, quiero afirmar que los medios institucionales para poner en práctica un método de votación con el propósito de solucionar un problema de decisión grupal afectan marcadamente dicha decisión. Para demostrarlo, necesito modificar tan sólo un poco nuestro “ejercicio de calentamiento”. Suponga que Andrés, Berta y Carlos tienen las mismas preferencias que les atribuimos en el esquema III.1, pero que, antes de que se lleve a cabo una votación, interviene una etapa de debate y deliberación (también conocida como discusión). Aunque frecuentemente el debate y la deliberación parezcan superficiales, es posible que, al menos de cuando en cuando, tenga lugar cierta persuasión, cierta reconsideración, e incluso cierta coacción, cuyo resultado sea que alguien cambie sus preferencias.

#### ESQUEMA III.3

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
MBA	LW	MR
LW	MR	MBA
MR	MBA	LW

Así, mientras nuestros amigos deliberan, suponga que Carlos se convence de que un viaje al museo podría ser breve y que después podría alcanzar al menos las últimas entradas del juego de los Medias Rojas en la televisión, mientras que el concierto para apoyar a la Laguna Walden duraría toda la tarde. En consecuencia, supóngase que clasifica el Museo de Bellas Artes (MBA) en un lugar más alto en su orden de preferencias (y a LW en uno más bajo). Como resultado, antes de votar, pero después de deliberar, las

preferencias de los miembros del grupo son ahora como se muestran en el esquema III.3. El torneo de todos contra todos basado en la regla de la mayoría no genera un vencedor en esta nueva situación (como se muestra en el esquema III.4). Cada una de las alternativas es vencida por cada una de las otras: MBA pierde ante MR, que pierde ante LW, que pierde ante MBA. Si escribiésemos la relación de preferencias del grupo como  $P_G$ , entonces tendríamos  $MR P_G MBA P_G LW P_G MR$ . Pero esto no parece ser un orden de preferencias en absoluto. ¡De hecho, no lo es!<sup>4</sup> Mientras que los individuos del grupo tienen preferencias coherentes, esto es, transitivas, el grupo no las tiene. La relación de preferencias del grupo es intransitiva o, dicho de una manera más expresiva, las preferencias del grupo generan *ciclos*, pues la coalición mayoritaria que apoya al vencedor es diferente en cada comparación por pares.

#### ESQUEMA III.4

<i>Encuentro</i>	<i>Vencedor</i>	<i>Partidarios</i>
MBA vs. LW	MBA	{A,C}
LW vs. MR	LW	{A, B}
MR vs. MBA	MR	{B,C}

Como la votación mediante el torneo de todos contra todos no resuelve el problema de nuestro grupo en esas circunstancias, necesitamos pensar en otros esquemas institucionales. Un arreglo que solemos encontrar en las instituciones oficiales se denomina *procedimiento por agenda*.<sup>5</sup> Una vez que se cuenta con un conjunto de alternativas, se pide a algún individuo —llamado *formulador de la agenda*— armar una secuencia de votaciones para el grupo.<sup>6</sup> (En vez de un individuo, por supuesto, se le podría pedir esto a alguna subcomisión.) En este libro, a esa secuencia de votaciones la llamaremos indistintamente el “orden del día” o la “agenda”. Por lo general, el grupo es el que suele proponer las opciones, aunque, en algunas organizaciones, el formulador de la agenda, un miembro particularmente

poderoso del grupo, es quien hace ambas cosas: propone los puntos a votar en la agenda y los ordena en una secuencia. Una vez que el orden del día ha sido establecido, el grupo vota sobre los temas de dos en dos. Para ser concretos, la votación sobre los primeros dos puntos del orden del día se lleva a cabo mediante la regla de la mayoría, ahí se elimina el punto perdedor y, enseguida, el punto vencedor forma un par con el siguiente punto del orden del día, para luego llevar a cabo una votación por mayoría entre esos dos puntos siguiendo el mismo principio. El procedimiento se repite tantas veces como sea necesario, hasta terminar con el orden del día. La alternativa que sobrevive a lo largo de todo el torneo es la vencedora.

Volviendo a nuestro ejemplo, suponga que al ser Andrés el miembro de mayor edad del grupo a él se le encarga proponer el orden del día. ¿Cuáles son sus opciones? De manera general, para un conjunto de  $k$  puntos de un orden del día, hay  $(k) \times (k-1) \times (k-2) \times \dots \times 3 \times 2 \times 1$  maneras de acomodar el orden del día. En el ejemplo, donde  $k = 3$ , hay  $3 \times 2 \times 1$ , esto es, seis órdenes del día. Sin embargo, sólo existen tres órdenes del día sustancialmente distintos, ya que lo que en realidad se decide es cuál de las tres alternativas va al final y, en consecuencia, por cuál par se vota primero.<sup>7</sup> Así, Andrés puede elegir uno de los órdenes del día del esquema III.5. Si elige el orden del día 1, por ejemplo, entonces se votaría entre MBA y LW y entre el vencedor y MR; y el sobreviviente sería declarado como la decisión del grupo.

### ESQUEMA III.5

<i>Agenda 1</i>	<i>Agenda 2</i>	<i>Agenda 3</i>
MBA	MR	LW
LW	MBA	MR
MR	LW	MBA

Si Andrés conoce las preferencias de sus amigos y está dispuesto a creer que votarán con sinceridad una vez que elija un orden del día (supuestos

que daremos por sentados en este caso para facilitar el análisis), entonces realmente se podrá imaginar lo que sucedería en el caso de cada orden del día que seleccione. Todo lo que tiene que hacer es consultar el esquema III.4. Si elige el orden del día 1, entonces MBA forma par con LW. Conforme al esquema III.4, MBA gana y avanza a la siguiente ronda de votación, en la que enfrenta a MR. De hecho, MR vence en este par y, por lo tanto, en todo el torneo; por lo que el orden del día 1  $\rightarrow$  MR. De manera similar, Andrés determina que el orden del día 2  $\rightarrow$  LW y que el orden del día 3  $\rightarrow$  MBA. Consecuentemente, al elegir el orden del día 3, Andrés puede incidir en que la alternativa que él prefiere en primer lugar sea el resultado de la decisión del grupo. Hacer el orden del día ¡es muy poderoso! Asimismo, la norma institucional que dice “si no hay vencedor en el torneo de todos contra todos, entonces dejemos que el miembro de mayor edad del grupo seleccione un orden del día” no es una norma inocua: sí tiene consecuencias. Si la norma hubiera otorgado tal poder al más alto (Carlos) o al de menor peso (Berta) y cada uno de ellos hubiera llevado a cabo el mismo ejercicio, entonces hubieran sido seleccionados los órdenes del día 1 y 2, respectivamente, con resultados totalmente diferentes en la decisión del grupo.

## EN RESUMEN

He divagado un poco. Pero con ello espero haber sensibilizado al lector respecto al hecho de que, aun cuando los individuos revelen sus preferencias honestamente, sigue siendo perfectamente posible que las preferencias de un grupo tengan un “mal comportamiento” en sentido matemático (entiéndase: que sean intransitivas) en comparación con las de los individuos que componen el grupo. Esto es un ejemplo de lo que los politólogos Brian Barry y Russell Hardin (1982) llaman “hombre racional y sociedad irracional”. En consecuencia, lo que es mejor para el grupo o incluso lo que una mayoría piensa que es mejor para el grupo no es obvio en absoluto. Pero lo más importante es que los procedimientos

institucionales específicos mediante los cuales el grupo determina lo que va a hacer son de capital importancia para adoptar esa decisión.

En los siguientes capítulos precisaré un poco más estos temas y algunos otros. En el capítulo IV, centraré la atención en el *método de la regla de la mayoría* y en el problema de la intransitividad de las preferencias del grupo. Continuaré con este tema en el capítulo V, en el cual explicaré el método de la regla de la mayoría desde la perspectiva del *modelo espacial de la decisión en grupo*. En el capítulo VI, volveré nuestra atención hacia la cuestión de la *manipulación*, en función tanto de la distorsión de las preferencias como de las estrategias del orden del día. Por último, en el capítulo VII, abordaré el tema de los métodos alternos para que los grupos adopten sus decisiones.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Cinco miembros de una comisión están votando para elegir una entre cuatro propuestas para un plan de gastos, abreviados como  $A$ ,  $B$ ,  $C$  y  $D$  (puede asumir que los miembros de la comisión votan sinceramente). Dos de los miembros tienen la preferencia  $ABCD$  (prefieren  $A$  a  $B$ ,  $B$  a  $C$ ... etcétera). Los otros tres miembros tienen las preferencias  $BCDA$ ,  $DBAC$  y  $CBDA$ . Primero suponga que se utiliza el sistema de la regla de la mayoría, en el cual prevalece el resultado que más personas tienen como primera alternativa. ¿En ese caso existe un plan ganador? ¿Por otro lado, qué plan ganaría en un torneo de todos contra todos? Suponga ahora que los miembros de la comisión encuentran un error fatal en el plan  $B$ , de tal manera que sólo votan para elegir entre  $A$ ,  $C$  y  $D$ . ¿Habría un claro ganador al utilizar el sistema del torneo de todos contra todos? ¿Por qué sí o por qué no?

2. Tres individuos,  $i$ ,  $j$  y  $k$ , están votando entre cuatro resultados  $q$ ,  $r$ ,  $s$  y  $t$ . Sus órdenes de preferencias son:

$$\begin{aligned}
 & q P_i s P_i r P_i t \\
 & r P_j q P_j t P_j s \\
 & t P_k r P_k s P_k q
 \end{aligned}$$

Si votan de manera sincera utilizando el sistema de torneo de todos contra todos, ¿existe algún ciclo de preferencias grupales? Suponga que  $k$  cambia de opinión y ahora tiene las preferencias  $t P_k s P_k r P_k q$ . ¿Existe algún ciclo de preferencias grupales? ¿Cómo ilustra este problema la idea de “individuo racional, sociedad irracional”?

3. Utilizando los mismos órdenes de preferencias que en el problema anterior (antes de que  $k$  cambiara de opinión), ¿sería posible para  $i$  idear una agenda secuencial (*i. e.* cada resultado se introduce secuencialmente y se retiene sólo si derrota al ganador existente) de manera que su alternativa preferida gane? ¿Qué hay cuando  $k$  ha cambiado de opinión? Ahora, identifique agendas que  $j$  y  $k$  podrían diseñar para asegurar que sus alternativas preferidas ganen (tanto antes como después de que  $k$  cambie de opinión, en caso de que sea posible). En general, ¿se puede diseñar alguna agenda que conduzca a la derrota de una alternativa que la mayoría prefiere frente a todas las demás?

\*4. Ahora, utilizando los órdenes de preferencias después de que  $k$  ha cambiado de opinión, muestre que, si el jugador  $j$  propone la agenda  $tsrq$ ,<sup>1</sup> la jugadora  $i$  tiene incentivos para votar estratégicamente de manera deshonesto si sospecha que los demás votan sinceramente. Ahora suponga que  $k$  propone la agenda  $rqst$ . ¿Sería posible para  $j$  lograr mejores resultados votando de manera estratégica que si lo hiciera de manera honesta?

5. En el capítulo II argumentamos que las preferencias completas y transitivas a nivel individual son parte fundamental de un modelo político de actores racionales. ¿Por qué importan tanto las preferencias transitivas? ¿Son éstas igual de importantes a nivel de decisiones grupales? ¿Por qué sí o por qué no?

1 Aunque es común que los conjuntos de individuos se formen debido a que comparten intereses, ello no significa que tengan preferencias idénticas respecto a todo tipo de cosas. Además, muchos grupos que son de interés para los estudiosos de la ciencia política se forman no porque tengan intereses comunes, sino, más bien, por la razón exactamente opuesta: son cuerpos *representativos* que reflejan la diversidad de una población más amplia.

2 Podría cambiar de forma simultánea sus votos en cada una de las dos primeras votaciones, en cuyo caso, MBA sería el vencedor del torneo de todos contra todos. Pero ése es el resultado que menos le gusta a Carlos, por lo que difícilmente tendría un incentivo para que su comportamiento siguiera esa línea estratégica.

3 En realidad, nuestro “descuido” ha sido ex profeso, pues nos permite señalar que muy a menudo las sociedades no prevén todas las contingencias posibles en sus deliberaciones constitucionales. En ocasiones, el descuido es a sabiendas: se considera que algunos acontecimientos son tan improbables o exagerados que simplemente no vale la pena hacer previsiones para ellos. Con frecuencia, no obstante, el descuido no es deliberado, en cuyo caso, un grupo puede encontrarse con que tiene que actuar por cuenta propia. Por ejemplo: unos niños que juegan a la pelota en un lugar boscoso añaden reglas al juego a medida que ocurren los sucesos no previstos, como una pelota que golpea una rama. Los adultos que juegan béisbol, para poner otro ejemplo, agregan reglas al juego en respuesta a circunstancias comerciales no previstas, como el establecimiento de la regla del “bateador designado” para los lanzadores: hace veintitantos años los propietarios de los equipos de béisbol de las ligas mayores estaban preocupados porque el juego se estaba volviendo demasiado aburrido para la moda del público estadounidense, por lo que algunos de ellos —los de la Liga Americana— decidieron “darle vida”. Esa jugada increíblemente tonta —apoyada tan sólo por personas ignorantes de las sutilezas del juego y por el sindicato de jugadores— en su esfuerzo por salvar el empleo de los viejos bateadores es tema de una gran controversia que mejor dejamos a un foro de expertos.

4 Obsérvese que MR está (;al mismo tiempo!) en el primer lugar y en el último de esta lista, algo que no es característico de un orden.

5 Este procedimiento se emplea también en muchas competencias deportivas, con el nombre de *torneo de eliminación directa*.

6 Por “formulador de la agenda” me refiero a lo que en inglés se conoce como *agenda setter* [Nota del traductor].

7 Es decir, en esas circunstancias, en realidad no importa cuál de los dos puntos del par inicial es el primero y cuál el segundo.

1 Primero se vota entre  $t$  y  $s$ ; la alternativa que resulte ganadora se enfrenta después a  $r$  y la alternativa que resulte ganadora se enfrenta entonces a  $q$ . La alternativa que gana en esta última votación es la que prevalece.

## Capítulo IV. Decisión grupal y la regla de la mayoría

**E**n el capítulo anterior presenté tres temas, aunque sólo haya sido de manera un tanto superficial: las preferencias mayoritarias cíclicas; la manipulación del orden del día y de la manera como se revelan las preferencias; y los métodos alternos de votación para adoptar decisiones en grupo. En los siguientes capítulos abordaré estos temas uno por uno con mucho mayor detalle. Esperamos que, al final de nuestro recorrido intelectual, el lector habrá llegado a apreciar (si no a admirar) el grado de pericia que deben adquirir los políticos para poder dominar los misteriosos detalles del procedimiento de la decisión en grupo.

### IV.1. MAYORÍAS CÍCLICAS

#### IV.1.1. LA PARADOJA DE CONDORCET

En el capítulo anterior vimos que un grupo de individuos racionales puede generar resultados irracionales colectivamente. Aun cuando cada individuo del grupo tenga preferencias que sean consistentes (completas y transitivas), lo anterior no es necesariamente cierto para las preferencias del grupo. Este enigma se conoce en la actualidad como la *paradoja de Condorcet*, llamado así en honor del eminente científico, filósofo y matemático francés de finales del siglo XVIII que lo (re)descubrió.<sup>1</sup> En realidad no es una paradoja

en el estricto sentido lógico del término. Pero el contraste entre la coherencia de las preferencias de los individuos y la incoherencia de la preferencia del grupo siempre parece sorprender e intrigar a los estudiantes cuando se lo topan por primera vez. Presentamos su formato general en el esquema IV.1, en el que un grupo  $G = \{1, 2 \text{ y } 3\}$  debe elegir mediante la regla de la mayoría entre tres alternativas  $\{a, b \text{ y } c\}$ , las cuales podrían ser candidatos a puestos públicos, políticas públicas o lugares adonde ir en una soleada tarde de primavera en Boston. Una mayoría  $\{1 \text{ y } 3\}$  prefiere  $a$  a  $b$ ; otra mayoría  $\{1 \text{ y } 2\}$  prefiere  $b$  a  $c$ ; pero (en contra de la transitividad) una mayoría más  $\{2 \text{ y } 3\}$  prefiere  $c$  a  $a$ . En el caso de los miembros de un grupo con esas preferencias, la regla de la mayoría produce alternativas que forman un ciclo, razón por la cual se les llama “preferencias cíclicas”. De manera más formal, se dice que una relación de preferencias grupales,  $P_G$ , es cíclica si viola el principio de transitividad (la propiedad 2 del capítulo II). En el ejemplo del esquema IV.1,

$$\begin{aligned} a P_G b \\ b P_G c \\ c P_G a \end{aligned}$$

lo cual viola la propiedad de transitividad. (Un grupo tiene preferencias transitivas si cuando prefiere a  $a$  sobre  $b$  y a  $b$  sobre  $c$ , entonces preferirá a  $a$  sobre  $c$ ).

Esto plantea tanto una interrogante normativa como una positiva: ¿qué debería hacer el grupo  $G$ ?, y ¿qué hará el grupo  $G$ ? En contextos más generales, en los que  $G$  es una legislatura, una reunión de los habitantes de una población o incluso todo un electorado o sociedad, estas interrogantes adquieren una importancia mayor.

### ESQUEMA IV.1

<i>Un conjunto de preferencias mayoritarias cíclicas</i>		
1	2	3

<i>Un conjunto de preferencias mayoritarias cíclicas</i>		
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>
<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>

Ahora bien, antes de calentar los motores para analizar lo que podría ser una cuestión “muy significativa”, y con el debido respeto a *monsieur* Condorcet, debemos contestar una interrogante previa que surge de manera natural: ¿qué tan importante es realmente el enigma de la intransitividad del grupo? ¿Se trata tan sólo de una remota posibilidad lógica, un artificio que profesores, filósofos y escritores de libros de texto usan para asombrar a los jóvenes alumnos? ¿O es en verdad un descubrimiento profundo, una de esas grandes enseñanzas que a veces se tienen sobre la filosofía política y la vida social? En mi opinión, la respuesta reside más bien en esto último.

## ESQUEMA IV.2

<i>Órdenes de preferencia posibles sobre tres alternativas</i>												
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
<i>a</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>c</i>	<i>ab</i>	<i>ac</i>	<i>bc</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>							<i>abc</i>
<i>c</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>c</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>bc</i>	<i>ac</i>	<i>ab</i>	

Las cuestiones generales planteadas en el párrafo anterior pueden abordarse pensando primero en las probabilidades que tiene la paradoja de Condorcet de presentarse en el más simple de todos los marcos, a saber, los tres individuos y las tres alternativas mostrados en el esquema IV.1. Todo individuo puede clasificar las tres alternativas en trece órdenes diferentes (véase el esquema IV.2). Los órdenes de preferencias (1) a (6) no entrañan indiferencia y se dice de ellos que son *fuertes*, mientras que los órdenes (7) a (12) entrañan cierta indiferencia y el orden (13) representa la indiferencia total; de estos últimos órdenes se dice que son *débiles*. Así, cada miembro del grupo puede adoptar cualquiera de los trece órdenes, de tal manera que

hay  $13 \times 13 \times 13$ , es decir 2197 combinaciones de tres individuos con preferencias sobre tres alternativas. En otras palabras, existen 2197 “sociedades” diferentes. Para simplificar aún más las cosas, centraremos nuestra atención en las  $6 \times 6 \times 6$  o 216 sociedades de tres personas con preferencias fuertes (órdenes de preferencias 1 a 6 en el esquema IV.2). Y ahora determinemos cuántas de esas sociedades adolecen de la paradoja de Condorcet.

Obsérvese que, en el esquema IV.1, las preferencias cíclicas del grupo son producidas por una situación en la que cada alternativa está clasificada en el primer lugar por una sola persona, en segundo lugar por una sola persona y en tercer lugar también por una sola persona. Lo anterior genera el “ciclo hacia adelante”,  $a P_G b P_G c P_G a$ , donde  $P_G$  significa “una mayoría del grupo lo prefiere a...”. En realidad, existen seis maneras diferentes de generar el ciclo hacia adelante, puesto que el orden de preferencias del señor 1 en el esquema IV.1 podría tenerlo cualquiera de los tres individuos, el orden de preferencias de la señora 2, cualquiera de los dos restantes y el del señor 3, quienquiera que quedare. También existen seis maneras de producir el “ciclo hacia atrás”,  $c P_G b P_G a P_G c$ , generado por los órdenes individuales presentados en el esquema IV.3, así como por cualquier reasignación de ellos entre los miembros del grupo.<sup>2</sup> En consecuencia, al tomar en cuenta tanto los ciclos hacia adelante como los ciclos hacia atrás, hay exactamente 12 de 216 sociedades (de preferencias fuertes) que generan ciclos de las preferencias grupales.<sup>3</sup>

### ESQUEMA IV.3

<i>Otro conjunto de preferencias mayoritarias cíclicas</i>		
1	2	3
<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>

Así, ahora sabemos que en el mundo de los grupos de tres personas que eligen entre tres alternativas las probabilidades de que la regla de la mayoría funcione sin contratiempos son extraordinariamente buenas. En 204 de las 216 posibles configuraciones habrá un *vencedor de Condorcet*, en vez de un ciclo Condorcet.<sup>4</sup> Si cada una de las configuraciones de preferencias (es decir, cada una de las sociedades) que generan ciclos de decisión mediante la regla de la mayoría no es más probable que cada una de las 204 en las que la regla de la mayoría funciona sin contratiempos, entonces la regla de la mayoría generará preferencias del grupo constantes la mayor parte del tiempo. En resumen, la regla de la mayoría es, por lo general, un método espléndido para manejar las cosas cuando el número de individuos es reducido y las alternativas son pocas.

¡Ojalá la vida fuera tan sencilla! Por desgracia, no es así. Y, tan pronto como comenzamos a complicar las cosas, es necesario reconsiderar el caso de la regla de la mayoría. En realidad, sólo existen dos maneras en las que podemos hacer más complicado nuestro simple marco de la regla de la mayoría: podemos aumentar el número de individuos ( $n$ ) o incrementar el número de alternativas ( $m$ ) (por supuesto, también podemos incrementar ambas al mismo tiempo). Lo que nos interesa es derivar una probabilidad o proporción que nos exprese las posibilidades de que se genere un ciclo de preferencias mediante la regla de la mayoría, dado el número  $m$  de alternativas y el número  $n$  de individuos en el grupo. Expresamos esa probabilidad como  $Pr(m, n)$ . Ya sabemos, por ejemplo, que  $Pr(3,3) = 12/216$ , o 0.056. Por lo general,

$$Pr(m, n) = [\# \text{ de configuraciones de preferencias "problemáticas"}] / (m!)^n$$

Esta fórmula establece que la probabilidad de que se presente la intransitividad en las preferencias mayoritarias de un grupo de tamaño  $n$  que vota sobre  $m$  alternativas es el coeficiente de dos números. El numerador es el número de “sociedades” con preferencias cíclicas del grupo, como las mostradas en los esquemas IV.1 y IV.3. Ese número es 12 cuando  $m = 3$  y  $n = 3$ , como vimos en el análisis relacionado con esas

figuras. El denominador arroja el número total de sociedades posibles, calculadas de la siguiente manera: con  $m$  alternativas, cualquier individuo del grupo, hombre o mujer, puede elegir cualquiera de  $m \times (m-1) \times (m-2) \times \dots \times 3 \times 2 \times 1$  (o  $m!$ , en símbolos matemáticos) maneras diferentes de ordenar sus preferencias por las alternativas. Como hay  $n$  individuos, lo anterior significa que hay  $m! \times m! \times \dots \times m!$  ( $n$  veces) o  $(m!)^n$  sociedades diferentes. Este número, dado  $m = n = 3$ , es  $(3 \times 2 \times 1)^3 = 6 \times 6 \times 6 = 216$ , como también vimos en el análisis del esquema IV.2. Por fortuna para nosotros, los brillantes especialistas en cálculo numérico determinaron  $Pr(m, n)$  a partir de la fórmula antes dada para diversos valores de  $m$  y  $n$ . En el cuadro IV.1 presentamos un resumen parcial de sus cálculos.<sup>5</sup>

Las columnas de este cuadro presentan grupos de diferentes tamaños que van desde 3 hasta algunos números extremadamente grandes (que denomino el “límite”). Las hileras presentan conjuntos de alternativas de diferentes tamaños que también van desde 3 hasta un número límite (muy grande). Los datos de la tabla representan las probabilidades de que las preferencias mayoritarias sean cíclicas,  $Pr(m, n)$ . Así, si examinamos la primera hilera ( $m = 3$  alternativas), las probabilidades de que haya una mayoría cíclica se incrementan lentamente del 0.056 que calculamos antes para los grupos de tres miembros, a 0.088 en el límite cuando el número de miembros del grupo llega a ser muy grande. Si aumentamos el número de alternativas a cuatro, las probabilidades de que haya una mayoría cíclica prácticamente se duplican por cada tamaño de grupo, es decir, comienzan en un número más alto y aumentan de forma paulatina hasta un número de probabilidades límite de 0.176. Cuando el número de alternativas llega a ser muy grande,  $Pr(m, n)$  se aproxima a 1.0, es decir, llega a ser casi una certeza que habrá ciclos de preferencias entre las mayorías.

#### CUADRO IV.1

PROBABILIDADES DE UNA MAYORÍA CÍCLICA,  $Pr(M, N)$

	Número de votantes ( $n$ )					
	3	5	7	9	11	Límite

		<i>Número de votantes (n)</i>					
<i>Número de alternativas (m)</i>	3	0.056	0.069	0.075	0.078	0.080	0.088
	4	0.111	0.139	0.150	0.156	0.160	0.176
	5	0.160	0.200	0.215			0.251
	6	0.202					0.315
	<i>Límite</i>	≈1.000	≈1.000	≈1.000	≈1.000	≈1.000	≈1.000

Fuente: Riker (1982: 122).

Así, las buenas noticias que inferimos de la situación con un grupo pequeño y con pocas alternativas no se extienden a situaciones más generales. A medida que aumentan los miembros del grupo y, en particular, a medida que se incrementa el número de alternativas, crecen las probabilidades de que las preferencias mayoritarias se comporten mal, lo cual llega a ser prácticamente una certeza a medida que nos aproximamos al límite. En general, entonces, no podemos confiar en el método de la regla de la mayoría para producir un sentido coherente<sup>6</sup> de lo que el grupo “quiere”, sobre todo si no existen mecanismos institucionales para que la participación se mantenga restringida (y, de esa manera,  $n$  se mantenga pequeño) o para descartar algunas de las alternativas (y, con ello,  $m$  se mantenga pequeño).

Lo anterior es bastante perturbador para quienquiera que trate de analizar la política. Acabamos de llegar a la conclusión de que la mayor parte del tiempo, cuando aplicamos la regla de la mayoría, debemos tolerar cuando menos uno de tres males: ya sea la incoherencia grupal, un sufragio muy reducido ( $n$  pequeño), o bien un acceso muy restringido al orden del día ( $m$  pequeño). Ése es el meollo del cuadro IV.1. Ahora bien, existe una salvedad importante.

Al calcular los datos del cuadro IV.1, se hizo un supuesto muy específico acerca de las probabilidades de varias configuraciones de las preferencias. Supusimos que, dado cualquier tamaño de grupo ( $n$ ), cada uno de los órdenes de preferencias fuertes tiene tantas probabilidades, como cualquier otro, de caracterizar las preferencias de un individuo. Además, la “selección” que hace una persona de un orden de preferencias es

completamente independiente de la de cualquier otra persona. Así, si  $m = 5$ , por ejemplo, hay  $5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1 = 120$  maneras de ordenar las cinco alternativas de preferencias fuertes. Se supone que las preferencias de cada uno de los miembros del grupo están representadas por cualquiera de esos 120 órdenes de preferencias con iguales probabilidades. Así, si  $n = 7$  personas, por ejemplo, hay (120) sociedades de 7 personas igualmente probables. Y, como lo revela el dato pertinente del cuadro IV.1 (en el que  $m = 5$  y  $n = 7$ ), 21.5 por ciento de esas sociedades genera preferencias mayoritarias cíclicas. Es decir, más de una vez de cada cinco, un grupo de siete personas que elija entre cinco alternativas mediante votaciones mayoritarias producirá incoherencia en las preferencias del grupo.

Ahora bien, casi todas las concepciones reales de la sociedad están destinadas a ser más completas que un conjunto de órdenes de preferencias igualmente probables. En realidad, la mayoría de las concepciones de la sociedad pone énfasis en la *interdependencia* más que en la *independencia* entre los individuos. Por ejemplo, a menudo, éstos deciden unirse a un grupo precisamente por tener preferencias en común con otros miembros, lo cual nos llevaría a esperar que hubiera una correlación —no una independencia— entre las preferencias de los miembros. La concepción de la sociedad como una colección de órdenes de preferencias elegidos de forma independiente no ofrece más que una evaluación básica de los métodos de la regla de la mayoría. Por lo tanto, se podría pensar que nuestra preocupación acerca de la aparición de ciclos en la regla de la mayoría como lo refleja el cuadro IV.1 es exagerada... aunque no lo es tanto. Aun aceptando que algunas “sociedades” viables son más probables que otras, mientras  $n$  y sobre todo mientras  $m$  sean grandes, las probabilidades de que las preferencias mayoritarias sean cíclicas son lo bastante altas como para ser preocupantes. Además, en otras circunstancias muy comunes en la política —como las que describiré en un momento como “política distributiva”— los ciclos de mayorías son inevitables. Así que la paradoja de Condorcet no puede descartarse a la ligera. Insistiré más en estos temas al concluir esta sección, primero con un último ejemplo abstracto y, después, con un par de casos de mayorías cíclicas del mundo real.

## IV.1.2. MAYORÍAS CÍCLICAS Y “DIVISIÓN DEL DINERO”

Muchas luchas políticas interesantes están relacionadas con un grupo que trata de decidir cómo compartir algo. Por lo general, es algo deseable y la lucha se da respecto a cómo lograr la distribución más favorable. El maná del cielo es maravilloso, pero, ¿cómo se debería repartir? Por lo demás, esa misma lógica aplica a las cosas que la gente quiere evitar. Durante los últimos diez años, más o menos, la reducción del déficit fiscal federal ha sido de gran trascendencia política en Estados Unidos. Todos están de acuerdo en que es necesario reducir varios miles de millones de dólares de gasto público (o incrementar los ingresos públicos), pero, ¿de dónde y de quién reducirlos? Escoger de dónde recortar presupuesto o a qué subir los impuestos, al igual que repartirse los ingresos de algún yacimiento petrolífero recién descubierto o de otra fuente de ingreso nueva, implica conflictos distributivos dentro de un grupo.

Un pequeño pueblo ha tenido la suerte de recibir una devolución imprevista de 1000 dólares porque el Estado cometió un error en el cobro de los impuestos al pueblo. Suponga que la legislatura local está compuesta por tres miembros, llamados “concejales del pueblo”,<sup>7</sup> quienes deben decidir cómo gastar ese dinero “gratis”, ese maná caído del cielo. Los políticos que forman este concejo representan a los distritos Este, Centro y Oeste del pueblo, respectivamente. Al igual que otros legisladores, ellos desean mantenerse en su cargo protegiendo los intereses de sus respectivos electores. Esto quiere decir que cada uno de los concejales —a quienes denominaremos *E*, *C* y *O*— cree que cuanto más dinero pueda asignar a su distrito mayores serán sus probabilidades de reelegirse. La junta funciona mediante la regla de la mayoría. ¿Hay alguna división de las ganancias que alguna mayoría prefiera a cualquier otra división? Es decir, ¿existe algún esquema de repartición con un vencedor de Condorcet?, o, por el contrario, ¿los esquemas de repartición son cíclicos?

Representemos la porción de los 1000 dólares para cada distrito como  $s(E)$ ,  $s(C)$  y  $s(O)$ , respectivamente. El esquema de repartición [ $s(E)$ ,  $s(C)$ ,  $s(O)$ ] es posible si se cumplen las siguientes dos condiciones. 1) Ninguno de sus componentes es negativo (no se puede dar a uno de los distritos una parte negativa de los 1000 dólares). En otras palabras,  $s(E)$ ,  $s(C)$ ,  $s(O) \geq 0$ . 2) Los componentes no deben sumar más de 1000 dólares. Es decir,  $s(E) + s(C) + s(O) \leq 1000$ . En este conjunto viable, (1000, 0, 0) es la distribución preferida por  $E$ ; (0, 1000, 0) es la preferida por  $C$ ; y (0, 0, 1000) es la preferida de  $O$ . Por lo general, un concejal prefiere una distribución a otra únicamente si su componente es mayor en esa distribución que en la otra.

Mi aseveración es que la “división del dinero” es un juego que genera mayorías cíclicas. La mayoría no prefiere una distribución por encima de otra. No existe un vencedor de Condorcet. Antes de demostrar esto de manera general, examinemos algunos casos. Veamos primero lo que muchos considerarían la distribución justa: me refiero a  $[333 \frac{1}{3}, 333 \frac{1}{3}, 333 \frac{1}{3}]$ . Una mayoría, consistente en  $E$  y  $C$ , prefiere  $[500, 500, 0]$  a ella. Otra mayoría, consistente en  $E$  y  $O$ , prefiere  $[500, 0, 500]$ . Y finalmente, la coalición de  $C$  y  $O$  prefiere  $[0, 500, 500]$ . En cada uno de estos casos a dos de los tres concejales les va mejor que con la distribución justa, habida cuenta de que llevan a su distrito más ingresos para sus electores. La distribución justa es vulnerable a alguna coalición mayoritaria de concejales que confabule contra el concejal excluido. Pero, ¿qué pasa con las dos últimas distribuciones? Pues resulta que también ellas son vulnerables. Y las distribuciones a las que son vulnerables también son vulnerables. En realidad, las preferencias mayoritarias sobre varias distribuciones son cíclicas. Para comprobarlo, consideremos la distribución  $[500, 500, 0]$  que  $E$  y  $C$  prefieren a la distribución justa (puesto que  $500 > 333 \frac{1}{3}$  tanto para  $E$  como para  $C$ ). En contra de  $[500, 500, 0]$ ,  $E$  y  $O$  prefieren  $[700, 0, 300]$  (puesto que  $700 > 500$  para  $E$  y  $300 > 0$  para  $O$ ); y, entonces,  $C$  y  $O$  favorecen la distribución justa a  $[700, 0, 300]$  (puesto que  $333 \frac{1}{3} > 0$  para  $C$  y  $333 \frac{1}{3} > 300$  para  $O$ ), por lo que se genera un ciclo de mayorías (esquema IV.4).<sup>8</sup>

## ESQUEMA IV.4

<i>Ciclo de mayorías en el juego de la “división del dinero”</i>		
<i>Distribución 1</i>	<i>Distribución 2</i>	<i>Coalición mayoritaria que prefiere 2 a 1</i>
[333, 333, 333]	[500, 500, 0]	{E, C}
[500, 500, 0]	[700, 0, 300]	{E, O}
[700, 0, 300]	[333, 333, 333]	{C, O}

Anteriormente afirmé que la “división del dinero” representa un tipo genérico de política. Acabo de demostrar que la repartición de beneficios y cargas, o lo que se conoce como “política distributiva”,<sup>9</sup> es inherentemente cíclica en los contextos de mayorías. Cualquier distribución propuesta es susceptible de ser modificada, porque las diferentes mayorías se pelean para obtener ventajas. Los resultados finales, cualesquiera que fueran, serían en extremo sensibles a otras características institucionales del marco de toma de decisiones grupales. Dependen, por ejemplo, de quién ejerza el poder del orden del día, de cierto límite de tiempo arbitrario para las deliberaciones, de características de procedimiento, como a quién se permite hacer mociones, etc., etc. En resumen, en este importantísimo tipo de actividad política, la única manera de evitar ciclos de preferencias como el mostrado en el esquema IV.4 es imponer cierto tipo de *restricción antimayoritaria*. Tal es el contenido principal del teorema de Arrow, el tema de la siguiente sección. Antes de pasar a él, en el siguiente caso ilustraré mi argumento principal una vez más con algunos ejemplos extraídos de la historia política estadounidense.

### Caso IV.1

La Guerra Civil estadounidense, los impuestos de la Gran Depresión y la reforma fiscal de los años ochenta

La política detrás del diseño de impuestos es política distributiva por excelencia. En particular, es sin duda un buen ejemplo de la división del dinero. Diversos grupos sociales quieren evitar pagar más impuestos y ello lleva a formar coaliciones inestables y a la generación de ciclos de preferencias. La interrogante que se debe plantear, entonces, es cómo hemos sido capaces siquiera de aprobar la legislación sobre las reformas fiscales (reformas para incrementar los impuestos, para disminuirlos, para redistribuir la carga fiscal). Hemos seleccionado tres episodios para demostrar la dinámica de los ciclos de preferencias una vez que terminan en el Congreso estadounidense. En el primer caso, la incertidumbre desempeñó una función crítica. En el segundo, las características institucionales restringieron la capacidad de los grupos para proponer modificaciones a un proyecto de ley.\* En el último episodio, los problemas organizativos impidieron que una coalición se uniera para bloquear la legislación propuesta.\*\*

El primer impuesto sobre la renta en (lo que quedaba de) Estados Unidos fue aprobado en 1861 como parte del esfuerzo para financiar la Guerra Civil estadounidense, también conocida como la Guerra de Secesión. Lo interesante respecto a ese impuesto sobre la renta es que fue el resultado de un ciclo de preferencias (y que ni siquiera formaba parte de la sugerencia original para obtener ingresos). Hubo una moción en la Cámara de Representantes para aumentar los ingresos federales gravando la riqueza. A esa moción se propuso hacerle una modificación para incrementar la renta pública gravando la tierra en lugar de la riqueza. Y, desde luego, si ni la moción original ni la versión modificada eran aprobadas, lo que prevalecería sería el *statu quo* de no imponer gravámenes. Diferentes mayorías preferían el impuesto sobre la tierra al impuesto sobre la riqueza, el impuesto sobre la riqueza a ningún impuesto y ningún impuesto al impuesto sobre la tierra. Hubo muchas confusiones y muchos vaivenes durante el debate, pues ese ciclo de preferencias

mayoritarias sembró el caos. Finalmente, alguien propuso la idea de gravar el ingreso. Esta última propuesta obtuvo la victoria con facilidad, sobre todo porque, a diferencia de lo que ocurriría con cada uno de los otros impuestos (con los que los políticos sabían exactamente de quién sería el buey degollado), había mucha incertidumbre respecto a la manera como un impuesto sobre la renta afectaría a los diferentes grupos de electores. Los políticos prefirieron la “lotería” de un impuesto sobre la renta a ningún impuesto o a un impuesto sobre la tierra o la riqueza.<sup>\*\*\*</sup>

Un proyecto de ley para aumentar, disminuir o redistribuir los impuestos es una propuesta para alterar de algún modo el *statu quo*. Una manera de impedir ciclos de preferencias es restringir el derecho de quien sea a hacer modificaciones a la propuesta. Así, sólo quedan, en efecto, dos opciones —la propuesta y el *statu quo*— y una mayoría prefiere la propuesta al *statu quo* o viceversa; o bien se da un empate (en cuyo caso, por convención en casi todas las legislaturas, prevalece el *statu quo*). A lo largo de su historia, en particular en la primera mitad del siglo xx, el Congreso estadounidense restringió los derechos de los legisladores a proponer modificaciones a los proyectos de leyes fiscales. Cuando no lo ha hecho, a menudo se han producido ciclos de preferencias. Las leyes fiscales de 1932 y 1938, por ejemplo, fueron casos de legislaciones en los que el Congreso sí permitió a sus miembros modificarlas en la asamblea. Los especialistas han identificado los ciclos de preferencias mayoritarias que fueron resultado de esa actividad. A partir de experiencias como esas, los miembros del Congreso con frecuencia han acordado por adelantado imponer restricciones institucionales a los derechos legislativos de unos y otros —en este ejemplo, una restricción al derecho a proponer modificaciones— con el propósito de evitar ciclos de preferencias.<sup>\*\*\*\*</sup>

La Ley de Reforma Fiscal de 1986 ofrece un ejemplo más en el que los ciclos de preferencias resultaron vencidos. ¿Qué

ocurrió? Hay que comenzar por notar algo obvio: escoger el *statu quo*, es decir, no hacer nada, siempre es una opción posible. En contra de esta opción de no hacer nada, el senador Bill Bradley, representante demócrata por Nueva Jersey, quiso dar forma a una propuesta que atrajera a una mayoría de ambos partidos. Para esto empleó varios argumentos provenientes de lo que se ha llamado *economía de la oferta* o *supply-side economics*. En un inicio, tal como fue presentado por Bradley, el proyecto de ley eliminaba cientos de miles de millones de dólares en reducciones fiscales a cambio de una tasa impositiva individual más baja. En ese momento, se esperaba que los llamados *grupos de interés especial*, cuyas reducciones fiscales iban a ser eliminadas, se aliaran para presentar una propuesta (en esencia un proyecto de ley modificado) que alejaría a los republicanos del proyecto de ley de Bradley. Aunque protegía las deducciones fiscales de los grupos de interés especial y “sobornaba” a los republicanos de diversas maneras, esa propuesta, no obstante, sería lo bastante ofensiva para la mayoría como para que se prefiriera no tener ningún proyecto de ley en absoluto. Es decir, el proyecto de ley de los grupos de interés vencería la propuesta de Bradley, pero entonces el proyecto mismo sería vencido por el *statu quo*. El resultado sería que no habría proyecto de ley en absoluto, aun cuando se prefiriera el proyecto de ley de Bradley al *statu quo*. En resumen, la propuesta de los grupos de interés generaría un ciclo de preferencias que habría tenido el efecto de estropear por completo la reforma fiscal. Con todo, la propuesta de los grupos de interés no se materializó. Como cerdos en torno a la artesa, cada uno de los grupos de intereses estaba tan centrado en preservar sus propias reducciones fiscales que no lograron unirse para redactar una propuesta que dividiera a la coalición de Bradley. El subsecretario del Tesoro, Richard Darman, estratega de la reforma fiscal del gobierno de Reagan, había dicho en la época que un esfuerzo organizado de los grupos de interés habría

sido una “coalición asesina”. Darman llegó a decir incluso que los gestores de tales grupos “fueron vencidos por lo limitado de su visión. Precisamente porque se autodefinieron como representantes de un solo grupo de interés, no lograron darse cuenta de su poder colectivo”.<sup>\*\*\*\*\*</sup>

## IV.2. EL TEOREMA DE ARROW

He examinado el enigma de la paradoja de Condorcet desde el punto de vista tanto teórico como práctico. Las decisiones de los individuos racionales (basadas en preferencias completas y transitivas) no necesariamente se traducen en preferencias bien definidas de los grupos a través de la votación mayoritaria. Desde el punto de vista teórico, la paradoja de Condorcet es problemática para la regla de la mayoría porque las probabilidades de que se produzca en los grupos naturales no son pocas y aumentan tanto con el tamaño del grupo como con el número de alternativas posibles de dónde elegir. Desde el punto de vista práctico, es problemática porque en situaciones políticas reales, en particular en las que se tiene que distribuir un pastel de tamaño fijo, sí llegan a suceder ciclos de votaciones.

Con todo, podría ser que no estemos abordando de manera adecuada el problema. Quizás el problema de la incoherencia grupal sea una peculiaridad de los torneos de todos contra todos o de las características específicas de la regla de la mayoría, pero no de la votación en un sentido más general. Si empleáramos algún método distinto para llegar a la decisión en grupo, tal vez el problema sería menos severo o incluso podría desaparecer por completo. Es decir, quizá sería posible superar los problemas teóricos y prácticos de la incoherencia grupal al estructurar de una manera diferente los acuerdos institucionales de la decisión en grupo. El teorema de Arrow, una de las ideas más profundas del pensamiento

político del siglo xx (y con el que su postulante obtuvo el Premio Nobel de economía), indica que las corazonadas, las esperanzas de que el problema de la incoherencia grupal desaparezca si lo abordamos de la manera adecuada, son erróneas. Afirma que la paradoja de Condorcet representa un problema para cualquier método “razonable” que se utilice para agregar las preferencias de los individuos en preferencias de un grupo.

#### IV.2.1. EL TEOREMA DE ARROW: LOS SUPUESTOS

En su influyente obra *Social Choice and Individual Values* (1951) Kenneth Arrow armó un conjunto de condiciones generales que, según él, cualquier método razonable para agregar preferencias debería satisfacer. No equiparaba esas condiciones con lo “razonable”. Más bien, haciendo un argumento mucho más poderoso, sugirió sencillamente que sus condiciones eran mínimas. Todo lector está en libertad de añadir otros requisitos razonables que deba satisfacer el método mediante el cual un grupo adopta sus decisiones. Arrow llega a la conclusión de que ningún método para agregar las preferencias de los individuos en preferencias coherentes de un grupo puede satisfacer al mismo tiempo siquiera sus condiciones mínimas.<sup>10</sup>

Arrow plantea el problema de manera abstracta. Hay un grupo de individuos,  $G = \{1, 2, \dots, n\}$ , donde  $n$  es al menos 3. (En lugar de dar nombres a los miembros del grupo, simplemente los denominaré mediante números). También un conjunto de alternativas,  $A = \{1, 2, \dots, m\}$ , donde  $m$  es también al menos 3. Típicamente, cuando queramos referirnos a un individuo lo llamaremos señor o señora  $i$ . De manera similar, cuando queramos referirnos a las alternativas, por lo general nos referiremos a la alternativa  $h, j$  o  $k$ . Todo lo anterior se hará evidente en el contexto.<sup>11</sup> Supondremos que los individuos de  $G$  poseen preferencias sobre las alternativas en  $A$ . Llamamos a dichas preferencias  $R_i$  para  $i \in G$ , las cuales satisfacen el siguiente supuesto:

*Supuesto de racionalidad.*  $R_i$  es completa y transitiva.

Éstas son sólo las propiedades 1 y 2 del capítulo II. La completitud es el supuesto de que el señor  $i$  es capaz de decir, para cualquier par de alternativas, cuál prefiere (o bien decir que ambas le son indiferentes). La transitividad es el requisito de que las preferencias del señor  $i$  sean coherentes, es decir, que si prefiere  $h$  a  $j$  y  $j$  a  $k$ , entonces prefiere  $h$  a  $k$ .

Al supuesto de racionalidad de los miembros de un grupo, Arrow añade cuatro condiciones que, según argumenta, deberían considerarse requisitos mínimos del método mediante el cual el grupo adopta sus decisiones:

**Condición U (dominio universal).** Cada  $i \in G$  puede adoptar cualquier orden de preferencias, fuerte o débil, que sea completo y transitivo sobre las alternativas de  $A$ .

**Condición P (optimalidad de Pareto, o unanimidad).** Si cada uno de los miembros de  $G$  prefiere  $j$  a  $k$  (o le es indiferente una u otra), entonces la preferencia del grupo debe reflejar esa preferencia de  $j$  a  $k$  (o la indiferencia entre una y otra).

**Condición I (independencia respecto a las alternativas irrelevantes).** Si las alternativas  $j$  y  $k$  tienen una relación en particular una con otra en las preferencias de cada uno de los miembros del grupo, y esa relación no cambia, entonces tampoco pueden cambiar las preferencias del grupo entre  $j$  y  $k$ . Esto es cierto, aun cuando las preferencias de los individuos sobre otras alternativas (irrelevantes) de  $A$  cambien.

**Condición D (inexistencia de dictaduras).** No existe ningún individuo distinguido  $i^* \in G$  cuyas preferencias personales dicten las preferencias del grupo, independientemente de los otros miembros de  $G$ .

La condición  $U$  tiene sentido si lo que nos interesa es designar un mecanismo de decisión grupal que responda a las preferencias de los miembros. Aunque asumamos que los individuos del grupo  $G$  son racionales, no queremos restringir sus preferencias de ninguna otra manera. Queremos, más bien, que el mecanismo sea de aplicación universal. Por ende, si  $A = \{a, b, c, \}$  entonces la señora  $i$  puede seleccionar como sus preferencias cualquiera de los trece órdenes de preferencias presentados en el esquema IV.2.

Las razones para establecer la condición  $P$  tienen su origen también en la preocupación de vincular las preferencias del grupo con las de los individuos. Ciertamente si en el orden de preferencias del grupo la alternativa  $k$  se clasificara sobre la alternativa  $j$ , a pesar de que todos los miembros de  $G$  tuvieran la preferencia opuesta, entonces tendríamos razón en describir el mecanismo de selección como perverso. En todo caso, dicho orden de preferencias del grupo no sería un reflejo “positivo” de las preferencias individuales, lo cual es un problema que quiso prevenir Arrow.

La condición  $I$  establece que las posiciones relativas de las alternativas  $j$  y  $k$  en el orden de preferencias del grupo deben depender únicamente de sus posiciones relativas en los órdenes de preferencias individuales. Suponga que un grupo de historiadores estadounidenses intentó clasificar a los presidentes del país en 2010. Algunos clasificaron a Thomas Jefferson sobre Andrew Jackson, mientras que otros tuvieron el punto de vista opuesto. Suponga también que la regla de decisión —cualquiera que hubiera sido— combinó esos diversos puntos de vista en la preferencia del grupo y obtuvo, digamos, a Jefferson sobre Jackson. Suponga ahora que, en un inicio, todos clasificaron a Barack Obama debajo de estos dos. Pero suponga, no obstante, que el brillante liderazgo de Obama durante la crisis financiera de 2009 provocó que algunos de los miembros del grupo cambiaran la posición de Obama para ponerlo en un lugar más alto en sus respectivos órdenes de preferencias. La condición  $I$  establece que el grupo todavía debe estar de acuerdo en colocar a Jefferson por encima de Jackson, es decir, que en la comparación entre Jefferson y Jackson la clasificación (modificada) de Obama por el grupo es irrelevante y, en consecuencia, no debe afectar dicha comparación.

La condición  $D$  es una condición extremadamente mínima de equidad.<sup>12</sup> Afirma que si alguna persona específica —digamos el señor  $i^*$ — prefiere  $j$  a  $k$  y todas las demás personas prefieren  $k$  a  $j$ , entonces no es posible que la preferencia del grupo sea  $jP_G k$ . En el grupo no puede haber ninguna persona privilegiada (el señor  $i^*$ ) cuyas preferencias se conviertan en las del grupo, sin importar qué elijan los otros miembros del grupo, aun cuando esa persona fuera un experto, un rey filósofo o un megalómano.

Como antes noté, estas cuatro condiciones son más bien escuetas y minimalistas. Existe una gran variedad de otros factores, tanto de procedimiento como de sustancia, que muchos pensadores querrían incluir como condiciones “razonables” adicionales al mecanismo para la decisión en grupo. Asimismo, las cuatro condiciones fueron establecidas de manera particularmente débil. Por ejemplo, la condición  $D$  sólo excluye la forma más extrema de dictador: el que impone su voluntad en contra de una oposición unánime. No excluye formas más suaves de desigualdad social y política: las oligarquías, las élites en el poder, las comisiones exclusivas, etc. Dado que el teorema que estoy a punto de enunciar se refiere a las condiciones mínimas, será aún más cierto para cualquier conjunto más grande y elaborado de condiciones que alguien pudiera querer imponer al método de decisión grupal.

#### IV.2.2. EL TEOREMA Y SU SIGNIFICADO

He puesto énfasis en lo débiles, razonables, minimalistas y parcas que son las condiciones de Arrow porque su teorema es de la forma “aun cuando”: aunque insistamos en condiciones débiles, razonables, minimalistas y parcas como éstas, algo horrible puede pasar todavía. El teorema, conocido como un “resultado de imposibilidad”, es el siguiente:

**Teorema de Arrow.** No existe ningún mecanismo para expresar las preferencias de individuos racionales en una preferencia coherente de grupo que satisfaga simultáneamente las condiciones  $U$ ,  $P$ ,  $I$  y  $D$ .

Dicho de una manera más dramática, cualquier esquema para generar una decisión en grupo que satisfaga  $U$ ,  $P$  e  $I$  es dictatorial o bien es incoherente: o el grupo está dominado por un solo miembro distinguido o tiene preferencias intransitivas. Lo anterior replantea el teorema de la imposibilidad de Arrow en función del gran dilema que implica: “En la vida

social existe una disyuntiva entre la racionalidad social y la concentración del poder”. Las organizaciones sociales que concentran el poder permiten la posibilidad de la coherencia social: el dictador sabe lo que está pensando y puede actuar racionalmente en búsqueda de lo que prefiere. Las organizaciones sociales en las que se dispersa el poder, por otra parte, tienen perspectivas menos prometedoras para adoptar decisiones coherentes. Aunque esas organizaciones puedan parecer más justas y democráticas al ciudadano de a pie, también es más probable que sean tartamudas o torpes a la hora de ordenar sus alternativas de forma consistente.<sup>13</sup>

¿Significa lo anterior que todo mecanismo para agregar las preferencias particulares es siempre inconsistente o inequitativo?<sup>14</sup> Absolutamente no. Antes, por ejemplo, vimos que, en la situación de tres votantes y tres alternativas, el método de la regla de la mayoría produjo preferencias de grupo coherentes en 204 de 216 configuraciones. Es fácil ver (y lo demostraré de una manera más formal más adelante) que la regla de la mayoría satisface las condiciones *U*, *P*, *I* y *D*. El problema reside en que ese método no puede garantizar la coherencia del grupo en todas las situaciones (como dan testimonio de ello las doce configuraciones “problemáticas”), es decir, en algunas ocasiones se viola el supuesto de racionalidad.

Quizá, como lo analizamos antes, estamos reaccionando de forma exagerada a este problema. El lector dubitativo podría decir: “Claro, no se puede garantizar la coherencia y la equidad en la agregación de preferencias, pero quizás ese conflicto sólo surja ocasionalmente. Nada es perfecto, después de todo”. Se trata de un punto de vista demasiado optimista. El hecho mismo de que algunas situaciones sociales generen incoherencia o inequidad significa que a los individuos sagaces, manipuladores y con capacidad estratégica les sería posible explotar ese hecho.

Antes de mostrar un ejemplo de cómo este teorema debería afectar nuestra manera de pensar acerca de la vida social, permítasenos hacer una última observación abstracta. Aunque he afirmado que las condiciones de racionalidad de Arrow son más bien débiles y nada excepcionales (y que,

si acaso, se podría desear imponer condiciones adicionales y más exigentes al método para generar las preferencias del grupo), alguien podría afirmar que ya son demasiado exigentes. Está bien, pero debo consignar que, en los más de cuarenta años que han pasado desde que surgió el teorema de Arrow, la teoría de la elección social (como ha llegado a llamarse la disciplina creada por Arrow) se ha convertido en una especie de industria de la iluminación académica: han sido escritos aproximadamente unos diez mil libros y artículos sobre este teorema.<sup>15</sup> Han sido propuestos muchísimos teoremas nuevos —variaciones sobre los resultados originales de Arrow— en los que se ha debilitado o alterado una o más de las condiciones de aquél.<sup>16</sup> Salvo que se elimine alguna de las condiciones de equidad —permitiendo los dictadores, por ejemplo— el resultado de Arrow sigue siendo válido. La equidad y la consistencia son contrapartes en conflicto en la adopción de decisiones por grupos sociales. Esto nos obliga a pensar acerca de la vida política en formas nuevas, como lo ilustra el caso IV.2.

## Caso IV.2

### Intención legislativa

No es posible que una legislación prevea todas las contingencias concebibles en las que podría ser aplicable. Por lo tanto, en cualquier instancia específica, un burócrata, juez o abogado debe determinar si una ley en particular es aplicable a una situación dada. Debido a que pueden surgir diferencias de opinión sobre si una ley es aplicable o de qué manera lo es, con frecuencia se recurre a los tribunales de apelación para que emitan un juicio. Muy a menudo, con el propósito de zanjar esa cuestión, los jueces, abogados y expertos en derecho dan prioridad a la siguiente pregunta: ¿qué buscaba el Congreso al aprobar esta legislación? Es decir, ¿cuál es el *espíritu de la ley*? Al descubrir la intención del Congreso, los tribunales de apelación esperan

discernir el tipo de circunstancias que abarca una ley, aun cuando no estén específicamente mencionadas en ella.

Es usual que el caso específico que se trate sea una nueva circunstancia que no pudo haber sido prevista en las deliberaciones legislativas. Por ejemplo: ¿aplican también a las transmisiones por televisión, satélite o telefonía celular las leyes de la década de los treinta que afectan y regulan la propagación de las ondas de radio? Responder negativamente equivale a decir que, debido a que la ley no se refiere de forma explícita a esos nuevos avances ni es concebible que hubiera podido preverlos, no es aplicable. La intención del Congreso sólo puede descubrirse en el “significado llano” del lenguaje utilizado en la legislación, es decir, la *letra de la ley*. Contestar afirmativamente, por otra parte, significa reconocer que la elaboración de leyes es una labor costosa, que una legislatura no puede saberlo todo y, por ende, que la legislación debe interpretarse de manera amplia y que debe alentarse el razonamiento por analogía con el propósito de minimizar las ocasiones en que la legislatura tenga que volver sobre algunos temas.

En el contexto específico de la política del *New Deal* durante la década de los treinta y en el de la política de los Derechos Civiles en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, los liberales trataron de definir la intención legislativa de una manera muy amplia con el propósito de permitir a los tribunales federales extender la esfera en la que son aplicables las leyes del Congreso. Por su parte, argumentando en contra de una interpretación amplia de la intención y a favor de la doctrina del “significado llano”, los conservadores han buscado limitar lo que consideran “imperialismo judicial” —un poder judicial que, en efecto, se utiliza para interpretar las leyes con el propósito de ampliarlas o volver a redactarlas—. Así, los liberales han desarrollado principios de interpretación de las leyes para permitir que las actas del Congreso se interpreten en un sentido amplio, mientras

que los conservadores han insistido en cánones de interpretación que exigen que los jueces se apeguen al significado llano del lenguaje de las leyes.\*

¿Quién tiene razón? Como no podemos apelar a nuestros propios prejuicios personales ni a nuestras preferencias políticas, sólo podemos ofrecer una perspectiva analítica mediante el teorema de Arrow. Éste advierte contra la asignación de propiedades de los individuos a los grupos. Los individuos son racionales, pero un grupo no lo es, puesto que ni siquiera puede tener preferencias ordenadas transitivamente. Si lo anterior es cierto, entonces, ¿cómo puede alguien hacer referencia a la intención de un grupo? Es decir, un legislador puede tener intenciones, pero una legislatura, no. En realidad, al aprobar una ley, puede haber tantas intenciones diferentes como legisladores voten por el proyecto de ley. Y algunas de ellas podrían ni siquiera ser consistentes unas con otras. El ex senador John Danforth (representante republicano por Misuri) dijo: “Cualquier juez que trate de hacer historia legislativa a partir de la batalla campal que tiene lugar en la asamblea del Senado pisa un terreno demasiado peligroso... es un pantano”.\*\*

Por lo tanto, simpatizamos con el consejo dado por uno de los juristas más eminentes de la historia legal estadounidense, el juez Oliver Wendell Holmes: “La labor de esta corte no es preguntarse cuál fue la intención de los legisladores, sino, qué significa la ley”. Esto puede no requerir una lectura extremadamente literal de toda la legislación (una noción por demás restrictiva del “significado llano”), pero excluye toda intención que hayan podido tener los legisladores. En realidad, debido a que los grupos difieren de los individuos y, por ende, pueden ser incoherentes, la intención legislativa, como los camarones gigantes y los atletas estudiantes, ¡es un oxímoron! El teorema de Arrow nos advierte que no atribuyamos características de los individuos, como la racionalidad, a los grupos.\*\*\*

### IV.3. EL TEOREMA DE ARROW Y LA REGLA DE LA MAYORÍA

Fui cuidadoso al afirmar que el teorema de Arrow puede ser aplicado a cualquier proceso o mecanismo mediante el cual se combinan, agregan o añaden las preferencias de los individuos para producir preferencias ordenadas de grupo. Sin embargo, desde la perspectiva de la teoría democrática, nos interesa en particular lo que el teorema de Arrow tiene que decir acerca del método de la regla de la mayoría. En esta sección, estudiaré este vínculo de forma explícita.

En primer lugar, necesito definir los términos que voy a usar. El *método de la regla de la mayoría* (MRM) requiere que para cualquier par de alternativas  $j$  y  $k$ , tengamos que  $j$  sea preferida a  $k$  por el grupo (lo cual se representa como  $j P_G k$ ) si y sólo si el número de miembros del grupo que prefieren  $j$  a  $k$  es mayor al número de aquellos que prefieren  $k$  a  $j$ . Podemos caracterizar este método explícitamente y después ver que, sin duda alguna, es un ejemplo particular de los métodos que satisfacen las condiciones de Arrow. Primero demostraré que el MRM en realidad está compuesto de algunos elementos o propiedades fundamentales específicos, y después demostraré que esas propiedades son todas casos especiales de las condiciones generales del teorema de Arrow.

Consideremos, entonces, algunas condiciones adicionales (llamadas “razonables” para los métodos de agregación de preferencias: Como las condiciones de Arrow, las condiciones  $A$ ,  $N$  y  $M$  comprenden nociones de equidad en un método prospectivo de decisión en grupo. El anonimato es exactamente lo que el término quiere decir: es una condición que exige únicamente que sepamos cuáles son las preferencias de los individuos, no cuál individuo específico es quien las tiene. Así, si en el marco de un grupo como los amigos descritos en el capítulo III, Andrés y Berta intercambian sus órdenes de preferencias, la condición  $A$  exige que

las decisiones del grupo no resulten afectadas por el intercambio. La condición A exige que las preferencias de cada persona pasen al mecanismo para la adopción de decisiones del grupo omitiendo los nombres de los miembros. Esto se puede lograr, por ejemplo, usando boletas secretas.

**Condición A (anonimato).** Las preferencias sociales sólo dependen del conjunto de preferencias individuales, no de quién tiene tal preferencia.

**Condición N (neutralidad).** El intercambio de los lugares que ocupan las alternativas  $j$  y  $k$  en el orden de preferencias de cada uno de los miembros del grupo tiene el efecto de intercambiar los lugares de  $j$  y  $k$  en el orden de preferencias grupales.

**Condición M (monotonicidad).** Si la alternativa  $j$  vence a la alternativa  $k$  o empata con ella (es decir,  $j R_G k$ ), y  $j$  pasa, en las preferencias de algún miembro del grupo, de un lugar inferior a  $k$  al mismo lugar que  $k$  o a uno superior que  $k$ , entonces  $j$  vence estrictamente a  $k$  (es decir,  $j P_G k$ ).

La neutralidad es a las alternativas lo que el anonimato es a los individuos. La condición N establece que no importa cómo se denomine a las alternativas. Lo único que importa es el lugar respectivo que éstas ocupan en el orden de preferencias de los individuos.

Por último, la monotonicidad exige que el método de decisión en grupo responda “sin perversión” a los cambios en las preferencias de los individuos. Además, exige que el método satisfaga una muy específica propiedad de fidelidad de la balanza. La primera característica de la condición M exige que si el grupo prefiere estrictamente una alternativa a otra ( $j P_G k$ ) y esa alternativa sube en las preferencias de algún miembro del grupo, esta alternativa seguirá siendo estrictamente la preferida. Es decir, el método de agregación de preferencias no responde a ese cambio de una manera perversa o negativa. La segunda característica de la condición M establece que si se juzga que dos alternativas  $j$  y  $k$  son “socialmente indiferentes” ( $j I_G k$ ) y después, por alguna razón,  $j$  y  $k$  intercambian lugares en el orden de preferencias de alguien, entonces ahora  $j$  será estrictamente preferida a  $k$ , de tal forma que  $j P_G k$ . En efecto, lo anterior significa que el procedimiento de

decisión debe ser susceptible a las modificaciones en el orden de preferencias de los individuos (propiedad de fiel de la balanza).

Podemos ya consignar dos resultados, de los cuales el primero caracteriza al método de la regla de la mayoría (MRM):

**Teorema de May.** Un método de agregación de preferencias sobre un par de alternativas satisface las condiciones  $U$ ,  $A$ ,  $N$  y  $M$  sólo si es el método de la regla de la mayoría.

Kenneth May, un matemático interesado en las cuestiones de las decisiones sociales, aproximadamente en la misma época en la que Arrow demostró su famoso teorema, estableció esta manera clara y concisa de describir el MRM. En esencia, su teorema establece que si un grupo utiliza la “cuenta de los presentes” como su método para decidir entre cualquier par de alternativas, entonces el método necesariamente satisface las cuatro condiciones del teorema de May. Esas cuatro condiciones son el método de la regla de la mayoría.

Por lo tanto, si en ciertas circunstancias, usted cree que el MRM es inadecuado, entonces debe ser porque cree que no cumple con una de las condiciones de May. ¿Deben determinarse las calificaciones de los estudiantes de una clase mediante la regla de la mayoría? ¿Deben las enmiendas a la Constitución estadounidense decidirse mediante la regla de la mayoría? ¿Debe el capitán de un barco pirata ser electo por una mayoría de los piratas?<sup>17</sup> ¿Debe mi elección de tomar cereal en el desayuno mañana por la mañana ser decidida por una votación mayoritaria entre mis vecinos? ¿Deben las decisiones familiares ser sometidas a una votación mayoritaria? En cada uno de estos casos, es seguro que habrá cierta diversidad de opiniones. Lo que el teorema de May nos permite hacer a cada uno de nosotros es defender nuestra opinión diciendo por qué, si es afirmativa, creemos que las cuatro condiciones del teorema son adecuadas o por qué, si es negativa, creemos que una de las cuatro condiciones es inadecuada. También permite explicar por qué, por ejemplo, la mayoría de nosotros

creemos que el método de la regla de la mayoría es inadecuado como medio para seleccionar el almuerzo de una persona.

## ESQUEMA IV.5

<i>Condiciones que caracterizan los métodos de toma de decisiones en grupo</i>	
<i>Arrow</i>	<i>May</i>
U (Dominio universal)	U (Dominio universal)
P (Unanimidad)	A (Anonimato)
I (Independencia respecto a las alternativas irrelevantes)	N (Neutralidad)
D (Inexistencia de dictaduras)	M (Monotonicidad)

Y las cosas no terminan ahí, como lo veremos con el siguiente teorema. El esquema IV.5 nos permitirá seguir la huella de las condiciones en las que se basan los teoremas de Arrow y de May, las cuales quizá ya hayan abrumado al lector si éste nunca las había encontrado en su camino. El teorema que sigue demuestra que las condiciones de May, que son equivalentes al proceso de decisión en grupo mediante la regla de la mayoría, no son sino un caso especial de las condiciones de Arrow. Después extraeremos la conclusión obvia: la regla de la mayoría es necesariamente un proceso vulnerable a los padecimientos descritos por Arrow.

**Corolario de May.** Las condiciones del teorema de May son casos especiales de las condiciones del teorema de Arrow. En particular tenemos que:\*

<i>Condición de May</i>		<i>Condición de Arrow</i>
A	⇒	D
N	⇒	I
M	⇒	P

Es muy fácil ver por qué la primera consecuencia del teorema es cierta. Si hubiera un dictador, entonces difícilmente podría cumplirse la condición de anonimato, puesto que la preferencia del grupo es producto de un individuo identificable; en consecuencia, si un procedimiento es anónimo no puede ser dictatorial. La segunda y tercera consecuencias son un poco más difíciles de establecer, por lo que suplicamos al lector darlas por supuestas de buena fe o, bien, consultar el trabajo original de May (1952) o el análisis que hace Riker (1982) de él.

Si coordinamos el teorema de May, el teorema de Arrow y el corolario de May, llegamos al resultado de que el MRM no es sino un caso especial de los mecanismos de agregación comprendidos en las condiciones de Arrow y, por lo tanto, está sujeto a las mismas vulnerabilidades. Simbólicamente, tenemos:

$$\begin{aligned} \text{MRM} &\Leftrightarrow \hat{U} \{U, A, N, M\} \text{ (por el teorema de May)} \\ \{U, A, N, M\} &\Rightarrow \{U, P, I, D\} \text{ (por el corolario de May)} \\ \{U, P, I, D\} &\Rightarrow P_G \text{ viola el supuesto de racionalidad (por el teorema de} \\ &\text{Arrow)} \end{aligned}$$

El MRM es “equivalente”<sup>18</sup> a  $\{U, A, N, M\}$  del teorema de May. A su vez, estas cuatro condiciones implican las condiciones de Arrow del corolario de May, y estas últimas implican las preferencias de grupo incoherentes del teorema de Arrow. Por ende, el MRM no puede garantizar una decisión coherente en grupo, algo que ya hemos visto en la práctica varias veces.

#### IV.4. RESTRICCIONES A LAS CONDICIONES DE ARROW

¿Qué debemos hacer? He afirmado que las condiciones de Arrow, así como las condiciones de May —que son casos especiales de las de Arrow— son requisitos leves e inoocuos de equidad. Pero sería un tanto engañoso sugerir que todas las condiciones son, de hecho, criterios de equidad. La condición  $P$  lo es, sin duda alguna, puesto que afirma que sería injusto que  $P_G$  no

lograra reflejar cualquier consenso (unánime) que existiese entre los miembros del grupo. Si todo el mundo pensara que  $j$  es mejor que  $k$ , entonces, ¿no debería ser  $j P_G k$  la preferencia de la sociedad? De igual manera, la condición  $D$  es un requisito de equidad, pues es evidente que es injusto permitir que haya un dictador. Es menos intuitivo que la condición  $I$  sea un requisito de equidad. La condición  $I$  exige que la preferencia del grupo entre cualquier par de alternativas, digamos  $j$  y  $k$ , dependa *únicamente* de las preferencias de los individuos entre  $j$  y  $k$ . Se afirma que sería “inapropiado” que las preferencias de los individuos por alternativas irrelevantes como  $h$  afectasen la manera como  $j$  y  $k$  son clasificadas. En resumen, la condición  $I$  establece que la única manera “sensata” de determinar si el grupo prefiere  $j$  a  $k$ ,  $k$  a  $j$  o es indiferente entre una y otra es preguntar a cada miembro del grupo, hombre o mujer, cuál es su preferencia entre  $j$  y  $k$ . En consecuencia, quizá lo más adecuado sería concebir la condición  $I$  como un criterio de propiedad o sensatez, más que de equidad. No obstante, dicha condición califica como requisito de procedimiento.

Resulta difícil, entonces, alterar las condiciones  $I$ ,  $P$  o  $D$  sin presentar un argumento en verdad convincente. Se necesitaría argumentar por qué estaría justificado desde el punto de vista valorativo modificar un criterio que ya es justo o sensato. La condición  $U$ , por otra parte, es un tipo de condición completamente diferente. No es un criterio de equidad, de sensatez o de adecuación; es un requisito de *dominio*. Dicho sea de paso, es un requisito muy demandante y casi ilusorio. En esencia, expresa el deseo de que el mecanismo de decisión del grupo funcione en todos los ámbitos imaginables, es decir, que dicho mecanismo tenga el dominio más amplio posible. En efecto, esto sería deseable, pero, si insistimos en ello, entonces el teorema de Arrow nos dice que inevitablemente se comprometerá la equidad por la consistencia o viceversa. Tal vez sería mejor que no insistiésemos en la condición  $U$ . Es decir, tal vez sería posible que lográsemos obtener tanto equidad como consistencia, aunque fuera en un dominio restringido de circunstancias. De hecho, como veremos de inmediato, esta idea fue la base de una serie de extensiones muy

interesantes con conclusiones más optimistas. Sin dichas extensiones, seguiríamos en el pesimismo desolador en el que nos dejó Arrow.

#### IV.4.1. CONDICIÓN DEL PICO ÚNICO

Esta famosísima restricción del dominio fue inventada, incluso antes que el teorema de Arrow, por el economista escocés Duncan Black. Él creía que las formas mínimas de consensos muy lejanos a la unanimidad podrían ser suficientes para generar una decisión coherente en grupo. <sup>19</sup> Considere por ejemplo la cuestión del aborto en la política estadounidense durante las últimas cuatro décadas. Las opiniones en torno a las alternativas y los derechos de las mujeres están bastante polarizadas. Un grupo considerable de ciudadanos, quienes se autodenominan “provida”, considera que se debe prohibir el aborto bajo cualquier circunstancia ( $V$ ). Otro grupo considerable de ciudadanos, quienes se autodenominan “proelección”, considera que la mujer tiene un derecho absoluto a elegir ( $E$ ). En 1973, la Suprema Corte de Estados Unidos articuló, en la famosa sentencia *Roe vs. Wade*, un punto medio que permite los abortos en etapas tempranas del embarazo ( $R$ ). Un tercer grupo de ciudadanos está de acuerdo con esta alternativa intermedia. Los ciudadanos provida y proelección tienen preferencias diametralmente opuestas — $V P_i R P_i E$  y  $E P_i R P_i V$ , respectivamente—. Los ciudadanos que no se identifican con las dos posturas extremas tienen uno de estos dos ordenamientos de preferencias posibles:  $R P_i V P_i E$  o  $R P_i E P_i V$ . Nótese que ninguno de los dos grupos extremos, ni el grupo que se encuentra en medio, considera a  $R$  como la peor alternativa: los extremos la colocan en segundo lugar, mientras que los moderados la colocan en el primero. Ahora bien, este tipo de “consenso” difícilmente causa conmoción, pero en su forma más general es suficiente para garantizar que una  $P_G$ , basada en la regla de la mayoría, sea transitiva.

**Teorema del pico único de Black.** Considérese un conjunto  $A$  de alternativas del cual un grupo  $G$  de individuos debe escoger una. Si, por cada subconjunto de tres alternativas de  $A$ , y para cada miembro del grupo, una de estas alternativas nunca es la peor de las tres, entonces el consenso es lo suficientemente generalizado como para que el método de la regla de la mayoría produzca preferencias de grupo  $P_G$  que sean transitivas.

La condición de que alguna de las alternativas de cada conjunto de tres alternativas de  $A$  “no sea la peor” para todos los miembros del grupo se denomina *condición de pico único* porque significa que existe la manera de trazar una curva de preferencias con un solo pico por cada miembro del grupo. Demostraré esto en el próximo capítulo. Lo fundamental es que el teorema afirma que, aun cuando los miembros del grupo tengan puntos de vista muy diferentes sobre lo que el grupo debería hacer, la regla de la mayoría funciona a la perfección siempre y cuando se obtenga un grado mínimo de consenso captado mediante una curva de pico único.

#### IV.4.2. RESTRICCIÓN DE VALOR

Con una gran percepción, el economista Amartya Sen planteó la siguiente pregunta: ¿Qué tiene de especial “no ser lo peor”? (Sen, 1966). Considérese el conjunto de alternativas  $A = \{a, b, c, d, e\}$ . ¿Qué pasaría si en el caso de  $\{a, b, c\}$  todos los miembros del grupo estuvieran de acuerdo en que  $b$  “no es la mejor” alternativa?<sup>20</sup> ¿Qué pasaría si estuviesen de acuerdo en que la alternativa  $c$  “no es la intermedia”?<sup>21</sup> ¿Qué pasaría si, en el caso de  $\{a, b, c\}$ , hubiera consenso en que la alternativa  $a$  “no es la peor” de ellas, mientras que en el caso de  $\{b, c, d\}$  todos los miembros del grupo estuvieran de acuerdo en que  $d$  “no es la mejor” alternativa y, en el de  $\{c, d, e\}$ , los miembros del grupo estuvieran de acuerdo en que la alternativa  $e$  “no es la intermedia”? Sen se refiere a esta situación como la *condición de restricción de valor*. Las preferencias de un grupo cumplen la restricción de valor si en cada conjunto de tres alternativas considerado, todos los

miembros del grupo están de acuerdo en que una de las tres alternativas no es la mejor, no es la peor o no es la intermedia (donde todos los miembros del grupo están de acuerdo en cuál es la cualidad de que carece la alternativa de que se trate). Sen demostró un resultado notable que generaliza el teorema de Black:

***Teorema de la restricción de valor de Sen.*** El método de la regla de la mayoría produce preferencias de grupo coherentes si las individuales tienen restricciones de valor.

Tanto la condición de pico único como la de la restricción de valor circunscriben la condición  $U$  de dominio universal de Arrow. Es muy cierto que la regla de la mayoría no funcionaría en todas las situaciones, pero en un número sorprendentemente grande de ellas sí se da el tipo de consenso requerido (en 204 de 216 en el caso de las tres personas y tres alternativas, como se recordará).

#### **IV.5. CONCLUSIÓN: LO ILUSORIO DE LA CLARIDAD COLECTIVA**

Es mucho lo que hay que digerir de este capítulo, por lo que nadie debe alarmarse si gran parte de su contenido aún le parece un tanto distinto a lo que está acostumbrado y poco familiar. Desde que Arrow enunció su famoso teorema, la teoría de la elección social se ha cargado con un lenguaje técnico y un estilo de análisis mediante los cuales se pueden explorar las características de la toma de decisiones grupales con gran cuidado y precisión. También permiten la consideración cuidadosa de aspectos significativos de la filosofía política concernientes a aquello de lo que son capaces los arreglos democráticos, mayoritarios e institucionales, así como de qué significado debe atribuirse a los resultados que generan. En resumen, la literatura sobre la toma de decisiones sociales es muy compleja

y abarca, con un estilo mucho más analítico, gran parte del mismo terreno que las obras de la filosofía política democrática cualitativas.

Como cuestión práctica, espero que los lectores aprecien ahora el hecho —quizá no muy claro o evidente antes de haber leído este capítulo— de que el combinar preferencias individuales en una decisión en grupo, ya sea mediante el método de la regla de la mayoría o mediante cualquier otro, no es una tarea sencilla. Una cosa debe estar clara después de una lectura incluso rápida y somera del capítulo: ningún método, ningún procedimiento, ni ningún arreglo institucional que sea “justo” —en el sentido más espartano y minimalista del término— es capaz, todo el tiempo, de generar coherencia grupal a partir de la coherencia individual. Pedir consistencia infalible a un método suficientemente equitativo es pedirle peras al olmo. La racionalidad puede ser inherente a los gustos y valores de los individuos, pero no existe varita mágica que transforme esa claridad individual respecto a las preferencias en una claridad colectiva, en particular cuando el tamaño del grupo es grande, cuando las preferencias de los individuos son heterogéneas o cuando existe un gran número de alternativas que los miembros del grupo deban considerar. Tal es el contenido y la trascendencia del teorema de Arrow. Sin embargo, ciertos tipos de consenso —de pico único de Black o de restricción del valor de Sen— lubrican los engranajes institucionales de los procesos de la decisión en grupo.

Ésta no es la última vez que abordaremos estos temas en el libro. En realidad, es sólo la primera. Aunque este breve resumen difícilmente cubre el terreno de la elección social, no nos abandone; esta conversación continúa en el siguiente capítulo.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Las preferencias racionales a nivel individual pueden convertirse en preferencias irracionales a nivel grupal que se caractericen por ciclos de

preferencias mayoritarias. De acuerdo con la teoría de la elección social, ¿es probable que estos ciclos de preferencias sean comunes? En caso afirmativo, ¿bajo qué circunstancias? ¿Dichos ciclos ocurren de manera frecuente y visible en la práctica?, ¿o existen características en las instituciones de toma de decisiones que hayan reducido la aparente prevalencia de los ciclos en preferencias grupales? Describa algunas de estas instituciones y explique la manera en que pueden facilitar un “orden” en lo que, de otra manera, sería un proceso de decisión grupal caótico.

2. Considere los siguientes dos conjuntos de individuos y sus correspondientes órdenes de preferencias grupales agregadas bajo la misma regla de votación.

a) Preferencias individuales:  $x P_1 y$ ,  $P_1 z$ ,  $P_1 w$ ;  $y P_2 z$ ,  $P_2 w$ ,  $P_2 x$ ;  $z P_3 w$ ,  $P_3 x$ ,  $P_3 y$ .

Preferencias grupales:  $x P_G y$ ;  $z P_G x$ ;  $w P_G x$ ;  $y P_G w$ ;  $y P_G z$ ;  $z P_G w$ .

b) Preferencias individuales:  $y P_1 z$ ,  $P_1 x$ ,  $P_1 w$ ;  $y P_2 w$ ,  $P_2 x$ ,  $P_2 z$ ;  $y P_3 w$ ,  $P_3 z$ ,  $P_3 x$ .

Preferencias grupales:  $y P_G x$ ;  $y P_G w$ ;  $z P_G y$ ;  $x P_G w$ ;  $z P_G x$ ;  $z P_G w$ .

¿Qué condición de Arrow ( $P$ ,  $D$ ,  $I$  o Transitividad) violan dichas preferencias grupales? (Pista: revisar las violaciones a  $I$  requiere comparar los resultados en ambos grupos).

3. Determine para cada una de las siguientes reglas de votación entre tres o más alternativas si se viola alguna de las condiciones de Arrow ( $P$ ,  $D$  o  $I$ ): la elección por mayoría, la elección por torneo de todos contra todos, la regla de unanimidad ( $x P_G y$  si y sólo si al menos un miembro de la sociedad tiene una preferencia estricta por  $x$  sobre  $y$  y ningún miembro tiene una preferencia estricta por  $y$  sobre  $x$ ), y la regla lexicográfica (la sociedad adopta las preferencias de aquel individuo cuyo nombre sea el primero en un orden alfabético). Si no se viola condición alguna, provea un ejemplo de cómo se pueden generar ciclos de preferencias.

4. El teorema de May sugiere que cualquier desviación de la regla de la mayoría debe estar justificada por un alejamiento razonable de una de cuatro condiciones: *U*, *A*, *N* o *M*. Para cada uno de los siguientes casos explique cuál de las condiciones se viola con la regla de votación señalada y sugiera una justificación posible: 1) una propuesta de enmienda constitucional en Estados Unidos requiere el apoyo de dos tercios de cada cámara en el Congreso; 2) el Fondo Monetario Internacional utiliza un sistema de votación ponderada en el que el peso de cada voto responde a las contribuciones de cada país a los fondos de operación. Además, Estados Unidos tiene poder de veto en algunas circunstancias; 3) un veredicto de “culpable” en cualquier caso criminal usualmente requiere un voto unánime o una amplia mayoría calificada por parte del jurado; 4) el presidente de Francia se elige por medio de una regla de la mayoría en dos etapas. En la primera vuelta, los candidatos de todos los partidos compiten contra cada uno de los demás. En la segunda etapa, los ciudadanos eligen entre los dos candidatos más populares de la etapa anterior si ninguno obtuvo más de 50 por ciento de los votos.

\*5. Para cada una de las siguientes sociedades responda si las preferencias satisfacen el criterio de restricción de valor de Sen, esto es, si para tres alternativas cualesquiera todos los votantes están de acuerdo en que al menos una no es la mejor, la peor o la intermedia. Ayuda: para cada sociedad, tome cuatro conjuntos de tres alternativas ( $xyz$ ,  $xyw$ ,  $xzw$ ,  $yzw$ ), y determine para cada conjunto si las preferencias de esta sociedad cumplen con la condición de restricción de valor. Si no, identifique los conjuntos de tres alternativas para los cuales las preferencias violan la restricción de valor. Asumiendo que la regla de votación es la regla de la mayoría, ¿las preferencias grupales que violan la restricción de valor son transitivas o intransitivas?

Sociedad 1:

$y P_1 x P_1 z P_1 w$   
 $w P_2 y P_2 x P_2 z$   
 $z P_3 y P_3 w P_3 x$

Sociedad 2:

$y P_1 w P_1 z P_1 x$   
 $w P_2 x P_2 y P_2 z$   
 $z P_3 w P_3 y P_3 x$

Sociedad 3:

$y P_1 w P_1 z P_1 x$   
 $z P_2 x P_2 y P_2 w$   
 $x P_3 y P_3 w P_3 z$

6. Explique la relevancia del teorema de Arrow para los siguientes individuos: un científico social que intenta predecir cómo votará una legislatura para repartir nuevas recaudaciones fiscales; una comisión que intenta identificar la regla de votación perfecta para evitar ciclos y parálisis en la comisión; un teórico político que defiende la democracia porque sostiene que es la única manera de determinar las verdaderas preferencias de la sociedad, y un jurista que pretende interpretar la “intención legislativa” de una coalición que aprobó cierta ley en el Congreso.

7. El teorema de Arrow sugiere que existe una disyuntiva entre la desconcentración de poder y la racionalidad colectiva. Explique esta disyuntiva y después proporcione un ejemplo breve que involucre a tres individuos votando sobre tres resultados distintos. Una manera distinta de formular esto es que el teorema de Arrow sugiere una disyuntiva entre equidad y consistencia. Explique esta disyuntiva describiendo cuidadosamente el significado de equidad y consistencia en estas circunstancias.

[1](#) Durante mucho tiempo se acreditó a Condorcet la invención de la paradoja de las votaciones. Sólo recientemente salió a la luz el hecho de que, en realidad, él había redescubierto algo que ya era conocido quinientos años antes. Véase una perspectiva histórica general sobre este tema en McLean y Urken (1993).

[2](#) El esquema IV.3 es simplemente el IV.1 con el orden de preferencias de cada uno invertido.

[3](#) Lo que quiero decir con esto es que sólo las preferencias presentadas en los esquemas IV.1 y IV.3, y sus reasignaciones, producen ciclos de preferencias grupales. Estas doce configuraciones de preferencias son las únicas en las que cada alternativa aparece exactamente una vez en cada posición de la ordenación. Es relativamente fácil demostrar que, si alguna alternativa muestra la misma posición en el orden de más de un individuo, entonces las preferencias del grupo no serán cíclicas. El lector o lectora puede querer hacer su propio intento para establecer este hecho.

[4](#) Un “vencedor de Condorcet”, si es que existe, es la alternativa que gana a todas y cada una de las otras alternativas al enfrentarlas una por una, es decir, gana en todas las comparaciones por pares que la incluyen. Si tres alternativas no son cíclicas, entonces debe tratarse del caso en el que una de ellas es una vencedora de Condorcet.

[5](#) Un análisis muy accesible de todo este tema se encuentra en el capítulo 5 de Riker (1982). La literatura sobre la estimación de  $Pr(m, n)$  se cita en la nota 3 de esa obra.

[6](#) A lo largo del texto utilizaremos “coherente”, “consistente” y “transitivo” como términos intercambiables.

[7](#) En Nueva Inglaterra, a dichos concejales del pueblo se les llama *selectmen*, pero esa expresión parece ser única de aquí. En otras partes de Estados Unidos, a la legislatura local se le llama concejo ciudadano, concejo del pueblo, o junta de jefes o *aldermen*.

[8](#) En general, considérese una distribución viable arbitraria:  $d = [x, y, z]$ , la cual puede ser cualquier distribución cuyos componentes sean mayores que 0 y cuya suma no sea mayor de 1000. Tomemos dos cantidades positivas pequeñas,  $d$  y  $e$  (donde  $d + e \leq z$ ), y reasignémoslas de  $O$  a  $E$  y  $C$ . Esta nueva distribución,  $d' = [x + d, y + e, z - d - e]$ , también es viable, siempre y cuando no le quitamos mucho a  $O$  (que es lo que la desigualdad del paréntesis garantiza). Ahora, dado que  $d$  es positiva,  $E$  prefiere  $d'$  a  $d$ , dado que  $e$  es positiva,  $C$  prefiere  $d'$  a  $d$  (desde luego, exactamente por las mismas razones,  $O$  prefiere  $d'$  a  $d$ ). Dado que una mayoría de los concejales prefiere  $d'$  a  $d$ , este último no es un esquema de distribución con un vencedor de Condorcet; pero  $d$  era un esquema arbitrario, pudo haber sido cualquier distribución y hubiera aplicado la misma lógica. En consecuencia, lo que hemos demostrado es que ningún esquema de distribución es un vencedor de Condorcet, puesto que ningún esquema está sujeto a reasignaciones como la que elaboramos aquí.

[9](#) Este término fue popularizado por Theodore J. Lowi (1964) en su ponencia clásica “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Science” y desarrollado en su libro *The End of Liberalism* (1969).

[10](#) Consiguientemente, la conclusión se extiende a cualquier conjunto de condiciones que vaya más allá de las condiciones mínimas propuestas por Arrow. Si ningún método satisface las condiciones mínimas, entonces, obviamente, tampoco satisfará un conjunto mayor de condiciones.

[11](#) Para el lector no familiarizado con la notación matemática, ocasionalmente emplearemos el símbolo  $\in$  de la teoría de los conjuntos, que significa “es elemento de”; así,  $i \in G$  significa “el señor

o la señora  $i$  es miembro del grupo  $G$ ". De manera similar,  $h, j, k \in A$  significa " $h, j$  y  $k$  son alternativas de  $A$ ".

[12](#) La palabra en inglés usada por el autor es *fairness*. Si bien en otras circunstancias la palabra *fairness* se puede traducir como "justicia", en el caso de esta condición de inexistencia de dictaduras, es más adecuado traducirla como "equidad" [Nota del traductor].

[13](#) Otra interpretación de esta disyuntiva es que no podemos insistir en que la coherencia sea universal, es decir, el supuesto de racionalidad y la condición de dominio universal están en tensión. Como veremos más adelante en este capítulo, la tensión desaparece si relajamos nuestra insistencia sobre un dominio universal.

[14](#) Por "inequitativo" traduzco lo que el autor llama en inglés *unfair*. Alternativamente se podría traducir *unfair* como "injusto", pero en el contexto del teorema de Arrow es más correcto hablar de inequidad. Véase la nota 12 a este respecto [Nota del traductor].

[15](#) Google Scholar reportó a mediados de 2009 que el libro de Arrow ha sido citado casi 7500 veces. Otros dos libros cercanamente relacionados han sido citados en 2500 ocasiones. Véanse Sen (1970) y Black (1958).

[16](#) Existen varias investigaciones que cubren esa amplia literatura. Riker (1982) facilita su acceso en *Liberalism against Populism*, en particular en el capítulo 5. Los lectores avanzados deben consultar Sen (1970) o Kelly (1978).

[17](#) Aparentemente, tal fue el caso en muchos barcos pirata. El teorema de Arrow induciría a creer que hubo muchas revueltas en contra de los capitanes o bien que algún capitán se las arregló para controlar el orden del día de las votaciones subsecuentes.

[18](#) Eso es lo que significa la flecha doble; el símbolo  $\Leftrightarrow$  significa tanto  $\Rightarrow$  (implica a) como  $\Leftarrow$  (es implicado por).

[19](#) Black no pudo enlistarse en el ejército británico durante la Segunda Guerra Mundial, por lo que hizo un servicio de guardia voluntario nocturno en Escocia. Mientras pasaba las largas noches de guardia en el refugio a prueba de bombas, alerta ante los aviones alemanes, su mente inquisitiva jugaba con las diversas condiciones geométricas que permitirían que la regla de la mayoría funcionara sin obstáculos. Sus ideas aparecieron en una serie de trabajos al final de la guerra. La exposición completa se encuentra en Black (1958).

[20](#) En función del esquema IV.2, el acuerdo entre los miembros del grupo en que  $b$  "no fuera lo mejor" significaría que ninguno de los miembros del grupo tenía los órdenes de preferencias 3, 4, 7, 9 u 11.

[21](#) De manera similar, el acuerdo del grupo en que  $e$  "no fuera mediana" significaría que ninguno de los miembros del grupo tenía los órdenes de preferencias 2 o 4 en el esquema IV.2.

\* Las características institucionales que queremos subrayar en este caso son reglas de procedimiento comunes a muchas legislaturas. Las analizaremos de forma más sistemática en el siguiente capítulo.

\*\* Los problemas organizativos a los que aludimos, conocidos como problemas de la acción colectiva, se examinarán con más detalle en el capítulo IX.

\*\*\* Los detalles se encuentran en el fino ensayo de James E. Alt (1983), "The Evolution of Tax Structures".

\*\*\*\* El argumento de que los ciclos de preferencias mayoritarias fueron recurrentes al elaborar los proyectos de leyes fiscales durante la Depresión se encuentra Blydenburgh (1977).

\*\*\*\*\* La política del proceso de reforma fiscal de 1986 y la cita específica de Darman se encuentran en Murray y Birnbaum (1988).

\* Si bien es frecuente que los liberales busquen principios que puedan ser interpretados de manera amplia mientras que los conservadores favorezcan criterios definidos de forma más estrecha, esto no siempre sucede de esta manera. En los casos del “poder policial”, por ejemplo, los conservadores tienden a inclinarse hacia una lectura de los estatutos más permisiva que justifique mayor actividad del Estado.

\*\* En consecuencia, Antonin Scalia, juez de la Suprema Corte de Justicia, declaró: “Somos gobernados por las leyes, no por las intenciones de los legisladores”. Las citas de Danforth y Scalia se encuentran en Biskupic (1993).

\*\*\* En Shepsle (1992a) se desarrolla con más detalle la relación entre la intención legislativa y el teorema de Arrow.

\* El símbolo  $\Rightarrow$  significa “implica lógicamente a”.

## Capítulo V. Modelos espaciales de la regla de la mayoría

Nuestra historia hasta este momento ha destacado el dilema en la toma de decisiones grupales por la contrapartida que existe generalmente entre la coherencia de estas decisiones, por un lado, y la equidad del método de toma de decisiones, por el otro. Vimos que si consideramos un conjunto limitado de circunstancias que puede estar enfrentando el grupo, entonces podríamos evitar el dolor que causa esta disyuntiva. Dicho de otra forma, si resulta que las preferencias de los individuos se arreglan de una manera en particular —que refleje un consenso de algún tipo específico— entonces las decisiones grupales (sin duda alguna, las adoptadas mediante la regla de la mayoría) resultan muy bien. En el capítulo anterior describí las preferencias de pico único como un tipo de consenso que facilita la coherencia en la toma de decisiones mediante la regla de la mayoría; en éste quiero presentar una caracterización geométrica intuitiva de esa condición.

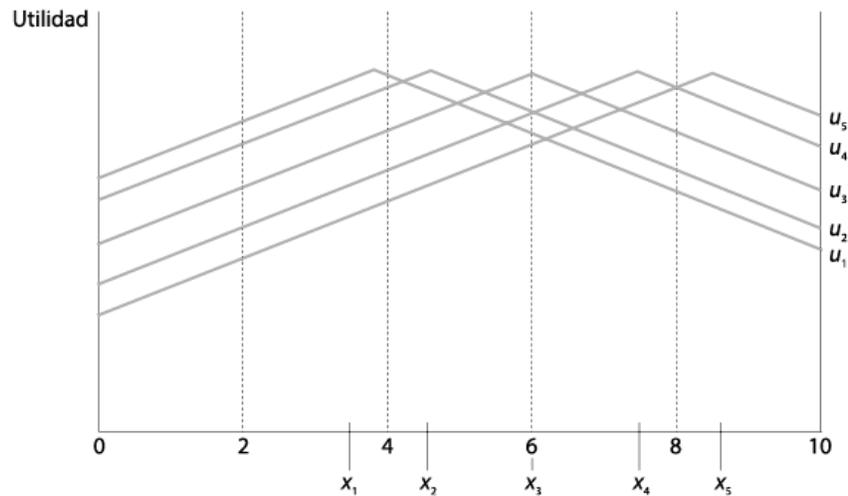
No obstante, para ser sinceros, este material se puede volver aburrido rápidamente. El autor de este libro, y quizás algunos lectores, disfrutamos las cantaletas técnicas y los discursos filosóficos, pero, en su mayoría, los lectores sin duda se mostrarán impacientes y ansiosos por ver algún beneficio concreto. Creo que la lectura de este capítulo constituye una inversión importante. Una vez que haya dado a la cualidad del pico único una representación geométrica, estaré en condiciones de aplicarla a algunas situaciones políticas interesantes, a saber, la contienda electoral entre dos partidos y la adopción de decisiones de las comisiones legislativas.

## V.1. FORMULACIÓN ESPACIAL

### V.1.1. LA GEOMETRÍA SENCILLA DE LA REGLA DE LA MAYORÍA

Suponga que en esencia el problema de un grupo es escoger un punto de una línea, es decir, el grupo debe seleccionar algún parámetro numérico único. Por ejemplo, la junta de directores de un banco debe adoptar una decisión sobre la tasa de interés semanal para las hipotecas a treinta años. Las tasas de interés pertinentes son, en efecto, puntos de una línea: un extremo es 0 por ciento, mientras que el otro extremo es un número positivo, digamos 10 por ciento. Representamos ese intervalo como  $[0, 10]$ . En esta y en otras circunstancias, quiero que el lector imagine a un grupo de personas cada una de las cuales tiene un punto de la línea, que es el que más desea, y preferencias que disminuyen a medida que se toman en consideración los puntos que se alejan en cualquier dirección.

GRÁFICA V.1



En la gráfica V.1 mostramos las preferencias de las de cinco personas de la junta directiva del banco,  $G = \{1, 2, 3, 4, 5\}$ . La junta se reúne para decidir la tasa de interés que se aplicará a las hipotecas residenciales la

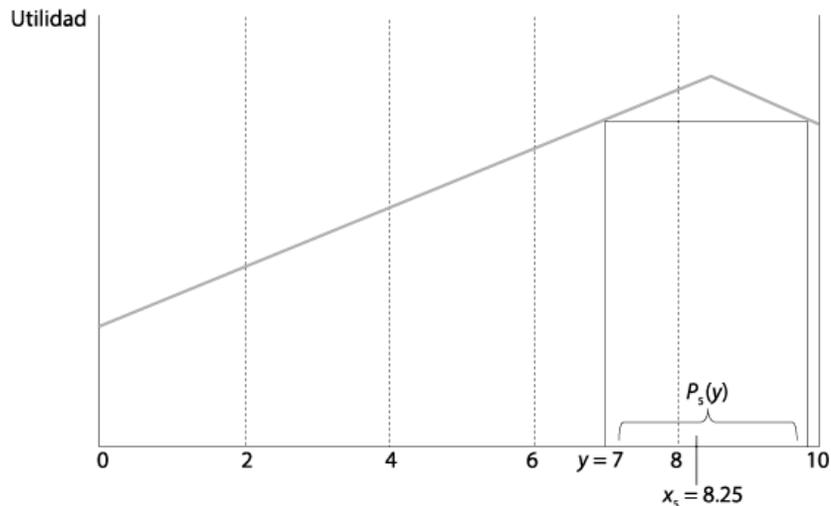
semana siguiente. Cada individuo  $i \in G$  tiene un punto favorito, al que llamamos *punto de dicha* o *punto ideal*, representado por  $x_i$  y situado en el intervalo  $[0, 10]$  (trazado como eje horizontal), que representa la tasa de interés que prefiere en primer lugar.<sup>1</sup> Así, el director 1 tiene una tasa de interés preferida en primer lugar,  $x_1$ , de un poco menos que 4 por ciento, la del director 2,  $x_2$ , es de un poco más que 4 por ciento, y así sucesivamente. En el eje vertical escribí la leyenda “utilidad” para medir las preferencias; y por cada individuo he representado gráficamente una *función de utilidad* que representa las preferencias de ese director para varios niveles de tasas de interés en el intervalo  $[0, 10]$ . Naturalmente, la función de utilidad, representada como  $u_i$  para el director o la directora  $i$ , es más alta en el caso de la alternativa preferida en primer lugar por  $i$ , es decir  $x_i$ , y disminuye a medida que se toman en consideración puntos más distantes. Así, la directora 5 prefiere en primer lugar una tasa de interés de 8.25 por ciento y su preferencia disminuye con tasas más altas o más bajas. Por razones obvias (examine la gráfica), decimos que las preferencias de esos individuos son de “pico único”, el cual definimos como sigue:

**Condición del pico único.** Se dice que las preferencias de los miembros de un grupo son de *pico único* si las alternativas en consideración pueden ser representadas como puntos de una línea y cada una de las funciones de utilidad que representan las preferencias por dichas alternativas tiene un máximo en algún punto de la línea y desciende a ambos lados de ese máximo.

¿Existe alguna relación entre esta definición de la cualidad del pico único y la definición de Black presentada en el capítulo anterior? Es decir, ¿tienen algo que ver las funciones de utilidad de pico único, como las que se muestran en la gráfica V.1, con el hecho de que todos los votantes estén de acuerdo en que alguna alternativa “no es la peor”? ¡Por supuesto que sí! Tómense de manera indistinta tres tasas de interés de las mostradas en la gráfica V.1, digamos 3 por ciento, 5 por ciento y 9 por ciento: es muy fácil ver que 5 por ciento no es la peor entre esas tres tasas de interés para

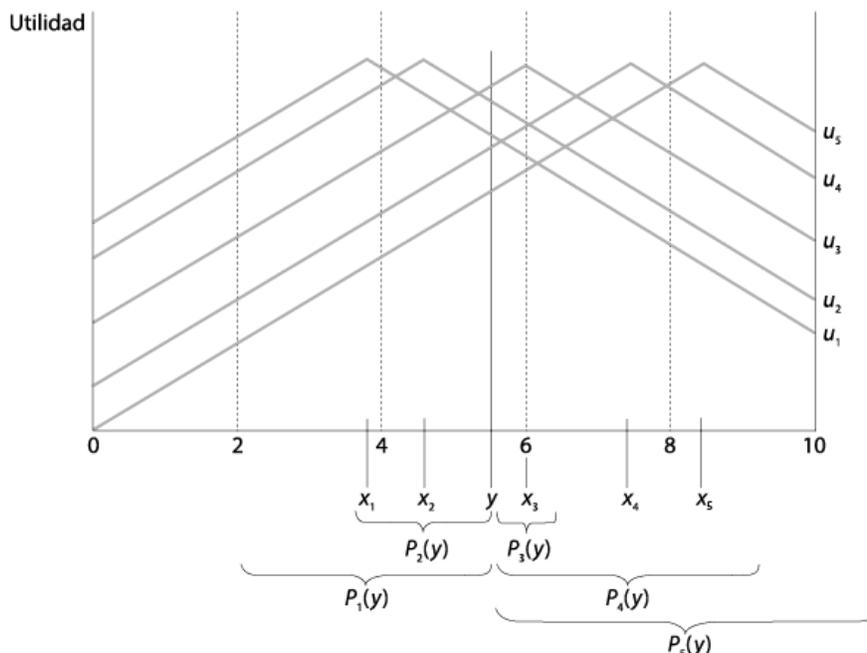
ninguno de los cinco miembros del grupo. En realidad, afirmamos que, dados tres valores de tasas de interés que usted elija, cualquiera no es el peor para ninguno de los cinco banqueros. ¡Eso es lo que significa la condición de pico único!

## GRÁFICA V.2



Con el propósito de desarrollar algunas herramientas que utilizaremos en los análisis subsecuentes, examinemos a uno de los banqueros aislado (con lo que en realidad queremos decir: analicemos una función de utilidad aislada). En la gráfica V.2 mostramos al más mezquino de los miembros de la junta de directores del banco, la directora 5, cuya tasa de interés favorita es bastante alta:  $x_5 = 8.25$  por ciento. Ahora considérese una tasa de interés específica,  $y = 7$  por ciento. El conjunto de puntos que la directora 5 prefiere a  $y$  es el conjunto representado gráficamente como  $P_5(y)$  en la gráfica V.2; dicho conjunto va de 7 a 9.5 por ciento. A éste se le llama el *conjunto preferido a y* de la directora 5. Dadas sus preferencias, si  $y$  fuera una propuesta, entonces  $P_5(y)$  describiría todos los puntos que ella preferiría a  $y$ . Como lo muestra la gráfica,  $P_5(y)$  se calcula determinando el grado de utilidad para  $y$  e identificando todas las tasas de interés del eje horizontal con los niveles de utilidad más altos que la utilidad para  $y$ .<sup>2</sup>

## GRÁFICA V.3



En la gráfica V.3 muestro los “conjuntos preferidos a  $y$ ” de los cinco directores (nótese que, en esta figura,  $y$  está un poco abajo de 6 por ciento). Obsérvese que esos conjuntos se superponen en cierto grado; por ejemplo, existen dos puntos en común entre  $P_4(y)$  y  $P_5(y)$ , lo cual significa que existen puntos específicos que tanto el director 4 como la directora 5 prefieren a  $y$ .<sup>3</sup> Son de gran interés los puntos que una mayoría prefiere a  $y$ , a los cuales se denomina el *conjunto que vence a  $y$* . Ese conjunto de puntos se escribe como  $V(y)$  y se define como sigue: supongamos que  $M$  es el conjunto de mayorías de nuestro grupo de banqueros,  $G$ , es decir, es el conjunto de coaliciones de tres personas (hay diez de esas coaliciones), de coaliciones de cuatro personas (hay cinco de ellas) y de la coalición del total. Como vemos, hay dieciséis diferentes coaliciones de mayorías en  $M$ , las cuales se encuentran listadas en el cuadro V.1. Por cada coalición de mayoría considérese la intersección común de los conjuntos (si existe alguno) de puntos preferidos a  $y$ ; se trata de todos los puntos que esa mayoría en particular prefiere a  $y$ . Así, en la gráfica V.3, los miembros de la

mayoría {3, 4, 5} comparten puntos que cada uno prefiere a  $y$ . Tómese la unión de esos dieciséis conjuntos y eso es  $V(y)$ .<sup>4</sup>

## CUADRO V.1

LAS COALICIONES DE MAYORÍAS DE  $G = \{1, 2, 3, 4, 5\}$

<i>Tamaño de la coalición</i>	<i>Coaliciones</i>
3	(1, 2, 3), (1, 2, 4), (1, 2, 5), (1, 3, 4), (1, 3, 5), (1, 4, 5), (2, 3, 4), (2, 3, 5), (2, 4, 5), (3, 4, 5)
4	(1, 2, 3, 4), (1, 2, 3, 5), (1, 2, 4, 5), (1, 3, 4, 5), (2, 3, 4, 5)
5	(1, 2, 3, 4, 5)

Ahora ya es bastante sencillo describir las decisiones coherentes de los grupos. Suponga que el conjunto que vence a alguna alternativa no tiene ningún elemento. Cuando esto sucede para la alternativa  $x$  decimos que “ $x$  tiene un conjunto que la vence vacío” y los escribimos como  $V(x) = \emptyset$ , donde  $\emptyset$  significa “vacío” en la notación de conjuntos. Entonces dicha alternativa es una clara candidata para la decisión del grupo. ¿Por qué? Simplemente porque  $V(x) = \emptyset$  significa que no existe ninguna otra alternativa que alguna de las dieciséis coaliciones de mayoría prefiera a  $x$ . Es difícil negarse a elegir  $x$  si en su lugar no existe nada en lo que alguna mayoría esté de acuerdo. Por otra parte, si el conjunto que vence a  $x$  no está vacío, es decir que  $V(x) \neq \emptyset$ , entonces es difícil justificar la elección de  $x$ . ¿Cómo se puede elegir  $x$  cuando es claro que alguna mayoría del grupo desea alguna otra alternativa específica? Y si el conjunto que las vence es no-vacío para cada una de las alternativas (es decir que ninguna alternativa tiene un conjunto que la vence vacío) entonces tenemos un problema: las preferencias del grupo son incoherentes, puesto que alguna mayoría prefiere otra cosa a cada una de las opciones disponibles.

Por el momento, la interrogante es si existe una  $x$  que posea un conjunto que la vence vacío. Si permitimos que los individuos de  $G$  posean cualquier preferencia completa y transitiva —condición de dominio universal de

Arrow— entonces, como ya lo vimos, la respuesta es “no necesariamente”. ¿Por qué? Porque conforme a la condición  $U$  de Arrow, es posible que las preferencias mayoritarias sean cíclicas, en cuyo caso no tenemos  $V(x) \neq \emptyset$  para ninguna alternativa. Ahora bien, si las preferencias tienen restricciones, entonces es posible obtener una respuesta diferente.

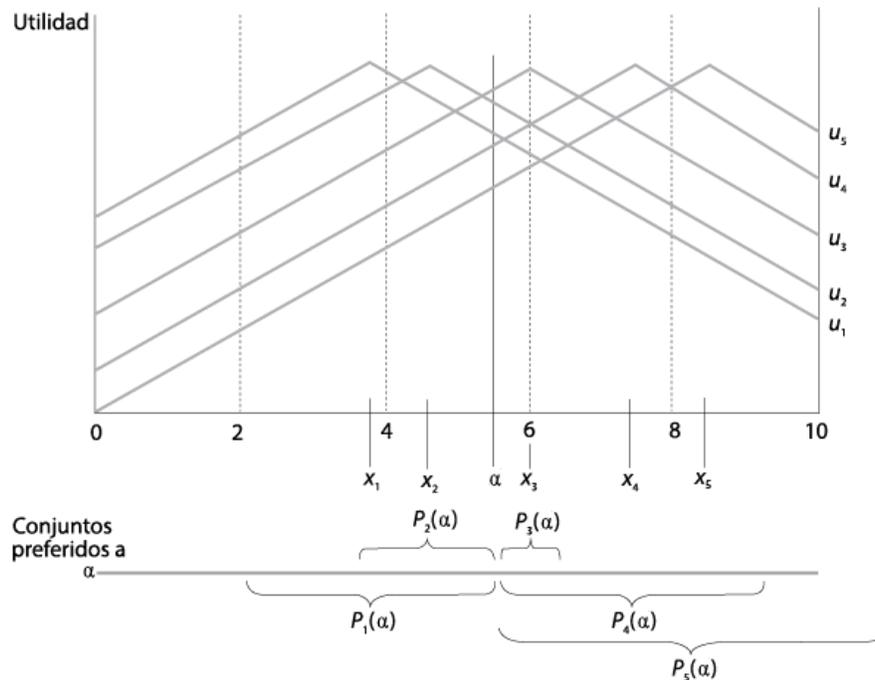
**Teorema del votante mediano de Black.** Si los miembros de un grupo  $G$  tienen preferencias de pico único, entonces el punto ideal del votante mediano tiene un conjunto que lo vence vacío.

En la gráfica V.4 mostramos un grupo de individuos con preferencias de pico único. El punto ideal del votante mediano de ese grupo es el del señor 3.<sup>5</sup> La afirmación del teorema de Black —el mismo Duncan Black que vimos en el capítulo anterior— es que  $V(x_3) = \emptyset$  y que  $x_3$  es la decisión de la mayoría.

Podemos demostrar este teorema valiéndonos del ejemplo de los cinco miembros de la junta del banco. Considérese cualquier punto arbitrario del conjunto posible de tasas de interés,  $[0, 10]$ , a la izquierda de  $x_3$ , digamos el punto denominado  $\alpha$  en la gráfica V.4. Obsérvese que los miembros 1 y 2 prefieren  $\alpha$  a  $x_3$ , pero que los miembros 3, 4 y 5 prefieren  $x_3$  a  $\alpha$ . En consecuencia, la mayoría prefiere  $x_3$  a  $\alpha$ . Pero  $\alpha$  es cualquier punto arbitrario a la izquierda de  $x_3$ , así que lo mismo se puede deducir de cualquiera de esos puntos: sabemos que al menos los miembros 3, 4 y 5 preferirán  $x_3$  a  $\alpha$  (y es posible que algunos de los miembros restantes compartan también esa preferencia). Enseguida, considérese cualquier punto arbitrario a la derecha de  $x_3$  (no aparece en la figura). Los miembros 4 y 5 pueden preferirlo a  $x_3$ , pero los miembros 1, 2 y 3 sostienen la preferencia opuesta, por lo que la mayoría prefiere  $x_3$ . El argumento es exactamente el mismo que en el caso anterior de  $\alpha$ , puesto que seleccionamos una alternativa arbitraria a la derecha de  $x_3$ . En resumen, sabemos ahora que una mayoría prefiere el punto ideal del votante mediano

a cualquier punto arbitrario a la derecha o a la izquierda de él; en otras palabras,  $x_3$  vence a todos los puntos restantes. Por ende, el punto ideal del votante mediano tiene un conjunto que lo vence vacío por lo que ésta es la decisión de la mayoría.

GRÁFICA V.4



Antes de complicar este resultado clave, debo mencionar que en este ejemplo teórico existen cuando menos tres supuestos ocultos que ameritan cierto debate. En primer lugar, en nuestro ejemplo el grupo  $G$  tiene un número impar de miembros. Así, en la gráfica V.4 pudimos mostrar los cinco miembros del grupo, con el miembro número 3 como el único en la mediana. ¿Qué pasaría si el grupo tuviera un número par de miembros? Suponga, por ejemplo, que ignoramos a la directora 5 en la figura, y en lugar de ella nos concentramos en el grupo truncado  $G' = \{1, 2, 3, 4\}$ . Ahora, los dos miembros 2 y 3 son medianas. Dado que se necesitan tres votos para constituir una mayoría, tenemos que  $V(x_2) = \emptyset$  y también  $V(x_3) = \emptyset$ . Asimismo, el conjunto que vence a cualquier punto del intervalo entre

esos dos puntos,  $[x_2, x_3]$ , es vacío. Técnicamente, entonces, el teorema del votante mediano de Black es válido, ya sea que el tamaño del grupo sea par o impar. Pero, cuando un grupo es par en número, el hecho de que pueda haber *votaciones empatadas* significa que puede haber más de una alternativa que posea la propiedad de que no pueda ser vencida. La inexistencia de un vencedor único resulta una monserga: es un poco como tener más de un pretendiente al trono, o como tener más de una persona que afirme ser el rey de las canicas. Por esa razón, los grupos establecen cierto procedimiento para romper los empates mucho antes de llevar a cabo cualquier deliberación de importancia o, mejor aún, se aseguran de que el grupo sea impar en número.<sup>6</sup>

En segundo lugar, hemos supuesto una *participación total*. Supusimos que todos los que tienen el derecho a sufragar lo ejercen. Desde luego, eso no tiene que pasar en todo ejemplo particular de una decisión en grupo. Si los miembros 4 y 5 de la junta del banco se quedan dormidos alguna semana, entonces la directora 2 se convierte en el votante mediano de la junta, reducida ahora a tres personas; si los miembros 1 y 3 están fuera de la ciudad la semana siguiente, entonces el director 4 se convierte en el votante mediano. En cada uno de esos casos, al igual que en el de toda la junta, es válido el resultado del votante mediano. Sin embargo, la identidad del votante mediano (es decir, quién es el votante mediano de entre todos los votantes) dependerá de cuáles miembros del grupo son los que participan. Podemos pronosticar la decisión del grupo si hacemos supuestos sobre la participación (suponer que todos votan, por ejemplo) o podemos hacer pronósticos condicionales en la participación (si 4 y 5 se quedan dormidos esa mañana, por ejemplo, entonces anticipamos que  $x_2$  será la decisión del grupo, pero, si todos votan, entonces  $x_3$  será la decisión predicha).

En tercer lugar, hemos supuesto que quienes ejercen el derecho al sufragio lo hacen sinceramente. Pero, como ya lo hemos visto en capítulos anteriores, a veces los miembros de un grupo tienen la oportunidad y los incentivos para *tergiversar* sus preferencias y no revelarlas honestamente.

Éste es un tema de gran interés que abordaremos en su propio capítulo, el número VI.

### **V.1.2. LA GEOMETRÍA (LIGERAMENTE) MÁS COMPLICADA DE LA REGLA DE LA MAYORÍA**

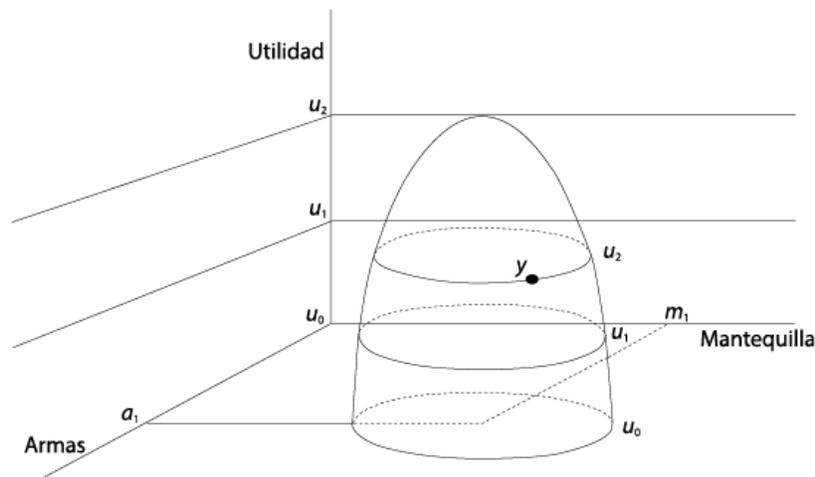
Los modelos unidimensionales de decisión con la condición del pico único permiten reflexionar de manera bastante sofisticada sobre la política real: generan expectativas muy nítidas sobre la manera como se lleva a cabo la política en esos contextos. Sin embargo, existen muchísimas situaciones sociales que no se pueden reducir a asuntos unidimensionales.

Recuérdese el juego de “la división del dinero”. Si participase en él un grupo de tres individuos, entonces sería necesario tener dos dimensiones en las cuales representar los resultados. La primera dimensión corresponde a la cantidad que recibe el jugador 1, mientras que la segunda corresponde a la cantidad que recibe el jugador 2 (réstese la suma de esos dos números de la cantidad total de dinero que se debe dividir y se obtendrá la cantidad que recibe el jugador 3).<sup>7</sup> Espero haber convencido antes al lector de que los juegos distributivos, como el de la división del dinero, son comunes en la vida política. En consecuencia, debe concederse que, por nítidos y complejos que sean los modelos unidimensionales, éstos constituyen casos especiales de un arreglo multidimensional más general. Por lo tanto, necesitamos ver cómo es ese arreglo más general.

Podemos explicar casi todo lo que es necesario centrando nuestra atención en una circunstancia bidimensional, como la de la gráfica V.5 (la cual tiene en realidad tres dimensiones; en breve aclararemos por qué). Consideramos un problema de presupuesto en el que un grupo de legisladores, quizá una comisión de gastos, debe decidir cómo dividir el presupuesto entre “armas” y “mantequilla” (que simbolizan la competencia entre los programas de defensa y los programas domésticos). Así, los resultados se describen mediante dos números: dinero gastado en mantequilla y dinero gastado en armas. El conjunto de resultados, el cual se

llama *espacio de políticas públicas*, es bidimensional y es el dominio en el que se expresan las preferencias.<sup>8</sup> La tercera dimensión de la gráfica V.5, denominada “utilidad”, nos permite trazar las gráficas tridimensionales de las preferencias de los legisladores. Como antes, suponemos que un legislador tiene un punto ideal en el espacio de políticas públicas. Su función de preferencia, o de utilidad, se encuentra en su máximo sobre ese punto. En la mayoría de las aplicaciones, además se supone que las preferencias descienden con la “distancia” a partir del punto ideal del legislador. En la gráfica V.5 se muestra un legislador típico, con un punto ideal y una función de preferencia típicos. La función de preferencia del legislador es un “montículo” que alcanza su grado de utilidad más alto justo sobre su punto ideal, en el que  $m_1$  unidades monetarias se gastan en mantequilla y  $a_1$  unidades en armas. Ese punto ideal  $(m_1, a_1)$  se sitúa en el plano del espacio de políticas públicas mantequilla-armas.

## GRÁFICA V.5



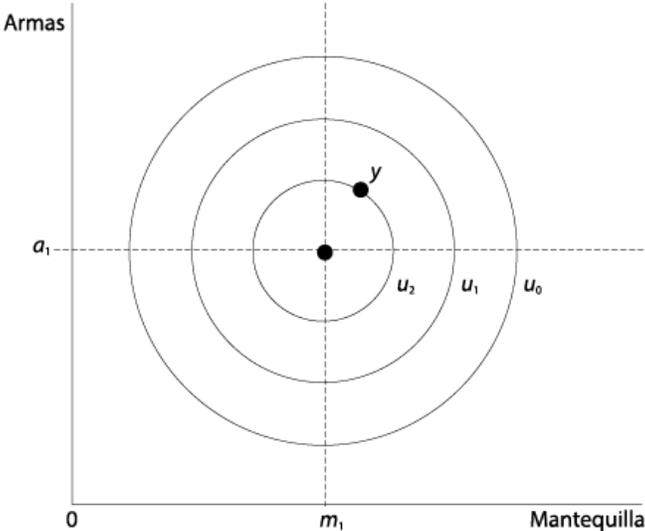
Esta misma información se puede representar de manera más conveniente en la gráfica V.6. Ahí, el lector mira desde arriba el plano mantequilla-armas. Es como si usted estuviera volando en helicóptero sobre el pico del montículo de las preferencias de la gráfica V.5. La posición del punto ideal

de nuestro legislador típico es exactamente la misma que en la gráfica V.5. Pero, en lugar de añadir una tercera dimensión (que saldría de la página hacia el lector), para poder representar de manera gráfica su función de preferencia, sobreponemos “capas” de su función de utilidad al espacio de políticas públicas, lo cual genera un conjunto de círculos circunscritos llamados *curvas de indiferencia*. Cada círculo es una capa del montículo de la política de la gráfica V.5; es un *lugar geométrico* de políticas públicas que dejan indiferente al legislador (puesto que todos los puntos del círculo se encuentran en la misma rebanada y, por ende, a la misma altura en la función de utilidad de la gráfica V.5). Ahora bien, como la distancia a partir de un punto ideal es una medida de las preferencias, los puntos dentro de un círculo con ese punto ideal como centro son igualmente preferidos por ese legislador, puesto que son equidistantes del punto ideal. La lógica es la misma cuando se compara un círculo con otro. Un legislador prefiere un punto dentro de un círculo con un radio menor a uno dentro de un círculo con un radio mayor, porque ello significa que el primer punto está más cerca de su punto ideal que el segundo.<sup>9</sup>

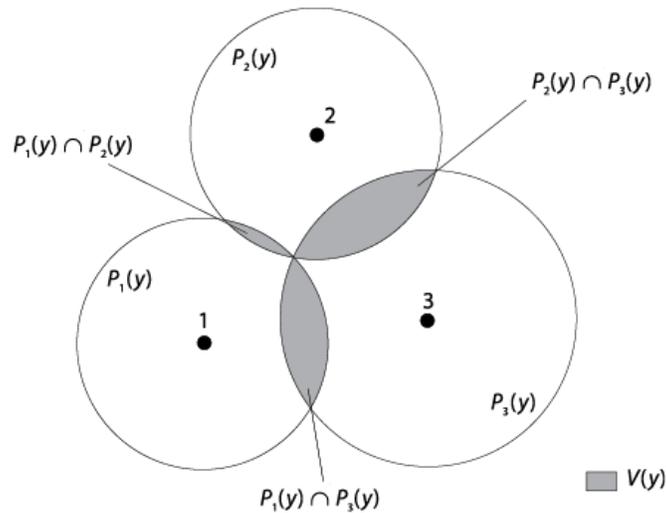
Obsérvese el punto representado por  $y$  en la gráfica V.6. El círculo que pasa por  $y$  con centro en el punto ideal de nuestro legislador contiene todos los puntos que le son indiferentes a  $y$ . Lo anterior significa que, en virtud de que todos los puntos al interior del círculo se encuentran más cerca de su punto ideal, el legislador los prefiere a  $y$ . Es decir, podemos denominar a los puntos dentro del círculo como el *conjunto preferido a  $y$*  de nuestro legislador, lo cual es una generalización natural de ese mismo concepto en el ejemplo unidimensional presentado antes en este capítulo. La gráfica V.7 muestra los puntos ideales de tres legisladores y la curva de indiferencia que pasa por la alternativa  $y$  de cada legislador. La curva más todos los puntos dentro de ella comprenden el conjunto preferido a  $y$  de cada legislador, representado por  $P_i(y)$ . La intersección sombreada,  $P_1(y) \cap P_2(y)$ , nos indica los puntos preferidos a  $y$  tanto por el legislador 1 como por el legislador 2;  $P_1(y) \cap P_3(y)$  son los puntos preferidos a  $y$  por los legisladores 1 y 3; y finalmente  $P_2(y) \cap P_3(y)$  nos indica los puntos

preferidos a  $y$  por los legisladores 2 y 3. Puesto que dos de tres legisladores forman una mayoría, la unión de esos tres “pétalos” es el conjunto que vence a  $y$ ,  $V(y)$ . Cada pétalo contiene los puntos que una coalición mayoritaria específica prefiere a  $y$ .

GRÁFICA V.6

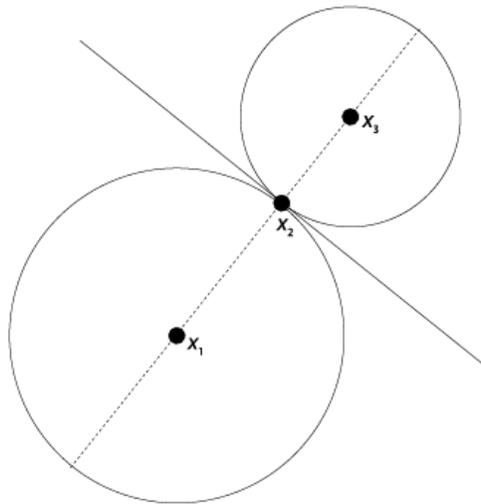


GRÁFICA V.7



Si desplazamos los puntos ideales de los tres legisladores de la gráfica V.7 de tal suerte que formen una hilera, tenemos una situación como la representada en la gráfica V.8. ¿Puede el lector determinar el conjunto que vence al punto ideal del legislador mediano,  $V(x_2)$ ? Los pasos están planteados en esa figura. El conjunto preferido a  $x_2$  por el legislador 2 está vacío (¿cómo podría preferir algo al punto que prefiere en primer lugar?). Las curvas de indiferencia de las legisladoras 1 y 3 que pasan por  $x_2$  y tienen como centro sus puntos ideales respectivos son tangentes una a la otra. No se sobreponen en absoluto. Por lo tanto,  $V(x_2) = \emptyset$  puesto que ninguna mayoría  $\{1, 2\}$ ,  $\{1, 3\}$ ,  $\{2, 3\}$  o  $\{1, 2, 3\}$  prefiere otros puntos a  $x_2$ . Esto es, ninguno de los miembros de ninguna coalición de mayoría tiene conjuntos preferidos a  $x_2$  que se intersecan. Consecuentemente  $x_2$  es la decisión de la mayoría.

## GRÁFICA V.8



Si volvemos a examinar la gráfica V.8, podemos ver por qué ocurrió eso. Considere la línea gruesa que pasa por  $x_2$  perpendicular a la línea punteada. Escoja cualquier punto del lado de  $x_1$  de esa línea gruesa que no se encuentre sobre la línea punteada; tendremos que  $x_2$  está más cerca de  $x_3$  que el punto seleccionado. Por lo tanto, una mayoría  $\{2, 3\}$  prefiere  $x_2$  antes que cualquiera de esos puntos. A partir de un argumento exactamente igual, una mayoría  $\{1, 2\}$  prefiere  $x_2$  a cualquier punto del lado  $x_3$  de la línea más oscura que no se encuentre sobre la línea punteada. Así, los únicos puntos que quedan son aquellos sobre la línea punteada. Es decir, aun cuando el problema de la decisión en grupo es realmente bidimensional, las preferencias individuales se alinean de tal manera que hacen que el problema sea, en efecto, unidimensional. En esa línea, cada uno de los legisladores tiene preferencias de pico único (el lector deberá convencerse de esto), de las que  $x_2$  es el punto ideal mediano. En consecuencia, aquí sí tiene validez el teorema del votante mediano de Black, que es precisamente lo que demuestra la gráfica V.8.

Tener alineados los puntos ideales de los legisladores es muy conveniente, ¿cierto? Y también muy improbable: ciertamente es más probable que la configuración de puntos ideales sea completamente

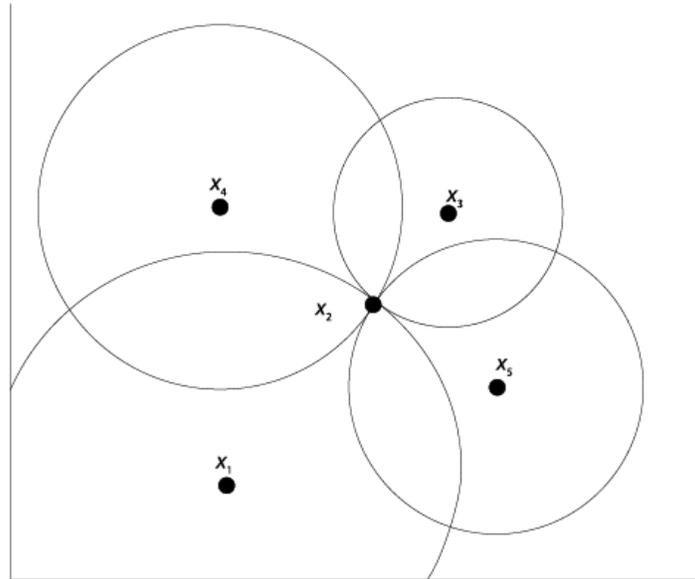
arbitraria como en la gráfica V.7 que tenerlos perfectamente alineaditos como en la gráfica V.8. Por lo tanto, aunque nos sería más fácil analizar contextos unidimensionales por las excelentes herramientas que tenemos, tales como el teorema del votante mediano, en realidad hay muchas circunstancias políticas interesantes que son multidimensionales. Cabe preguntarnos: ¿podemos hacer predicciones acerca de una votación por mayoría cuando hay múltiples dimensiones? La respuesta es sí, pero las noticias no son muy buenas.

La muy improbable distribución de las preferencias individuales de la gráfica V.8 nos proporciona las bases para la generalización. Lo que permite que el punto ideal del legislador 2 surja como la decisión de la mayoría es el hecho de que los puntos ideales de los otros legisladores estén distribuidos de forma simétrica en torno a ese punto ideal. Obviamente, el legislador 2 se opone a cualquier movimiento para alejarse de su punto ideal, pero también se opone a dicho movimiento al menos uno de los otros legisladores. Esto se puede observar gracias a la línea gruesa por  $x_2$  que es perpendicular a la línea punteada que contiene los tres puntos ideales. Los legisladores 1 y 2 prefieren  $x_2$  a cualquier punto que se encuentre del lado de la legisladora 3; y los legisladores 2 y 3 prefieren  $x_2$  a cualquier punto que se encuentre del lado de la legisladora 1.

Ahora añadamos a la historia dos votantes más que sean simétricos de la misma manera que hemos mencionado (véase la gráfica V.9): los votantes 2, 4 y 5 se encuentran en una línea, al igual que 1, 2 y 3. Seguimos encontrando que  $V(x_2) = \emptyset$ , porque cualquier alejamiento de  $x_2$  cuenta con la oposición de cuando menos tres de los cinco votantes. El lector puede probar esta proposición trazando una línea recta a través de  $x_2$  en cualquier ángulo. Siempre habrá dos votantes que querrán desplazarse a algún punto a un lado de la línea recta, dos que querrán desplazarse a puntos al otro lado de la línea recta y uno (el legislador 2) absolutamente contento de permanecer en  $x_2$ . Puesto que ninguna mayoría favorecería ir en ninguna dirección (siempre habría tres votos en contra), el conjunto que vence a  $x_2$

estará vacío. Algo en la distribución simétrica de los votantes en torno a un punto común parece producir una decisión mayoritaria coherente.

### GRÁFICA V.9



De hecho, podemos ser mucho más específicos. Pensemos en un conjunto de  $n$  votantes (donde  $n$  es cualquier número, al que consideraremos impar para simplificar la representación), cuyos puntos ideales son  $x_1, x_2, \dots, x_n$ . Esos puntos ideales  $n$  se encuentran en el espacio multidimensional de política pública, como el representado en la gráfica V.9 (aunque los resultados que presentamos más adelante también aplican para espacios de política pública de más de dos dimensiones). Decimos que los puntos ideales se distribuyen en *simetría radial* si se cumplen las siguientes condiciones:

- 1) Existe un punto ideal sobresaliente, al que denominamos  $x^*$
- 2) Los  $n-1$  puntos ideales restantes pueden dividirse en pares. (Ello es posible dado que  $n$  es impar y por lo tanto  $n-1$  es par)
- 3) Los dos puntos ideales de cualquier par, digamos  $x_i$  y  $x_j$  más  $x^*$  están todos situados en línea, con  $x^*$  entre  $x_i$  y  $x_j$ .

En la gráfica V.9,  $x_2$  es el punto sobresaliente,  $x_1-x_3$  y  $x_4-x_5$  son los pares de puntos ideales restantes y  $x_2$  se encuentra en una línea entre los puntos ideales de cada par. Obsérvese que la simetría radial no requiere que los dos puntos ideales de un par sean equidistantes del punto sobresaliente ( $x_3$  está más cerca de  $x_2$  que  $x_1$ ); simplemente, deben estar alineados con él.

El economista Charles Plott observó que, cuando se tienen múltiples dimensiones, la simetría radial de los puntos ideales capta una propiedad que las preferencias de pico único poseen en los espacios unidimensionales. En un famoso artículo publicado en 1967, estableció el siguiente resultado:

**Teorema de Plott.** Si los votantes poseen preferencias espaciales basadas en la distancia, y si sus puntos ideales están distribuidos en simetría radial, siendo  $x^*$  el punto ideal sobresaliente, y el número de votantes es impar, entonces  $V(x^*) = \emptyset$ .

El teorema de Plott generaliza el teorema del votante mediano de Black a más de una dimensión<sup>10</sup> y proporciona las condiciones para la tendencia *centrípetas* que observamos en el marco unidimensional estudiado por Black. Así, en la gráfica V.9, que muestra a los cinco legisladores cuyos puntos ideales satisfacen la simetría radial,  $x_2$  es la decisión de la mayoría; es decir, es preferido por una mayoría a cualquier otro punto en el espacio de políticas públicas.

Ésa es la buena nueva. La mala nueva es que el teorema de Plott no proporciona condiciones muy generales. Volvamos a la gráfica V.9 y en nuestra imaginación desplazemos  $x_4$  una pequeña distancia hacia el ángulo superior derecho (digamos un centímetro). Tracemos ahora una línea recta que pase por  $x_2$ , pero apenas por debajo de  $x_5$ . Como ahora  $x_3$ ,  $x_4$  y  $x_5$  se sitúan todos por arriba de esa línea, ello significa que hay una mayoría —  $\{3, 4, 5\}$  — que prefiere alejarse de  $x_2$ . Específicamente, hay puntos del lado superior derecho de la línea imaginaria que pasa a través de  $x_2$  que los votantes 3, 4 y 5 prefieren a  $x_2$ , por lo que  $V(x_2) \neq \emptyset$ . Es decir, la condición

de Plott de la simetría radial es en extremo sensible a las pequeñas perturbaciones de las posiciones de los puntos ideales de los votantes. Lo anterior puede expresarse de una manera particularmente drástica. Imagínese los puntos ideales de un millón de votantes distribuidos en simetría radial en torno al punto ideal del votante número 1 000 001. Así, de acuerdo con el teorema de Plott,  $V(x_{1\ 000\ 001}) = \emptyset$ . Ahora, suponga que dos nuevos votantes se mudan a la comunidad y que sus puntos ideales no son simétricamente radiales respecto a  $x_{1\ 000\ 001}$ . Esta pequeña perturbación del problema de la votación —después de todo, ¿cuán grande puede ser el efecto de la introducción de dos nuevos votantes en una población de más de un millón de ellos? —destruye por completo el equilibrio anterior.<sup>11</sup>

Si los alejamientos de la simetría radial fueran sucesos relativamente inusuales, entonces la sensibilidad a las distribuciones de los puntos ideales del teorema de Plott no serían en realidad malas noticias. Pero, como el lector puede comprender de manera intuitiva, el requisito de la simetría radial es muy restrictivo; uno no esperaría que los grupos tuvieran sus preferencias distribuidas “naturalmente” de una manera tan balanceada como ésa. Por lo tanto, los alejamientos de esta condición adquieren una importancia mayor. En lo que constituye una de las declaraciones teóricas más extraordinarias en la disciplina, Richard McKelvey (1976) demostró cuán importantes son exactamente esas desviaciones de la simetría radial.

**Teorema del caos de McKelvey.** En los marcos espaciales multidimensionales, con excepción del caso de una distribución rara de puntos ideales (como la simetría radial) que difícilmente ocurre de manera natural, no habrá un punto con un conjunto que lo vence vacío bajo la regla de la mayoría. En lugar de ello, se generará el caos: no habrá ningún vencedor de Condorcet, podrá ocurrir cualquier cosa y quienquiera que controle el orden de la votación podrá determinar el resultado final.

Comencé buscando la manera de restringir la condición del dominio universal de Arrow con el propósito de ver si existían dominios más reducidos en los que la regla de la mayoría funcionase aceptablemente bien. En las situaciones de decisión unidimensionales, vimos que la cualidad del

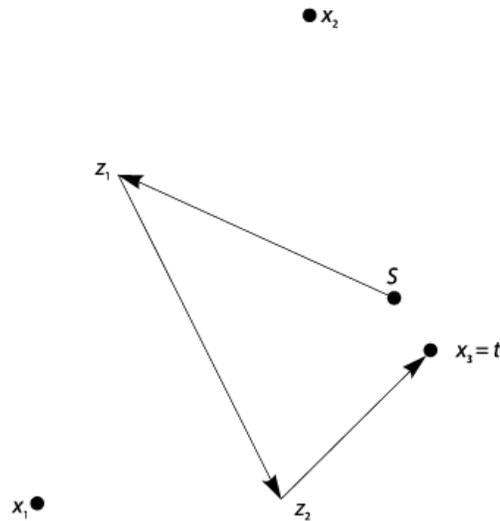
pico único es suficiente, y que en las situaciones multidimensionales, lo es una distribución radial simétrica de los puntos ideales. Sin embargo, las pequeñas desviaciones a partir de los puntos ideales generan el caos. Ningún punto es el preferido por una mayoría de todos los contendientes, por lo que es difícil justificar cualquier decisión en particular del grupo (puesto que, una vez que se haya propuesto alguna, habrá alguna alternativa que una mayoría prefiere a aquélla). Esto, a su vez, significa que siempre habrá ciclos de mayorías.

De hecho, McKelvey establece que todos los puntos se encuentran en un gran ciclo, es decir, que la situación se presta para que la manipule quienquiera que controle el orden del día. Lo que McKelvey demuestra es lo siguiente: elija dos puntos cualesquiera en el espacio de políticas públicas y denomínelos  $s$  (punto inicial) y  $t$  (punto final). Resulta que se puede encontrar una secuencia de puntos  $z_1, z_2, \dots, z_k$  (con un número finito  $k$ ) tales que  $z_1 P_G s, z_2 P_G z_1, z_3 P_G z_2, \dots, z_k P_G z_{k-1}$ , y  $t P_G z_k$ . En otras palabras, a partir de cualquier punto inicial, hay una secuencia de votaciones mediante las cuales una mayoría desplazará el resultado a cualquiera de los puntos finales (entre ellos, digamos, el punto ideal del formulador de la agenda).

Lo anterior queda ilustrado en la gráfica V.10 en el caso de la legislatura de tres miembros. Los puntos ideales de los tres legisladores son  $x_1, x_2$  y  $x_3$ . El punto  $s$  es el *statu quo* anterior. Si el legislador 3 fuera el formulador de la agenda, facultado para hacer mociones y ordenarlas en una secuencia de votaciones, entonces, con un reducido número de pasos —de hecho, con sólo tres pasos— él podría producir el resultado  $x_3$ , su propio punto ideal. Primero propone  $z_1$ , que tanto el legislador 1 como el legislador 2 prefieren a  $s$ . Por lo tanto,  $z_1 P_G s$ . Después propone  $z_2$ , que tanto él como el legislador 1 prefieren a  $z_1$ . Por lo tanto,  $z_2 P_G z_1$ . Entonces, en el paso final, propone su punto ideal,  $x_3$ , que tanto él como el legislador 2 prefieren a  $z_2$ . ¡Listo! Eligiendo astutamente las alternativas sobre las cuales votar, ha

llevado el proceso legislativo a un resultado final situado en su política ideal:  $t = x_3$ .<sup>12</sup>

GRÁFICA V.10



## V.2. APLICACIONES

Las aplicaciones del modelo espacial son tan abundantes y ricas que es difícil saber por dónde empezar. Como no tenemos tiempo que desperdiciar y más adelante utilizaremos el modelo espacial en una diversidad de contextos, veremos por ahora un conjunto limitado de aplicaciones. Así pues, comencemos por el principio: con el modelo de competencia electoral de Downs. Anthony Downs fue uno de los primeros especialistas en utilizar el modelo espacial para comprender la política. Su aplicación también demuestra tanto las fortalezas como las debilidades del supuesto simplificador que considera el mundo político como un modelo unidimensional. Después volveremos la vista hacia el análisis de las

instituciones, en el que haremos un examen unidimensional y multidimensional de la política legislativa.

### V.2.1. ELECCIONES ESPACIALES

Los verdaderos orígenes del modelo espacial se encuentran en un famoso trabajo escrito en 1929 por Harold Hotelling. Economista interesado en las decisiones que tomaban las empresas para ubicar sus establecimientos, Hotelling estaba especialmente fascinado por la observación —cierta entonces como en la actualidad— de que las compañías en competencia casi siempre colocaban sus tiendas de menudeo unas al lado de otras o en la acera de enfrente. Los expendios de gasolina se encuentran en las contraesquinas de un cruce de calles; un par de grandes tiendas de departamentos sirven de “ancla” a un centro comercial de los suburbios; Starbucks y Peet’s Coffee & Tea son prácticamente vecinos; y en los pueblos de Estados Unidos, en los viejos tiempos, los almacenes rivales —como Woolworth y Kresge— se situaban uno justo enfrente del otro. ¿Por qué los “competidores”, que tienen un enorme mercado geográfico para dividirse entre sí, se establecen tan cerca unos de otros?<sup>13</sup>

Voy a dejar a un lado la cuestión de la ubicación desde el punto de vista económico, no sin destacar que Hotelling reflexionaba que los partidos políticos parecían comportarse de una manera muy semejante a los competidores económicos. Las reflexiones de Hotelling se convirtieron en el tema principal del clásico estudio de Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy (Una teoría económica de la democracia)*, en el que desarrolló profundamente el “modelo espacial de competencia electoral” e hizo una amplia exposición de él.

La parte “espacial” del modelo de Downs consiste en un continuo ideológico unidimensional,  $[0, 100]$ . La escala del continuo es proporcional a la actividad económica en manos del sector privado, por lo que el extremo de la izquierda refleja una economía completamente socializada, mientras que el de la derecha se identifica con una economía absolutamente de

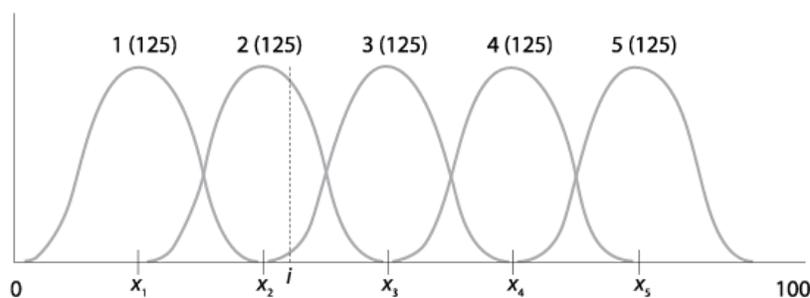
empresa privada. Aunque en la vida real la competencia política consiste en adoptar posiciones y expresar puntos de vista sobre múltiples asuntos políticos, Downs supone que, al fin y al cabo, el debate político se reduce a la ideología: ¿queremos que algún bien, servicio o propósito sea proporcionado por el gobierno o por el sector privado? La competencia política, entonces, es un concurso entre políticos resueltos a obtener el control del gobierno, apelando a los votantes con ofrecimientos de planes, plataformas o programas —puntos de vista, de hecho— alternativos. Y sus propuestas se identifican con diferentes posiciones en la línea del continuo ideológico izquierda-derecha.

Como primer acercamiento al alboroto de las campañas electorales, promesas de campaña y votaciones, esto no es malo. Se concibe a los políticos como resueltos buscadores de la victoria. Son “alumnos”, por así decirlo, de la escuela política Vince Lombardi cuyo lema es: “Ganar no lo es todo; es lo único”.<sup>14</sup> Downs suponía que los políticos buscan la mayor cantidad de votos, aunque, en algunas variaciones de su modelo, los políticos buscan maximizar su probabilidad de ganar, o bien buscan maximizar la pluralidad de sus votos (por *pluralidad* se entiende la diferencia entre sus votos y los de su competidor más cercano). En todo caso, al inicio, la mayoría de los modelos espaciales de competencia electoral consideraban que los votos eran la moneda de cambio en ese ámbito, que los políticos estaban centrados exclusivamente en ganar las elecciones, y que éstos lograban ganar prometiendo políticas públicas, plataformas y programas que atrajeran a los votantes. En ese contexto espacial, se representa a un candidato mediante alguna posición en el continuo ideológico, un punto del intervalo  $[0, 100]$ .

Downs suponía que los votantes sólo estaban interesados en los aspectos políticos: los bienes y servicios producidos por el gobierno (o dejados al sector privado); la forma y contenido de la regulación gubernamental del sector privado; la distribución del impuesto, el desempleo y las cargas de la inflación; las políticas gubernamentales sobre cuestiones sociales, como el aborto y el divorcio; y los asuntos de la guerra y la paz. Los votantes se interesan mucho en esos asuntos y hacen su

evaluación de los candidatos en consecuencia. Sin embargo, sus gustos son heterogéneos, por lo que, así como hay políticos de izquierda y de derecha, también hay votantes de izquierda y de derecha. Cada votante se identifica específicamente con algún punto del  $[0,100]$  —el punto ideal del votante— en el espacio ideológico y se supone que sus preferencias disminuyen respecto a los puntos más distantes de su ideal. Es decir, el conjunto de votantes puede representarse mediante las preferencias de pico único. En la gráfica V.11 se muestra a un electorado de 625 votantes (en realidad, cinco “tipos” diferentes de votantes con 125 votantes cada tipo). Un votante del tipo  $i$  ( $i = 1, 2, 3, 4, 5$ ) tiene un punto ideal  $x_i$  y sus preferencias disminuyen con la distancia a partir de ese punto  $x_i$ .

### GRÁFICA V.11



La versión más famosa del modelo de Downs entraña una competencia entre dos candidatos. La pregunta que se hace Downs respecto a una distribución de votantes como la de la gráfica V.11 es ¿dónde se situarán dos ambiciosos buscadores de la victoria? Podemos darnos cierta idea de la respuesta si fijamos la posición de uno de los candidatos. Fijemos la posición de  $I$ , la candidata de izquierda, en  $i$ , como se muestra en la figura. ¿Qué posición,  $d$ , deberá adoptar  $D$ , el candidato de derecha, para maximizar sus votos? Para responder a esta pregunta necesitamos una regla para calcular votos. La regla de Downs es que cada votante vota por el candidato cuya posición esté más cercana a su punto ideal.<sup>15</sup>

Ahora ya podemos responder a las preguntas planteadas en el párrafo anterior. El candidato  $D$  debe acercarse infinitesimalmente a  $I$  por su lado derecho. De esa manera,  $D$  obtendrá todos los votos a la derecha de  $i$  y, como  $i$  está a la izquierda del punto mediano de la distribución de votantes, ello significa que  $D$  obtendrá más de la mitad de todos los votos.<sup>16</sup> Esto es,  $D$  obtiene los 375 votos de los votantes de los tipos 3, 4 y 5, mientras que  $I$  sólo obtiene los 250 votos de los tipos 1 y 2. Dicho de una manera más general, la posición de  $I$  divide al electorado en dos grupos: los votantes con puntos ideales menores a  $i$  y los que tienen puntos ideales mayores que  $i$ . La respuesta óptima de  $D$  es una posición  $d$  exactamente junto a  $I$  del lado del grupo más grande. Así, hemos calculado cómo respondería  $D$  a cualquier movimiento hecho por  $I$ . Por lo tanto,  $I$  sabe que tendrá el grupo más pequeño y, ya que ella también quiere maximizar sus votos, tratará de hacer que ese grupo pequeño sea lo más grande posible. La manera de hacerlo, como habrá adivinado el lector, es estableciendo  $i$  como igual al punto ideal del votante mediano, puesto que entonces los grupos a la izquierda y a la derecha serán de igual tamaño. Si  $i$  y  $d$  estuvieran a horcajadas del punto ideal del votante mediano,  $x_3$ , entonces cada posición sería óptima respecto a la otra y la elección terminaría en un empate virtual.

Llegamos a la misma conclusión si fijamos la posición de  $D$  primero y dejamos que  $I$  responda de manera óptima. Dada cualquier posición  $d$  elegida por  $D$ ,  $I$  establecerá  $i$  justo junto a  $d$  del lado del grupo más grande. En las mismas circunstancias, lo mejor que  $D$  puede hacer es “desplazarse a la mediana”.

Finalmente, suponga que  $I$  y  $D$  deben anunciar sus plataformas políticas de manera simultánea. Si una vez anunciadas un candidato se queda “atorado” en su posición durante toda la etapa de la campaña, es probable que le preocupe que su posición pueda ser vulnerable. Una posición es vulnerable si la del oponente se encuentra más cerca de la mediana de la distribución de los votantes, puesto que, conforme a la regla de cálculo de Downs, el oponente obtendrá entonces más de la mitad de los votos.<sup>17</sup> La única posición que no puede ser vulnerada es la que se encuentre exactamente en el punto ideal mediano. Si, por otra parte, los candidatos no

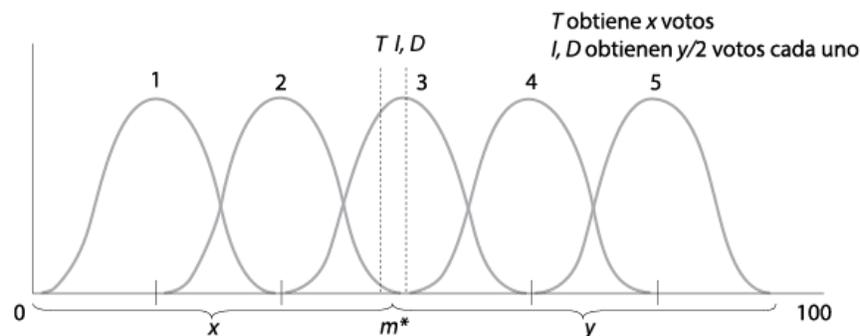
están “atorados” en sus posiciones anunciadas, sino que pueden revisar su plataforma política durante el transcurso de la campaña, entonces observaremos uno de dos patrones. Si ambos anuncios iniciales se encuentran del mismo lado del punto ideal mediano, entonces habrá un patrón “saltante” que converge, puesto que la posición vulnerable (como acabamos de definirla) saltará sobre la posición de su oponente, con el propósito de estar más cerca de la mediana. A su vez, la ahora posición vulnerable del oponente saltará sobre la otra, y así sucesivamente. Seguirán saltando uno sobre otro cual ranas, hasta que ya no se pueda saltar más, a saber, hasta que ambas posiciones hayan convergido a la mediana. Si, por otra parte, los anuncios iniciales se encuentran en lados opuestos al punto ideal mediano, entonces habrá una serie de acercamientos a la mediana desde cada lado a medida que el más distante se desplace hacia ella.<sup>18</sup>

Todas estas circunstancias hacen supuestos ligeramente diferentes sobre la secuencia de los diversos sucesos que tienen lugar en el transcurso de la campaña; y sin embargo, en cada una de ellas hay convergencia común al punto ideal del votante mediano. Y esa tendencia centrípeta es precisamente lo que pronostica el teorema del votante mediano de Black. En suma, el modelo de Downs provee una razón fundamental sobre por qué los sistemas de votación mayoritaria son centrípetas.<sup>19</sup>

La lógica del teorema de Black, tal como la elaboró Downs en el contexto electoral, me hace pensar en aquellas ocasiones en las que alguien dice algo muy atinado o bastante evidente, ¡una vez que ha sido dicho! Es en esas ocasiones cuando piensas ¿cómo no se me ocurrió a mí antes? A Downs, un ciudadano estadounidense, lo motivó la misma observación que han hecho muchos observadores extranjeros prácticamente desde nuestro origen como nación: lo semejantes que son los partidos políticos en Estados Unidos. Según muchos comentaristas foráneos, los Partidos Demócrata y Republicano son Patachunta y Patachún, Tararí y Tarará, botellas vacías que sólo difieren en sus etiquetas.<sup>20</sup> De manera más reciente, los observadores de la política británica han comenzado a notar que el partido perdedor siempre se transforma para parecerse un poco a su más exitoso oponente. Durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, los *tories*

británicos aceptaron en gran medida el Estado benefactor defendido por el Partido Laborista, mientras que, en tiempos modernos, este último ha arriado ligeramente sus velas más socialistas con el propósito de parecerse un poco más, ante los ojos de los votantes, al Partido Conservador de Margaret Thatcher y John Major. En el siglo XXI ambos partidos se han acercado al centro, ambos dejando atrás las características extremistas que antes los definían.

## GRÁFICA V.12

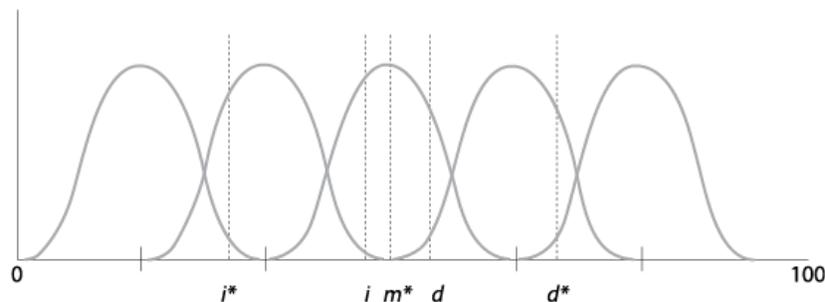


Sin duda alguna, las fuerzas centrípetas que identificó Downs son plausibles; sin embargo, es obvio que los partidos no siempre convergen. ¿Por qué sucede eso? El modelo espacial de Downs es muy fácil de utilizar como “herramienta para descubrir”, por lo que podemos variar algunos de sus supuestos y ver qué pasa. Piénsese, por ejemplo, que no predeterminamos que haya dos candidatos. ¿Qué pasaría si la izquierdista ( $I$ ) y la derechista ( $D$ ) no fueran los únicos dos contendientes? Supongamos que hay otra candidata, a la que llamaremos tercia ( $T$ ), que puede participar en la competencia si cree que tiene oportunidad de ganar. Suponga que  $I$  y  $D$  se sitúan en la mediana (llamémosla  $m^*$ ), es decir que  $i = d = m^*$ . Note que cuando hay más de dos candidatos, el que tiene más votos, no necesariamente una mayoría absoluta, gana la elección. Entonces  $T$  sin duda alguna tiene oportunidad de ganar. Puede situarse cerca de un lado o el otro de la mediana, ganar casi todos los votos de ese lado y, así, vencer a  $I$  y  $D$ ,

que terminarían dividiéndose los votos restantes (véase la gráfica V.12). Por otra parte, si las posiciones de  $I$  y  $D$  están dispersas con suficiente amplitud, entonces  $T$  puede situarse entre ellos en alguna posición  $t$ . Obtendrá los votos de los votantes cuyos puntos ideales se encuentren en el intervalo  $[(i + t) / 2, (t + d) / 2]$ . El límite izquierdo de ese intervalo es el punto medio entre las posiciones de  $I$  y  $T$ , mientras que el límite derecho es el punto medio entre la posición de  $T$  y  $D$ . Conforme a la misma regla de cálculo de Downs,  $I$  obtiene todos los votantes en el intervalo  $[0, (i + t) / 2]$  y  $D$  obtiene todos los votantes en  $[(t + d) / 2, 100]$ . Si hay más votantes en el primer intervalo que en el segundo o en el tercero, entonces gana  $T$ . Así, cuando existe la posibilidad de participación de un tercero,  $I$  y  $D$  no pueden situarse ni demasiado cerca ni demasiado lejos uno del otro.

Lo que sí podrían hacer  $I$  y  $D$  es encontrar dos posiciones de *disuasión* bajo las cuales ambos obtendrían aproximadamente el mismo número de votos y la tercera candidata no tendría la capacidad de situarse en ningún lugar que le diera la victoria (hecho que la disuadiría de participar en absoluto). Lo que se quiere decir con esto es: cuando se amplía el modelo inicial de Downs para tomar en consideración algún factor que él hubiera omitido —por ejemplo, la posibilidad de participación de un tercer candidato— descubrimos que puede haber ocasiones y circunstancias en las que no es aconsejable que los partidos establecidos ( $I$  y  $D$ ) hagan movimientos de convergencia hacia la mediana.

### GRÁFICA V.13



De hecho, se han llevado a cabo investigaciones precisamente sobre esta cuestión: la posible participación de un tercer candidato en el modelo de dos candidatos de Downs.<sup>21</sup> Ésta es una posible extensión de los supuestos originales de Downs que produce posiciones divergentes de los candidatos; pero existen otras extensiones. Los candidatos, por ejemplo, pueden tener sus propias preferencias sobre políticas públicas, y estas preferencias de los candidatos son a menudo conocidas por los votantes. Así, suponga que  $I$  y  $D$  tienen sus propios puntos ideales de política pública en  $i^*$  y  $d^*$ , respectivamente (estos puntos se muestran en la gráfica V.13). Ambos pueden declarar programas políticos en otras posiciones, digamos  $i \neq i^*$  y  $d \neq d^*$ . Pero, ¿por qué habrían de creer los votantes en esas declaraciones políticas? No se necesita ser un cínico para pensar que, una vez que alguno de ellos gane, se verá tentado a poner en práctica su política preferida ( $i^*$  o  $d^*$ ), en vez de la que declaró ( $i$  o  $d$ ). No se puede confiar en que los políticos harán lo que dicen cuando tienen preferencias propias. Así que una vez más los candidatos no convergerán, en esta ocasión porque no tiene caso hacerlo: los votantes no les creerán aun cuando hagan esa promesa. Usando la jerga de la disciplina, decimos que “no existe la tecnología del cumplimiento de promesas”, es decir, aunque los candidatos quisieran, simplemente no se pueden comprometer de manera creíble a nada.

¿Qué pasaría si los candidatos pudieran comprometerse a cumplir lo que prometen? ¿Qué pasaría si los candidatos tuviesen preferencias políticas, como en el párrafo anterior, pero también tuviesen a la mano la tecnología del cumplimiento de promesas? Por ejemplo, podríamos estar en un mundo en el cual los políticos saben que una reputación de engaño y falsedad sería un serio obstáculo para su victoria en futuras campañas electorales. En ese caso lo único que necesitarían sería decir “lo juro” y los votantes les creerían. Así, por la razón que sea, suponga, por un lado, que las promesas de un candidato son creíbles, pero que, por el otro, los candidatos todavía tienen preferencias específicas sobre las políticas públicas que se ponen en práctica. ¿Qué harían los candidatos en esas circunstancias? En un estupendo trabajo, Randall Calvert (1985) demuestra que, al igual que en el

caso en el que a los candidatos no les importan un comino las políticas públicas, ambos convergerán en el punto ideal del votante mediano.

Volviendo a la gráfica V.13, *I* quiere un resultado cercano a  $i^*$  y *D* quiere que la política final sea cercana a  $d^*$ . Si resulta que esos dos puntos son equidistantes de  $m^*$  y si cada candidato o candidata anunció (de manera *creíble*) su política ideal, entonces la elección terminará en un empate (y, presumiblemente, se determinará al vencedor mediante una moneda lanzada al aire). Pero, desplazándose sólo un poco hacia el centro, *I* podría ganar la elección a un costo muy pequeño para ella en lo que respecta a la política pública. Eso sería terrible para *D*: no que hubiera perdido la elección, sino que una política pública cercana a  $i^*$  sería espantosa. Pero podría evitarlo si se desplazara hacia el centro un poco más de lo que lo hubiera hecho *I*, lo que, a su vez, alentaría a *I* a moverse un poco más y así sucesivamente. Al final, aun cuando ambos candidatos tuviesen preferencias sobre políticas públicas y en realidad no les importara en absoluto quién ganara la elección, sino únicamente qué política sería llevada a la práctica, de todas maneras convergerían en el punto ideal del votante mediano.

Está de más decir que se podría jugar con el modelo de Downs en una interesante variedad de sentidos, y muchos especialistas lo han hecho.<sup>22</sup> Lo que hemos demostrado en esta sección es que el sencillo modelo espacial de Downs, con una competencia sobre una dimensión ideológica entre dos candidatos que buscan la victoria, lleva a una convergencia en la política. La política que surge de las fuerzas competitivas captadas por el modelo es el punto ideal del votante mediano. Para el observador casual este resultado describe lo que ocurre a menudo en las elecciones reales, cuando los candidatos tratan de suavizar sus posturas más extremistas con el propósito de halagar a los votantes y ganarse su favor en el centro de las cosas. Así, una vez que Bill Clinton venció a sus oponentes del Partido Demócrata en 1992 (Jesse Jackson y Mario Cuomo), se enfiló hacia el centro ideológico y contendió en la elección presidencial como un “demócrata nuevo” más conservador. Por su parte, el presidente en funciones, George H.W. Bush, también se movió hacia el centro; para tratar de deshacerse de algunos de sus atributos conservadores de línea dura, aceptó hacer una concesión

moderada con su lema “ningún nuevo impuesto”. En 2000, el republicano George W. Bush (hijo de George H.W.) compitió contra el demócrata Al Gore como un “conservador compasivo”. En 2008, el demócrata Barack Obama se mostró más moderado en las elecciones generales, tras haber conseguido la nominación durante una competencia muy reñida contra Hillary Clinton; los republicanos nominaron a su candidato más moderado, John McCain. En muchas otras elecciones vemos una dinámica similar: candidatos partidarios de la izquierda y la derecha tratando de salirse por la tangente, matizando y haciendo concesiones con el propósito de parecer más centristas.

Con todo, la convergencia no siempre es completa. En ocasiones, un candidato, mujer u hombre, frena la convergencia por temor a perder el apoyo de sus bases o incluso a provocar la participación de un tercero. Así, los activistas de los derechos civiles, los sindicatos y los trabajadores gubernamentales —elementos de las bases del Partido Demócrata— prácticamente imposibilitaron que el candidato Walter Mondale convergiera en el centro en la elección presidencial de 1984. Los elementos del movimiento conservador obligaron a Ronald Reagan a cumplir con sus promesas ideológicas en la misma elección. En las elecciones presidenciales de 1968, 1980 y 1992, participaron candidatos de terceros partidos (George Wallace, John Anderson y Ross Perot, respectivamente), entre otras razones porque consideraron que los candidatos habían convergido demasiado,<sup>23</sup> en otras, porque se pensó que habían permanecido demasiado cerca de sus partidarios más extremistas.<sup>24</sup> Así, el que haya tanto demasiada como muy poca convergencia puede proporcionar el impulso para el desafío de un tercero.

Obviamente, sólo he arañado la superficie del modelo espacial de Downs de competencia entre partidos, y sólo cubrí algunos de los muchos mecanismos y razones fundamentales conforme a los cuales los competidores tratan de converger en la política ideal del votante mediano, por una parte, o mantienen perfiles de política distintos, por la otra. Esto, por sí mismo, sugiere la riqueza del enfoque de Downs.

Con todo, los fenómenos electorales no son el único centro de atención del modelo espacial. En una misión paralela que podría entenderse como una especie de “elecciones a pequeña escala”, también se ha empleado el modelo espacial para estudiar la selección de políticas públicas en el marco legislativo. Pasamos ahora a esto, examinando ambas versiones del modelo espacial; la unidimensional y la multidimensional.

## V.2.2. MODELOS ESPACIALES DE LEGISLATURAS

Haremos un examen mucho más exhaustivo de las legislaturas en la cuarta parte, pues lo que aquí me interesa, de manera primordial, es ver lo que puede hacerse con los modelos espaciales. Veremos que son una herramienta analítica muy poderosa para representar la manera como interactúan el comportamiento (racional) basado en las preferencias y las características estructurales de las instituciones para producir los resultados finales. El modelo sugiere que los resultados legislativos dependen, en esencia, no sólo de lo que los legisladores quieran sino también de cómo llevan a cabo los asuntos en la legislatura.

Para mantener las cosas lo más simples posible, consideramos que la legislatura es un conjunto  $n$  de individuos, en el que  $n$  es un número impar y cada individuo emite un voto. El conjunto adopta sus decisiones mediante la regla de la mayoría. La situación más elemental, la que examinaremos primero, es el caso unidimensional en el que la legislatura debe elegir un punto de una línea. Cada legislador,  $i$ , tiene un punto ideal  $x_i$ , y preferencias de pico único. El votante mediano es el legislador  $m$  con el punto ideal  $x_m$ . En esas circunstancias, sabemos que  $x_m$  puede vencer a cualquier otro punto de la dimensión en una competición por la mayoría (teorema de Black). Quizá lo más sorprendente sea el hecho de que las preferencias medianas prevalecen en una comparación entre cualesquier dos alternativas, por lo que si  $m$  prefiere  $x$  a  $y$ , entonces también lo prefiere la mayoría.<sup>25</sup>

Además de las preferencias del legislador mediano,  $x_m$ , identificamos otras dos características distintivas de la situación. Siempre que una legislatura tiene frente a sí una alternativa, existe un *statu quo* establecido, representado por  $x^0$ . Se trata de la política vigente en el momento en que la legislatura toma la decisión. Suponemos que se mantiene en vigor si la legislatura decide no cambiarla.<sup>26</sup> La segunda característica de interés común a la mayoría de las legislaturas es un acuerdo de división del trabajo conocido como *sistema de comisiones*. En ese sistema, una comisión es un subconjunto del conjunto de  $n$  legisladores (dentro de un momento describiremos algunas de sus facultades específicas). El punto ideal mediano de los miembros de la comisión lo representamos mediante  $x_c$ . Así como las preferencias mayoritarias de toda la legislatura son iguales a las preferencias del votante mediano de la misma, las preferencias mayoritarias en el seno de una comisión son una copia de las preferencias del miembro mediano de la comisión. Debido a esas igualdades, sólo necesitamos considerar  $x^0$ ,  $x_m$  y  $x_c$  para nuestro análisis. Ahora pondremos el modelo espacial a trabajar, analizando las decisiones sobre políticas públicas que toma una legislatura de  $n$  miembros poseedora de un sistema de comisiones.

Consideramos tres regímenes o arreglos institucionales de toma de decisiones. El primero es la *regla de la mayoría pura*. Existe un *statu quo* y cualquier legislador puede presentar una moción para modificarlo. Una vez propuesta, la moción se enfrenta a él. Si gana, se convierte en el nuevo *statu quo*; si pierde, va a dar al lugar adonde van todas las propuestas perdedoras: una especie de cementerio de elefantes. Una vez más, la asamblea queda abierta a alguna nueva moción (contra el antiguo *statu quo*, si sobrevivió, o contra el nuevo *statu quo*, si prevaleció la propuesta anterior). Este procedimiento de presentación de mociones y votaciones sobre las mismas continúa hasta que ningún otro miembro de la legislatura desee hacer una nueva moción.<sup>27</sup>

El segundo régimen es el *sistema de comisiones con regla de cierre*. Bajo este régimen, en primera instancia, una comisión nombrada previamente decide si la legislatura considerará hacer modificaciones a las

políticas públicas en vigor. Usando la jerga de los politólogos, la comisión tiene el poder para “cerrar las puertas” a cualquier propuesta de modificación a las políticas públicas. En ese caso decimos que tiene *facultad de custodio de la agenda*, puesto que, en sentido metafórico, la comisión logra secuestrar el orden del día.<sup>28</sup> En segunda instancia, si se abren las puertas bajo este régimen, sólo la comisión puede hacer una propuesta (a lo cual llamamos *poder monopolístico para proponer*). En tercera instancia, el pleno de la legislatura puede votar la propuesta de la comisión, pero sólo para aprobarla o rechazarla ya que la propuesta está cerrada a modificaciones. Por lo tanto, se dice que la propuesta se rige por una *regla de cierre* y que la comisión presenta a la legislatura una propuesta de “tómenlo o déjenlo”.

El tercer régimen que examinamos es el *sistema de comisiones con regla de apertura*. Éste es igual al descrito en el párrafo anterior salvo por la tercera característica. Conforme a la regla de apertura, una vez que la comisión ha hecho una propuesta, el pleno de la legislatura puede abrir la sesión para hacer modificaciones. Una vez que la comisión ha abierto las puertas y hecho una propuesta, cede su acceso monopolístico al orden del día.

Examinaremos cada uno de los tres sistemas tanto en el marco unidimensional como en el multidimensional. Queremos saber si existe algo regular o rutinario que podamos esperar de esos regímenes alternos de la regla de la mayoría. En conclusión, deseamos ofrecer algunas breves observaciones comparativas sobre esos regímenes; una consideración exhaustiva puede encontrarse en los capítulos XI y XII, donde abordamos las instituciones de manera más sistemática.

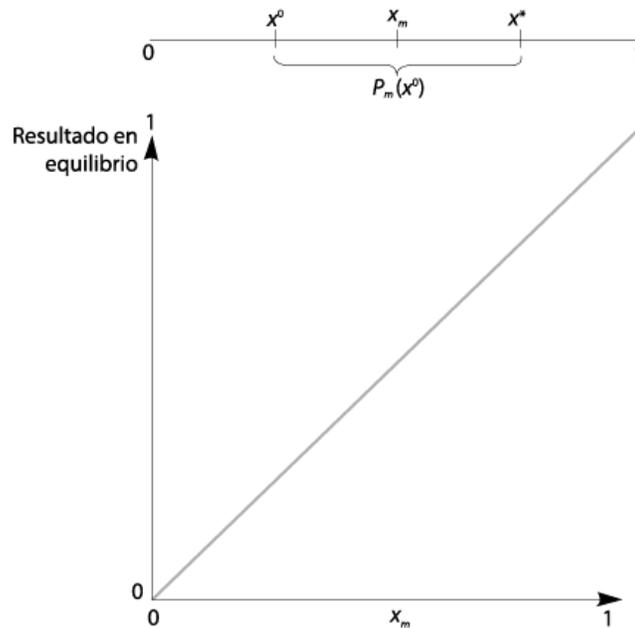
**Regla de la mayoría pura.** Comienzo con una decisión tomada por la legislatura en un marco espacial unidimensional. En el régimen con la regla de la mayoría pura no hay comisiones, por lo que sólo necesitamos conocer las posiciones de  $x_m$  y  $x^0$ . Una situación típica se ejemplifica en la parte superior de la gráfica V.14. A partir del punto ideal mediano y el *statu quo*, determinamos el conjunto que el legislador mediano prefiere a  $x^0$ ,  $P_m(x^0)$ .<sup>29</sup> Puesto que hemos establecido que las preferencias del legislador mediano

son las mismas que las preferencias de una mayoría de legisladores, este intervalo es el conjunto de mociones que prevalecerían sobre  $x^0$  en una competencia por mayoría. Si se le otorga la palabra a alguien y éste hace una moción fuera de ese conjunto, la moción será demolida, mientras que cualquier moción dentro de ese conjunto saldrá victoriosa y se convertirá en el nuevo *statu quo*. Es evidente que el proceso político definido de esta manera producirá resultados que dejan sin modificación el *statu quo* o lo acercan a  $x_m$  (ya que cada uno de los puntos de  $P_m(x^0)$  está más cerca de  $x_m$  que  $x^0$ ). Conforme prosiga el proceso de votar y hacer nuevas mociones, la alternativa ganadora convergerá a  $x_m$ . Además, no se alejará una vez que haya alcanzado  $x_m$  (puesto que, como lo demostramos antes, el *statu quo* no puede desplazarse más allá de  $x_m$  con ninguna votación). Vemos así que en el régimen legislativo de regla de la mayoría pura existe una tendencia centrípeta al igual que en el modelo de Downs para las elecciones. Por esta razón es por lo que consideramos que las decisiones legislativas adoptadas mediante la regla de la mayoría pura son como una “elección a pequeña escala”.

La gran utilidad de los modelos espaciales de decisión legislativa es que permiten llevar a cabo lo que los economistas llaman *estática comparativa*, que consiste en hacer preguntas del tipo ¿qué pasaría si...? Al tener un resultado de equilibrio de nuestro montaje básico, como lo hicimos en el párrafo anterior, podemos preguntarnos ahora cuáles son las modificaciones que sufre cuando los parámetros pertinentes cambian. Ya vimos que en realidad sólo hay dos parámetros pertinentes:  $x^0$  y  $x_m$ . Manteniendo fijo este último, primero nos preguntamos qué ocurriría si el primero cambiase, esto es, ¿qué pasaría con el resultado final si el *statu quo* estuviese más cerca o más lejos del punto ideal del legislador mediano? La respuesta es ¡nada! Aunque las diferentes posiciones de  $x^0$  afectarían a  $P_m(x^0)$  y, por ende, a las mociones que podrían resultar vencedoras en algún momento, sabemos que, a la larga, el resultado convergerá en  $x_m$ , sin importar cuál sea la posición de  $x^0$ . Por lo tanto, una conclusión interesante que extraemos del modelo de la regla de la mayoría pura es que *no posee una desviación conservadora* que

haga pesar excesivamente las decisiones anteriores. El pasado (reflejado en el *statu quo*) influirá en la “senda” (restringiendo qué mociones pueden ser las vencedoras en diferentes etapas del proceso), pero no afectará el resultado final.

GRÁFICA V.14



Al invertir el énfasis y mantener fijo  $x^0$ , nos preguntamos ahora qué pasaría si  $x_m$  fuera diferente. La respuesta está representada gráficamente en la parte inferior de la gráfica V.14 cuando  $x_m$  se encuentra en una línea entre 0 y 1. La posición de  $x_m$  en el intervalo  $[0, 1]$  se da en el eje horizontal y el resultado de equilibrio de ese intervalo se da en el eje vertical. La gráfica es una línea de 45° que muestra que (dado cualquier  $x^0$ ) el resultado de equilibrio sigue a la perfección el rastro de la identidad del punto ideal mediano: se trata de los resultados exactamente centrípetas. No sólo la decisión legislativa llevada a cabo mediante la regla de la mayoría pura converge en el punto ideal mediano, sino, además, si el punto ideal mediano cambiase, también lo haría el resultado de equilibrio. Así, una segunda conclusión interesante que podemos extraer de la regla de la mayoría pura

es que es perfectamente sensible a las tendencias hacia el centro: el punto ideal del legislador mediano es, por definición, el punto central de la distribución de las preferencias. La regla de la mayoría pura produce un resultado en ese punto y, si dicho punto cambiase, el resultado legislativo “seguiría su rastro”.

**Sistema de comisiones con regla de cierre.** En su mayoría, las legislaturas no son instituciones con regla de la mayoría pura. Incluso las asambleas comunales y otras instituciones semejantes a la regla de la mayoría pura, a veces vistas con romanticismo por los observadores, requieren algún mecanismo para determinar el contenido de la agenda y el orden mismo en el que serán abordados sus puntos. Algunas legislaturas establecen una sola comisión del orden del día para decidir esos asuntos. No obstante, la mayoría de las legislaturas (la de Estados Unidos, sin duda alguna) utiliza un sistema de comisiones basado en la división del trabajo que distribuye las facultades del orden del día por tema político. Los subconjuntos de legisladores gozan de una influencia desproporcionada sobre el orden del día en ciertas jurisdicciones de políticas específicas. En su jurisdicción, la comisión le sirve al pleno de la legislatura como un formulador de la agenda.

En la cuarta parte me extenderé mucho más sobre estos temas. Pero por ahora necesito centrar mi atención únicamente en lo que distingue a la regla de cierre de la regla de la mayoría pura: ahora, además de  $x^0$  y  $x_m$ , hay un tercer parámetro de interés, a saber, el punto ideal mediano de una comisión que controla el orden del día,  $x_c$ .<sup>30</sup> Muchas de las conclusiones que extraigamos respecto a éste dependerán de las posiciones relativas de  $x^0$ ,  $x_c$  y  $x_m$ .

Como antes lo sugerimos, el procedimiento para adoptar las decisiones consiste en que la comisión no haga ninguna propuesta en absoluto, en cuyo caso  $x^0$  permanecerá en su lugar, o bien que haga una moción para modificar el *statu quo*, misma que el pleno de la legislatura deberá aceptar o rechazar sin condiciones. ¿Qué haría una comisión de ese tipo? Para

responder a esta pregunta determinamos una vez más  $P_m(x^0)$  como en la parte superior de la gráfica V.14. Se trata de un conjunto cuyos puntos límite son el propio  $x^0$  y  $x^*$  y que contiene los únicos puntos que una mayoría legislativa prefiere a  $x^0$ . La comisión, personificada por su votante mediano,  $c$ , trata esos puntos como su “conjunto de oportunidades” y elige su favorito como la moción que va a hacer (si acaso hace alguna moción). Examinemos los tres ordenamientos de los parámetros pertinentes (hay seis ordenamientos en total, pero los que omitimos son simplemente reflejos de los que consideramos):

### Caso 1. ( $x^0 \leq x_m \leq x_c$ )

En este caso, el legislador mediano se encuentra entre el *statu quo* y el miembro mediano de la comisión, mientras que  $x^*$  es el límite derecho de  $P_m(x^0)$ , como se muestra en la gráfica V.14. Si  $x_c \leq x^*$ , entonces la comisión propondrá su punto ideal mediano, el cual será aprobado después por una mayoría legislativa (puesto que se encuentra dentro de  $P_m(x^0)$ ). Si, por otra parte,  $x^* < x_c$ , entonces lo mejor que puede hacer la comisión es proponer  $x^*$ , que será aprobado por una mayoría legislativa.\* En cualquiera de los dos casos, tanto la comisión como el pleno de la legislatura desean alejarse del *statu quo* en la misma dirección. El resultado final desplazará  $x^0$  en esa dirección, más allá de lo que el votante mediano querría, pero no siempre tan lejos como querría el miembro mediano de la comisión.

### Caso 2. ( $x^0 \leq x_c \leq x_m$ )

En este caso, el miembro mediano de la comisión se encuentra entre el *statu quo* y la mediana de toda la legislatura. Asimismo,

de manera automática tenemos que  $x_c \in P_m(x^0)$ . En consecuencia, la comisión puede obtener la aprobación de la mayoría legislativa para  $x_c$ .

### Caso 3. ( $x_m \leq x^0 \leq x_c$ )

En el último caso, el *statu quo* se encuentra entre los dos puntos medianos. Éste es un caso muy interesante porque la comisión y la mayoría legislativa están en desacuerdo. La comisión desea moverse hacia la derecha, mientras que una mayoría del pleno de la legislatura quiere desplazarse hacia la izquierda. La facultad de la comisión como guardiana de la agenda le rinde muchos dividendos en este caso, porque, simplemente, elegirá mantener cerrado el orden del día.<sup>\*\*</sup>

En consecuencia, lo primero que aprendemos respecto al régimen con la regla de cierre es que sólo puede ocurrir un número muy limitado de cosas; tres en particular. Si  $x_c$  se encuentra en el interior del conjunto preferido a  $x^0$  de la mediana legislativa, entonces el resultado es  $x_c$ . Si no se encuentra en el interior, entonces es posible cualquiera de los dos puntos finales de  $P_m(x^0)$ :  $x^0$  si la comisión y la mediana legislativa están en desacuerdo;  $x^*$  en caso contrario. En el régimen con la regla de la mayoría pura, en cambio, sólo una cosa puede ocurrir:  $x_m$ , algo que nunca ocurre con el régimen con la regla de cierre (a menos que, por coincidencia,  $x_m = x_c$  o bien,  $x_m = x^0$ ). Lo anterior sugiere que otorgar a un grupo privilegiado el control sobre el orden del día que viene con la facultad de custodio de la agenda no carece de consecuencias: la facultad de cerrar las puertas desalienta los resultados centrípetos, debido a que arrastra el proceso en la dirección del grupo que controla la agenda.

Hay una gran variedad de ejercicios de estática comparativa que podríamos hacer. Centraremos nuestra atención en uno: dadas una mediana legislativa y una mediana de la comisión fijas, ¿qué ocurre si  $x^0$  cambia? (Cuando hacemos esta pregunta no queremos decir literalmente que el *statu quo* cambie de repente. Más bien, estamos preguntando qué ocurriría si el *statu quo* fuera más extremo o menos.) En el caso número 1, por ejemplo, si  $x^0$  estuviese más a la izquierda, entonces  $P_m(x^0)$  sería mayor ( $x^*$  se desplazaría hacia la derecha). En cierto momento abarcaría  $x_c$  (si todavía no lo contiene). Es decir, a medida que  $x^0$  se aleje de la mediana de la cámara, habrá una discontinuidad cuando  $x_c$  pase, de encontrarse fuera del conjunto de  $m$  preferido a  $x^0$ , al interior de ese conjunto. Dicho con rudeza, cuanto peor sea el *statu quo*, desde la perspectiva de  $m$ , tanto más probable será que  $c$  se salga con la suya.<sup>31</sup> El mismo patrón prevalece a medida que  $x^0$  se desplaza hacia la derecha. Al principio se desplaza hacia  $x_m$ , por lo que el conjunto de  $m$  preferido a  $x^0$  se contrae; sin embargo, una vez que “rebasa” a  $x_m$ , el conjunto preferido comienza a expandirse nuevamente.<sup>32</sup>

## Caso V.1

### Disposiciones de vigencia limitada y presupuesto base cero

En la década de los setenta, los analistas de la política pública desarrollaron dos conceptos en un intento por contrarrestar las crecientes presiones sobre el presupuesto. El primero recibió el nombre de *disposición de vigencia limitada*. El problema que se había identificado era la persistencia del gasto que podría haber sobrevivido a su utilidad. Parece ser que, una vez que un proyecto se encontraba registrado en los libros de contabilidad, nunca salía de ellos. Con una disposición de vigencia limitada como parte de la legislación de autorización, el proyecto tendría que ser

renovado después de un periodo específico con el propósito de alargar su vida. En otras palabras, la vigencia de un proyecto prescribiría automáticamente, a menos que la legislatura emprendiera alguna otra acción.\*

Al segundo concepto se le denominó *presupuesto base cero*. Éste, relacionado también con el problema del gasto que se incrementaba sin ningún control, exigía que las agencias burocráticas justificaran el presupuesto de un proyecto “a partir de cero”, en vez de sólo justificar el incremento del gasto propuesto sobre el presupuesto del año anterior. Se argumentó que ese procedimiento reduciría la ineficiencia acumulativa y persistente de los presupuestos de las agencias.

Para los propósitos de nuestro análisis, las disposiciones de vigencia limitada y los presupuestos de base cero son similares, porque generan situaciones en las que el *statu quo* alternativo a una propuesta es cero. Considérese el caso de un presupuesto base cero para una agencia. La mediana legislativa se encuentra en  $x_m$  y el presupuesto del año anterior de la agencia se encuentra en  $B$ . Ahora, supongamos que la agencia hace una propuesta para el presupuesto del año próximo, misma que la legislatura puede aceptar o rechazar mediante la regla de la mayoría. Suponemos que conforme a los procedimientos ordinarios, el rechazo de la legislatura a la propuesta de la agencia da como resultado que el presupuesto del año anterior,  $B$ , se mantenga en su lugar el año siguiente. Conforme al presupuesto base cero, por otra parte, suponemos que el rechazo legislativo provoca que se parta completamente de cero para el nuevo presupuesto de la agencia.

A primera vista, parecería que el procedimiento de presupuestar a partir de cero es algo muy severo para la agencia. Y ésa es la idea, puesto que ese método fue diseñado para limitar su poder en las negociaciones del presupuesto. Sin embargo, la elaboración del presupuesto a partir de cero en realidad incrementa las facultades discrecionales de la agencia, lo cual se

aprecia en la siguiente gráfica. Si, conforme a los procedimientos ordinarios,  $B$  es el resultado de restablecimiento (el resultado si la legislatura rechaza la propuesta de la agencia), entonces la legislatura lo aprobará, siempre y cuando la agencia proponga un presupuesto en la región gris (cualquier propuesta de ese tipo se encontrará en  $P_m(B)$ ). Es decir, conforme a los procedimientos ordinarios, la agencia podría obtener la aprobación de un presupuesto tan grande como  $B^*$ . Si, por otra parte, estuviese en vigor el procedimiento de elaboración del presupuesto a partir de cero, entonces la agencia podría obtener un presupuesto tan grande como  $N$ , puesto que  $N$  se encuentra en  $P_m(0)$ . En su forma pura, tanto las disposiciones de vigencia limitada como el presupuesto base cero proporcionan incentivos perversos. Su lógica era la de disciplinar a agencias y presupuestos que estuvieran “fuera de control”, no empoderarlos. (El lector podría explorar las consecuencias de un régimen de presupuesto base cero en el que las propuestas de las agencias pueden ser enmendadas por la legislatura.)



Para concluir este breve tratamiento del régimen con regla de cierre, permítasenos poner énfasis nuevamente en el hecho de que los parámetros clave son  $x^0$ ,  $x_c$  y  $x_m$ . Una catástrofe electoral que no logre modificar las relaciones entre esos parámetros no modificará los resultados políticos (hecho que puede desconcertar a quienes no manejen la teoría que exponemos aquí). Si, por ejemplo, unas elecciones legislativas provocaran una renovación generalizada de los legisladores en ejercicio, pero lo hicieran de manera simétrica, de tal suerte que  $x_m$  no sufriese cambios,

entonces “cuanto más cambiaran las cosas tanto más permanecerían iguales”. De manera similar, si, antes de unas elecciones, los legisladores  $c$  y  $m$  estuviesen en desacuerdo total, como se definió en el ejemplo anterior número 3, entonces, por generalizado que fuera, el cambio electoral no modificaría el desacuerdo entre  $c$  y  $m$  (posiblemente renovado), simplemente mantendría el *statu quo* anterior. Los impedimentos institucionales implícitos en el régimen con la regla de cierre presentan un marcado contraste con la hipersensibilidad de la regla de la mayoría pura.

**Sistema de comisiones con regla de apertura.** Hemos visto hasta ahora que, si bien existe todo un continuo de posibles resultados finales, sólo una cosa, es decir  $x_m$ , puede suceder conforme al régimen con la regla de la mayoría pura y sólo una de tres cosas, es decir  $x_c$ ,  $x^0$  o  $x^*$ , conforme al régimen con la regla de cierre. En nuestro análisis del régimen con la regla de apertura descubriremos que sólo existen dos posibilidades: o las puertas se abren a cambios en el *statu quo*, en cuyo caso  $x_m$  será el resultado final, o bien las puertas se mantienen cerradas, en cuyo caso  $x^0$  prevalecerá. Son los únicos dos resultados posibles. Consideraré ambos casos, como lo hicimos con el régimen anterior.

En el régimen con la regla de apertura, la comisión también tiene la iniciativa. Si no hace ninguna moción, entonces se mantiene  $x^0$ . Si hace una moción, entonces esta última está abierta a la modificación (de ahí el término “regla de apertura”). En este caso suponemos que las modificaciones alternativas siguen siendo propuestas hasta que ningún legislador desee hacer otra. Así, la propuesta de la comisión se enfrenta inicialmente contra la primera modificación, el vencedor contra la siguiente, y así de manera sucesiva, hasta que todas hayan sido tomadas en cuenta. La sobreviviente de esa secuencia se enfrenta entonces al *statu quo* (esta última votación recibe a menudo el nombre de “votación sobre el dictamen final”).<sup>33</sup>

Este procedimiento se parece mucho al régimen con la regla de la mayoría pura, con la excepción de que la comisión tiene la facultad de hacer la primera jugada. Una vez que abre las puertas, nos encontramos en

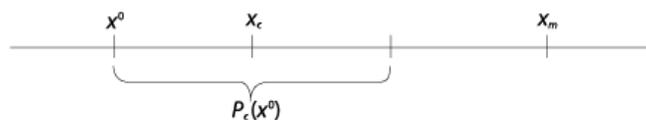
el mundo de la regla de la mayoría pura, lo cual significa que, una vez que una propuesta ha sido hecha, será modificada una y otra vez y las sucesivas modificaciones vencedoras harán que el proceso converja en  $x_m$ . En realidad, ni siquiera importa cuál es la propuesta inicial de la comisión. La realidad es:

Abrir las puertas  $\rightarrow x_m$   
 Mantener cerradas las puertas  $\rightarrow x^0$

La decisión de la comisión es realmente muy simple. Si el votante mediano de la comisión, la legisladora  $c$ , prefiere  $x_m$  a  $x^0$ , entonces hace una moción (cualquiera); si prefiere  $x^0$  a  $x_m$ , entonces la comisión mantiene cerrado el orden del día. Así, todo lo que necesitamos hacer es analizar el conjunto que la legisladora  $c$  prefiere a  $x^0$ , es decir  $P_c(x^0)$ , para ver si  $x_m$  forma parte de él o no.

Retomando los tres casos posibles de la sección anterior, dado el ordenamiento de parámetros del caso número 1 ( $x^0 \leq x_m \leq x_c$ ), la comisión claramente prefiere  $x_m$  a  $x^0$  así que abrirá las puertas. Dado el ordenamiento del caso número 3 ( $x_m \leq x^0 \leq x_c$ ), es evidente que la comisión tiene la preferencia opuesta así que dejará las puertas cerradas. El ordenamiento del caso número 2 ( $x^0 \leq x_c \leq x_m$ ) es más interesante. Si la política ideal de la comisión  $c$  se encuentra a menos de la mitad del camino entre  $x^0$  y  $x_m$ , entonces ésta mantendrá cerrado el orden del día; si está a más de medio camino, entonces hará una moción.

### GRÁFICA V.15



La primera de las dos situaciones del caso número 2 se muestra en la gráfica V.15. Lo que la hace particularmente interesante es que representa una situación muy frustrante. Debido a que la comisión prefiere el *statu quo* al punto ideal del legislador mediano, mantendrá cerrado el orden del día. Pero tanto una mayoría de la comisión como una mayoría de la cámara preferiría cualquier punto de  $P_c(x^0)$  a  $x^0$ . Es decir, el ambiente de la regla de apertura, que a primera vista parece otorgar mayor autoridad a la mayoría legislativa, en realidad penaliza tanto a la mayoría de la comisión como a la mayoría legislativa. Otorga demasiada autoridad a la cámara: el derecho a modificar siempre que así lo desee. Su fuerza es su debilidad, porque no puede prometer que no hará uso de su autoridad; no obstante, se encontraría en una mejor posición si pudiera prometer, de manera creíble, que no modificaría la propuesta en  $P_c(x^0)$  hecha por la comisión (porque, si pudiera comprometerse por anticipado en eso, entonces la comisión estaría preparada para abrir las puertas a cambios en la agenda).

## Caso V.2

### Pensamiento estratégico y la importancia de las concesiones

Nuestro análisis de los regímenes con regla de cierre y regla de apertura aborda la cuestión general de la manera en que los políticos y otros interesados piensan sobre las posibilidades legislativas. En las situaciones unidimensionales, como hemos visto, los políticos sitúan una propuesta en la dimensión de la política relativa a sus propias preferencias y al *statu quo* que de otro modo prevalecería si el cambio propuesto es rechazado. Cuando se enfrenta a una decisión entre la propuesta y el *statu quo*, el político o política vota por la alternativa más cercana a su alternativa ideal. Hemos demostrado que, en el régimen con la regla de apertura, una vez que ha sido hecha una propuesta, la

dinámica del procedimiento de modificaciones lleva inevitablemente a un resultado único: el punto ideal del legislador mediano. En el régimen con la regla de cierre, una propuesta resulta vencedora sólo si se encuentra más cerca del *statu quo* que de la alternativa ideal del votante mediano.

Esa dinámica es una lección necesaria para los miembros de grupos de presión dedicados a gestionar el apoyo de los legisladores a cierta causa, llamados *cabilderos*.<sup>\*</sup> Si algún cabildero con principios particularmente dogmáticos, es decir, necio, insiste en promover su ideología sin entender la dinámica que explicaré aquí, puede llevarse una gran decepción. Los defensores de una legislación propuesta deben considerar las preferencias de los responsables de tomar las decisiones, las reglas de procedimiento en vigor y la posición relativa del *statu quo*. La falta de disposición para hacer concesiones a la luz de esas realidades puede mantener en su lugar el *statu quo*, aun cuando exista la posibilidad de vencerlo con resultados que serían satisfactorios para el cabildero miembro de un grupo de presión. Lo anterior se ilustra en la siguiente figura donde la mediana legislativa es  $x_m$ , el *statu quo* es  $x^0$  y la política ideal del cabildero de un grupo de presión poderoso es  $I$ .



Sin entrar en los detalles específicos concernientes a la manera como los cabilderos de los grupos de presión influyentes ejercen su poder, suponga que el cabildero  $I$  se encuentra en posición de debilitar cualquier propuesta de modificación del *statu quo* —“sobornando”, quizás, a legisladores influyentes, es decir, contribuyendo a sus comités de campaña— si le parece que el cambio no es de su agrado. En el régimen con la regla de cierre, lo mejor que  $I$  puede esperar es el *punto de acuerdo mutuo*  $C$ : una

política tan sólo un poco más cercana a  $x_m$  que  $x^0$ . Si el cabildero se rehúsa de forma testaruda a aceptar  $C$  por buscar algo más extremo, pierde. En el régimen con la regla de apertura, debe estar preparado para aceptar  $x_m$ , pues a ese punto es adonde el proceso de modificación llevará el resultado final. En cualquiera de esos dos casos, el cabildero debe ser capaz de prever el mejor trato que pueda lograr y conformarse con él. En especial, debe mostrarse particularmente sensible al hecho de que “el mejor trato que pueda lograr” dependerá de las reglas de procedimiento para las modificaciones. Aun cuando cuente con el poder suficiente como para debilitar las modificaciones propuestas a  $x^0$ , no puede imponer su propia voluntad. Necesita un poco de ayuda de sus amigos (legisladores).

Algunos observadores han citado la falta de ese pensamiento estratégico como la razón del fracaso de la Enmienda sobre Derechos Iguales<sup>\*\*</sup> y de la Propuesta 174 en California, que hubiera puesto en vigor la selección de escuelas bajo un sistema de vales o *vouchers*.<sup>\*\*\*</sup> Al no estar dispuestos a ceder, los cabilderos mantuvieron una postura más extremista de lo que les convenía. Sin darse cuenta, perjudicaron su propia causa al mantener una propuesta más allá del punto de acuerdo que respondía a la realidad estratégica. Los políticos o los electores votaron en contra de sus propuestas, cuando es posible que se hubieran aprobado versiones más moderadas si hubieran estado dispuestos a hacer concesiones. La importancia del pensamiento estratégico de este tipo será abordada con mayor detalle en el capítulo siguiente.

### V.2.3. EXTENSIONES MULTIDIMENSIONALES

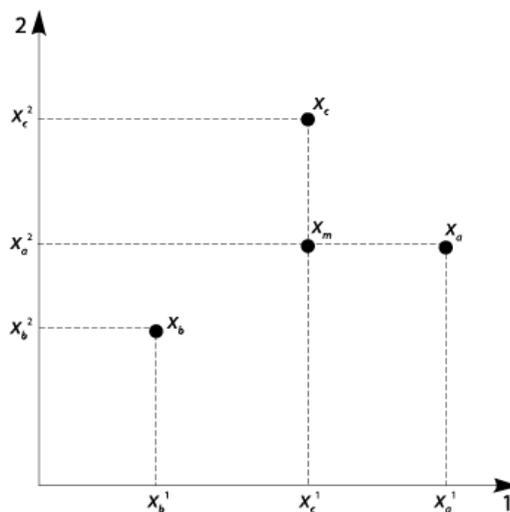
Una vez que se pasa a las dimensiones múltiples, las cosas se vuelven un poco más inciertas. En un régimen con la regla de la mayoría pura, los resultados del teorema del caos, de McKelvey, ocupan un lugar preponderante. Dejando a un lado la circunstancia altamente inverosímil de que las preferencias de los legisladores estén distribuidas en simetría radial, sabemos que, dada cualquier  $x$  en el espacio de políticas públicas,  $V(x) \neq \emptyset$ . Cualquier propuesta puede perder. En particular, dado cualquier *statu quo*,  $x^0$  tiene un conjunto ganador  $V(x^0)$  no vacío. Siempre que se haga una moción de ese conjunto, se reemplazará el *statu quo*. Pero  $x^1 \in V(x^0)$  a su vez, tendrá su propio conjunto ganador  $V(x^1)$  no vacío. Una moción  $x^2 \in V(x^1)$  reemplazará a  $x^1$ . Conforme a los supuestos que hemos hecho acerca de la votación legislativa,<sup>34</sup> el *statu quo* existente se reemplaza de manera continua.

Suponga que alteramos el arreglo muy ligeramente. Mantenemos la condición del régimen con la regla de la mayoría pura de que todos son libres de hacer una moción para modificar el *statu quo*, pero suponemos que la adopción de decisiones tiene lugar en una dimensión a la vez, en un orden preestablecido. La primera persona con facultades para hacer una moción en la dimensión designada inicialmente propone su modificación a  $x^0$ ; esto sólo puede modificar  $x^0$  en la dimensión que esté en consideración en ese momento. El grupo continúa centrado en modificar el *statu quo* en esa dimensión hasta que ya nadie propone más modificaciones. Una vez que completa su tarea, el grupo vuelve su atención a la siguiente dimensión. Continúa de esa manera hasta que ya no quede ninguna dimensión en la que algún otro legislador desee alterar el nivel del *statu quo*.

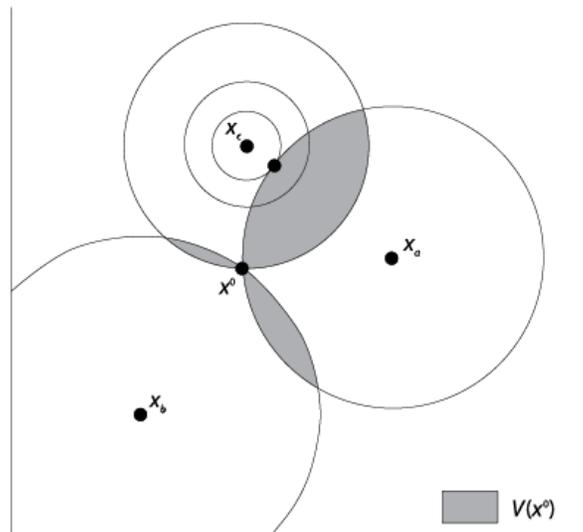
Como se muestra en la gráfica V.16, es fácil ver que esta versión multidimensional de la regla de la mayoría pura copia el resultado del marco unidimensional. Hay tres legisladores con puntos ideales:  $x_a = (x_a^1, x_a^2)$ ,  $x_b = (x_b^1, x_b^2)$  y  $x_c = (x_c^1, x_c^2)$ . Dado cualquier *statu quo* (no representado en la gráfica),  $x_0 = (x_0^1, x_0^2)$ , las mociones se toman en consideración, primero, en la dimensión número 1 y, luego, en la dimensión número 2. Al final del día, cuando ya han sido hechas todas las mociones y

se han llevado a cabo todas las votaciones, el resultado final es la *mediana multidimensional*,  $x_m = (x_c^1, x_c^2)$ , puesto que el legislador  $c$  es el legislador mediano en la primera dimensión y el legislador  $a$  lo es en la segunda dimensión. Lo anterior no significa que  $V(x_m) = \emptyset$ ; en realidad hay puntos que tanto  $a$  como  $c$ , por ejemplo, prefieren a  $x_m$ . Más bien significa que en cualquier dimensión —digamos la primera— mientras se mantenga la política fija en la otra dimensión —es decir la segunda— ningún movimiento que se aleje de  $x_c^1$  sería apoyado por una mayoría. Dado cualquier punto en la línea horizontal que pasa por  $x_m$  —los puntos en los que la política cambia en la primera dimensión, pero permanece fija en la segunda— dos de los tres legisladores preferirán siempre  $x_m$  a dicho punto. Lo mismo aplica en el caso de los puntos en la línea vertical que pasa por  $x_m$ . Los únicos puntos preferidos a  $x_m$  por una mayoría exigen cambios inmediatos en ambas dimensiones.

GRÁFICA V.16



GRÁFICA V.17



Así, la versión multidimensional de la regla de la mayoría pura produce una o dos conclusiones posibles dependiendo de si hay una estructura institucional adicional o no. En el caso puro, el *statu quo* es continuamente vulnerable al cambio. Las decisiones que adopta el grupo nunca son muy durables, debido a que siempre hay alguien interesado en que se introduzca una moción para modificarlas y siempre hay alguna mayoría interesada en acceder a ello. En el caso de la estructura institucional que tiene la forma de adopción de decisiones por dimensión, el resultado es tanto predecible como centrípeto. El punto ideal mediano de cada dimensión prevalece conforme al procedimiento antes descrito (aunque, por supuesto, no tiene que ser el mismo votante mediano en cada ocasión).

En el capítulo XII sobre legislaturas abordaré las versiones multidimensionales de los regímenes con regla de apertura y regla de cierre, por lo que ahora seremos particularmente breves al respecto. Considere la gráfica V.17 que es una reproducción de las posiciones espaciales de la gráfica V.14. Imagínese que la legisladora *c* está encargada de formular la agenda y que el *statu quo* es  $x^0$ . Si el pleno de la legislatura somete a modificaciones las propuestas de la legisladora, entonces habremos vuelto al anárquico y desordenado sistema de la mayoría con la regla de apertura. Pero bajo un régimen con la regla de cierre, la legisladora puede hacer una

propuesta de tómenlo o déjenlo, es decir, que no esté sujeta a modificaciones, sino a un voto de aceptación o rechazo. Las regiones sombreadas en forma de pétalos comprenden el conjunto de oportunidades de  $c$ , es decir,  $V(x^0)$ . Los círculos centrados en  $x_c$  son varias de las curvas de indiferencia de  $c$ . Su objetivo es desplazar el resultado final de la política a la curva de indiferencia de radio más pequeño —y, por ende, lo más cerca posible de su punto ideal— que todavía se encuentre dentro de  $V(x^0)$ . En esta gráfica, el punto (¡un gran punto negro!), en la tangente entre uno de los pétalos de  $V(x^0)$  y la curva de indiferencia más pequeña de la legisladora  $c$ , es la propuesta que hará y que después apoyará una mayoría ( $a$  y  $c$ ). Por lo tanto, en el régimen con la regla de cierre, la persona que controle el orden del día tiene un poder considerable, a pesar de estar restringido por las preferencias de la mayoría.

### V.3. CONCLUSIÓN

El modelo espacial será utilizado una y otra vez en los análisis del resto del libro. En este capítulo he presentado los ingredientes básicos y explorado brevemente la regla de la mayoría en marcos electorales y de grupos pequeños; pero he supuesto una gran ingenuidad de parte de nuestros votantes y legisladores (como si sólo los candidatos y los formuladores de la agenda fueran astutos). En el capítulo VI buscaré matizar esa característica tan fuera de la realidad. En el capítulo VII avanzo más allá de la regla de la mayoría para examinar la multitud de maneras como se ha manifestado la creatividad humana en la concepción de los métodos, en ocasiones extraños e intrincados, para que los grupos tomen alguna decisión.

Lo emocionante del modelo espacial para un especialista en ciencia política es la oportunidad que ofrece de captar muchos de los detalles interesantes de la competencia política —ya sea entre candidatos en unas elecciones o entre mociones alternativas en una asamblea legislativa— y, al

mismo tiempo, hacerlo de una manera clara y simple. Sé que el lector no tiene que estar de acuerdo con esto último, puesto que este capítulo ha exigido toda su atención y una lectura cuidadosa. No obstante, durante los últimos treinta años, más o menos, los especialistas en ciencia política han encontrado que este modelo sirve como el elemento fundamental para el análisis de las rivalidades políticas de todo tipo.

Desde luego, un solo capítulo de un libro únicamente puede describir el modelo espacial en su forma más simple, pero aun la formulación más somera tiene consecuencias implícitas. En el contexto de la regla de la mayoría pura unidimensional con preferencias de pico único, por ejemplo, ya sea en la contienda electoral entre dos partidos o en la decisión legislativa sobre una política, la atracción magnética del punto ideal del participante mediano es poderosa. La política mayoritaria está sujeta a fuerzas centrípetas, lo que produce resultados que los observadores describen con términos como “concesión”, “moderado” o “centrista”. Así, en última instancia, el modelo espacial simple proporciona las razones o explicaciones del desplazamiento inexorable de la competencia bajo la regla de la mayoría hacia el centro de las preferencias de los participantes. Su valor sorpresa reside en el hecho de que su dinámica centrípeta *no* se debe a que “ahí es donde están los votos”. Como antes lo demostramos, el desplazamiento hacia el punto ideal del votante mediano es una tendencia de equilibrio en un arreglo de regla de la mayoría pura, aun cuando haya muy pocos votantes en el centro de las cosas.

En la esfera legislativa, donde las reglas de procedimiento y las comisiones encargadas del orden del día restringen el funcionamiento de la regla de la mayoría pura, hubo otras sorpresas. Al menos en el mundo de la política unidimensional, sólo es posible un número limitado de resultados. Un sistema de comisiones que funcione conforme a la regla de apertura puede producir sólo uno de dos resultados posibles. Al fungir como un cancerbero que “cierra las puertas” a cualquier moción de cambio, una comisión puede mantener la política pública en el *statu quo*. Por el contrario, si la comisión hace una moción cualquiera, la secuencia de modificaciones permitidas conforme a la regla de apertura llevará el resultado al punto ideal

del legislador mediano. Ésas son las únicas posibilidades. En un régimen con la regla de cierre, existen tres posibilidades: si se mantiene cerrado el orden del día (posiblemente porque la comisión y la legislatura están en desacuerdo y el *statu quo* se encuentra entre sus puntos ideales medianos respectivos), éste permanece intacto. Si el punto ideal mediano de la comisión se encuentra entre el *statu quo* y el punto ideal del legislador mediano, entonces se propondrá y aprobará el punto ideal de la comisión. Finalmente, si el punto ideal del legislador mediano se encuentra entre el *statu quo* y el punto ideal mediano de la comisión, entonces el resultado será el punto más cercano al punto ideal mediano de la comisión que deje indiferente al legislador mediano de toda la legislatura justo entre ese punto y el *statu quo*. Los detalles se encuentran en este capítulo. La sorpresa, no obstante, se encuentra en las conclusiones: primero, de que sólo un reducido número de cosas son posibles bajo diversos regímenes de procedimientos legislativos y, segundo, que ese reducido número de cosas difiere de un régimen a otro. Dicho de otra manera, los arreglos institucionales —los métodos políticos para las negociaciones— son profundamente importantes para los resultados que surgen del proceso político.

El modelo espacial también nos permite comenzar a reunir explicaciones acerca de las razones por las cuales la convergencia en el centro no siempre es completa. La tendencia centrípeta siempre está presente, eso es seguro, pero también puede haber tendencias compensatorias. En el contexto del modelo de elecciones de Downs, por ejemplo, señalamos que un político puede temer perder su apoyo de los extremos, a favor de la abstención o de un tercero que participe, si converge demasiado con su oponente. En el ámbito legislativo, los formuladores de la agenda más poderosos pueden impedir, a través del control de las mociones y modificaciones, que el proceso converja en la política ideal del legislador mediano, ya sea porque el encargado de la agenda puede proponer y hacer aprobar algo que le agrada más, ya sea porque decide mantener cerrado el orden del día.

Así, las grandes ventajas del modelo espacial son su simplicidad (relativa), su poder analítico y las “sorpresas” que produce. No sólo

comenzamos a entender cosas que durante mucho tiempo hemos apreciado de una manera intuitiva (como la tendencia a la moderación en los sistemas de regla de la mayoría), sino, también, hemos desarrollado una comprensión compleja de cosas nuevas. Aunque, sin duda alguna, no es una herramienta explicativa perfecta, es un buen comienzo.

Uno de los asuntos que abordé de manera breve y aleatoria fue el pensamiento estratégico. En muchas de las aplicaciones de los modelos espaciales, en particular en los primeros tiempos de la elaboración de esos modelos, se supone que los votantes y legisladores son “honestos” en su comportamiento al votar: cuando se ven frente a dos alternativas, simplemente votan por su preferida, sin considerar las consecuencias. Sin embargo, existen muchas circunstancias en las que una persona racional pensará las cosas de principio a fin de una manera más compleja y en ocasiones llegará a la conclusión de que, en una oportunidad de voto en particular, no deberá votar por su alternativa preferida. A esa actitud la denominé comportamiento “sofisticado” o “estratégico” y es el tema del capítulo siguiente.

## RINCÓN EXPERIMENTAL

### Decisiones grupales bajo la regla de la mayoría

Imagine a un grupo que debe tomar una decisión. Suponga, por ejemplo, que un grupo de cinco individuos debe elegir un punto en un plano bidimensional similar al de la gráfica V.8, donde cada individuo valora los puntos dentro del plano de manera diferente. La señora 1 prefiere los puntos que se encuentran en la región sudoeste del plano; el señor 3 prefiere los que están hacia el noreste; los demás prefieren puntos en otras partes del plano. En pocas palabras, existe un conflicto entre las preferencias de los distintos miembros de este grupo. Existen varias teorías acerca de las decisiones grupales que pretenden analizar y explicar situaciones como ésta. En un artículo clásico, Morris Fiorina y Charles Plott (1978) buscan evaluar dichas teorías mediante experimentos con grupos de personas

reales. (Fiorina y Plott usaron sobre todo estudiantes universitarios, pero otros investigadores han experimentado con empleados de universidad, hombres y mujeres de negocios, habitantes de pueblos pequeños, etc.) En este “rincón experimental”, me concentraré en uno de sus experimentos. En realidad, ésta es una ligera variante que llevo a cabo con mis propios estudiantes.

Comencemos con un grupo con un número impar de miembros. Cada uno de ellos recibe de los experimentadores preferencias experimentales definidas. Para un grupo de cinco miembros, como el de la Gráfica V.8, el miembro 1 tiene su punto ideal o favorito en  $x_1$ , el miembro 2 lo tiene en  $x_2$ , y así sucesivamente. Sus preferencias son *euclidianas*, lo cual significa que cada miembro prefiere que el resultado final esté en el punto más cercano a su punto ideal y no en uno que se encuentre más alejado. Por tanto, 3, por ejemplo, se mostrará indiferente entre todos los puntos que formen un círculo centrado sobre su punto ideal (porque todos están a la misma distancia de  $x_3$ ) y preferirá cualquier punto que se encuentre en un círculo de menor radio a cualquiera en uno de mayor radio (porque el primero es más cercano a  $x_3$  que el segundo). En el experimento, las dimensiones horizontales y verticales tienen un rango que va de cero a cien. Se fija un *statu quo*,  $x^0$ , en las coordenadas (100, 100) en el extremo noreste del plano bidimensional. Los participantes reciben dinero dependiendo del resultado final —más dinero cuanto más se acerca el resultado a su punto ideal y menos dinero cuanto más se aleja—. Cada participante conoce sus propias preferencias y pagos, pero no los de los demás.

El procedimiento para tomar las decisiones es el siguiente. Un individuo es seleccionado de forma aleatoria por el experimentador para hacer una propuesta. Por ejemplo, si se elige a 1, ella podría decir “Propongo cambiar el *statu quo* de (100,100) a (25,50)”. Esta moción se somete a votación mayoritaria. Si la mayoría la aprueba, entonces (25,50) se convierte en el nuevo *statu quo*; si se rechaza la propuesta (los empates cuentan como rechazo), entonces (100, 100) permanece como *statu quo*. Se selecciona entonces a un nuevo individuo para que proponga una moción. Este proceso

se repite de manera que toda persona elegida aleatoriamente proponga un cambio. En cualquier momento puede haber una *moción para cerrar el debate*: cualquier sujeto puede proponer que se termine la sesión. Esta moción se somete a votación de manera inmediata y, si es aprobada, el debate termina y se paga a todos el valor que corresponda a cada uno acorde al *statu quo* vigente. Si se rechaza la moción, se siguen aceptando propuestas hasta que nadie quiera someter una nueva moción. (Incluso si alguien aún quiere hacer alguna propuesta, la sesión debe terminar una vez que se alcanza un límite de tiempo.)

¿Qué es lo que sucede? Mi experiencia llevando a cabo este experimento por casi dos décadas en el salón de clases sugiere que la teoría espacial de la regla de la mayoría funciona bastante bien. Para ilustrar, regresemos a la gráfica V.8, donde preferencias semejantes a las que se muestran ahí satisfacen el teorema de Plott (preferencias basadas en distancia, un número impar de sujetos, puntos ideales distribuidos de manera radialmente simétrica). La teoría de la regla de la mayoría implica que el resultado final debería ser el punto ideal del individuo 2, porque  $x_2$  puede vencer a cualquier otro punto en una comparación sometida a la mayoría. Mientras exista alguien que proponga dicho punto, éste se convertirá en el nuevo *statu quo* y no podrá ser desbancado por cualquier propuesta subsecuente. En experimentos reales, las personas tantean en un inicio, en parte porque apenas se están familiarizando con el contexto y en parte porque aún no conocen las preferencias de los demás. Una vez que se familiarizan con la dinámica, las cosas se llevan a cabo con rapidez. Las personas buscan ser elegidas para hacer mociones; se hacen y aprueban propuestas que mueven el *statu quo* del punto en el extremo noreste hacia el “centro”. Cada propuesta, como predice la teoría, mueve el *statu quo* más cerca de  $x_2$ , punto identificado por el teorema de Plott como el resultado final (el equilibrio del proceso de la regla de la mayoría). Lógicamente, siempre existe una mayoría que prefiere un punto más cercano a  $x_2$  sobre uno más lejano, por lo que las propuestas que muevan el *statu quo* más cerca de  $x_2$  deberían prevalecer mientras aquellas que lo mueven más lejos

deberían ser rechazadas. Esto es lo que sucede típicamente en los experimentos que he llevado a cabo, aunque en ocasiones se comete algún error. Incluso si esto sucede, rápidamente se proponen mociones correctivas. Existen esfuerzos intermitentes de concluir la votación (sobre todo cuando el *statu quo* está cerca del punto ideal de algún individuo), pero por lo general una mayoría rechaza este tipo de mociones hasta que se alcanza  $x_2$ . Una vez que se llega a  $x_2$ , las mociones subsecuentes son rechazadas y, al final, los participantes se cansan de proponer más mociones y aprueban una moción para concluir la votación. Una sesión experimental típica termina rápidamente; rara vez se alcanza el límite de tiempo.

No obstante, si la distribución de puntos ideales no es semejante a la de la gráfica V.8 y viola la simetría radial, la regla de la mayoría no conduce a un equilibrio como  $x_2$ . El teorema de McKelvey entra en vigor. ¿Qué pasa en estas condiciones experimentales? Mi experiencia al llevar a cabo el experimento en este contexto indica que el teorema de McKelvey captura la situación adecuadamente. Las mayorías aprueban propuestas que alteran el *statu quo* pero nunca se llega a un punto específico. Con más frecuencia que en la situación anterior, el límite de tiempo determina cuándo se termina la sesión. El resultado final se encuentra en algún lugar intermedio en la distribución de preferencias, pero no se centra en un punto específico como cuando se cumplían las condiciones de Plott. No se trata exactamente de un “caos”, pero los resultados no muestran la misma regularidad que cuando las preferencias están distribuidas de manera radialmente simétrica.

Como ejercicio final, he añadido una pequeña innovación al diseño experimental de Fiorina y Plott. En algunas sesiones hago del conocimiento de cada participante no sólo su propio punto ideal, sino también el de los demás. ¿Se observa alguna diferencia? La teoría sugiere que no debería ser el caso —existe ya sea un punto de equilibrio de Plott o las variaciones que implica el teorema de McKelvey—. La información adicional no altera estos hechos. Experimentalmente, los resultados son más o menos los mismos que en el contexto de información limitada. Aunque el bullicio entre los estudiantes durante los experimentos deja entrever cierta envidia y

competitividad cuando el *statu quo* aprobado parece beneficiar al compañero de la banca de a lado.

Al menos en esta situación controlada de manera muy cuidadosa, la regla de la mayoría, con sólo las características institucionales más elementales, funciona básicamente en la manera en que los teoremas de Plott y McKelvey sugieren. Ciertamente, contra un gran número de competidores teóricos, Plott y Fiorina concluyen que esta teoría de la regla de la mayoría es superior.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Considere una sociedad que consta de tres individuos, 1, 2 y 3, que deben elegir entre tres proyectos de presupuesto,  $x$ ,  $y$  y  $z$ . Sus preferencias en relación con estos tres proyectos son las siguientes:  $xP_1 y$  y  $P_1 z$ , y  $P_2 zP_2 x$  y  $zP_3 x$   $P_3 y$ .

- Escriba la relación de preferencias mayoritarias para estas preferencias (por ejemplo, indique cuál alternativa vencería a cuál cuando dos de ellas compiten).
- ¿Permite el teorema del votante mediano de Black predecir qué alternativa será elegida si el grupo utiliza la regla de la mayoría? ¿Por qué sí o por qué no?
- Suponga que el grupo votará de acuerdo con la agenda  $v = (y, x, z)$  para elegir el proyecto de presupuesto, lo que quiere decir que el grupo elegirá primero entre  $y$  y  $x$ ; después entre la alternativa que resulte ganadora y  $z$ ; la alternativa que gane en la segunda votación será el proyecto elegido. Si cada individuo vota de manera sincera en cada etapa de la agenda, ¿cuál será el resultado? ¿Cuál sería el resultado si  $v' = (z, x, y)$  o  $v'' = (z, y, x)$ ?

2. En la comisión financiera del Senado estadounidense, al debatir un proyecto de reforma en materia de salud, existen algunos miembros que exigen un esquema de seguridad social financiado enteramente por el

gobierno (“la opción pública”), otros que se oponen de manera radical a dicha estrategia y un tercer grupo que favorece un punto intermedio con una “cooperativa de servicios de salud”, una especie de organización sin fines de lucro afiliada al gobierno. Tanto los que están a favor de la opción completamente pública como los que se oponen a ella están de acuerdo en que la cooperativa es el segundo mejor resultado. ¿Qué puede usted decir acerca de las preferencias de este grupo? ¿Podría predecir el resultado de una votación si supiera cuántos miembros tiene cada uno de los tres perfiles de preferencias?

Algunos de los miembros más liberales de la comisión empiezan a sufrir una fuerte presión política por parte de grupos de interés que favorecen la opción pública, y éstos los convencen de que sería mejor votar en contra de la cooperativa, y esperar hasta un momento más propicio, si no se pudiera lograr elegir la opción enteramente financiada por el gobierno. ¿Qué puede usted decir acerca de este nuevo conjunto de preferencias? ¿Podría siempre predecir el resultado de una votación si supiera cuántos miembros tiene cada perfil de preferencias?

**3.** Un ejemplo famoso de preferencias que violan la condición de pico único se presentó en el artículo “La opinión pública y la guerra en Vietnam”, de Verba *et al.* (1967). El estudio encontró que la mayoría de las personas identificaba una política específica como su punto ideal en un espacio unidimensional que iba desde la reducción o el cese de la intervención estadounidense en un extremo; a la continuación de la intervención estadounidense en el centro; a la expansión de la intervención estadounidense en el otro extremo. Además, la mayor parte de las personas consideró que las políticas públicas eran menos deseables conforme más se alejaban de su punto ideal. No obstante, una pequeña parte de la población favorecía ya fuera una retirada de Estados Unidos o una expansión de la intervención en lugar de la política oficial vigente. ¿Qué propiedad de un perfil de preferencias sociales no se respeta en este ejemplo? ¿Qué tan generalizada debe ser la ausencia de preferencias de pico único para que se viole la transitividad grupal? Ilustre esta cuestión gráficamente y, después,

explique si las preferencias acerca de la política estadounidense en la guerra de Vietnam se representarían mejor utilizando dos o más dimensiones de política pública. ¿Qué podría incluirse en dichas dimensiones?

4. En una corporación, se encarga a un comité de gobernanza de siete miembros la asignación de fondos para los bonos de fin de año, y se designa a un subcomité especial para que investigue y después proponga al comité completo un valor total para cada bono. Las reglas de la corporación establecen que el subcomité puede traer propuestas ante el comité completo bajo un procedimiento de enmienda preestablecido (ya sea una regla de apertura o de cierre). Todas las decisiones en el comité y en el subcomité se llevan a cabo utilizando la regla de la mayoría; el mínimo que el comité puede asignar a un bono es \$0 y el máximo es \$12 000. Las preferencias de cada miembro del comité en relación con los diferentes montos que pueden asignarse son de pico único y simétricas en torno al punto ideal de cada miembro. El orden es el siguiente: Bobby y Emma: 0; Amy: 1 500; Cathy: 6 000; Frank: 7 500; Geri: 10 000; David: 12 000.

Responda las siguientes preguntas utilizando ilustraciones gráficas cuando sea útil.

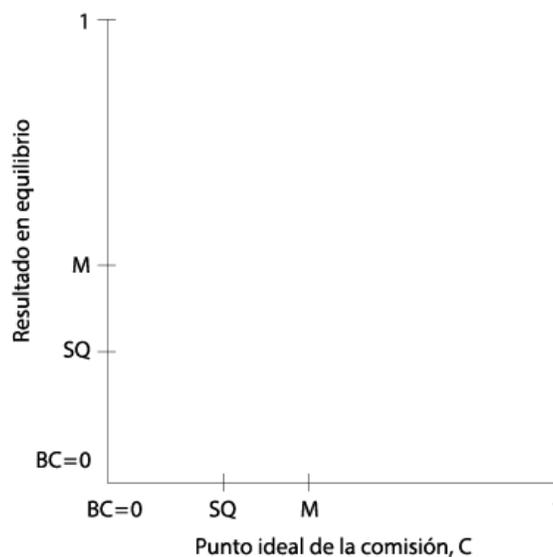
- a) El subcomité está compuesto por Frank, Geri y David. ¿Cuál es el monto favorito del subcomité?
- b) El año pasado, el comité asignó \$3 000 para los bonos y, bajo las reglas del comité, éste es el nivel de financiamiento del *statu quo* (se decidirá este año, también, si el comité completo no hace cambios). Asumiendo que el subcomité tiene una propuesta para el comité bajo la regla de cierre, ¿cuál es la propuesta del subcomité y cuál será el resultado? ¿Por qué?
- c) Asuma ahora que el subcomité hace su propuesta al comité bajo la regla de apertura. ¿Va el subcomité a “abrir la reja” llevando su propuesta al pleno? En caso afirmativo, ¿cuál será dicha propuesta? ¿Cuál será el resultado? Explique por qué.
- d) Suponga que el comité de gobernanza sigue el “presupuesto base cero”, en el que las asignaciones de cada año se fijan inicialmente en cero y el comité procede a votar las nuevas propuestas que haga el subcomité. En

este caso, ¿cuál será el resultado si se vota bajo una regla de cierre? ¿Y si se hace bajo una regla de apertura? Comente las implicaciones del “presupuesto base cero”.

5. Una legislatura va a votar en torno a una política que puede representarse en un espacio de una sola dimensión, en una escala del cero al uno. Una comisión, cuyo punto ideal para este ejercicio puede ser cualquier punto en el eje x, presentará la propuesta de política inicial ante una legislatura con un punto ideal mediano  $M$ . El *statu quo* está actualmente en el punto  $SQ$ . Dibuje una línea que muestre el equilibrio para cualquier punto ideal de la comisión en caso de que la propuesta de la comisión se considere bajo una regla de cierre. En ejes diferentes, lleve a cabo el mismo ejercicio para el caso en que la propuesta se considere bajo una regla de apertura. Posteriormente, resuelva el mismo ejercicio para ambos tipos de regla (utilizando una línea punteada en los dos ejes ya creados). Asuma que la legislatura opera sobre el principio de “presupuesto base cero”, de manera que si no se aprueba una ley en esta sesión, la política se revertirá a  $BC = 0$ .

¿Cuál es el impacto del “presupuesto base cero” bajo una regla de cierre? En promedio, ¿están los equilibrios más lejos o más cerca de la mediana de la legislatura? ¿Qué sucede con la regla de apertura?

GRÁFICA V.18



6. Una legislatura con tres grupos, similar a la que se muestra en la gráfica V.7, está intentando llegar a un acuerdo en un asunto que tiene dos dimensiones políticas. La legislatura utiliza la regla de la mayoría, y los bordes de indiferencia son circulares. Suponga que los grupos 2 y 3 llegan a un acuerdo donde 3 obtiene su política ideal en la dimensión horizontal y el resultado en la dimensión vertical está a un tercio de la distancia moviéndose del punto ideal de 2 hacia el de 3. Dibuje los conjuntos “preferidos a” para 2 y 3, y muestre que existen otros posibles acuerdos entre 2 y 3 que serían más favorables para ambos. Considere el conjunto de acuerdos que 2 y 3 podrían lograr y no pueden cambiarse sin perjudicar a uno u otro grupo. ¿Cómo se ve este conjunto? Dicho conjunto es conocido como la “curva de acuerdos” para los grupos 2 y 3. Dibuje la curva de acuerdos para todas las otras coaliciones mayoritarias posibles. ¿Es alguno de los puntos en estas curvas de acuerdos un punto con un conjunto ganador vacío bajo la regla de la mayoría?

Ahora suponga que la legislatura opera bajo la regla de unanimidad. Si el *statu quo* se encuentra en el punto de acuerdo entre 2 y 3 descrito anteriormente, ¿sería posible para los tres grupos encontrar una propuesta más benéfica para todos? ¿Qué sucede si el *statu quo* se encuentra, más bien, en el punto ideal de 2 en la dimensión horizontal y a la mitad de la distancia entre los puntos ideales de 2 y 3 en la dimensión vertical? ¿Qué propuestas tienen conjuntos ganadores vacíos cuando se utiliza la regla de unanimidad? ¿Contradice la existencia de dichos conjuntos el teorema del caos de McKelvey?

7. Asuma que un cuerpo de votantes tiene cinco miembros: *A*, *B*, *C*, *D* y *E*. Cada uno tiene puntos ideales en un espacio de dos dimensiones dados por *A*: (1,4), *B*: (4,4), *C*: (2,2), *D*: (1,1) y *E*: (2,1), donde la primera coordenada indica la política ideal de cada individuo en la dimensión *X* y la segunda indica la política ideal de cada individuo en la dimensión *Y*. Asuma, además, que cada miembro prefiere un resultado cercano a su punto ideal por sobre uno que se encuentra más alejado. Siempre se vota por pares de plataformas *X*-*Y*, de manera que todas las propuestas se hacen en forma de

pares ordenados  $(x, y)$ . ¿Existe un equilibrio si el cuerpo utiliza la regla de la mayoría?

Suponga ahora que se designa al jugador  $B$  como el único formulador de la agenda. Si el *statu quo* se encuentra en el punto ideal de  $C$ , ¿es posible para  $B$  construir una agenda que conduzca eventualmente a su propio punto ideal bajo la aprobación del cuerpo legislativo entero? En caso de que sí, construya dicha agenda (puede asumir que todos votan de manera sincera y que el formulador de la agenda puede siempre persuadir a los legisladores que muestran indiferencia entre dos pares ordenados para que voten por el que él prefiere). ¿Qué teorema ilustra esta situación?

8. Es posible que el aforismo político más famoso pertenezca a Otto von Bismarck: “La política es el arte de lo posible”. Haga un comentario al respecto, haciendo referencia al teorema del votante mediano de Black, el teorema del caos de McKelvey y la discusión de reglas legislativas (especialmente el caso V.2).

9. Esta pregunta requiere que considere la relación entre el teorema de Arrow y el teorema del caos de McKelvey. ¿Acaso las intransitividads grupales que motivaron las ideas de Arrow ocurren en los contextos multidimensionales y con la regla de la mayoría que asume McKelvey? ¿Está vinculado el mensaje de McKelvey de que “cualquier cosa puede suceder” con cualquiera de las lecciones del teorema de Arrow? ¿Tener control sobre el orden del día otorga la habilidad de determinar el resultado en el mundo de Arrow? ¿Sucede esto en todos los casos? Desarrolle algunos breves ejemplos con tres personas y tres resultados para mostrar que los resultados perversos del modelo espacial multidimensional pueden ocurrir, aunque no siempre, en el mundo discreto de Arrow.

10. Anthony Downs utilizó la lógica de toma de decisiones en una dimensión articulada por primera vez por Duncan Black para entender la política en la “comisión” más grande que se puede imaginar: el electorado. Señaló que si sólo existieran dos partidos, y si los políticos con puntos de

vista extremistas tuvieran pocos incentivos para formar partidos propios, entonces las promesas y plataformas electorales de los dos partidos serían muy similares.

- a) ¿Por qué sucede esto? ¿Cómo se sigue dicha conclusión del teorema del votante mediano de Black?
- a) Downs asume que los políticos sólo están interesados en ganar puestos electorales. Si los políticos tienen preferencias de política pública propias, ¿existe un resultado diferente (*i. e.* algo que no sea convergencia)? ¿Bajo qué circunstancias sucede esto?
- a) ¿Qué otros supuestos de Downs acerca del número de candidatos, el comportamiento electoral o las dimensiones del espacio podrían explicar las aparentes diferencias entre las plataformas partidarias en Estados Unidos y otros lugares?

1 Recuérdese que “ $i \in G$ ” significa “el elemento  $i$  del conjunto  $G$ ”, donde  $i$  representa a cualquiera de los cinco directores del banco.

2 Incluiremos el punto final de este conjunto en el conjunto de tasas preferidas a  $y$ , aun cuando, técnicamente hablando, el punto final es una alternativa que el miembro del grupo clasifica en el mismo nivel de utilidad que  $y$ .

3 En la notación matemática de conjuntos, podemos representar esos puntos comunes como la intersección de los dos conjuntos preferidos a  $y$ :  $P_4(y) \cap P_5(y)$ . (El símbolo  $\cap$  es el de la “intersección”, por lo que  $A \cap B$  significa “los puntos que pertenecen tanto al conjunto  $A$  como al conjunto  $B$ ”).

4 En la gráfica V.3, resulta que los miembros de sólo una de las dieciséis mayorías,  $\{3, 4, 5\}$ , tienen conjuntos  $P_i(y)$  coincidentes. Los miembros de las restantes quince mayorías (listadas en el cuadro V.1) no están de acuerdo en ningún punto que prefieran conjuntamente a  $y$ . En consecuencia,  $V(y) = P_3(y) \cap P_4(y) \cap P_5(y)$ .

5 La mediana de un conjunto ordenado de izquierda a derecha es un punto tal que al menos la mitad de los puntos está a su derecha y al menos la mitad de los puntos está a su izquierda.

6 Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos exige que el Senado tenga un número par de miembros, pero establece un procedimiento para romper empates. El vicepresidente de Estados Unidos, quien actúa como presidente del Senado, puede votar sólo en caso de empate. De manera similar, las reglas permanentes de la Cámara de Representantes prevén una regla para romper los empates que estipula que una moción se rechaza si no logra obtener más votos a favor que en contra, es decir, pierde en caso de empate.

7 Por lo general, cuando se divide una cantidad fija entre  $n$  categorías (o personas), sólo se necesitan  $n - 1$  dimensiones para desplegar los resultados.

[8](#) Si el monto del presupuesto se fijara por adelantado, entonces, dados el argumento del párrafo anterior y la nota, sólo necesitaríamos una dimensión, digamos, dinero para la defensa. Una vez establecido esto, el dinero para los otros programas nacionales queda estrictamente determinado: es lo que resta. Cuando el presupuesto no ha sido determinado por adelantado, entonces necesitamos ambas dimensiones para desplegar todos los resultados.

[9](#) Éste es el más simple de los marcos multidimensionales, en el que el espacio de políticas públicas es bidimensional y las preferencias se miden mediante la distancia. Ahí las curvas de indiferencia serán círculos centrados en el punto ideal del legislador. En un marco con más de dos dimensiones, las “curvas” de la indiferencia serán esferas; o con cuatro o más dimensiones serán hiperesferas. Una segunda clase de complejidad, que aplica tanto en la situación bidimensional (la más simple) como en las situaciones de más dimensiones, consiste en permitir que las preferencias se relacionen con la distancia, pero de una manera más compleja. Una dimensión de la política puede ser “más importante” para un legislador que otra. Así, el movimiento que lo aleje de su punto ideal a lo largo de una dimensión tendrá un efecto más marcado en sus preferencias que un movimiento idéntico a lo largo de la otra dimensión. Dicho de otra manera, en este ejemplo, las preferencias descienden con la distancia *ponderada* a partir del punto ideal (donde las ponderaciones reflejan el peso de cada dimensión para el legislador). En ese ejemplo, las curvas de la indiferencia ya no serían círculos, sino elipses. Dichas complejidades son interesantes, pero aquí me apegaré a la formulación más básica.

[10](#) Cuando decimos que un resultado “generaliza” otro, queremos decir que este último es un caso especial del primero. Así, el resultado de Black del votante mediano es la versión unidimensional del teorema de Plott, en la que el punto ideal del votante mediano es el punto sobresaliente y los pares de puntos ideales de los votantes, uno a cada lado de la mediana, están distribuidos en torno a él en simetría radial.

[11](#) La sensibilidad es un poco menos severa cuando el número de votantes es par. En ese caso, el punto sobresaliente no es el punto ideal de un votante. Es posible tener algunos desplazamientos de los puntos ideales de los votantes sin que ello perturbe el hecho de que el conjunto que vence al punto sobresaliente sea vacío.

[12](#) Debemos señalar que los miembros de cada coalición de mayoría de este ejemplo votan a ciegas por sus preferencias, como corderos que siguen el cencerro al matadero. Los legisladores parecen suave arcilla en manos del astuto formulador de la agenda, el legislador 3. En el siguiente capítulo dotaremos a los “seguidores” de cierta complejidad mediante la cual podrán controlar a su “líder”.

[13](#) En muchas ciudades es aún más sorprendente el que se establezcan decenas de distribuidoras de automóviles a lo largo de un corto trecho de una vía pública importante (en Boston, por ejemplo, hay más de treinta competidores en la llamada Automile).

[14](#) Para quienes son demasiado jóvenes para recordarlo, Vincent Lombardi fue el legendario entrenador de fútbol americano de los Empacadores de Green Bay y, al final de su carrera, de los Pieleros de Washington. Para Lombardi, nada era más importante que ganar. Aunque no es precisamente un imperativo que eleve el espíritu, la máxima de Lombardi es una muy buena definición inicial de lo que se requiere para lograr el éxito en la política nacional de la mayoría de los países, el mundo de los negocios y la Liga Nacional de Fútbol Americano.

[15](#) Dadas dos posiciones de los candidatos, digamos  $\alpha$  y  $\beta$  en  $[1, 100]$ , donde  $\alpha$  está a la izquierda de  $\beta$ , el punto medio es  $(\alpha + \beta)/2$ . El candidato situado en  $\alpha$  recibe los votos de todos los votantes con puntos ideales a la izquierda de ese punto medio, mientras que el candidato situado en  $\beta$  obtiene los

votos de todos los votantes con puntos ideales a la derecha del punto medio. Los votantes cuyo punto ideal coincide con el punto medio son indiferentes entre los dos candidatos, puesto que las posiciones de éstos se encuentran a la misma distancia de su punto ideal. Estos últimos lanzan una moneda al aire para decidir por quién votar.

[16](#) Si ocurriera que  $I$  estuviese a la derecha del punto mediano de la distribución de votantes, entonces  $D$  mejoraría sus votos apretándose contra  $I$  por su lado izquierdo, con lo que obtendría la mayoría de los votos.

[17](#) En realidad, una posición es vulnerable si la posición del oponente está más cerca de la mediana. La posición más cercana a la mediana gana más de la mitad de los votos.

[18](#) Desde luego, si los políticos están muy bien informados respecto a las preferencias de los votantes, no necesitan proceder de manera tentativa hacia la mediana saltando o con acercamientos. En lugar de ello, pueden desplazarse directamente hasta ella.

[19](#) Obsérvese que la razón fundamental no es que la mediana esté “donde están los votantes”. Sin duda alguna, ello puede ser cierto: en muchas circunstancias, la mediana del espectro está donde se encuentran las preferencias de la mayoría de las personas y los números se hacen cada vez más pequeños a medida que uno se desplaza hacia los puntos más extremos de la distribución. Pero volvamos a la gráfica V.11 y supongamos que los extremos son los más abundantes, esto es, supongamos que los tipos 1 y 5 tienen 250 votantes cada uno, los tipos 2 y 4 tienen 62 votantes cada uno y el tipo 3 está constituido por un solo votante. ¿Sería diferente en este caso la lógica de Downs que hemos descrito antes? Creemos que no. La fuerza centrípeta es la misma, aun cuando el “centro” sea ¡el menos poblado de votantes!

[20](#) Tal vez podría interesar al lector saber que el libro de Downs tuvo su origen como tesis de doctorado en economía en la Universidad de Stanford, donde uno de los miembros del jurado dictaminador fue Kenneth Arrow. Noten que la teoría de Downs tenía, por un lado, ciclos e inestabilidad al estilo del teorema de Arrow y, por el otro, su opuesto: configuraciones partidistas estables. Su investigación buscó dar sentido a esas cuestiones aparentemente incompatibles y lo logró gracias a la cualidad del pico único.

[21](#) El lector interesado en el tema puede consultar un resumen de la mayoría de esas investigaciones en Shepsle (1991).

[22](#) El lector interesado puede encontrar un resumen de la extensa bibliografía al respecto en los dos volúmenes siguientes: Enelow y Hinich (1984); Enelow y Hinich (1990). Una reseña más reciente es “Economic Models of Elections”, escrita por Dewan y Shepsle (2011).

[23](#) En 1968, Wallace participó del lado derecho porque, dijo, “no existe absolutamente ninguna diferencia” entre el demócrata Hubert Humphrey y el republicano Richard Nixon.

[24](#) Tanto Anderson como Perot buscaron captar el centro, el cual creían había sido abandonado por Carter y Reagan en 1980 y por Clinton y Bush en 1992, respectivamente.

[25](#) Esto puede demostrarse de la siguiente manera: suponga que  $x_m$ ,  $x$  e  $y$  son todos puntos de la dimensión y que  $x_m \leq x \leq y$ . El legislador  $m$  claramente prefiere  $x$  a  $y$ . Pero entonces también lo hace cada uno de los legisladores a la izquierda de  $m$ . Juntos, esos legisladores constituyen una mayoría, por lo que una mayoría prefiere  $x$  a  $y$ . De forma similar, por las mismas razones, si  $y \leq x \leq x_m$ , entonces tanto  $m$  como una mayoría (todos los legisladores a la derecha de  $m$ ) prefieren  $x$  a  $y$ . En consecuencia, hemos demostrado que, siempre que  $x$  e  $y$  estén del mismo lado de la mediana, una

mayoría estará de acuerdo con las preferencias del votante mediano. Supóngase, entonces, que  $x \leq x_m \leq y$  y que  $m$  prefiere  $x$  a  $y$ . Piénsese en la legisladora justo a la izquierda de  $m$ ; su punto ideal se encuentra más cerca de  $x$  y más lejos de  $y$  que lo que estaba el punto ideal de  $m$ . Por lo tanto, si  $m$  prefiere  $x$  a  $y$ , con toda seguridad ella también lo hará. Pero entonces, también lo harán todos los otros votantes a la izquierda del punto ideal de  $m$  y, una vez más, todos juntos constituyen una mayoría. Esto establece que una mayoría siempre está de acuerdo con las preferencias del votante mediano.

[26](#) En algunas circunstancias, la política correspondiente del *statu quo* no se mantiene en su lugar, a menos que la legislatura emprenda una acción positiva para mantenerla. Si la legislatura no logra hacer nada, entonces el *statu quo* regresa a alguna política específica (conocida, de manera bastante natural, como el punto de restablecimiento). Lo anterior es cierto, por ejemplo, en los reglamentos que poseen disposiciones de vigencia limitada, ejemplo que exploramos más adelante, en el caso V.1.

[27](#) Una variación de esta “regla de terminación” es permitir que en cualquier momento pueda hacerse una moción para cerrar el pleno a nuevas mociones (en otras palabras, una moción para hacer una votación final y después levantar la asamblea, al menos en lo que respecta al asunto que se esté tratando).

[28](#) Por “facultad de custodio de la agenda” traduzco lo que en inglés se denomina *gatekeeping agenda power* [Nota del traductor].

[29](#) Como supusimos que las preferencias de los legisladores se basan en la distancia, sabemos que el legislador  $m$  prefiere a  $x^0$  todos los puntos que se encuentren más cerca de  $x_m$  que  $x^0$ , lo cual determina el conjunto  $P_m(x^0)$  mostrado en la gráfica V.14.

[30](#) Como en este caso trabajamos con el modelo unidimensional, únicamente nos interesa el ideal mediano de una sola comisión. En los contextos multidimensionales, donde hay muchas jurisdicciones en las que se arreglan las dimensiones del espacio de la agenda política, necesitaríamos conocer las preferencias políticas de las diferentes comisiones, cada una responsable de su paquete de cuestiones políticas. En la cuarta parte desarrollaremos más este tema.

[31](#) La definición clásica de este resultado, además de la explicación de algunas de sus consecuencias políticas, se encuentra en Romer y Rosenthal (1978).

[32](#) El lector puede tratar de ver qué ocurre a medida que  $x^0$  se modifica en los casos 2 y 3.

[33](#) Un procedimiento alternativo consistiría en permitir una enmienda a una moción, después de que la comisión la ha presentado, y votarla directamente. La moción vencedora permanecería abierta al pleno de la asamblea y estaría sujeta a otra enmienda. El proceso continuaría hasta que ya no hubiera más enmiendas posibles, después de lo cual se llevaría a cabo una votación final entre la alternativa que hubiera resultado victoriosa y el *statu quo*.

[34](#) En particular, estamos suponiendo que todos votan por sus preferencias sinceramente, en vez de votar estratégicamente (un supuesto que explicaré y relajaré en el capítulo siguiente).

\* En realidad, una mayoría legislativa es indiferente entre  $x^0$  y  $x^*$ . Supongo que un votante indiferente vota por la moción propuesta al pleno de la asamblea (alternativamente, la comisión podría proponer un punto justo a la izquierda de  $x^*$ , lo que garantizaría una mayoría absoluta).

\*\* La comisión podría desplazar una propuesta hacia algún punto a la derecha de  $x^0$ , pero sería derrotada, por lo que bien podría mejor no molestarse y mantener cerrado el orden del día, en

particular si la molestia tuviese algún costo. Por otra parte, si algún grupo de presión externo se sintiere alentado por el hecho de que la comisión diese al menos una buena pelea y recompensara en consecuencia a la comisión, entonces esta última podría desear “molestarse” (aunque el resultado permanecería sin cambios:  $x^0$  se mantendría en su lugar).

\* En el mundo anglosajón se conoce a estas disposiciones como *sunset provisions*, literalmente, “disposiciones crepusculares”. Dicha metáfora sugiere que “se pondrá el sol” sobre la disposición si los legisladores no la renuevan [Nota del traductor].

\* En inglés al “cabildero” se le conoce como *lobbyist* [Nota del traductor].

\*\* Véase Mansbridge (1986).

\*\*\* Véase Anderson y Einstein (1993).

## Capítulo VI. Comportamiento estratégico: Sofisticación, tergiversación y manipulación

**E**n nuestros modelos de decisión social y espacial de adopción de decisiones, los electores votan por sus preferencias. Para algunos, ésta es la esencia del comportamiento racional. Para otros, no obstante, la racionalidad es más sutil y matizada: entraña hacer lo mejor que se puede con lo que se tiene. Lo cual requiere, en ocasiones, realizar acciones estratégicas: estratagemas, inversiones, sacrificios y retiradas. Esa clase de racionalidad está comprendida, por ejemplo, en la ética protestante del trabajo, que fomenta que se postergue la gratificación inmediata con el propósito de cosechar los rendimientos posteriores. Algunos podrían afirmar que, por alguna razón perversa, a los protestantes “les gusta” la gratificación diferida. Sin embargo, una visión alternativa es que su ética (una ética común a asiáticos, judíos y otros) refleja la decisión estratégica de lograr lo mejor en el largo plazo, luchando contra el cortoplacismo que representa la satisfacción de los deseos inmediatos. Y nuestros modelos necesitan reflejar esa posibilidad, puesto que el que no se logre tomar en cuenta la capacidad estratégica puede dar como resultado el desastre (como lo demuestra el caso VI.1). Este capítulo está dedicado a explicar con mayor detalle la multiplicidad de formas en que el pensamiento estratégico se pone de manifiesto.

### Caso VI.1

## Admisión escolar “ciega a las necesidades”

Una prestigiosa universidad (que dejaremos en el anonimato), con espíritu de generosidad y una preocupación genuina, estableció una política de admisión a posgrado en la que el solicitante no fuera afectado por su necesidad económica. Buscaba atraer a los mejores estudiantes de posgrado, independientemente de su falta de capacidad para pagar el costo de ese tipo de educación. Ahora bien, como cualquier otra organización, las universidades tienen que hacer frente a un gran número de posibilidades y a una limitada cantidad de recursos con los cuales conseguirlas. Cada grupo de primer año de una facultad tenía que tener un número límite de estudiantes y, para lograrlo, cada facultad recibía un presupuesto fijo para gastarlo en los estudiantes de posgrado. Como veremos más adelante, la escasez financiera y la “ceguera a las necesidades” compiten al margen, en ocasiones con consecuencias funestas.

El procedimiento de admisión funciona así. Primero, el solicitante proporciona la información sobre su situación socioeconómica a la oficina central de la unidad de posgrado. De manera simultánea, el solicitante somete el material para la admisión (resultados de los exámenes de graduación, transcripciones de sus calificaciones en la licenciatura, recomendaciones de los maestros, ensayos, etcétera) a la facultad en la que está interesado, pero no la información socioeconómica (que fue entregada a la unidad de posgrado). Así, la facultad, ignorante de las necesidades financieras del candidato, elabora un orden preliminar de categorías de solicitantes, junto con una línea límite bajo la cual quedan los rechazados. La facultad envía la lista preliminar a la unidad de posgrado, la cual anota junto al nombre de cada candidato un estipendio financiero mínimo que la facultad debe ofrecer. Las facultades, claro, pueden hacer ofertas más altas, pero no pueden admitir a un estudiante y hacerle una

oferta menor; ésa es la regla. El estipendio mínimo es la admisión ciega a las necesidades que indica el monto del subsidio que se requiere para otorgar al candidato una situación financiera que le permita asistir a la unidad de posgrado. Esta última transmite las órdenes para proceder a la facultad, que ahora tiene una segunda oportunidad. Dado su limitado presupuesto y su deseo de tener una clase de estudiantes de primer ingreso de tan alta calidad como el presupuesto lo permita, ahora que ya conoce el precio mínimo que debe pagar con sus escasos recursos, puede reconsiderar a los que ya ha admitido. Por ejemplo: un estudiante especialmente necesitado y clasificado en el lugar número 25 puede requerir, por mandato de la unidad de posgrado, 20 000 dólares de subsidio. Por otra parte, los candidatos números 12 y 13 pueden estar menos necesitados, pero, el razonamiento de la facultad es: si tomamos los 20 000 dólares del número 25 (y, por lo tanto, elegimos no admitirlo) y los usamos para “elevar” las ofertas que hicimos a los candidatos 12 y 13, tendremos más probabilidades de atraer a dos estudiantes de nivel superior.

La admisión ciega a las necesidades, relega sin desearlo a estudiantes con más necesidades económicas que no alcanzan un nivel alto (aunque se encuentren claramente sobre la línea límite). Una facultad con visión estratégica cuenta con fuertes incentivos para reasignar lo que habría tenido que gastar en esos estudiantes a otros candidatos de las categorías altas (posiblemente no necesitados) para mejorar las probabilidades de que estos últimos acepten su oferta.

La admisión escolar ciega a las necesidades es un noble esfuerzo, como lo es, también, la producción de la excelencia en la educación de posgrado. En el caso anterior, los administradores de la universidad debieron haber diseñado un esquema con el que se lograra que, al aplicar la admisión sin discriminación financiera, se tomara en cuenta la posibilidad de que otras

personas de las que dependen —esto es, los profesores que participan en los comités de admisión de las facultades— pudieran no compartir sus propósitos en la misma medida. Obviamente, en el esquema antes descrito, no se incluyó nada que impidiera las maniobras estratégicas que tuvieron el efecto de debilitar los nobles propósitos. Alguien no estaba viendo hacia adelante; alguien falló en su intento por prever.

## VI.1. PREVISIÓN RACIONAL

En la política es fundamental ver hacia delante, anticipar, ejercer la prudencia y la previsión. El mundo de la política está lleno de propósitos, algunos nobles y algunos innobles, algunos en competencia y otros complementarios. Los actores racionales que buscan mejorar sus expectativas de alcanzar aquello que buscan deben pensar de manera estratégica. Uno de los principios fundamentales para pensar estratégicamente es ver antes de saltar.<sup>1</sup>

Pensar estratégicamente no siempre es fácil. Considérese una legislatura de tres personas, cada uno de cuyos miembros quiere un aumento salarial.<sup>2</sup> Pero son conscientes de que los ciudadanos no estarán contentos con un representante que vote por aumentar su salario. Así, el mejor de todos los mundos posibles para el legislador *i* es que los otros dos legisladores voten a favor del aumento salarial, con lo cual la propuesta sería aprobada, a pesar de que él votase en contra. En ese caso, él no disgustaría a sus votantes, pero ¡recibiría el dinero extra de todos modos! El peor de todos los casos, por supuesto, sería que *i* votase a favor, pero que la moción para incrementar el salario legislativo fuera rechazada. Las otras dos posibilidades caen en medio y los tres legisladores piensan exactamente de la misma manera sobre el asunto. Es decir, ordenan los resultados por categoría (aprobación y voto en contra) *P* (aprobación y voto a favor) *P* (rechazo y voto en contra) *P* (rechazo y voto a favor).

Ahora bien, está a punto de pasarse lista. A cada legislador se le pedirá que haga una declaración pública sobre la moción para aumentar sus

ingresos. Y, como es una lista, presenta a los legisladores en orden alfabético:  $i$  primero, después  $j$  y, finalmente,  $k$ . Suponga el lector que es el legislador  $i$ . ¿Cómo votaría? Reflexione en su respuesta y escríbala en un trozo de papel antes de seguir adelante.

El autor ha hecho esta prueba a muchas generaciones de estudiantes. La respuesta típica que he recibido es que el legislador  $i$  debería votar sí. El razonamiento que esgrimen es el siguiente:

No sé cómo votarían después  $j$  y  $k$ . Y, en virtud de que no sé, supongo que es igualmente probable que cada uno vote en un sentido o en el otro. Esto significa que hay 50 por ciento de probabilidades de que dividan sus votos, con lo que harían que el mío fuera el decisivo. Así que es mejor que vote sí, con lo que aseguraré el resultado que prefiero en segundo lugar, en lugar de que vote no y termine con el resultado que prefiero en tercer lugar.

La anterior no es una posición muy bien pensada. El estudiante cuyo razonamiento hemos reproducido no ha hecho previsiones y no ha tomado en cuenta que el comportamiento real del legislador  $i$  afectará lo que hagan  $j$  y  $k$ .<sup>3</sup>

La manera de pensar en el problema es ponerse primero al final del proceso —en los zapatos de la legisladora  $k$ — e imaginarlo a la inversa. En realidad, sólo hay tres circunstancias que  $k$  tiene que considerar (dos votos en contra, dos votos a favor o una votación dividida) y, en cada una de ellas, sus preferencias le proporcionan un consejo claro de cómo proceder. Si la han antecedido dos votos en contra, entonces definitivamente votará en contra. Si la han precedido dos votos a favor, entonces, una vez más, definitivamente votará en contra. Si la votación está dividida, entonces su voto es decisivo y definitivamente votará a favor. En cada contingencia, sabemos definitivamente cómo votará  $k$  (el lector, o lectora, puede convencerse de ello consultando el orden de preferencias dado varios párrafos antes).

El legislador  $j$ , quien vota en penúltimo lugar, puede, en especial, predecir con certidumbre cómo votará  $k$  (¡siempre que  $k$  haga lo que debe hacer!). Suponga que, cuando le llega el turno de votar,  $i$  ya votó a favor. Entonces  $j$  sabe que si vota a favor, el proyecto de ley será aprobado; y dado

lo anterior,  $k$  —cuyo voto no cambiará las cosas— votará en contra y ése será el mejor resultado para ella. Por otra parte, si  $j$  vota en contra, el proyecto será aprobado de todos modos porque  $k$  se verá forzada a votar a favor, y ese será el mejor resultado para  $j$ . Lo que hemos supuesto hasta ahora es que si  $i$  vota a favor, entonces  $j$  puede darse el lujo de votar en contra y forzar a  $k$  a votar a favor: en ese caso el proyecto de ley será aprobado,  $i$  y  $k$  obtendrán el resultado que prefieren en segundo lugar y  $j$  obtendrá el resultado que prefiere en primer lugar.

Pero, ¿qué pasaría si  $i$  decide votar en contra? Puede anticiparse, puesto que ha deducido cómo reaccionarán los otros. El legislador  $i$  sabe que, después de que vote en contra, el proyecto de ley será rechazado si  $j$  vota en contra, sin importar lo que haga  $k$ . Por otra parte, si  $j$  vota a favor, ello provocará una votación dividida y forzará a  $k$  a votar a favor también. En este caso, se ha logrado arrinconar al legislador  $j$ , quien, aunque renuente, se verá forzado a votar a favor para lograr su segunda alternativa, en vez de votar en contra provocando el rechazo del proyecto de ley y obteniendo su peor resultado. Ahora ya sabemos lo que debe hacer  $i$ . Al votar en contra, fuerza a los otros dos legisladores a llevar la carga de aprobar el proyecto de ley de aumento salarial.

## Caso VI.2

### Dilemas del aumento del salario legislativo

El examen de algunos casos reales de aumento de la nómina de los legisladores nos proporciona evidencia anecdótica de una lógica muy similar a la descrita en esta sección. La idea básica es que los legisladores quieren votar en contra si su voto no es pertinente al resultado y a favor únicamente si su voto es decisivo para el resultado. En 1990, el Senado de Estados Unidos debatía un importante proyecto de ley para reformar la nómina del Congreso. El senador Daniel Patrick Moynihan, representante

demócrata por Nueva York, presentó una modificación al proyecto de ley para aumentar la nómina. Un informe describió la escena de la siguiente forma:

Cuando los opositores estaban a punto de derrotar la modificación con un empate, Moynihan se puso de pie en el corredor central de la cámara y, con las manos extendidas, suplicó: “¡Una votación más!”. Riendo, Frank H. Murkowski, republicano por Alaska, cambió su voto para apoyar a Moynihan, y provocó que la cuenta final fuera 51 votos a favor y 49 en contra (*Congressional Quarterly Almanac*, 1990).

Aunque no contamos con pruebas directas, sospechamos que en las primeras votaciones el senador Murkowski creyó que votar en contra forzaría a otros a lograr que el proyecto de ley fuera aprobado y, así, que él se saldría con la suya y también resultaría beneficiado. Sólo cambió el sentido de su voto cuando éste se volvió esencial.\*

Una situación semejante tuvo lugar en 1992, cuando el Senado estaba considerando una enmienda para transferir fondos de los proyectos militares a la investigación sobre el cáncer de mama. Los senadores se mostraban renuentes a romper las medidas de seguridad establecidas entre el gasto para la defensa y el gasto en otros proyectos nacionales, pero también temían verse atrapados en el lado perdedor de una cuestión como el cáncer de mama, dada la importancia de las cuestiones relacionadas con la mujer en 1992. Si la enmienda sobre el cáncer de mama iba a ser aprobada de todos modos o si era seguro que sería rechazada, cada senador y senadora querría que quedara registrado que había votado a favor. Sólo si su voto fuera el decisivo, tomaría en consideración otro comportamiento. La situación generó un “dilema de aumento de la nómina”. La escena en el pleno del Senado, como la describió el diario *The Washington Post*, demuestra nuestro argumento:

Cuando los votantes a favor del proyecto de ley tenían todo bajo control [esto es, cuando estaban seguros de que la enmienda sería aprobada],

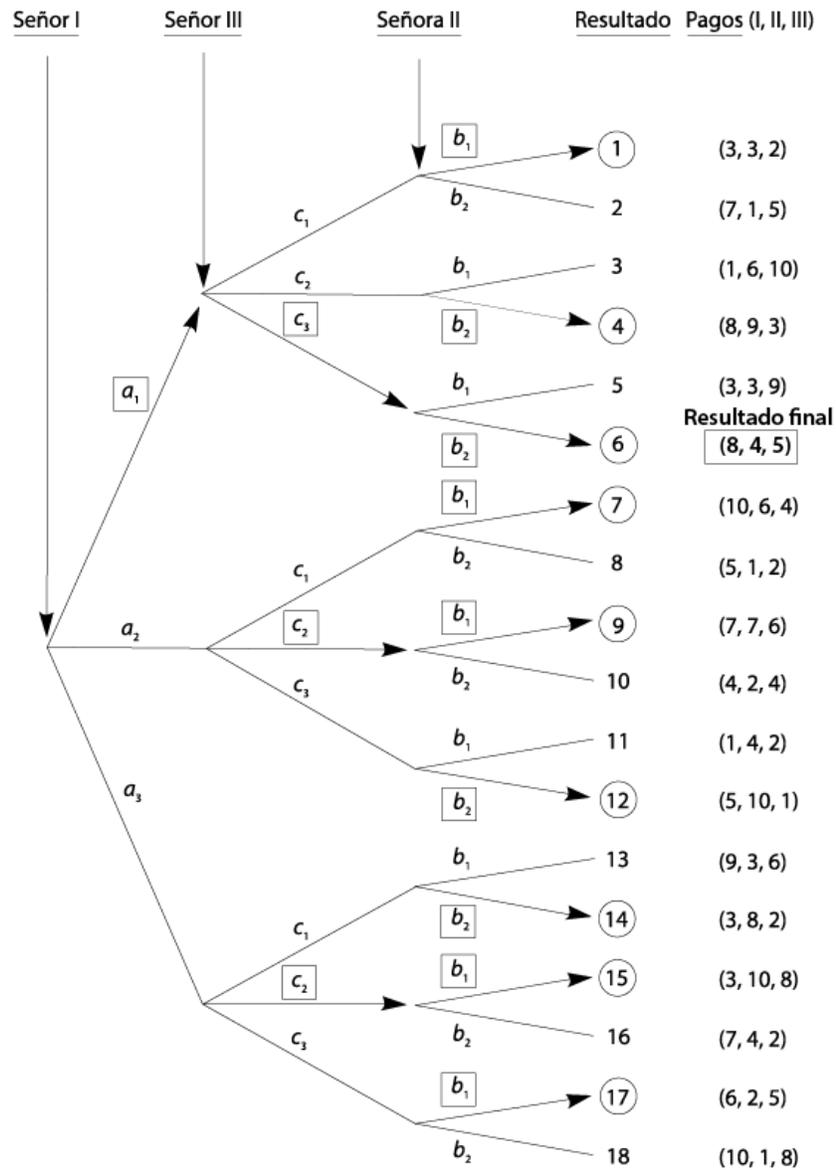
algunos senadores comenzaron a llegar a raudales al pleno para modificar su voto en contra por un voto a favor. Entonces se oyó al líder de la minoría republicana, Robert J. Dole, de Kansas, que urgía al guardarropa de los republicanos para que alertara a los ausentes a que se apresuraran. Una cuenta extraoficial mostró que 28 senadores, entre ellos Dole, modificaron su voto. Algunos otros esperaron hasta el último minuto antes de emitir su voto favorable a la propuesta (Dewar, 1992).

Éstos, de ninguna manera, son casos únicos. Prendan el canal *C-SPAN* para ver más ejemplos de diputados cambiando su voto a última hora para asegurarse de que están del lado “correcto” de un tema. ¡Es un espectáculo que lleva a la expresión “ser políticamente correcto” a otro nivel!

El pensamiento estratégico o la previsión racional son términos generales para el tipo de cálculo que he descrito. Entrañan una lógica que aprovecha la estructura secuencial para la toma de decisiones. Esta lógica implica, irónicamente, mirar hacia adelante razonando hacia atrás. De hecho, el método exacto se denomina *inducción hacia atrás* y funciona como se explica a continuación. Abordemos una situación genérica como la representada en el esquema VI.1: hay tres individuos que deben adoptar una decisión colectiva (no del todo distinta al ejemplo anterior sobre el aumento de la nómina legislativa), revelando cada uno por turnos su selección individual. Para complicar las cosas un poco, supongamos que el señor I y el señor III tienen cada uno tres alternativas disponibles en su “conjunto de acciones”,  $\{a_1, a_2, a_3\}$  y  $\{c_1, c_2, c_3\}$ , respectivamente. Mientras tanto, la señora II sólo tiene dos alternativas en el suyo,  $\{b_1, b_2\}$ . Además, hay un cuarto jugador ficticio, un andrógino conocido como “suerte”, al que vamos a identificar como el jugador 0. En el esquema VI.1, la “suerte”, o el jugador 0, juega primero. Su única responsabilidad es seleccionar el orden en el que los otros jugadores juegan. De las seis jugadas posibles que 0 puede hacer, suponemos que elige el orden I, III, II. Ahora comienza el “juego”.<sup>4</sup>

Uno de los resultados de esta circunstancia social tiene su origen en el hecho de que los tres participantes elijan dentro de sus conjuntos de acciones. Existen dieciocho posibilidades diferentes (resultado del producto de las tres decisiones posibles del señor I, las dos decisiones posibles de la señora II y las tres decisiones posibles del señor III). El método de la inducción hacia atrás comienza con el jugador que juega al final, en este caso la señora II. Cuando llegue su turno de decidir, se encontrará en uno de nueve puntos de decisión (son los nueve nodos de la tercera jugada que se alinean abajo del nombre de la señora II). En cada nodo se plantea la decisión entre dos resultados finales, los cuales quedan determinados una vez que escoge entre las dos alternativas de su conjunto de acciones. La señora II no tiene que hacer nada elaborado: una vez que sepa a cuál de los nueve nodos ha llegado el proceso, determinado por las decisiones de los otros jugadores, elegirá la alternativa que produzca el resultado que prefiera más.<sup>5</sup> En el nodo de hasta arriba, por ejemplo, elegirá  $b_1$  o  $b_2$ , dependiendo de cuál resultado le guste más, si el 1 o el 2. Lo mismo aplica a cada uno de los otros ocho nodos en los que podría tener que adoptar una decisión. Sin molestarnos en anotar los órdenes de preferencias completos de los tres jugadores, simplemente indicamos los beneficios de estos últimos en el esquema VI.1. Por ejemplo, si prevalece el resultado 1, entonces el señor I recibe una ganancia de 3; la señora II una ganancia de 3; y el señor III una ganancia de 2. Suponemos, y esto es muy importante, que los tres jugadores saben cuáles son los beneficios de unos y otros.

## ESQUEMA VI.1



Por cada combinación de decisiones de I y III, la señora II tiene una decisión entre dos resultados, dependiendo de si elige  $b_1$  o  $b_2$ . Pusimos en un cuadrado la decisión que adoptará por ser la más favorable y, en un círculo, el resultado de cada par que se obtendrá.

El señor III es el penúltimo jugador. Sabe que se encontrará en uno de tres nodos de decisión, dependiendo de la decisión previa del señor I. Valiéndose de su previsión —es decir, del conocimiento de cómo decidirá la

señora II en cada una de sus oportunidades de decisión subsecuentes, dadas sus preferencias sobre los resultados finales— puede determinar cómo debe decidir acorde a sus propias preferencias sobre dichos resultados. Ciertamente, ya puede borrar de su mente a la señora II y reemplazar el criterio nominal de esta última después de que él decida con la decisión que sabe que ella adoptará realmente (las que ya pusimos en cuadrados). El señor III considera las decisiones en cuadrados de la señora II como *equivalentes estratégicos* de esos nodos. Así, en su nodo superior, el señor III conoce los resultados finales de cada una de las tres alternativas que le son disponibles en ese nodo. Si elige  $c_1$ , entonces se producirá el resultado 1; si elige  $c_2$ , será el resultado 4; si elige  $c_3$ , se producirá el resultado 6. Lo mismo ocurrirá en cada uno de los otros dos nodos de decisión para el señor III. Él tiene preferencias en cada uno de esos casos y, sin escribirlos de forma explícita, simplemente pongo dentro de un cuadrado su decisión óptima en cada uno de los nodos de decisión. El lector puede verificar que la decisión en el cuadrado en cada uno de los nodos de decisión posibles del señor III es la óptima para él, tomando en cuenta la decisión óptima subsecuente de la señora II.

Finalmente, llega el momento de que el señor I decida. Ya se encuentra en posición de suprimir los criterios tanto del señor III como de la señora II. Sabe con exactitud lo que harán en cada contingencia en que puedan encontrarse. Por lo tanto, sabe cuál será el efecto de cada una de las tres decisiones que puede adoptar. Y, así, para él es sólo cuestión de decidir cuál de los tres resultados es el que más le gusta.<sup>6</sup>

Al recorrer la estructura de árbol del juego mediante el método de la inducción hacia atrás, hemos determinado con precisión cómo se comportarían los actores estratégicos. Cada uno de ellos tomará en cuenta lo que ha precedido a su decisión, así como lo que pronostican que ocurrirá después de que haya adoptado su decisión. El resultado final de todo este ejercicio se denomina resultado *estratégico* o resultado *sofisticado*.<sup>7</sup>

En el resto de este capítulo analizaremos este concepto con mayor detalle. Pero, antes de seguir adelante, quiero destacar que ya hemos visto al

menos un ejemplo de comportamiento estratégico. En el capítulo anterior, el presidente de una comisión que funcionaba conforme a una regla de apertura en una legislatura unidimensional llevó a cabo una “inducción hacia atrás”. Se planteó la pregunta de qué pasaría si abría el orden del día y hacía una propuesta, y se llegó a la conclusión de que el comportamiento racional en el pleno llevaría a hacer modificaciones que finalmente producirían el resultado  $x_m$ . Por otro lado, el resultado final se mantendría en  $x^0$  si mantenía cerrado el orden del día. Su decisión de abrir el orden del día, entonces, dependía de su preferencia entre  $x_m$  y  $x^0$ . En consecuencia, escoger su propio escenario del orden del día se basó en la previsión. También vimos un ejemplo de fracaso en el ejercicio de ese tipo de previsión: los diseñadores de la unidad de posgrado de la política de administración sin discriminación financiera descrita en el caso VI.1 fallaron en usar la previsión, dando por hecho despreocupadamente que las facultades cumplirían sin dobleces con sus objetivos. Fracasaron al no darse cuenta de que los actores estratégicos persiguen objetivos en conflicto.

## Caso VI.3

### Historias sobre el veto presidencial

La facultad del presidente para vetar la legislación aprobada por el Congreso nos proporciona una oportunidad excelente para analizar el comportamiento estratégico y la inducción hacia atrás. Algunos analistas políticos han interpretado el hecho de que los presidentes sólo han recurrido al veto en pocas ocasiones como una señal de cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Desde ese punto de vista, el escaso uso del veto corresponde a un alto grado de armonía entre ambos poderes. Así, en su informe sobre el Estado de la Unión de 1994, el presidente Bill Clinton anunció orgullosamente el final de la parálisis gubernamental y el inicio de una nueva era de armonía entre los

poderes al señalar el hecho de que ni siquiera una vez había vetado alguna legislación aprobada por el Congreso durante 1993. Nuestro argumento, derivado de la inducción hacia atrás, sugiere que el presidente Clinton no tenía la lógica del lado de su argumentación. La razón es simple: la previsión racional nos dice que, con frecuencia, el Congreso debía modificar su comportamiento con el propósito de evitar el veto. Hacer esto es una medida de la previsión del Congreso, no una indicación de la armonía entre los dos poderes. En 1992, por ejemplo, se informó que el Senado había eliminado la partida para planificación familiar de un proyecto de ley de ayuda al exterior con el propósito de evitar el veto del presidente Bush (George H.W.).

¿Por qué permitir un veto presidencial si el Congreso puede preverlo y hacer ajustes en consecuencia? Una respuesta es de procedimiento: existe la posibilidad de una anulación. El Congreso puede anular el veto presidencial si, después de un veto, cada una de las cámaras vuelve a aprobar el proyecto de ley con una mayoría de más de dos tercios. En esas circunstancias, el Congreso puede seguir adelante sabiendo que ulteriormente puede superar los obstáculos presidenciales si necesita hacerlo. Esto lleva la cuestión a una etapa anterior, a saber, ¿por qué el presidente no ejerció la previsión racional para prever la anulación y, por lo tanto, abstenerse de recurrir al veto? Una segunda posibilidad, entonces, es la incertidumbre. El Congreso puede ignorar cómo reaccionaría el presidente a la legislación. El presidente puede ignorar que su veto será anulado.

A pesar de la posibilidad del veto y aun sin una anulación probable, todavía puede ser racional que el Congreso envíe un proyecto de ley al presidente. La política simbólica o electoral es una razón. Durante la administración de Bush, la presión pública llevó al Congreso a considerar una serie de proyectos de ley para reformar el financiamiento de las campañas. El resultado óptimo para cada congresista era votar a favor de los proyectos y con ello

apaciguar a sus electores, pero en realidad era para evitar tener que poner en práctica las reformas. La promesa de recurrir al veto hecha por el presidente Bush dio a los legisladores lo que querían. Según el diario *The Washington Post* (1993) el Congreso estaba “seguro de que el presidente Bush vetaría [los proyectos de ley] y que el veto no podría ser anulado; por lo tanto, se podía votar siguiendo los dictados de la conciencia”. En este caso, irónicamente, el veto presidencial era una señal de cooperación entre el Congreso y la Casa Blanca, no de conflicto.

La política partidaria también puede provocar que el Congreso envíe un proyecto de ley al presidente sabiendo que será vetado. En 1992, los deseos del Partido Demócrata de hacer creer que la Casa Blanca republicana era la fuente de la parálisis gubernamental, lo llevaron a presentar una serie de proyectos de ley sobre una gran variedad de temas —regulación de la televisión por cable, política de permisos por cuestiones familiares, clasificación de China como nación más favorecida— que fueron vetados por el presidente Bush, quien se vio forzado a ello por compromisos previamente adquiridos. Debido a que esos proyectos de ley eran populares entre la ciudadanía y a que mostraron a un Ejecutivo en desacuerdo con la legislatura, las acciones del presidente significaron un alto costo para él. En este caso, los vetos presidenciales fueron una señal de conflicto, no de cooperación, con el Congreso (Devroy, 1992).

Debería ser obvio que es muy poco lo que se puede inferir sobre el grado de conflicto o cooperación en una situación tan sólo observando el resultado. Un veto presidencial puede reflejar un error de cálculo (del Congreso, si el veto no es anulado; del presidente, si lo es), armonía entre los poderes, esfuerzos de un poder por poner en una situación embarazosa al otro y muchas otras cosas más. Sólo mediante un cuidadoso análisis de las estrategias, opciones, ganancias, incentivos y circunstancias se puede elaborar una interpretación precisa del suceso.

En la siguiente sección considero que el comportamiento estratégico consiste en una especie de racionalidad extendida. Una persona no evalúa meramente opciones que tenga frente a sus narices. Más bien, toma en cuenta el hecho de que la decisión que tiene ante sí es parte de una secuencia; de hecho, enfrenta un proceso de decisiones en curso. El comportamiento estratégico exige que vea más allá de sus narices: las consecuencias de su decisión inmediata no terminan ahí de golpe, sino que afectarán las siguientes decisiones en el largo plazo por lo que no debería decidirse de manera miope. Ello genera, en cada uno de los contextos que estamos por explorar, la posibilidad de que se presenten anomalías en las que, en una oportunidad de decisión en particular, uno termine eligiendo lo que a un extraño le parecería una alternativa menos preferida, si la considera como una decisión miope. En resumen, tomando en cuenta todo el panorama de un proceso, el comportamiento estratégico puede exigir que los individuos adopten decisiones que al parecer no son ideales en algunos puntos con el propósito de asegurar resultados superiores al final de la senda. Más adelante veremos eso manifestado en 1) el voto sofisticado y las estratagemas del orden del día en contextos legislativos y 2) el voto estratégico y la manipulación de los asuntos en los contextos electorales. No obstante, en primer lugar, abordaremos la cuestión general de la manipulación estratégica.

## **VI.2. MANIPULACIÓN**

Antes de seguir adelante, valdría la pena abordar una cuestión en la que pueden estar pensando unos cuantos escépticos. Para algunos, la idea del comportamiento estratégico puede ser extraña y, tal vez, moralmente cuestionable. Sin embargo, ya sea que admiremos las maniobras estratégicas brillantes o no, necesitamos saber acerca de ellas y dónde es

probable que las encontremos. Algo que querríamos saber es si existen procedimientos de adopción de decisiones que fomenten únicamente el comportamiento honesto y no estratégico; procedimientos que sean básicamente *a prueba de estrategias*. Se trata de una cuestión abstracta que podemos abordar en un plano muy general.

Suponga que hay  $n$  miembros de un grupo,  $G = \{1, 2, \dots, n\}$ , que deben elegir de un conjunto de alternativas,  $A = \{a_1, a_2, \dots, a_m\}$ . No seré muy específico respecto a la manera como el grupo adopta su decisión, salvo para decir que, por una parte, la decisión final será una de las alternativas de  $A$  y, por la otra, que dependerá de algún modo de las preferencias expresadas por los miembros del grupo. Esto es, la decisión social se escribe como  $F(Q_1, Q_2, \dots, Q_n, A) \in A$ . En esta expresión,  $A$  es el conjunto de alternativas antes definidas;  $Q$  es un orden de preferencias de las alternativas de  $A$  expresada por el miembro  $i$ ; y  $F$  es cierto proceso de decisión que transforma las preferencias expresadas en un resultado de  $A$ . Entra la estrategia.

Escribí en cursivas el término “expresada” en el párrafo anterior por una razón: en la mayoría de las situaciones de la decisión en grupo, no poseemos un bonito “medidor de preferencias” que lea la mente de las personas. El procedimiento para la decisión en grupo,  $F$ , sólo puede admitir las preferencias que los individuos deciden revelar. Y, ¿dónde está escrito que las personas son siempre honestas en la revelación de sus preferencias? Ya hemos visto situaciones en las que las personas votan de manera engañosa. De manera más general, dadas sus verdaderas preferencias, ¿puede un individuo garantizarse un mejor resultado al revelar preferencias falsas?, es decir, ¿al comportarse de manera estratégica?

Supongamos que los verdaderos órdenes de preferencias de los miembros de  $G$  por las alternativas de  $A$  son  $P_1, P_2, \dots, P_n$ , aunque ningún observador externo tiene medio alguno de saber u otorgar validez a lo anterior. Decimos que la señora  $i$  es *sincera* si, en el contexto de la decisión grupal, en el que se le pide que revele sus preferencias, la que revela ( $Q_i$ ) es idéntica a su verdadera preferencia ( $P_i$ ); si  $Q_i \neq P_i$ , entonces decimos que es

*sofisticada*. Así,  $P_i$  representa sus verdaderos gustos,  $Q_i$  es lo que decide revelar y ella es sincera únicamente si  $Q_i$  y  $P_i$  coinciden.<sup>8</sup> Un individuo sofisticado es alguien que puede *tergiversar* sus preferencias reales y, cuando lo hace, se dice que *manipula* a  $F$ , el procedimiento de decisión social. Dicho todo lo anterior, les comunico ahora las malas noticias:

**Teorema de Gibbard-Satterthwaite.** Suponga que hay un grupo  $G$  de al menos tres individuos y un conjunto  $A$  de al menos tres alternativas. Suponga también que cualquier miembro de  $G$  puede tener, como sus verdaderas preferencias, cualquier orden de preferencias en  $A$  (dominio universal). Entonces, cualquier procedimiento de decisión social no dictatorial,  $F$ , es manipulable dada cierta distribución de preferencias.

Allan Gibbard, filósofo, y Mark Satterthwaite, economista, establecieron simultáneamente este resultado sobre el comportamiento sofisticado a mediados de la década de los setenta.<sup>9</sup> Dado cualquier grupo (de al menos tres individuos) y cualquier contexto de decisión (de al menos tres alternativas), si la manera como se adopta la decisión no permite que uno de los miembros del grupo dicte la decisión independientemente de cómo piensen los otros (condición  $D$  de Arrow) y si los individuos están en libertad de tener cualesquiera preferencias que deseen (condición  $U$  de Arrow), entonces es perfectamente posible que se presenten circunstancias en las que al menos un individuo tenga un incentivo para revelar estratégicamente sus preferencias. Ningún método de decisión en grupo es inmune a la manipulación.

Dos breves ejemplos servirán para ilustrar lo que hemos dicho y para hacer una introducción del resto del capítulo. En la política legislativa existe algo que se conoce como *enmienda letal*. Se trata de la enmienda propuesta a un proyecto de ley que, de lograr adjuntarse con éxito al proyecto, provocará que sea derrotado aun cuando hubiera sido aprobado de no haber sufrido la modificación. Imaginar ese tipo de modificaciones, e insertarlas en lo espeso de una iniciativa legislativa para lograr su derrota frente a una victoria inminente, es un don político que sólo tienen los

operadores más talentosos. <sup>10</sup> Ese tipo de modificaciones exige a menudo un voto sofisticado en el que un enemigo del proyecto de ley original vota a favor de la modificación letal, aun cuando no le agrade la modificación en sí. Lo hace porque evalúa que el proyecto de ley modificado de esa manera sería derrotado, mientras que sin la modificación sería aprobado. Vemos así que, como lo sugiere el teorema de Gibbard-Satterthwaite, las decisiones legislativas convencionales son vulnerables a la manipulación.

La política electoral también es vulnerable a dicha manipulación. Más adelante, continúo examinando el voto estratégico, del que deberá bastar por ahora un breve ejemplo. Es bien sabido que los arreglos electorales estadounidenses conocidos como *sistemas de votación mayoritaria* son tierra fértil para la política bipartidista —tema que examinamos en el capítulo VII—. En ese sistema electoral puede competir cualquier número de partidos y se declara como vencedor al candidato del partido que obtiene el mayor número de votos (sin haber obtenido necesariamente la mayoría de éstos). La razón por la que este sistema casi siempre reduce la competencia a dos partidos es que cada uno de los votantes se resiste a desperdiciar su voto, cada uno de los contribuyentes se resiste a desperdiciar sus recursos de campaña y cada uno de los administradores políticos se resiste a desperdiciar su capacidad para administrar las campañas electorales en candidaturas sin esperanzas. Así, tienden a abandonar ese tipo de candidaturas, aun cuando preferirían ver que esa candidatura triunfara porque desde su punto de vista es preferible. Es decir, las personas que quieren obtener el mayor beneficio de sus recursos estratégicos (digamos su voto, su dinero y su capacidad de convocatoria) los distribuyen cuidadosamente para tener un impacto (digamos en elegir el menor de los males), en vez de utilizarlos para expresar una opinión sentida, pero sin un efecto en el resultado final. En la historia de Estados Unidos, con algunas raras, aunque importantes excepciones, suele ocurrir que un tercer partido caiga víctima del voto estratégico. El total de su votación final subestima su verdadero apoyo entre el electorado, lo cual refleja preferencias mal reveladas —manipulación— por los actores estratégicos, muchos de los cuales son votantes comunes y corrientes.

### VI.3. VOTO SOFISTICADO

El voto sofisticado adopta la siguiente forma: en un momento del proceso, un legislador vota contra sus verdaderas preferencias con el propósito de obtener un resultado al final del proceso que sea mejor del que obtendría si votara a favor de dichas preferencias. En ninguna parte existe una ley escrita que diga que un legislador o legisladora deba votar a favor de sus verdaderas preferencias. Considérese la historia de la Enmienda Powell.

### Caso VI.4

#### Ayuda para la educación y la Enmienda Powell

Quizás el caso más famoso y más citado de voto sofisticado sea el de los esfuerzos que hizo la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, a mediados de la década de los cincuenta, por lograr la aprobación del proyecto de ley que facultaría al gobierno federal para proporcionar apoyo financiero a los distritos locales con escuelas públicas.\* El *statu quo* ( $x^0$ ) en esa época no especificaba prácticamente ninguna intervención federal en la educación pública entre el jardín de niños y el doceavo grado. La Comisión sobre Educación y Trabajo de la Cámara de Representantes, dominada por los demócratas, presentó un proyecto de ley, *B*, para autorizar al gobierno federal a subsidiar los esfuerzos de los estados en educación. Adam Clayton Powell, representante demócrata por Nueva York, el segundo demócrata en importancia en la Comisión y quizás el político afroamericano más prominente del país en la época, hizo una moción para una enmienda (*A*), conocida ahora como la Enmienda Powell. Si se modificaba, el proyecto de ley subsidiaría los esfuerzos de los estados en la educación primaria y secundaria, pero restringiría

todo fondo federal destinado a los distritos que practicaran la segregación racial.

Las reglas de procedimiento de la Cámara de Representantes exigían que el proyecto de ley original y la enmienda se enfrentasen en una votación (*B vs. A*). El vencedor se sometería entonces a una votación de dictamen final (en realidad, contra  $x^0$ ). En el siguiente cuadro se muestran los resultados de las dos votaciones. Al examinar la segunda columna, puede verse que la Enmienda Powell fue aprobada por 299 votos contra 197. Sin embargo, cuando se examina la última fila, se observa ver que la modificación fue derrotada por 199 votos contra 227 cuando se enfrentó al *statu quo*. ¿Qué salió mal?

		<i>Dictamen final</i>		
		<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
<i>Enmienda Powell</i>	<i>Sí</i>	132	97	229
	<i>No</i>	67	130	197
	<i>Total</i>	199	227	426

Aunque no podemos presentar todos los detalles aquí, son varias las cosas que podemos hacer notar. Los 132 votantes “sí-sí” son la quintaesencia de la sinceridad. En su mayoría eran demócratas liberales nortños que aborrecían la segregación racial tanto como apoyaban la ayuda federal a la educación. Fueron ellos cuya ingenuidad (si se le puede llamar así) fue explotada como veremos más adelante. Los 67 votantes “no-sí” constituyen una mezcla interesante: son los demócratas sofisticados. Por un lado, favorecían la ayuda a la educación y, por el otro, veían la enmienda de Powell como una enmienda letal. Aun cuando algunos pudieron haber favorecido el contenido de la modificación, votaron en contra de ella; preferían media hogaza de pan que ninguna. Los 97 votantes “sí-no” eran republicanos astutos que se oponían a la ayuda a la educación. Simplemente,

les encantaba apoyar el noble esfuerzo del señor Powell para erradicar la segregación racial del sur, no porque les importara un bledo ese problema, sino más bien porque se dieron cuenta de que podía hundir la ayuda a la educación al ahuyentar del voto final a los sureños, quienes de otra forma hubieran apoyado el proyecto de ley sin modificación.

Al votar en contra de sus preferencias nominales en la contienda que enfrentó a B contra A, los republicanos aseguraron un resultado final que preferían en primer lugar; su sofisticación dio buenos resultados. Si los 132 legisladores que favorecían la ayuda para la educación hubieran estado dispuestos a conformarse con la mitad de la hogaza de pan —con lo que no se hubiera negado la ayuda a los distritos segregados—, hubieran votado sofisticadamente en contra de la modificación de Powell, aun cuando la prefirieran, con lo que se habrían asegurado de que B hubiera sido aprobado. ¿Por qué no se comportaron estratégicamente en ese caso? Denzau, Riker y Shepsle especulan que muchos nortños liberales temieron tener que explicar a sus votantes de color que habían votado en contra de Adam Clayton Powell por razones “estratégicas”.

#### **VI.4. VOTO ESTRATÉGICO**

Acabamos de ver que un votante con capacidad sofisticada ejercita la previsión racional viendo hacia delante, esto es, hacia “abajo” en un orden del día que ha sido fijado por adelantado. Puede decidir, en una etapa u otra, votar en contra de sus propias preferencias nominales por razones estratégicas. En algunas ocasiones, no obstante, el responsable de adoptar una decisión que ejercita la previsión racional puede no hacerlo exactamente de la misma manera, como se expone en el caso VI.5.

## Caso VI.5

### No desperdiciar su voto

Las elecciones nacionales de 1968 en Estados Unidos fueron un enfrentamiento entre Hubert Humphrey (demócrata) y Richard Nixon (republicano) por la presidencia. Hubo un tercer candidato en la carrera presidencial, George Wallace, quien compitió bajo el estandarte de un partido nuevo, el Partido de la Independencia Estadounidense. A lo largo de la campaña, durante el otoño de 1968, Humphrey y Nixon se mantuvieron a la par; las encuestas mostraban que su apoyo respectivo era cerca de 40 por ciento. Wallace iba muy a la zaga, aunque 20 por ciento del electorado seguía considerándolo como su primera preferencia. En la “única encuesta que cuenta”, como a los políticos les gusta llamar al escrutinio de votos, Nixon y Humphrey obtuvieron cada uno 43.5 por ciento del voto popular, mientras que Wallace llegó en tercer lugar con 13 por ciento. Resultó que la fuerza de Wallace flaqueó en las últimas semanas de la campaña; al parecer perdió más de la cuarta parte de su apoyo.

Supongamos que todos los partidarios de Nixon votaron por él, como lo hicieron todos los de Humphrey. Además, supongamos que los partidarios de Wallace —de hecho, toda la nación— sintieron que las elecciones iban a ser muy cerradas, pero que Wallace había quedado fuera de competencia. Hay, en realidad, tres tipos de votantes diferentes que preferían a Wallace: 1) los que clasificaban a Humphrey en segundo lugar [ $W, H, N$ ]; 2) los que clasificaban a Nixon en segundo lugar [ $W, N, H$ ]; y 3) los que eran indiferentes entre los dos [ $W, (N, H)$ ] (en las categorías de los tipos 1 y 2, incluimos a los que clasificaban a Wallace empatado con Humphrey o Nixon, respectivamente). La campaña de Wallace trató de convertir a todos los partidarios de Wallace en votantes del tipo 3. Su lema ponía énfasis en que “no

había ninguna diferencia que valiera la pena entre los candidatos de los partidos principales”. No obstante, algunos de la primera y la segunda categorías, en la intimidad de la casilla de votación, decidieron no desperdiciar su voto en un candidato sin esperanzas y, en lugar de ello, cambiaron su voto por su segunda preferencia. Como resultado, los totales de la votación real, tanto de Humphrey como de Nixon, aumentaron en relación con los últimos datos de las encuestas, mientras que el de Wallace se derrumbó.

Vayamos rápidamente un cuarto de siglo más adelante, a las elecciones presidenciales de 1992. Bill Clinton, también candidato victorioso, recibió únicamente 43 por ciento del voto popular. Una vez más, hubo un candidato popular de un tercer partido, H. Ross Perot. En esta ocasión, también, el apoyo al candidato del tercer partido se mantuvo en alrededor de 20 por ciento durante la mayor parte de la campaña. Pero había algo diferente esta vez: la fuerza de Perot no disminuyó al final (en realidad, terminó con 19 por ciento). ¿Por qué quienes preferían a Perot no abandonaron a su candidato como lo habían hecho los partidarios de Wallace 24 años antes?

Considérese los tres tipos de partidarios de Perot: 1)  $[P, C, B]$ ; 2)  $[P, B, C]$ ; y 3)  $[P, (C, B)]$ . El argumento del voto desperdiciado sólo tiene influencia en los tipos de votantes 1 y 2, es decir, entre los votantes que tienen una preferencia definitiva por los candidatos de los principales partidos, Clinton y Bush. El voto estratégico no tiene atractivo para los votantes del tipo 3. Si una mayor proporción de los partidarios de Perot que la de los partidarios de Wallace fuera del tipo 3, entonces habría menos posibilidades de una disminución del apoyo a Perot. Un proyecto de investigación interesante (todavía no lo hemos llevado a cabo y no sabemos de ningún trabajo en esta área hasta el momento de escribir este libro) sería comparar los diferentes tipos de votantes por Perot y Wallace para determinar si una argumentación sobre

la distribución de preferencias explicaría las diferentes tasas de disminución.

Hay una segunda argumentación que amerita una investigación. En 1968 se consideraba que las elecciones iban a ser “muy cerradas como para hacer un pronóstico”. En 1992, en cambio, hacia la última semana previa a las elecciones, se consideraba que Clinton se estaba alejando del presidente en ejercicio, George H.W. Bush (quien terminó con menos de 38 por ciento de los votos). A un partidario de Perot, incluso un partidario del tipo 1 o del tipo 2, difícilmente se le podía acusar de desperdiciar su voto si lo emitía por Perot. Ninguno de los candidatos de segunda preferencia se habría beneficiado por el hecho de que uno de los partidarios de Perot cambiara si las elecciones no estuviesen cerradas: Clinton no necesitaba la ayuda y sería demasiado poco y demasiado tarde para Bush. Una explicación alternativa, entonces, no es que los partidarios de Perot hubieran tenido menos previsión que los de Wallace, ni siquiera que estuviesen distribuidos diferencialmente entre los tipos de preferencias, sino que, habiendo ejercido la previsión, los partidarios de Perot llegaron a la conclusión de que un voto por Perot no era evidentemente un despilfarro de recursos.

He distinguido el voto sofisticado del voto estratégico, aunque cada uno es un ejemplo de la previsión racional. El voto sofisticado se hace posible mediante la inducción hacia atrás sobre un orden del día fijo. En una competencia presidencial entre tres candidatos, por otra parte, la cuestión no consiste en votar en contra de tus preferencias en uno de los nodos de una agenda fija con el propósito de obtener un resultado más deseable en una etapa posterior. Más bien, tienes que decidir si apoyar a tu primera opción es una apuesta sin esperanzas. Dicho de otra manera, el *voto* estratégico entraña ponderar dos loterías diferentes. La primera lotería (en la que se vota por Wallace o por Perot) ofrece, en comparación con la

segunda (votar por la segunda alternativa), una probabilidad ligeramente mayor de que gane su primera alternativa, junto con una probabilidad ligeramente mayor, también, de que gane su última alternativa. La segunda lotería ofrece una probabilidad mayor de que gane la alternativa de en medio, mientras reduce las probabilidades de que gane la alternativa que prefiere en primer lugar o la que prefiere en último lugar. En efecto, un votante estratégico sabe que, como dice el dicho, hombre precavido vale por dos.

## VI.5. HERESTÉTICA

Concluyo el análisis sobre el comportamiento estratégico afirmando que el tipo de diseño estratégico que acabamos de describir es diseño estratégico “en pequeño”. En el caso de una situación política claramente definida, ya sea una secuencia de votaciones en una legislatura o en unas elecciones nacionales, la manipulación consiste en votar en contra de tu opción favorita para que gane tu segunda mejor opción. No cabe duda de que esto es una forma importante de comportamiento estratégico, como lo sugieren los casos mencionados en secciones anteriores. Sin embargo, se trata de una visión restrictiva de las posibilidades estratégicas, porque se considera que la situación a la que hacen frente los miembros del grupo es fija y está dada. Valdría la pena preguntarnos ¿de dónde viene el orden del día?, ¿y por qué quedó conformada la elección de tal o cual manera? Plantear estas interrogantes abre la posibilidad del diseño estratégico “en grande” o lo que William Riker denominó *herestética*.

No encontrarán este término en un diccionario, pues lo acuñó el propio Riker. Éste considera la herestética como el compañero de la *retórica*. Esta última —el arte de estructurar un argumento— formaba parte normal de la educación de un joven en los tiempos antiguos. Por su parte, la herestética —el arte de estructurar situaciones, según Riker— es una palabra formada por elementos de los términos griegos apropiados para “seleccionar” y “elegir”. A Riker le parecía que debió de formar parte de la educación

antigua, pues estructurar argumentos sin prestar atención al contexto estratégico en su conjunto significa elaborar una estrategia en pequeño, pero no en grande.

Ya vimos al herestético en acción en nuestro análisis de los cuerpos formuladores de la agenda, como los astutos presidentes de las comisiones de las legislaturas. Su trabajo consiste en estructurar el contenido y la secuencia de las votaciones —a través de la propuesta de proyectos de ley y enmiendas— de tal manera que el resultado sea el que desearía el formulador de la agenda.

Con frecuencia, las maniobras herestéticas entrañan hacer que algo parezca otra cosa diferente a lo que realmente es. No se trata tanto de un engaño como de una “redefinición” de una situación. Por ejemplo: el senador Warren Magnuson, demócrata por Washington, por razones relativamente obvias, buscaba lograr que el Senado estadounidense evitara que el Departamento de la Defensa transportara latas de gas nervioso potencialmente mortal a través de su estado natal.<sup>11</sup> Temiendo que su oposición a una actividad relacionada con la defensa nacional fuera interpretada como un reflejo de intereses meramente provincianos —intereses que palidecen en importancia ante la urgencia de remover esos peligrosos productos militares de la zona del Océano Pacífico después de la guerra de Vietnam— siguió una estrategia en la que no sólo no tomaba en cuenta todos los peligros potenciales a los que sus votantes podrían verse expuestos durante el transporte de las latas. De hecho, su argumentación se alejaba por completo del asunto en disputa. En lugar de ello, sugería que el problema en cuestión se enfocaba en realidad en las facultades constitucionales del Senado respecto a las relaciones exteriores. Sugería también que el retiro del gas nervioso, con su subsecuente tránsito a través del noroeste, formaba parte de un asunto más amplio sobre el que el presidente no había consultado al Senado de Estados Unidos, como era su obligación constitucional. Lo que estaba en juego, insinuaba Magnuson, era la autoridad misma del Senado y el respeto por éste. Resulta que la redefinición del problema que logró Magnuson contribuyó a asegurarle un resultado que él prefería. La observación importante que deseamos hacer no

es tanto que el senador haya ganado cuanto que tuvo el ingenio para ver que la reinterpretación era una maniobra estratégica viable que prometía la posibilidad de la victoria, mientras que la simple expresión de un argumento basado en sus preocupaciones por el bienestar de sus electores del estado de Washington seguramente habría sido puesta a un lado, incluso ignorada.

La maniobra de Magnuson podría casi llamarse “retórica”, porque entrañó formular una argumentación con el propósito de persuadir a un pequeño número de personas sobre una cuestión bien definida. Otra forma de herestética abarca la redefinición en un escenario más grande. Riker escribe ampliamente acerca del desarrollo (estratégico) de la cuestión de la esclavitud como una herestética electoral.<sup>12</sup> Dicho con brevedad, durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XIX, la política nacional estadounidense se vio dominada por la coalición jeffersoniana-jacksoniana. Sin duda alguna, hacia 1820, después de que el Partido Federalista desapareciera, la coalición prácticamente no tenía oposición. La coalición estaba unida sobre todo por la cuestión de la expansión agrícola y tenía su mayor fuerza en los estados centrales del Atlántico, el sur y los estados del territorio noroeste. Los políticos de oposición, hombres como Henry Clay que eran ambiciosos por sí mismos y por sus causas, buscaban sin tregua cuestiones que pudieran dividir la coalición en el gobierno. El fondo de su oposición al expansionismo jeffersoniano-jacksoniano era su deseo de que la política pública fomentara el desarrollo comercial. Pero esa competencia electoral entre la expansión agraria y el desarrollo comercial ya se había llevado a cabo durante la generación anterior y en ella habían ganado de calle Jefferson (y después Jackson) y sus aliados. No, la oposición no ganaría repitiendo simplemente los viejos argumentos y peleando antiguas batallas. Necesitaba encontrar una nueva cuestión que dividiera al Atlántico medio de la costa del sur y el noroeste del sureste; y la esclavitud fue la respuesta.

Riker argumenta que la cuestión de la esclavitud rindió buenos resultados, no por su contenido moral, a pesar de que a grandes cantidades de estadounidenses de mediados del siglo XIX les pareciera aborrecible la esclavitud, ni porque a mucha gente la hubiera alentado la agitación

abolicionista. En cualquier época existen muchas cuestiones moralmente significativas, pero no necesariamente hacen caer a las coaliciones gobernantes. La esclavitud funcionó como maniobra estratégica porque dividió a los miembros de una coalición vencedora existente, algunos de los cuales toleraban la esclavitud, mientras que otros se oponían a ella. Una vez que los elementos norteros de la coalición jeffersoniana-jacksoniana comenzaron a temer que el apoyo de la esclavitud de la que dependían sus socios de la coalición sureña sería su propia perdición, la coalición ya no pudo mantenerse. Los acontecimientos subsecuentes consignado por los historiadores —la Ley Kansas-Nebraska de 1854, la decisión Dred Scott de 1857 y, finalmente, la propia Guerra de Secesión— llevaron la coalición a su fin. Lo que puso todo eso en movimiento fueron las estratagemas herestéticas de políticos perdedores que buscaban la manera de resultar vencedores.<sup>13</sup>

## VI.6. CONCLUSIÓN

En este capítulo he cubierto un buen número de sutilezas del comportamiento de los grupos. En cierta medida sirven como antídoto de nuestros anteriores argumentos sobre la decisión en grupo, puesto que hemos dotado a los individuos con la capacidad para considerar las consecuencias generales de sus acciones. Aunque me refiero a ello como comportamiento estratégico y en ocasiones lo caracterizo mediante términos que provocan emociones (engaño, manipulación, etcétera), lo único que realmente he hecho es reconocer la capacidad de los individuos para ver más allá de sus narices; su aptitud para tener una visión de largo plazo de las cosas; en resumen, el talento de los individuos para comportarse de manera reflexiva y ejercer la previsión.

La previsión adopta muchas formas y en este capítulo hemos cubierto algunas de ellas. Describimos el comportamiento sofisticado, en particular en el contexto de los escenarios legislativos, como la capacidad para adoptar decisiones de voto en un proceso secuencial con la mira puesta en

los resultados finales. En ocasiones, ello entraña votar en contra de las preferencias nominales, por ejemplo, votar en contra de una enmienda que le gusta a uno porque sabe que dañará las posibilidades de que el proyecto de ley en su conjunto sobreviva. Por esa razón he aludido a los individuos que tergiversan sus preferencias. Aunque en realidad, sólo están cuidando sus asuntos de la manera más razonable disponible para ellos. De manera similar, en el escenario electoral, los votantes que deciden no votar por su candidato preferido porque no tiene muchas posibilidades de ganar claramente se comportan estratégicamente; pero, también en ese caso, lo único que hacen es una actividad perfectamente legítima, a saber, utilizar los instrumentos a su disposición (su voto, cuando menos) para influir en los resultados en la dirección que prefieren.

El comportamiento sofisticado también se relaciona con actividades diferentes del acto de votar. La solicitud de opiniones que hace el presidente de una comisión sobre si se abre o no el orden del día es una manifestación de ese tipo de ejercicio de la previsión. La introducción de nuevos temas en su campaña electoral por un político de oposición es otro. En cada caso, tenemos políticos que utilizan los recursos a su disposición —control del orden del día legislativo e influencia sobre la opinión pública, respectivamente— para alcanzar ciertas metas: políticas, en el caso del presidente de la comisión legislativa, electorales, en el caso del político de oposición. La sofisticación reside en su habilidad para utilizar instrumentalmente los bienes a su disposición.

En conclusión, para evaluar por completo las opciones estratégicas que los individuos tienen a su disposición, es evidente que debemos entender el contexto en el que operan, pues ese contexto es lo que les proporciona las ocasiones para hacer uso de sus recursos de manera instrumental. En ningún otro lugar es más evidente lo anterior que en el mundo de la política electoral, donde los diferentes arreglos electorales constituyen en realidad contextos completamente distintos en los cuales hacer uso de los recursos. Y ése es precisamente nuestro orden del día para el siguiente capítulo.

## RINCÓN EXPERIMENTAL

### Formulación de la agenda y decisión grupal

El comportamiento estratégico que se ha estudiado en este capítulo tiene muchos aspectos fascinantes y sorprendentes. La mayoría de las situaciones estudiadas aquí involucra a votantes o legisladores que tergiversan sus preferencias “honestas” y emiten votos estratégicos o sofisticados. De la misma manera, en el caso VI.1, un departamento universitario tergiversa su evaluación honesta de candidatos a admisión para poder aprovechar al máximo los recursos limitados que posee. En todas estas circunstancias, los actores toman como dadas las alternativas que se les ofrecen y, basados en lo que tienen disponible, idean una forma de lograr sus objetivos personales de la mejor manera. En este rincón experimental, describo una especie distinta de comportamiento estratégico: el establecimiento de la agenda bajo la cual al final se tomarán las decisiones. Éste es el enfoque de un gran artículo escrito por Charles Plott y Michael Levine.<sup>1</sup>

La inspiración para este experimento provino de una situación personalmente importante para Plott y Levine (1978: 146):

En cuestiones prácticas, estuvimos involucrados en una decisión de comité importante y compleja. Un club de aviación al que pertenecíamos se reunió para votar acerca del tamaño y la composición de los aviones que estarían disponibles para los miembros. Como miembros, teníamos preferencias acerca de las aeronaves que estarían disponibles y una oportunidad para establecer la agenda. Las discusiones y reuniones preliminares redujeron de manera importante el rango de posibilidades. No obstante, existían opiniones muy arraigadas y en conflicto sobre las opciones restantes. El grupo habría de reunirse una vez y decidir la cuestión por medio de una votación mayoritaria. La reunión se llevó a cabo. El grupo utilizó nuestra agenda. La decisión fue la que nosotros habíamos predicho.

Plott y Levine se preguntaban si el éxito que tuvieron para manipular la decisión del grupo al establecer la agenda que condujo al resultado que querían era consecuencia de buena suerte o si era algo más general. Para poner a prueba esta corazonada, llevaron a cabo un experimento. Éste involucraba dividir las alternativas existentes en subconjuntos y pedir a los sujetos que eligieran un subconjunto. El subconjunto ganador era a su vez

dividido en subconjuntos y de nuevo se tomaba una decisión. Esto se repetía hasta que sólo quedara una alternativa única. Por ejemplo, supongamos que la cuestión es planear una cena, para la cual se deben tomar dos decisiones: el tipo de comida (francesa o mexicana) y el código de vestimenta (formal o informal). Los cuatro resultados posibles son {francesa formal, francesa informal, mexicana formal, mexicana informal}. Una agenda podría requerir que primero se decida acerca del tipo de comida y después acerca del código de vestimenta. En consecuencia, los sujetos eligen entre dos subconjuntos: {francesa formal, francesa informal} y {mexicana formal, mexicana informal}. El subconjunto ganador —por ejemplo, el primero— se convierte en el conjunto de alternativas disponibles para elegir el código de vestimenta. Otra agenda podría requerir que primero se decida acerca del código de vestimenta y después acerca del tipo de comida: {francesa formal, mexicana formal} versus {francesa informal, mexicana informal}. Existen otras agendas, pero éstas combinarían las categorías, por ejemplo: {francesa formal, mexicana informal} versus {francesa informal, mexicana formal}. Así, la agenda permite a los miembros de un grupo emitir votos, pero limita el número y el orden de las opciones sobre las cuales se vota. El experimentador puede elegir la agenda (con la intención de “manipular” al grupo para que elija la alternativa que él prefiere).

Plott y Levine se concentraron en tres estrategias de votación que los participantes podrían adoptar. 1) *Voto sincero*: cada vez que se dividen opciones, se vota por el subconjunto que contiene la alternativa favorita del participante (entre las restantes). 2) *Evitar lo peor*: cada vez que se dividen opciones, se vota por el subconjunto que no contiene la alternativa menos preferida entre las restantes. 3) *Valor promedio*: cada vez que se dividen opciones, se trata toda alternativa en un subconjunto como una lotería donde cada una tiene la misma probabilidad y se vota por el subconjunto que tiene la mayor utilidad esperada. Plott y Levine no conocen la regla de decisión que cada sujeto experimental utilizaba.

Los sujetos del experimento fueron estudiantes de las universidades Caltech, UCLA y USC.<sup>2</sup> Se les reunió en un salón y se les pidió elegir

grupalmente una letra de un subconjunto del alfabeto. Cada uno recibió una hoja de pagos que indicaba cuánto dinero recibiría individualmente dependiendo de la letra que resultara elegida. Así, cada sujeto tenía preferencias inducidas en relación con las letras. Las decisiones se tomaron bajo la regla de la mayoría.

Las preferencias inducidas de los sujetos del experimento eran tales que, entre las alternativas  $\{A, B, C, D, E\}$ , cada una de las primeras cuatro alternativas era preferida sobre  $E$ ;  $A$  era preferida por una mayoría sobre cualquier otra alternativa, y  $B, C$  y  $D$  pertenecían a un ciclo de mayorías ( $B$  era mejor que  $C$ ,  $C$  era mejor que  $D$  y  $D$  era mejor que  $B$ ). Los experimentadores diseñaron agendas de manera que si los sujetos seguían una estrategia particular —descritas anteriormente como (1), (2) y (3)— y se comportaban de acuerdo con la teoría, entonces un resultado específico prevalecería.

En realidad, Plott y Levine tienen una teoría más complicada, en la que hacen supuestos acerca de la probabilidad de cada una de las estrategias y diseñan una agenda cuyo resultado esperado puede obtenerse de su teoría. Por ejemplo, considérese la división de alternativas  $\{A, B, E\}$  versus  $\{C, D\}$ . Si todos siguen la estrategia (1), una mayoría elegirá el primer subconjunto, puesto que la mayoría prefiere a  $A$  sobre cualquier alternativa en el otro subconjunto. Si la división del subconjunto ganador es  $\{A\}$  versus  $\{B, E\}$ , prevalecerá  $A$ . Si todos siguen la estrategia (2), entonces la mayoría elegiría  $\{C, D\}$ , porque la mayoría tiene a  $E$  como alternativa menos preferida. Después, entre las dos alternativas restantes, prevalecerá  $C$  (porque una mayoría prefiere  $C$  a  $D$ ). Si todos siguen la estrategia (3), y si se hace el valor de  $E$  especialmente malo, entonces optarán por  $\{C, D\}$  y elegirán después a  $C$ ; si el valor de  $E$  no es lo bastante malo, podrían optar por  $\{A, B, E\}$  y al final por  $A$ . De manera más general, los experimentadores pueden desarrollar expectativas acerca de qué resultados pueden inducir al escoger estratégicamente la agenda.<sup>3</sup>

Llevando a cabo este experimento con una gran diversidad de sujetos experimentales, los experimentadores encontraron que sus expectativas eran extraordinariamente precisas. Por cuestiones de espacio no podemos

discutir los resultados con mayor detalle, por lo que los lectores deberían consultar el artículo de manera independiente. Plott y Levine concluyeron que, al menos en el laboratorio, “la agenda puede ciertamente ser utilizada para influir sobre el desenlace del proceso de decisión de una comisión” (Plott y Levine, 1978: p.156). Esto proporciona evidencia empírica de que el control sobre el orden del día es un recurso estratégico manipulable — algo que quienes presiden comisiones legislativas, departamentos académicos o reuniones sin duda descubren—. El resto de los miembros, por otra parte, querrá hacer uso de protección parlamentaria para reducir el grado al que puede ser explotado por aquellas personas inteligentes que se encarguen de establecer la agenda.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Suponga que la estrategia  $c_3$  no está disponible para el señor III en el juego que se muestra en el esquema VI.1. Utilice la inducción hacia atrás para resolver este nuevo juego. Ahora suponga que el señor III puede disponer de  $c_3$ , pero que el señor I ya no puede jugar  $a_1$ . ¿Cuál es el resultado final?

2. ¿Por qué razón quienes apoyan una iniciativa particular votarían a favor de una “enmienda letal”? Algunas cuestiones a considerar pueden incluir la manera en que los votantes evalúan a sus legisladores y la incertidumbre relacionada con la aprobación de una iniciativa enmendada.

3. En esta pregunta regresaremos al planteamiento del Problema 1 establecido en el capítulo V para ver qué sucede cuando los individuos sometidos a una agenda votan de manera sofisticada.

a) Es la última ronda de una agenda de tres componentes,  $v$ , de manera que la sociedad está votando entre la alternativa que ganó la primera ronda y la última alternativa de la agenda. ¿Querrá algún jugador tergiversar sus

preferencias reales? Intente desarrollar una intuición mediante algunos enfrentamientos específicos (por ejemplo  $x$  versus  $y$ , o  $y$  versus  $z$ ).

- b) Con la agenda  $v = (y, x, z)$ , determine primero lo que sucede en la ronda final dependiendo de si  $y$  o  $x$  ganan la primera ronda. Con base en lo anterior, ¿podría la jugadora 2 lograr un resultado mejor si votara por  $x$  en la primera ronda, en contra de sus preferencias nominales? ¿Qué hay de si 3 vota en contra de  $x$ ? Sabiendo esto, ¿debería 1 tergiversar sus preferencias al votar por  $y$  en la primera ronda?
- c) (Por puntos extra.) Identifique los resultados, y a los jugadores que juegan de manera estratégica, si la agenda es  $v' = (z, x, y)$  y  $v'' = (z, y, x)$ . Compare estas respuestas con los resultados de un voto sincero.

4. ¿Por qué algunos votantes deciden “desperdiciar su voto” al apoyar a candidatos de partidos tan pequeños que no tienen oportunidad alguna de ganar puestos? ¿Por qué algunos otros, a pesar de que prefieren a candidatos de partidos pequeños, de cualquier manera votan por alguien más? Discuta el fenómeno del voto estratégico en elecciones bajo la regla de la mayoría e ilustre sus argumentos con referencia a candidatos ilustres de terceros partidos en Estados Unidos —por ejemplo, Ralph Nader (2000), Ross Perot (1992) y George Wallace (1968)—. ¿Por qué han sido tan distintas unas de otras las experiencias de los candidatos de terceros partidos (en términos de caída en popularidad el día de la elección)?

5. En el estudio de las legislaturas, los politólogos tienden a basarse en los registros de votaciones para medir las preferencias de los legisladores en cuestiones de política pública. Por ejemplo, la Liga de Votantes por la Conservación<sup>1</sup> reúne una lista de votaciones clave en cuestiones ambientales durante una sesión del Congreso estadounidense y, posteriormente, ordena a los congresistas con base en la frecuencia en que estuvieron “a favor del ambiente”. ¿Obtenemos resultados significativos con este tipo de clasificaciones? ¿Bajo qué circunstancias? Para contestar esta pregunta, considere el papel de la regla de cierre, la cual permite a las comisiones hacer ofertas “tómalo o déjalo”. También considere el papel del

voto estratégico, la votación secuencial y las coaliciones ganadoras mínimas, discutidas en el caso VI.2.

6. ¿Para analizar fenómenos políticos, existe alguna circunstancia bajo la cual sea apropiado asumir que se votará de manera sincera? ¿Si se trata de una legislatura? ¿Si son votantes en una elección? ¿Para un pequeño comité de toma de decisiones?

7. Explique el significado del teorema de Gibbard-Satterthwaite con sus propias palabras. Recuerde definir términos como “a prueba de estrategias”, “manipulable” y “votación sofisticada”. ¿Qué implicaciones tiene el teorema para los argumentos normativos a favor de la democracia? ¿Qué significancia tiene para los científicos sociales que buscan predecir resultados políticos?

1 Un libro sobresaliente sobre el pensamiento estratégico es el de Dixit y Nalebuff (1991). Como se comprenderá, aquí yo sólo puedo dedicar unos cuantos párrafos al tema, pero el volumen de Dixit y Nalebuff constituye un excelente y amplio análisis del comportamiento estratégico.

2 Este ejemplo fue extraído de Ordeshook (1986).

3 Lo que quiero decir en este caso es que la mayoría de los estudiantes asume implícitamente que  $j$  y  $k$  ya tomaron una decisión respecto a cómo votar. En general, los estudiantes no evalúan que las decisiones que  $j$  y  $k$  realmente adopten serán reacciones a la selección inicial de  $i$ , por lo que  $i$  puede afectar, de manera tangible, el pensamiento de  $j$  y de  $k$ . El verdadero estratega, en cambio, evalúa su poder para influir en el pensamiento de los jugadores subsiguientes.

4 De hecho, estamos describiendo lo que se conoce como un *juego de forma extensiva* en la teoría de juegos. Las ideas de la teoría de juegos salpican toda esta obra, aunque no siempre me tomo el tiempo para destacarlo. Los modelos de la ciencia política siguen cada vez más, en espíritu si no en los hechos, la teoría de juegos. Una buena obra para encontrar teoría de juegos aplicada a la política es la de Ordeshook (1986). Para una estupenda presentación, limpia y clara (¡y concisa!) de los fundamentos de la teoría de juegos, nada compite con la obra de Kreps (1990).

5 Éste es, en realidad, un importante principio general que pondremos de relieve más adelante en este capítulo. Es decir, que la persona que juega al último se comporta en gran medida de acuerdo con sus preferencias. No existen estrategias extravagantes en la última etapa del juego.

6 Si elige  $a_1$  sabe que el señor III elegirá  $c_3$  y la señora II elegirá  $b_2$ . En consecuencia, escoger  $a_1$  produce el resultado 6, con una ganancia de 8 para el señor I. Si elige  $a_2$ , entonces los otros jugadores elegirán  $c_2$  y  $b_1$ , respectivamente, lo que producirá al señor I una ganancia de 7 del resultado 9. Finalmente, si elige  $a_3$ , se obtendrá el resultado 15, con una ganancia de 3 para él. De los resultados, prefiere el número 6, por lo que elige  $a_1$ .

[7](#) Cuando la decisión proviene de una secuencia fija de votos, tal como los órdenes del día legislativos, la mayoría de los autores prefieren referirse a ella como *voto sofisticado*. Cuando la decisión se adopta en una circunstancia que no se repetirá, como cuando cambias tu intención de voto en una elección porque calculas que tu candidato favorito quedó fuera de la competencia, se le denomina *voto estratégico*. Yo tenderé a utilizar ambos términos en forma indistinta.

[8](#) Estoy siendo un poco cauteloso en este caso porque es muy posible que, en ocasiones, la honestidad sea la mejor política. Así,  $Q_i = P_i$  es una condición necesaria, pero no suficiente, para que se diga que alguien es sincero. ¿Confusos? No se preocupen. ¿Interesados? Entonces echen un vistazo a la obra de Austen-Smith (1987).

[9](#) Véanse Gibbard (1973) y Satterthwaite (1975).

[10](#) Algunos de estos operadores políticos han sido descritos en *The Art of Political Manipulation* (1986), un entretenido librito del finado William H. Riker.

[11](#) La narración completa del episodio se encuentra en Riker (1986, capítulo 10).

[12](#) Este tema se desarrolla en Riker (1982, capítulo 9).

[13](#) La lógica de la herestética puede entenderse como la introducción de un nuevo tema, o la redefinición de uno ya existente, con el propósito de destruir una coalición comúnmente victoriosa y reemplazarla con alguna otra. Los estudiantes de la política no deben creer que la herestética es curiosa o de interés puramente histórico. Las cuestiones capaces de dividir coaliciones victoriosas surgen todo el tiempo. Sólo se requiere un maestro herestético (como Warren Magnuson o Henry Clay) para valerse de la cuestión como una cuña para dividir a la oposición. Algunas cuestiones recientes que valdría la pena investigar más incluirían las siguientes: 1) el movimiento por regular las armas de fuego ha propuesto prohibir las balas “mata policías” y las armas de asalto con el propósito de dividir la coalición que ha existido entre las instituciones policíacas y la Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés). 2) Ronald Reagan apeló al anticomunismo y a los valores sociales conservadores para crear los “Demócratas de Reagan”, con lo cual convenció incluso a varios de sus antiguos rivales. 3) Los demócratas han usado la cuestión del aborto para atraer a las mujeres republicanas en pro de su legalización. Los activistas provida han usado esa misma cuestión para inducir a los fundamentalistas cristianos a desertar del Partido Demócrata. Y, finalmente, 4) las fuerzas del antitabaquismo han explotado el conflicto dentro de la industria tabacalera entre los agricultores y los fabricantes por el asunto de las importaciones de tabaco. Las maniobras herestéticas no siempre tienen éxito, pero constituyen el conjunto de actividades que emplean los políticos ambiciosos que buscan subir en sus carreras.

[1](#) Véase también Riker (1986, capítulo 3).

[2](#) Por sus siglas en inglés, Caltech se refiere al Instituto Tecnológico de California; UCLA se refiere a la Universidad de California en Los Ángeles, y USC se refiere a la Universidad del Sur de California [Nota del traductor].

[3](#) Si, en lugar de asumir que todos los miembros del grupo siguen la misma estrategia, los experimentadores asumen que los miembros que siguen cada estrategia tienen cierta distribución, aún pueden deducir expectativas probabilísticas asociadas con escoger agendas particulares.

[1](#) Se refiere al grupo *League of Conservation Voters* que en Estados Unidos aboga por un mayor apoyo al medio ambiente en el Congreso [Nota del traductor].

\* En el informe no se aclara por qué no se mantuvo en sus trece y forzó a otro a votar en contra para pagar el costo del cambio. El lector podría desear especular. Analizaremos este fenómeno, conocido como el “problema del polizón”, en la tercera parte.

\* Algunas versiones completas de este caso se encuentran en Riker (1982, 1986) y Denzau, Riker y Shepsle (1985).

## Capítulo VII. Métodos de votación y sistemas electorales

**E**n los últimos capítulos surgió un tema implícito: es casi imposible tomar decisiones en grupo que sean imparciales y coherentes. Los ciclos de preferencias, la manipulación del orden del día, la tergiversación estratégica de las preferencias, las estratagemas herestéticas, etcétera, frustran nuestros mejores intentos. El *coup de grâce*, que desarrollamos en este capítulo, es que la “soberanía popular” —con lo que nos referimos a cualquier método para permitir que los individuos que forman un grupo influyan en su propio destino a través de la votación— tampoco carece de ambigüedad. Existen muchas y muy diferentes maneras de emitir y contar los votos o de “hacer” que la mayoría gobierne. Si todos esos métodos difirieran sólo en los detalles, pero no en el resultado final, entonces podríamos delegar la cuestión minuciosa a los aficionados a la política para que pasaran el rato charlando al respecto. Lamentablemente, el diablo está en los detalles. En este capítulo, por lo tanto, exploraré el contexto de los procedimientos de votación: las reglas mediante las cuales las pequeñas comisiones y los grandes electorados adoptan sus decisiones.

Divido el análisis en dos secciones, de acuerdo con el tema que el grupo esté decidiendo. En la primera parte, centramos nuestra atención en la manera como los grupos relativamente pequeños —un conjunto de amigos, un club, un comité— eligen alguna alternativa de entre un conjunto disponible. A esas instituciones las denomino “métodos de votación”. En la segunda parte del análisis, enfatizo cómo los grupos relativamente grandes (llamados “electorados”) eligen algo específico (llamado “legislatura”). A

esas instituciones las denomino “sistemas electorales”. En ninguna de las dos partes del análisis me interesa realmente transmitir detalles específicos respecto a los miles de métodos para tomar decisiones en grupo. Más bien, lo que más me interesa es recalcar el sencillo hecho de que existen miles de métodos para adoptar decisiones en grupo y de que cada uno de ellos tiene algún mérito en ciertas circunstancias, pero que, en ningún caso, las razones fundamentales de esos métodos parecen decisivas o convincentes en todas las situaciones.

## VII.1. MÉTODOS DE VOTACIÓN

### VII.1.1. EL PROBLEMA DE LOS MÉTODOS DE VOTACIÓN: ¡PUEDEN AFECTAR EL RESULTADO!

Vamos directo al grano: supongamos que tenemos un grupo de 55 individuos que debe decidir entre cinco alternativas  $[a, b, c, d, e]$ .<sup>1</sup> De los 120 ordenamientos de preferencias estrictos, completos y transitivos que un individuo puede adoptar como suyos,<sup>2</sup> sólo existen seis órdenes distintos, u “opiniones”, representados en ese grupo en particular. Los enlistamos en el cuadro VII.1, junto con el número de miembros del grupo que tiene cada uno de ellos (más adelante explicaremos los subrayados). En pro de la discusión, describimos seis métodos “razonables” para que el grupo llegue a una decisión entre las cinco alternativas. El lector puede muy bien diseñar otros y tener confianza de que, en la historia de la humanidad, se han diseñado múltiples métodos alternos.<sup>3</sup>

Considérese, como primer método, el más simple de todos: la *votación por mayoría relativa*, en la que cada votante emite un solo voto por una sola alternativa y la alternativa que obtiene el mayor número de votos gana.<sup>4</sup> Éste es uno de los sellos distintivos del sistema estadounidense para elegir legisladores.<sup>5</sup>

Una ligera variante es el método de la *segunda vuelta por mayoría relativa*, en el que cada votante emite un solo voto por una sola alternativa, y las dos alternativas con más votos pasan a una segunda etapa en la que se repite la votación entre estos dos sobrevivientes conforme a la votación por mayoría relativa.

Una forma más intrincada y general de la segunda vuelta por mayoría relativa es la *vuelta secuencial*, en la que cada votante emite un solo voto por una sola alternativa, se elimina la alternativa con el menor número de votos y se repite la votación. El procedimiento continúa hasta que sólo queda una alternativa.

El cuarto método que analizaremos permite a los votantes expresar sus preferencias respecto a todas las alternativas. De acuerdo con el *conteo Borda*, un sistema de puntuación muy semejante al utilizado en las competencias atléticas internacionales, cada votante expresa sus preferencias personales para las cinco alternativas otorgando cuatro puntos a su primera selección, tres a la segunda, dos a la tercera, uno a la cuarta y ninguno a la quinta. Se hace la suma total de los puntos y la alternativa con más puntos gana.

## CUADRO VII.1

UN EJEMPLO DIABÓLICO

I	II	III	IV	V	VI
(18)	(12)	(10)	(9)	(4)	(2)
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>e</i>
<i>d</i>	<i>e</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>b</i>	<i>c</i>
<i>e</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>e</i>	<i>d</i>	<i>d</i>
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>b</i>
<i>b</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>

Fuente: Malkevitch (1990, figura 2).

El quinto es el *método de Condorcet*, con el que se busca determinar si existe alguna alternativa específica que pueda garantizarse una mayoría en contra de cada una de las otras alternativas en un torneo de todos contra

todos de pares. De ser así, esa alternativa es la ganadora. De lo contrario, entonces necesitaremos usar algún procedimiento alternativo (quizá uno de los otros que he descrito en esta sección).

Finalmente, considérese el *método de voto aprobatorio*, inventado por el politólogo Steven Brams y el especialista en investigación de operaciones Peter Fishburn. En éste, no se pone un límite al número de votos que un individuo puede emitir. Cada individuo sufraga por todas las alternativas que “aprueba”. Lo anterior significa que, si así lo desea, puede emitir votos por todas las alternativas, por ninguna de ellas o por cualquier número intermedio. La alternativa vencedora es la que recibe el mayor número de votos aprobatorios.<sup>6</sup> Todos los métodos mencionados se enlistan en el esquema VII.1.

Con los datos del cuadro VII.1 podemos determinar el desempeño de las diversas formas de soberanía popular listadas en el esquema VII.1. Se supone que los votantes votan sinceramente. En el esquema VII.2 mostramos los resultados con la alternativa vencedora en negritas.

La votación por mayoría relativa produce una victoria para *a*, dado que tiene el mayor número de partidarios de primera preferencia, si bien se trata de una victoria peculiar, puesto que, con excepción del primer grupo, todos detestan esa alternativa. Ello se hace completamente evidente cuando examinamos el procedimiento de la segunda vuelta por mayoría relativa, en el que la triunfadora es *b*. En realidad, cualquier alternativa que hubiera llegado al final en contra de *a* la hubiera derrotado. El procedimiento de vuelta secuencial produce *c* como resultado final. El conteo Borda otorga la victoria a *d*. Y el método de Condorcet muestra que la alternativa *e* obtiene una mayoría absoluta (es decir, 28 votos o más de los 55 votos totales) en contra de cada una de las otras alternativas. En resumen, cada uno de los primeros cinco métodos de decisión en grupo basados en las preferencias produjo un vencedor diferente. El sexto, el voto aprobatorio, produjo un empate entre *d* y *e*.

## ESQUEMA VII.1

<i>Algunos métodos de votación</i>	
<i>Método</i>	<i>Descripción</i>
Votación de mayoría relativa	La alternativa con el mayor número de votos (mayoría relativa) gana.
Segunda vuelta por mayoría relativa	Los dos que obtienen las votaciones más altas pasan a una segunda ronda; la nueva votación determina al vencedor de la segunda vuelta por mayoría relativa.
Segunda vuelta secuencial	La alternativa con menos votos se elimina y se repite la votación; el procedimiento de eliminación continúa hasta que sólo queda una alternativa.
Conteo Borda	Se asignan puntos a las alternativas de acuerdo con los órdenes de clasificación del votante. Gana la alternativa con la suma más alta de puntos.
Método de Condorcet	En un torneo de todos contra todos por pares se determina si alguna alternativa vence a todas y cada una de sus rivales.
Voto aprobatorio	Cada elector vota por cualesquiera alternativas que apruebe. La alternativa con el mayor número de votos es la vencedora.

De esta manera, podemos concluir que las reglas de agregación de preferencias son importantes y que en ocasiones, como en este ejemplo, son cruciales. En este ejemplo, es evidente que quienquiera que elija el método para contar narices determina, definitiva y contundentemente, el resultado último. Dicho de otra forma, en este caso, el procedimiento que se establezca para llevar a cabo la decisión determinará el resultado final. Pero el establecimiento de procedimientos es propio de las constituciones: ya sea que dispongan directamente qué método se debe aplicar, o bien indiquen quién (o qué cuerpo) debe decidir. ¡No es sorprendente que la política constitucional genere tantas pugnas! Es mucho lo que está en juego. Y, aunque el ejemplo anterior proporciona una especie de escenario del peor de los casos, puesto que cada método produce un resultado excepcionalmente diferente, el lector debe comprender que no se trata en absoluto de un ejemplo extremo. Como lo dice el título de la sección, el problema con los métodos de votación es que ¡pueden afectar el resultado!

**VII.1.2. REFLEXIONANDO SOBRE LOS MÉTODOS DE VOTACIÓN**

En la actualidad no existe algún criterio que sea aceptado universalmente para evaluar distintos métodos de votación. Existen tantas maneras de votar y tantas pautas potencialmente útiles para evaluar distintos sistemas, que es fácil llegar a confundirse. En esta sección sólo quiero sugerir un par de direcciones para llevar a cabo la reflexión. En general, puede reflexionarse acerca de un método de votación en función de: 1) la información requerida, 2) lo que el procedimiento hace con esa información y 3) el resultado o consecuencias producidos. Es decir, el “resultado final” es una “función” de la “información”, lo cual se escribe matemáticamente como: resultado =  $F$  (información). Veamos por separado cada uno de los tres componentes entre comillas.

## ESQUEMA VII.2

<i>Resultados de los sistemas electorales</i>	
Mayoría relativa	$a = 18 \ b = 12 \ c = 10 \ d = 9 \ e = 6$
Segunda vuelta por mayoría relativa	
primera vuelta	$a = 18 \ b = 12 \ c = 10 \ d = 9 \ e = 6$
segunda vuelta	$a = 18 \ b = 37$
Vuelta secuencial	
primera vuelta	$a = 18 \ b = 12 \ c = 10 \ d = 9 \ e = 6$
segunda vuelta	$a = 18 \ b = 16 \ c = 12 \ d = 9$
tercera vuelta	$a = 18 \ b = 16 \ c = 21$
cuarta vuelta	$a = 18 \ c = 37$
Conteo Borda	$a = 4(18) + 0(12) + 0(10) + 0(9) + 0(4) + 0(2) = 72$
	$b = 0(18) + 4(12) + 3(10) + 1(9) + 3(4) + 1(2) = 101$
	$c = 1(18) + 1(12) + 4(10) + 3(9) + 1(4) + 3(2) = 107$
	$d = 3(18) + 2(12) + 1(10) + 4(9) + 2(4) + 2(2) = 136$
	$e = 2(18) + 3(12) + 2(10) + 2(9) + 4(4) + 4(2) = 134$

<i>Resultados de los sistemas electorales</i>																																					
Condorcet*	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>a</i></th> <th><i>b</i></th> <th><i>c</i></th> <th><i>d</i></th> <th><i>e</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <th><i>a</i></th> <td>—</td> <td>18</td> <td>18</td> <td>18</td> <td>18</td> </tr> <tr> <th><i>b</i></th> <td>37</td> <td>—</td> <td>16</td> <td>26</td> <td>22</td> </tr> <tr> <th><i>c</i></th> <td>37</td> <td>39</td> <td>—</td> <td>12</td> <td>19</td> </tr> <tr> <th><i>d</i></th> <td>37</td> <td>29</td> <td>43</td> <td>—</td> <td>27</td> </tr> <tr> <th><i>e</i></th> <td>37</td> <td>33</td> <td>36</td> <td>28</td> <td>—</td> </tr> </tbody> </table>		<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>a</i>	—	18	18	18	18	<i>b</i>	37	—	16	26	22	<i>c</i>	37	39	—	12	19	<i>d</i>	37	29	43	—	27	<i>e</i>	37	33	36	28	—
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>																																
<i>a</i>	—	18	18	18	18																																
<i>b</i>	37	—	16	26	22																																
<i>c</i>	37	39	—	12	19																																
<i>d</i>	37	29	43	—	27																																
<i>e</i>	37	33	36	28	—																																
Voto aprobatorio**	<table border="1"> <tbody> <tr> <td><i>a:</i></td> <td><math>18 + 0 + 0 + 0 + 0 + 0</math></td> <td><math>= 18</math></td> </tr> <tr> <td><i>b:</i></td> <td><math>0 + 12 + 10 + 0 + 4 + 0</math></td> <td><math>= 26</math></td> </tr> <tr> <td><i>c:</i></td> <td><math>0 + 0 + 10 + 9 + 0 + 2</math></td> <td><math>= 21</math></td> </tr> <tr> <td><i>d:</i></td> <td><math>18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2</math></td> <td><math>= 55</math></td> </tr> <tr> <td><i>e:</i></td> <td><math>18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2</math></td> <td><math>= 55</math></td> </tr> </tbody> </table>	<i>a:</i>	$18 + 0 + 0 + 0 + 0 + 0$	$= 18$	<i>b:</i>	$0 + 12 + 10 + 0 + 4 + 0$	$= 26$	<i>c:</i>	$0 + 0 + 10 + 9 + 0 + 2$	$= 21$	<i>d:</i>	$18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2$	$= 55$	<i>e:</i>	$18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2$	$= 55$																					
<i>a:</i>	$18 + 0 + 0 + 0 + 0 + 0$	$= 18$																																			
<i>b:</i>	$0 + 12 + 10 + 0 + 4 + 0$	$= 26$																																			
<i>c:</i>	$0 + 0 + 10 + 9 + 0 + 2$	$= 21$																																			
<i>d:</i>	$18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2$	$= 55$																																			
<i>e:</i>	$18 + 12 + 10 + 9 + 4 + 2$	$= 55$																																			

1. En lo referente a la información requerida, el método de mayoría relativa es el que impone las demandas más simples a los votantes y, quizá por esa razón, es un método comúnmente utilizado para la decisión en grupo. Cada persona debe nombrar simplemente una alternativa (su primera preferencia, si es un votante sincero; alguna otra, si no lo es). Por otra parte, las demandas a los votantes en un método de elección de segunda vuelta por mayoría relativa dependen de cómo se administre el método. Si se espera que los votantes se presenten a dos rondas diferentes, entonces se requiere menos información en cada ronda (pero el costo de presentarse las dos veces es mayor). En la primera vuelta, se requiere la misma información que en una competencia por mayoría relativa. En la segunda vuelta, se necesita la preferencia relativa entre las dos alternativas que obtuvieron las votaciones más altas. Si los votantes desean ahorrarse viajes a las urnas y presentarse una sola vez, entonces deben dar más información en esa única ocasión. Específicamente, deben dar información sobre cada comparación de pares posible (si hay cinco alternativas, entonces hay diez comparaciones), puesto que no se sabe por adelantado cuál par avanzará a

la segunda vuelta. Sin embargo, todos los datos para las comparaciones están contenidos en el orden de preferencias del votante, por lo que eso es todo lo que este último necesita proporcionar desde el principio. Se trata precisamente de los mismos datos requeridos para unas elecciones de vuelta secuencial, el conteo Borda y el método de Condorcet. El voto aprobatorio requiere tanta información sobre las preferencias como cada votante quiera revelar.<sup>7</sup>

Si se nos permite que estos seis métodos representen a los muchos cientos de métodos de votación que han surgido de la creatividad humana, encontramos que los métodos difieren en cuanto a la información que requieren: una sola alternativa, un subconjunto (de cualquier tamaño que cada votante desee) o todo un orden de preferencias. Puede haber razones para preferir uno sobre otro, independientemente del resultado en particular que cada uno pueda producir, tales como la facilidad de su administración o el deseo de minimizar la carga y el esfuerzo del votante. Por otra parte, la información necesaria puede depender de lo que se quiera obtener de la decisión en grupo, algo que analizaremos más adelante. Cualquiera que sea nuestra posición respecto a éstas u otras pautas, queda claro que los procesos democráticos en su acepción más amplia pueden adoptar una multitud de formas basándonos sólo en la información requerida.

2. No me detendré mucho tiempo en los procedimientos en sí ni en lo que hacen con la información, puesto que ya describí algunos de ellos en el esquema VII.1. No obstante, sí quiero señalar que éstos (u otros que puedan pensarse) poseen sus peculiaridades. La regla de la mayoría relativa, por ejemplo, es particularmente extraña. La alternativa *a* fue la vencedora relativa en el ejemplo mencionado. Sin embargo, pierde contra todas las demás alternativas en la comparación por pares. Además, el vencedor de Condorcet, *e*, que muchos tomarían como un fuerte candidato normativo para la decisión del grupo, obtuvo en realidad el menor número de votos en la competencia por mayoría relativa. Las vueltas de votaciones, ya sean simples o secuenciales, poseen la posibilidad perversa de eliminar una alternativa que puede vencer a todas las otras en una competencia por pares

(la alternativa  $e$  nunca llegó muy lejos en las eliminatorias). El método del conteo Borda es muy vulnerable al comportamiento estratégico (en realidad, esto es cierto para todos los métodos). Obsérvese que los doce votantes del grupo II o los diez votantes del grupo III del cuadro VII.1, que prefieren  $e$  a  $d$ , realmente pueden dar la victoria a  $e$  al tergiversar la clasificación de  $d$  en su orden de preferencias y pretender que está más abajo en su clasificación.<sup>8</sup> Por otra parte, el método de Condorcet no siempre produce un vencedor. Entonces, ¿qué hacemos?

Finalmente, hay una cuestión que aplica a todos y cada uno de los métodos de votación que hemos descrito, pero, ya que parece dejar tan impertérritos a sus impulsores, la analizaremos en función del voto aprobatorio.<sup>9</sup> En el ejemplo propuesto, hay cinco alternativas, las cuales podrían ser varias mociones (digamos, qué película debe rentar esta noche la fraternidad estudiantil) o candidatas (digamos, cuáles de las estudiantes de la asociación femenil deben ser las representantes ante el Concejo de Asociaciones). Sin embargo, las mociones que se propongan o las candidaturas que se presenten dependen estrechamente del método de votación,  $F$ . Un estudiante podría imaginar, por ejemplo, que la película *The Hurt Locker* obtendría muchos votos de segunda preferencia de los miembros de la fraternidad estudiantil y, así, tener una buena posibilidad de ganar, si el método de votación fuera el conteo Borda. Pero también podría creer que no obtendría muchos votos como primera preferencia, por lo que, si la regla para decidir fuera la de la mayoría relativa, probablemente ni siquiera se molestaría en proponerla. Si se examina un conjunto fijo de alternativas y se compara el resultado bajo la regla de la mayoría relativa en contra del voto aprobatorio, o el resultado bajo el método del conteo Borda en contra del método de Condorcet, por ejemplo, entonces no se ha entendido de lo que se trata esto. En la jerga de la disciplina, el conjunto de alternativas o candidatos es *endógeno*, esto es, depende estrechamente del método para contar individuos. A este respecto, nuestra corazonada es que la votación aprobatoria alienta a pasar al frente, por así decirlo, a un mayor número de opciones que muchos otros métodos de votación. Los candidatos saben que no tienen que ser la primera decisión de un votante, sino sólo

estar entre el conjunto de “aprobados” y, por ende, les puede parecer más fácil racionalizar sus posibilidades de victoria. De manera similar, una moción no necesita ser la favorita de muchos votantes, sino únicamente estar entre las favoritas para avanzar conforme a la votación aprobatoria, un hecho que puede alentar a quienes proponen las mociones. Así, la cuestión se reduce al hecho de si para un grupo es mejor o peor tener un conjunto rico en opciones del cual elegir o un conjunto más espartano. ¿Es siempre mejor más que menos? Esta cuestión adquirirá una interesante relevancia política en la segunda parte de este capítulo, cuando examinemos la representación proporcional en oposición a otros sistemas para elegir legislaturas.

3. Puede parecer extraño que tengamos incluso que analizar el resultado de un método de votación, puesto que éste es sólo la cosa elegida. Pero, ¿qué es, exactamente, esa “cosa”? De una manera un tanto abstracta, hemos descrito las alternativas mediante letras, sugiriendo que la cosa que el grupo debe elegir es alguna entidad unitaria, algún elemento del conjunto  $[a, b, c, d, e]$ ; pero rápidamente podemos complicar las cosas. Dentro de poco, por ejemplo, hablaré sobre los métodos para elegir a los miembros de una legislatura. La “cosa”, en ese caso, podría ser un solo legislador, un grupo de legisladores de un distrito plurinominal o la legislatura en su totalidad. O, para poner un ejemplo con un énfasis diferente, imaginemos que lo que nosotros, en cuanto grupo, estamos haciendo es decidir las *instrucciones* que vamos a dar a nuestro agente. Imaginemos que nuestro agente debe decidir por nosotros entre las cinco letras, pero que no sabe por anticipado —ni sabrá— si están disponibles las cinco o únicamente un subconjunto de ellas. Necesitará conocer otras además de la preferida del grupo, puesto que esa alternativa podría no estar disponible. En este ejemplo, por lo tanto, el grupo necesita elegir un *orden de preferencias colectivo* mediante el cual desea que su agente se guíe. Lo que queremos señalar en este caso es que, cuando lo único que el grupo necesita hacer es elegir una letra, es pertinente cierto conjunto de pautas para evaluar un método de votación, pero cuando el grupo necesita generar todo un orden de preferencias, puede entrar en

juego un conjunto completamente diferente. Por lo tanto, la naturaleza del resultado debería influir en la manera como reflexionemos sobre los métodos de votación.

Todo este análisis plantea un importante debate filosófico. Si el “deseo del grupo” o la “voluntad colectiva” o “el interés público” —como deseen llamar al resultado de la deliberación del grupo— ha de ser determinado a partir de la información que aporte al método de votación cada uno de los miembros del grupo y esa información varía de un método a otro, entonces, ¿cómo podemos atribuir significado al “deseo del grupo”, la “voluntad colectiva” o el “interés público”? El empleo de un método puede producir una conclusión respecto a lo que el grupo quiere, y el empleo de un método diferente produce una conclusión distinta, porque funciona con base en algún nuevo conjunto de alternativas. ¡Es una locura! Sin embargo, es peor aún. Suponga, como en el ejemplo del cuadro VII.1, que las alternativas en consideración permanecen constantes, lo mismo que las preferencias del votante. Entonces, con alternativas y preferencias fijas, parece de lo más natural suponer que el deseo del grupo está bien definido: es lo que es, y punto. Lo único que podría cambiar es la manera como el método de votación revela o determina esos deseos. Sin embargo, ya hemos visto que el resultado sí cambia (lo que con toda malicia demostramos en el ejemplo al principio del capítulo). Ahora bien, sin duda alguna parece perverso concluir que el deseo del grupo ha cambiado sólo porque el método que empleamos para determinarlo —y *únicamente* el método— ha cambiado. ¿Nos vemos empujados a esa conclusión? Le pedimos al lector que reflexione profundamente sobre esta cuestión, pues ella ha motivado la mayor parte de la discusión de los últimos cinco capítulos. Yo no conozco una respuesta definitiva, aunque examinaré algunas en el resumen que sigue a este capítulo.

Dejamos esta parte de nuestro análisis en un estado lamentablemente incompleto. No obstante, más que proporcionar un amplio resumen de la multitud de métodos que existen para llevar a cabo la votación en grupo, nuestro propósito principal ha sido transmitir mediante los ejemplos una sensación de la fragilidad de la vida en grupo. Las decisiones que adopta un

grupo, como lo hemos sugerido en los últimos capítulos, dependen no sólo de las alternativas que tenga a su disposición, no sólo del orden en el que las presente la persona encargada de la agenda, no sólo del grado en que los miembros del grupo revelen o tergiversen sus preferencias, sino también de la manera como lleven a cabo la toma real de decisiones. Y, de manera similar, el método de votación que adoptemos influye en todas esas otras cosas. La decisión de un grupo refleja, sin duda alguna, las preferencias de sus miembros, pero también refleja mucho más, tema al que volveré en el resumen.

## VII.2. SISTEMAS ELECTORALES

Así como existen muchos métodos de votación, también existe una increíble variedad de sistemas electorales. Me limitaré a los sistemas para elegir legislaturas, basándome en esas instituciones para representar diversos tipos de instituciones de gobierno electas.<sup>10</sup> Lo que afirmo en este caso es que puede pensarse en los sistemas electorales en función del grado en que su “valor medular” sea la *representación* o la *gobernabilidad*. Por representación quiero decir una institución electoral que da prioridad al grado en que los individuos electos reflejan, es decir representan, las creencias y las preferencias de los electores. Por gobernabilidad quiero decir una institución que produce representantes electos capaces de actuar con decisión, capaces de gobernar. Obviamente, ambos propósitos son nobles. No obstante, a menudo funcionan con propósitos distintos, porque una institución que hace hincapié en la representación puede provocar que la gobernabilidad sea más difícil, y viceversa.<sup>11</sup>

Al extremo del espectro de métodos electorales que otorga prioridad a la representación, se encuentra la gran familia de métodos electorales conocida como *representación proporcional*. En el otro extremo, se encuentra la familia de los métodos de *mayoría relativa*, al que nos hemos referido antes en este capítulo. Iniciaremos nuestro análisis con los métodos de representación relativa comunes en Estados Unidos y Gran Bretaña.

Después, seguiremos con un examen de los métodos de representación proporcional más exóticos que encontramos en Europa. Finalmente, haremos algunas sugerencias sobre por qué se considera que esas abundantes clases de sistemas electorales se orientan hacia la representación, o bien hacia la gobernabilidad.

## VII.2.1. OBSERVACIONES GENERALES

Uno de los principales estudiosos contemporáneos de la teoría de los sistemas electorales, Gary Cox, definió el sistema electoral en función de cinco conjuntos de información.<sup>12</sup> Para Cox, como para el autor de este libro, la separación crucial se da entre los sistemas de *mayoría relativa* y los de *representación proporcional*, pero es posible utilizar cinco conjuntos de información para caracterizar cada uno. Tales conjuntos describen los recursos que se dan a los votantes, lo que ellos pueden hacer con esos recursos y, por último, la manera como la fórmula electoral produce el resultado final; en efecto, la información, los procedimientos y los resultados que analizamos antes. En general, Cox (1990) mantiene la siguiente distinción entre las instituciones de mayoría relativa y las de representación proporcional:

Por fórmula de mayoría relativa quiero decir aquella en la que los votantes emiten votos por individuos, en vez de listas de partido, y aquellos que obtienen el mayor número de votos ganan los escaños. Las fórmulas de representación proporcional, por otra parte, son aquellas en las que los votantes votan por partidos y los escaños se atribuyen proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido.

Los cinco conjuntos de información son  $v$  (el número de votos por votante);  $p$  (si  $v > 1$ , si los votantes deben emitir todos los votos  $v$  o pueden abstenerse parcialmente);  $c$  (si  $v > 1$ , si los votantes pueden acumular sus votos o deben distribuirlos);  $k$  (el número de legisladores que han de ser electos por distrito, conocido como *magnitud distrital*); y  $f$  (es decir la *fórmula electoral*). Mediante esa información, se hace posible representar

los sistemas electorales. En el esquema VII.3 enlistamos algunos tipos comunes de mayoría relativa.

### **VII.2.2. SISTEMAS DE MAYORÍA RELATIVA: EL PRIMERO (O LOS PRIMEROS) EN CRUZAR LA META**

El más famoso de los sistemas de mayoría relativa es el de *escrutinio uninominal mayoritario* porque ocurre en distritos uninominales (es decir, con un solo representante). Dicho sistema es comúnmente conocido en inglés como *first-past-the-post*, lo cual puede traducirse al castellano como *el primero en cruzar la meta*.<sup>13</sup> Como se describe en el esquema VII.3, bajo este sistema cada votante tiene un voto que puede emitir por cualquier candidato que le plazca. Acto seguido, el candidato único con el mayor número de votos —no necesariamente una mayoría de los votos— es electo. Así, la legislatura consiste en legisladores electos de esa manera por distritos distintos. Tal es el sistema electoral que encontramos en Gran Bretaña y en muchas de sus antiguas colonias (entre ellas, por supuesto, Estados Unidos).

La característica clave, nos parece, es que cada distrito o circunscripción electoral tiene un solo representante. Esto puede significar —y en realidad se trata de una queja común contra el sistema— que el vencedor no es particularmente representativo del distrito por el que es electo. El distrito puede tener 60 por ciento de hombres y 40 por ciento de mujeres; quienquiera que sea electo no representará (en el sentido de “reflejar”) a una porción bastante importante del electorado. Otro distrito (con una mezcla racial o cultural) puede tener 25 por ciento de católicos romanos, 23 por ciento de ortodoxos griegos, 16 por ciento de judíos, 15 por ciento de bautistas, 11 por ciento de episcopales y 10 por ciento de agnósticos. Por lo tanto, su representante no compartiría las tradiciones religiosas y culturales con al menos las tres cuartas partes de la circunscripción electoral. Si la magnitud distrital fuera más generosa —si  $k$  fuera mayor— entonces sería posible representar una heterogeneidad mayor

en el distrito. También significaría, por un lado, una legislatura más numerosa, y por el otro, con toda seguridad, una diversidad mayor de puntos de vista, lo cual podría hacer más difícil que los representantes gobiernen, es decir, que debatan, deliberen, formen coaliciones, hagan concesiones y, en última instancia, lleguen a alguna conclusión en las cuestiones de política pública que enfrenta la sociedad. Ése es el gran “dilema”, la gran “disyuntiva” entre la representatividad y la gobernabilidad.

### ESQUEMA VII.3

<i>Distintos sistemas electorales</i>					
	$v$	$p$	$c$	$k$	$f$
Escrutinio uninominal mayoritario	1	no	no	1	Mayoría relativa
Voto único intransferible (VUI)	1	no	no	$k > 1$	Mayoría relativa
Voto limitado (VL)	$< k$	sí	no	$k$	Mayoría relativa
Voto acumulativo (VA)	$\leq k$	sí	sí	$k > 1$	Mayoría relativa

Por extraño que parezca, una sociedad étnicamente homogénea, Japón, utilizó hasta hace poco tiempo un sistema de mayoría relativa con una mayor magnitud distrital, el cual se identifica en el esquema VII.3 como el método de voto único intransferible (VUI). En esa institución, cada votante tiene derecho a un solo voto, pero los  $k$  candidatos que obtienen votaciones más altas son electos por el distrito, donde  $k$  se establece por adelantado como la magnitud del distrito.

Así como el voto único intransferible es apenas una variante del método del escrutinio uninominal mayoritario (a saber: un cambio de la magnitud distrital de 1 a una  $k > 1$ ), el método del voto limitado (VL) es sólo una ligera alteración del voto único intransferible. Específicamente, el VL otorga a cada votante más de un voto (pero menos que  $k$ ) y también permite que haya  $k$  vencedores. En suma: conforme al método del escrutinio uninominal mayoritario debe elegirse un representante por distrito y cada votante emite un voto; conforme al método del VUI debe elegirse más de un representante por un distrito y cada votante emite también un voto; y

conforme al método del VL debe elegirse más de un representante por un distrito y cada votante puede emitir múltiples votos. Así, un distrito puede elegir cuatro legisladores conforme al método del VL y otorgar a cada votante, digamos, dos votos. Ese método, no obstante, ofrece una maniobra estratégica adicional a los votantes: el *plumping*, como los británicos lo llamaban en el siglo XVIII. La maniobra del *plumping*, que podría vagamente traducirse al castellano como “apoyo enfático”, se refiere a votar únicamente por el candidato favorito.<sup>14</sup> Considérese el distrito con  $k = 4$  y  $v = 2$ , como acabamos de mencionar. Suponga que estoy considerando emitir mis dos votos por mis dos favoritos de entre los candidatos. La última encuesta de opinión pública muestra que mi segundo candidato se encuentra en el cuarto lugar y mi favorito en el quinto. Si procedo a votar por ambos candidatos, mi segunda opción puede ganar, pero posiblemente gane a expensas de mi primera opción quien terminará fuera de la contienda. Un mejor consejo sería que yo emita únicamente un solo voto, el cual sería por mi primera opción. En ese caso yo estaría renunciando al apoyo que planeaba dar a mi segunda opción, pero posiblemente ello ayudaría a avanzar a mi favorito al cuarto lugar. El método del voto limitado permite esa especie de “abstención parcial”.

El voto acumulativo (VA) va un paso más allá, pues permite que los votantes no sólo se abstengan parcialmente sino también que acumulen sus votos.<sup>15</sup> Considere de nuevo el ejemplo del párrafo anterior en el que hay que elegir cuatro candidatos y el elector tiene dos votos, pero ahora se usa el método de voto acumulativo. Entonces el elector puede emitir sus dos votos por su candidato preferido. Hasta 1980, el estado de Illinois elegía legisladores estatales por distritos plurinominales mediante el voto acumulativo. De manera similar, casi la mitad de los estados permite el voto acumulativo, y más de la cuarta parte de hecho exige el VA en las deliberaciones de juntas de directores o de consorcios de comercialización pública. La idea subyacente al voto acumulativo es que, mediante la acumulación de sus votos, las minorías bien organizadas puedan asegurarse un mínimo de representación. En los distritos plurinominales, por ejemplo, el voto acumulativo se ha convertido en uno de los “métodos predilectos”

para gran número de activistas de los derechos civiles para elegir comisarios de los condados, juntas escolares y otros funcionarios locales, principalmente en el sur, con el propósito de asegurar la representación de las minorías.<sup>16</sup>

### VII.2.3. EQUILIBRIO EN LOS SISTEMAS DE MAYORÍA RELATIVA

Por lo general, los científicos y los ingenieros pueden hacer observaciones inteligentes sobre las comparaciones entre motores distintos. Y lo mismo es cierto en nuestro caso respecto a los mecanismos electorales que acabamos de describir. Hasta ahora, no obstante, el hombre ha sido mucho más creativo en la invención de mecanismos electorales que en la comprensión de sus características de funcionamiento.

La clave para entender las tendencias al equilibrio de los sistemas alternos de mayoría relativa que hemos descrito es el número de candidatos por distrito. Pero antes de desarrollar esta tesis, debo explicar qué entiendo por *equilibrio* en este contexto. Restrinjo nuestro análisis a las representaciones espaciales unidimensionales (como las descritas en la primera parte del capítulo V). Se supone que cada votante tiene un punto ideal único y preferencias de pico único en la dimensión única. Los candidatos compiten por los votos identificándose con lugares específicos en la dimensión. Cualitativamente, pueden identificarse tendencias hacia dos tipos de equilibrio: una *tendencia central*, que es aquella en la que los candidatos tienden a converger en el lugar del punto ideal mediano del votante; y una *tendencia a la dispersión*, que es aquella en la que los candidatos tienden a distribuirse a lo largo de la dimensión adoptando posiciones de política pública características. La primera tendencia se ve dominada por fuerzas centrípetas de la contienda electoral que empujan a los candidatos uno hacia el otro, mientras que la segunda se ve dominada por fuerzas *centrífugas* que alejan a los candidatos entre sí con el propósito de distinguirlos unos de otros.

Cox (1990: 912) demuestra que el número de candidatos en competencia es un parámetro clave para determinar cuáles son los incentivos que dominan, si los centrípetos o los centrífugos. Divide los casos de acuerdo con el hecho de si el sistema permite o no la acumulación de votos (véase la columna  $c$  en el esquema VII.3). Después demuestra que, cuando no se permite la acumulación ( $c = \text{no}$ ), si el número de candidatos que compiten por la elección es lo suficientemente pequeño en relación con el número de votos por votante [ $v$  en el esquema VII.3], entonces, las fuerzas centrípetas dominarán (en el sentido de que los equilibrios serán centralizadores); pero, si el número de candidatos es lo suficientemente grande, entonces las fuerzas centrífugas llegarán a ser lo suficientemente fuertes como para crear cierta cantidad de dispersión en equilibrio. Cuando se permite la acumulación ( $c = \text{sí}$ ), entonces las fuerzas centrífugas dominarán siempre.<sup>17</sup>

En principio, el lector podría tomar una copia del artículo de Cox (en el que es posible encontrar proposiciones expresadas de manera más cuidadosa y con mayor precisión) y un manual gubernamental que describa un sistema electoral específico y, basado en esas dos fuentes de información, hacer pronósticos sobre la manera como en realidad se distribuirían políticamente los candidatos en las competencias electorales. Cox (1990: 915) lo ilustra en el caso de Japón, un país cuyo sistema electoral era de voto único intransferible en la época en que lo escribió:

La mayoría de los 511 miembros de la Cámara de Representantes japonesa<sup>18</sup> son electos en distritos de magnitud 3, 4 o 5, en los que cada votante tiene un voto único intransferible. En todos los distritos de múltiples representantes de Japón el número de candidatos es grande en comparación con el número de votos por votante. Esto significa que nunca hay un votante mediano ni se puede predecir un resultado de agrupamiento central. En lugar de ello, aplica el resultado de dispersión y predice que, si hay equilibrio, entonces los candidatos no se agruparán en ningún lugar a lo largo del espectro izquierda-derecha; y algunos candidatos adoptarán [posiciones extremas].

Ya admitimos que los científicos sociales no son científicos exactos, ya aceptamos eso. Las cosas se nos están volviendo cada vez más complicadas respecto a la manera como realmente funcionan los diversos procedimientos de decisión social. En esta sección, no he hecho más que ilustrar una

pequeña fracción de la cantidad de tipos de sistemas electorales semejantes a la mayoría relativa y cómo podemos analizarlos. Es posible reducir los sistemas electorales a un número relativamente pequeño de parámetros y de análisis de equilibrio. Dependiendo de los recursos que se otorguen al votante (en particular, el número de votos), de cómo se puedan emplear esos recursos (si es posible acumularlos y si es posible utilizarlos sólo de manera parcial) y de la naturaleza de la tarea (el número de legisladores que es necesario elegir), es posible determinar si los candidatos tienen incentivos para agruparse en torno al centro o dispersarse. Esto, a su vez, nos dice algo acerca de las clases de legislaturas que esos sistemas electorales producen.

Con todo, debemos recordar que no todos los sistemas electorales son como carreras de caballos entre candidatos individuales. Una gran diversidad de sistemas funciona en un plano ligeramente más amplio, un plano en el que los jugadores estratégicos son más bien los partidos políticos. En esos sistemas, la proporción del voto popular que cada partido obtiene es la que determina la representación legislativa. Aquí abajo examinaremos esos sistemas, para luego compararlos con aquellos sistemas que sí son del tipo de las carreras de caballos. Pero incluso antes de hacer esto, analizaremos un último e interesante sistema semejante a la mayoría relativa que pareciera desafiar el esquema de clasificación de Cox.

#### **VII.2.4. UN SISTEMA DE MAYORÍA RELATIVA MUY INUSUAL: EL VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE (VUT)**

El voto único transferible, denominado en ocasiones sistema Hare, en honor a uno de los primeros científicos sociales en estudiarlo, difiere de otros sistemas de mayoría relativa plurinominal en que cada votante reporta su orden completo de preferencias por los candidatos. Riker (1982: 49) lo describe como sigue:

La regla del *método del voto único transferible* funciona de la siguiente forma. En distritos con  $S$  escaños y  $m$  candidatos ( $m \geq S$ ), los votantes, en número  $V$ , marcan en las

boletas su primera preferencia, su segunda preferencia, ..., y su  $m$ -ésima preferencia. Se calcula una cuota,  $q$ , de la siguiente manera:

$$q = V / (S + 1) + 1$$

y se redondea  $q$  hacia abajo al mayor entero contenido en  $q$ . Si un candidato obtiene al menos  $q$  votos de primer lugar, él gana, y todos los votos en exceso (es decir, el número de votos de primer lugar en exceso de  $q$ ) se transfieren a los candidatos no ganadores proporcionalmente a la aparición de esos candidatos en el siguiente lugar en todas las boletas del ganador inicial. Otro candidato que entonces tiene  $q$  votos de primer lugar [más] los votos reasignados gana, y su exceso se transfiere al siguiente candidato no ganador en las boletas de sus partidarios (una vez más, proporcionalmente a su aparición en el siguiente lugar), y así sucesivamente, hasta que se llenan todos los escaños. Si, en cualquier punto del proceso (incluido el inicio), ningún candidato tiene  $q$  votos de primer lugar ni reasignados, se elimina al candidato con el menor número de votos de primer lugar y reasignados, y todos sus votos se transfieren a los candidatos en segundo (o tercer) lugar en esas boletas. Este procedimiento se repite hasta que algún candidato tiene  $q$  votos.<sup>19</sup>

Para mostrar todo esto de manera concreta, suponga que hay 100 votantes ( $V = 100$ ) en un distrito que cuenta con 3 escaños para representantes ( $S = 3$ ). La cuota es  $q = 100 / (3 + 1) + 1 = 26$ . A dicho número también se le conoce como la cuota Droop (el señor Droop era amigo de Hare). Es decir, todo candidato que obtenga 26 votos puede estar seguro de que no más de dos candidatos pueden obtener tantos votos como él.<sup>20</sup> Si, realmente, un candidato obtiene más de 26 votos de primera preferencia y ninguno de los candidatos restantes los obtiene, entonces se consultan los órdenes de preferencias de los votantes para ver cuál es la segunda preferencia listada y esos votos se les distribuyen. Si ello lleva a que algún otro candidato o candidata rebase la cuota de 26 votos, entonces se le considera electo. El procedimiento continúa hasta que los tres candidatos han sido electos o hasta que menos de tres han sido electos y ninguno de los candidatos restantes logra la cuota. En ese caso, se inicia el procedimiento de eliminación de candidatos, comenzando por el que tiene el menor número total de votos. La totalidad de los votos a ese candidato es distribuida entre los candidatos marcados en segundo sitio en cada boleta. Este procedimiento continúa hasta que todos los escaños se cubren.

El VUT se utiliza para elegir el parlamento de Irlanda (llamado *Dáil*) y el ayuntamiento de la ciudad de Cambridge, Massachusetts. En Irlanda hay

41 distritos, de los que se elige a 166 miembros del parlamento; las magnitudes distritales típicas son 3, 4 y 5. La ciudad de Cambridge elige un ayuntamiento (de nueve miembros) de un distrito único. En ambos lugares, hay una gran tradición de comportamiento estratégico, pues los candidatos no sólo hacen campaña entre sus propios partidarios sino también entre los partidarios de sus oponentes. El propósito del candidato es tanto motivar a sus propios partidarios como tratar de clasificar en un lugar alto en el orden de preferencias de los partidarios de otros candidatos, esto último, con el propósito de beneficiarse de los potenciales votos “reassignados”. Cambridge se ha rehusado a informatizar sus operaciones, por lo que, después de las elecciones, tarda casi dos semanas en poder contar y recontar decenas de miles de boletas. Muchos aficionados locales a la política se reúnen en las oficinas generales de campaña durante ese periodo y vitorean cada vez que algún candidato rebasa la cuota Droop y gana su lugar en el ayuntamiento.<sup>21</sup>

## Caso VII.1

### Nominaciones al Óscar

La Academia de Artes y Ciencias Cinematográficas organiza el proceso de nominación para los Premios de la Academia. Cada sección de la academia es apta para participar en los procesos de nominación de su propio premio. De acuerdo con Tom O’Neill (2005), reportero de *The New York Times*, esta es la manera como todo esto funciona (con mis ocasionales intromisiones entre corchetes):

En la categoría de mejor director, por ejemplo, existen alrededor de 300 miembros de la Academia de Artes y Ciencias Cinematográficas que deciden las nominaciones al listar a sus favoritos entre el primero y el quinto lugar. De acuerdo con Greg Garrison, uno de los ocho contadores que pasan una semana determinando quiénes resultan nominados, cuando PricewaterhouseCoopers recibe las boletas, éstas se apilan con base en la persona que aparece en el número 1. “Dividimos el número de boletas [V

= 300] entre seis  $[S + 1]$  para determinar cuántos votos en el número 1 se requieren para establecer a un nominado”, declaró. De tal manera, un director con 50 o más votos que lo coloquen en el puesto número uno es nominado automáticamente. “Supongamos que sólo dos directores reciben esa cantidad de votos”, continuó. “Tomamos todas sus boletas y las ponemos aparte. Después realizamos una segunda revisión. Empezamos con las pilas de boletas más pequeñas, descartamos a la opción número uno y las redistribuimos de acuerdo con la persona colocada en segundo lugar. Revisamos todas las pilas de la misma manera, de la más pequeña a la más grande, y redistribuimos boletas hasta que tenemos cinco pilas con más de 50 boletas que tienen el mismo nombre.

Como el lector puede apreciar, esto se parece mucho al método del voto único transferible descrito en las páginas anteriores. La única diferencia parece ser que los votos “excesivos” de aquellos que califican como nominados no se redistribuyen.

Para concluir esta sección, quiero resaltar que una versión de este método se emPara Para concluir esta sección, quiero resaltar que una versión de este método se emplea para elegir a los miembros del Parlamento de Australia. En ese país, no obstante, la magnitud de los distritos es de sólo 1, por lo que el método recibe un nombre diferente, sólo para confundir a todo el mundo (naturalmente); se conoce como *voto alterno*. Con  $S = 1$ , la fórmula de la cuota se reduce a  $q = V/2 + 1$ . Con 100 votantes, un candidato necesita 51 votos de primera preferencia más los votos reasignados para ser declarado vencedor.<sup>22</sup>

## VII.2.5. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Mi análisis sobre los sistemas de representación proporcional será menos preciso, porque, honestamente, no han sido muchos los trabajos que se han ocupado de ellos. El propósito de un sistema de representación proporcional es elegir una legislatura que refleje, de alguna manera, a la sociedad en su conjunto. Si, por ejemplo, los principales clivajes en una sociedad son

étnicos (como en muchas de las democracias en África y Medio Oriente) o religiosos (como en Irlanda del Norte) o lingüísticos (como en Bélgica) entonces un sistema de representación proporcional tenderá a reproducir esas divisiones en el seno de la legislatura electa. En la mayoría de esos sistemas, ningún estrato social, a menos que sea particularmente pequeño o esté muy mal organizado —o de plano sea políticamente torpe— queda sin representación.

Se pensaría que el diseño de un sistema de representación proporcional es sencillo: que cada ciudadano emita un solo voto por su partido preferido (o cualquier otro, para el caso). Súmense los votos obtenidos por cada partido. Atribúyase a cada partido una proporción de escaños legislativos exactamente igual a su proporción del total del voto popular. ¡Y listo!

¡No tan rápido! En primer lugar, tradicionalmente se fija el tamaño de la legislatura por adelantado. En el caso de la mayoría de las legislaturas de tamaño “razonable”, por lo general no es posible traducir las proporciones electorales en escaños correspondientes. Suponga que el Partido de Amantes de la Cerveza (un partido real en las elecciones polacas en 1992) obtuvo 1 por ciento del voto popular. ¿Cuántos escaños debe recibir de los 450 del *Sejm* (la Cámara de Diputados polaca)? No se le pueden otorgar los 4.5 escaños a que tiene derecho de acuerdo con su proporción electoral. La mayoría de los esquemas de representación proporcional —de los cuales hay un número muy grande alrededor del mundo— difieren sobre todo en la manera en la que abordan el problema de la asignación de esas “fracciones de escaño”.

En segundo lugar, está la cuestión de quién debe ser electo a la legislatura. Si el Partido de Amantes de la Cerveza polaco obtiene 1 por ciento del voto popular, como se mencionó en el párrafo anterior, ¿de verdad debe tener alguna representación? Si la respuesta es afirmativa, entonces, ¿en qué punto se vuelve negativa la respuesta?, ¿en el 0.5 por ciento?, ¿el 0.25 por ciento?, ¿el 0.10 por ciento? ¿Dónde se traza el límite? Los sistemas de representación proporcional difieren marcadamente en este aspecto. En la práctica, la mayoría exige que un partido obtenga al menos una proporción mínima específica del voto popular antes de tener derecho a

alguna representación parlamentaria. Este parámetro, conocido como *umbral*, varía marcadamente de un país a otro. Polonia en sus primeras elecciones democráticas, e Israel a todo lo largo de su historia democrática, han tenido umbrales muy bajos. Para el *Sejm* polaco, de 450 escaños, un partido debe obtener el  $1/450^{\text{avo}}$ , o 0.22 por ciento, del voto popular para que se le otorgue un escaño. Para el *Knesset* israelí, de 120 escaños, un partido necesitaba (hasta hace poco)  $1/120^{\text{avo}}$ , o 0.83 por ciento, de la votación para ganar un escaño. Alemania, por otra parte, tiene un umbral muy alto: un partido debe obtener 5 por ciento de la votación antes de calificar para obtener uno de los 497 escaños del *Bundestag*. Así, en las elecciones de 1987, el Partido Verde ganó 8.7 por ciento del voto popular y se le otorgaron 42 escaños en el Bundestag (8.45 por ciento de los 497 escaños); en las elecciones de 1991, su porcentaje del voto popular cayó apenas un poco por abajo de 5 por ciento y perdió toda su representación legislativa. Evidentemente, los umbrales altos son la causa de una mayor desproporcionalidad.<sup>23</sup>

## **VII.2.6. REPRESENTACIÓN CONTRA GOBERNABILIDAD: LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL VERSUS LA MAYORÍA RELATIVA**

Son pocos los resultados que podemos consignar sobre las propiedades de equilibrio de los diversos sistemas de representación proporcional, por lo que en esta última sección recurriré a una breve comparación de las dos grandes familias de sistemas electorales que hemos analizado. En todo nuestro análisis he sido vago respecto al número real de candidatos que compiten por los escaños legislativos. En realidad, no he aventurado una conjetura acerca de si compiten muchos o pocos candidatos ni, lo que es más significativo, si el sistema electoral tiene algo que ver con ello.

De hecho, existe una vasta literatura precisamente sobre este tema; y la propuesta más famosa al respecto se conoce como la ley de Duverger, nombrada en honor del famoso politólogo francés que se atrevió a denominarla como una regularidad empírica. La ley de Duverger se divide

en dos partes. La primera, en cuyo favor existen argumentos sólidos, así como evidencia robusta, establece que los sistemas con distritos con un único representante electo por mayoría relativa (es decir los distritos con escrutinio uninominal mayoritario o *first-past-the-post*) están estrechamente vinculados con la competencia entre únicamente dos candidatos (o dos partidos). La idea en este caso es que los terceros partidos y los terceros candidatos (o ambas cosas) normalmente se resistirán a participar en la competencia porque tienen muy pocas posibilidades de ganar; y, a su vez, tienen muy pocas posibilidades de ganar porque ni los votantes ni los consultores de campaña ni los contribuyentes a las campañas están dispuestos a desperdiciar su voto, tiempo y dinero, respectivamente, en candidaturas sin esperanzas.<sup>24</sup> La segunda parte de la ley de Duverger, para la que existe un vasto apoyo empírico, aunque menos argumentos analíticos convincentes, establece que los sistemas de representación proporcional están asociados a la competencia entre múltiples partidos.

Desde el punto de vista analítico, me parece que la pizca de verdad en este caso es que los distritos en los que hay, de forma deliberada, un número muy pequeño de vencedores desalientan la participación política independiente y promueven las actividades políticas de cooperación, coordinación, coalición y fusión antes de las elecciones. Éste sería el caso de los distritos con un solo ganador bajo el sistema de “el primero en cruzar la meta”, o con exactamente  $k$  ganadores bajo el sistema de “los  $k$  primeros en cruzar la meta”. En los distritos donde hay muchos vencedores posibles se promueve la participación política independiente; y se desalientan las diversas formas de cooperación, coordinación, coalición y fusión las cuales se difieren hasta después de las elecciones. Éste sería el caso de los sistemas de representación proporcional cuando tienen un umbral muy bajo, o los sistemas de “los  $k$  primeros en cruzar la meta” cuando tienen una  $k$  muy grande. Los sistemas de “el primero en cruzar la meta” típicamente logran resolver muchos conflictos antes de que comience la política legislativa; y con frecuencia también lo logran los sistemas de “los  $k$  primeros en cruzar la meta” donde  $k$  es “pequeña”. Por su parte, los sistemas de representación proporcional, y los de distritos plurinominales

de mayoría relativa donde  $k$  es grande, difieren la resolución de los conflictos hasta que la legislatura se reúne. En consecuencia, los conflictos políticos parlamentarios tienden a ser más débiles y centralistas en las legislaturas electas por escrutinio uninominal mayoritario. En efecto, hay por lo general un solo partido mayoritario que puede lograr salir adelante con la puesta en práctica de su agenda. Las legislaturas electas mediante la representación proporcional reflejan por adelantado, sin resolverlo, el conflicto político, dependiendo de la política parlamentaria posterior a las elecciones —gobierno de coalición, por ejemplo— para descubrir los medios de resolución.

Por lo tanto, no debería sorprendernos el hecho de que cierto número de regímenes democráticos busquen obtener lo mejor de ambos mundos mediante la puesta en práctica de un método “mixto”. En esos casos, cierta proporción de los legisladores es elegida en distritos de mayoría relativa, mientras que los legisladores restantes son elegidos por representación proporcional basada en el voto nacional recibido por cada partido. En Alemania, por ejemplo, la mitad de los miembros del *Bundestag* se elige en distritos uninominales conforme al método del escrutinio uninominal mayoritario, y la mitad restante se elige mediante la representación proporcional basada en las listas partidarias, de tal manera que la legislatura en su conjunto sea aproximadamente proporcional. En 1993, tanto Italia como Nueva Zelanda hicieron modificaciones en su legislación electoral. Como extraños que se cruzan en la noche, Nueva Zelanda abandonó la mayoría relativa por una aproximación del método mixto, mientras que Italia abandonó la representación proporcional por el método mixto.<sup>25</sup> Por un lado, el método mixto parece mejorar la gobernanza manteniendo un número de partidos relativamente pequeño, mientras que por el otro, parece preservar un mínimo de representatividad.

## RINCÓN EXPERIMENTAL

### Las reglas de votación y los veredictos de un jurado

Las decisiones en torno a métodos de votación no sólo tienen influencia sobre la política electoral. Sin duda, una de las decisiones más importantes que puede tomar cualquier sociedad en relación con un método de votación se refiere al método de votación para los jurados, que en docenas de países son responsables de determinar la culpabilidad o inocencia en los juicios penales. Por ejemplo, para juicios criminales en Estados Unidos, el jurado generalmente debe estar de acuerdo de manera unánime en condenar al acusado; de otra manera, se devuelve a éste su libertad. Este alto estándar es para muchos una importante protección procedimental, que reduce la posibilidad de condenar y encarcelar a individuos inocentes que estén acusados de crímenes graves. Imagine entonces la sorpresa que dos teóricos de juegos, Timothy Feddersen y Wolfgang Pesendorfer (en adelante FP), provocaron con un artículo de 1998 que afirmaba que la regla de unanimidad podría en realidad conducir a un mayor número de falsas condenas que otras alternativas menos demandantes como la regla de la mayoría.

¿Cómo podría ser esto? Primero, un poco de contexto. Los modelos formales de toma de decisiones en los jurados antes del estudio de FP hacían que cada miembro del jurado evaluara independientemente la evidencia y llegara a una conclusión. No obstante, debido a diferencias psicológicas, cognitivas o de otro tipo, era posible que algunos concluyeran que el acusado era inocente mientras que otros pensaban que era culpable. Si asumimos que los miembros del jurado votan de manera sincera (véase el capítulo VI), basados en su interpretación personal de los hechos, la regla de unanimidad sería menos propensa a resultar en condenas falsas que otros procedimientos menos demandantes, porque requiere que todas y cada una de las personas —sin importar las diferencias entre ellas— estén realmente persuadidas de la culpabilidad del acusado.

No obstante, FP voltearon esta lógica al preguntarse si no sería óptimo para los miembros del jurado votar sofisticadamente. Considere la siguiente situación hipotética: Usted es miembro de un jurado de doce personas que opera bajo la regla de unanimidad, el cual está a punto de llevar a cabo una votación anónima. Usted cree que el acusado es inocente, pero no está

seguro de lo que piensan los demás. Vale la pena considerar dos escenarios. Primero, bajo la regla de unanimidad, es posible (aunque improbable) que los once miembros restantes voten por condenar al acusado, de manera que, si usted vota sinceramente, será responsable de liberar a un individuo que con toda probabilidad es culpable (¡o al menos eso parecen pensar sus congéneres!). Sin embargo, si menos de once miembros están convencidos de la culpabilidad del acusado, entonces no importará si usted traiciona su propio instinto votando “culpable” (dado que al menos una de las otras personas votará “inocente”). En otras palabras, condenar al acusado es, en el lenguaje de la teoría de juegos, una *estrategia dominante*. En este sentido, podrían existir presiones sutiles para que los miembros del jurado voten por condenar al acusado —incluso si piensan que es inocente— para evitar que un individuo culpable salga libre. Cuando esta presión influye sobre los doce miembros, la probabilidad de una falsa condena aumenta de forma notable.

No obstante, bajo la regla de la mayoría, estas presiones serían mucho más débiles —siempre que los miembros del jurado tengan en promedio una percepción apropiada de la culpabilidad y la inocencia— puesto que cualquier voto tiene menor probabilidad de determinar el resultado final. Dicho de otra manera, el daño que haría un voto equivocado de “inocente” es mucho menor bajo la regla de la mayoría que bajo la regla de unanimidad.

Esta discusión sugiere dos preguntas fundamentales en torno al comportamiento de los jurados que Serena Guarnaschelli, Richard McKelvey y Thomas Palfrey (2000) pusieron a prueba mediante una serie de experimentos: ¿Los miembros votan sofisticadamente? Y ¿existe una asociación entre la regla de unanimidad y el número de condenas injustas de personas inocentes? El planteamiento de los experimentos es el siguiente: se pidió a cada miembro de los jurados experimentales escoger (con los ojos vendados) una bola de un frasco, que predominantemente contenía bolas rojas o bolas azules. Se les pidió mantener el color de su bola en secreto ante los demás y después votar acerca de si habían sacado sus bolas de un frasco “predominantemente rojo” o “predominantemente azul”.

Si el grupo acertaba en su decisión, entonces todos se harían acreedores a un buen premio. No obstante, el experimento se condujo bajo dos reglas de votación. Bajo la regla de unanimidad, se dijo al jurado que identificar correctamente el frasco rojo requería que todos votaran “rojo” y que si un solo miembro votaba “azul”, entonces la decisión grupal sería “azul”. La regla de la mayoría se adoptó en su forma típica, pero se especificó que los empates serían considerados como “azul”. Así, el experimento buscaba recrear el contexto del artículo original de FP con una serie de individuos que recibían una señal acerca del “estado de las cosas” —es decir, el color que realmente predomina en el frasco— utilizando un sistema grupal de toma de decisiones bajo dos reglas de votación distintas. El frasco y las bolas de color rojo representan los votos de “culpable”, mientras que el color azul representaba “inocente”. Los participantes no recibieron indicios de que participaban en una investigación relacionada con el núcleo del sistema de justicia estadounidense.

El primer resultado importante del experimento fue que los miembros de un jurado definitivamente votan de manera sofisticada bajo la regla de unanimidad. En un pequeño jurado de tres individuos operando bajo la regla de la mayoría, sólo alrededor de seis por ciento de los individuos votó de manera contraria a la señal que habían recibido sacando una bola azul, mientras que 36 por ciento lo hizo bajo la regla de unanimidad. (Vale la pena notar que relativamente pocas personas —entre 3 y 10 por ciento— votaron de manera contraria a su señal habiendo sacado una bola roja.) ¿Por qué existe esta divergencia tan marcada? Regresemos a la lógica del argumento de FP. Votar “azul” es un acto peligroso bajo la regla de la unanimidad. Si el verdadero estado de las cosas es un frasco “predominantemente rojo”, entonces uno pierde la oportunidad de ganar el premio. Una pregunta lógica es si la frecuencia de votación sofisticada observada bajo la regla de unanimidad podría bajar si el jurado fuera más grande. De hecho, ocurrió exactamente lo opuesto. Más de 47 por ciento de los que sacaron una bola azul votó por un frasco “predominantemente rojo”, un resultado consistente con la teoría de FP. ¿Por qué? Un mayor número de votantes da a uno mayor excusa para votar de manera contraria a la señal

que se ha obtenido. Si todos los demás sacaron una bola roja, entonces es muy probable que uno esté equivocado, aunque haya sacado una bola azul, y su voto erróneo sería decisivo. Si el estado real de las cosas es un frasco “predominantemente azul”, entonces es muy probable que muchos otros hayan sacado una bola azul y voten por ese color, por lo que no hay ningún daño en votar “rojo”... a no ser, claro, que los demás piensen de la misma manera.

Aunque se confirmó la premisa del acercamiento de FP a las votaciones en un jurado (los miembros son votantes sofisticados), esto no sucedió con la conclusión (la regla de unanimidad lleva a más condenas falsas). Para jurados de seis personas que extraían bolas de frascos “predominantemente azules”, casi 30 por ciento votó “falsamente” (es decir estratégicamente) por un frasco rojo al utilizar la regla de la mayoría, mientras que sólo 3 por ciento votó por un frasco rojo bajo la regla de unanimidad —exactamente lo opuesto a lo que uno esperaría siguiendo la lógica de FP—. (La frecuencia de condenas falsas fue en esencia la misma: alrededor de 18 por ciento para jurados de tres personas.) ¿Por qué sucedió esto? Los autores plantean como hipótesis que ciertas reglas de votación son muy sensibles a votos desacertados o erróneos, en especial la regla de unanimidad, que requiere que todos voten en un sentido. Recordemos, como se mencionó anteriormente, que entre 3 y 10 por ciento de los votantes votó de manera contraria a su señal aunque obtuvo una bola roja, y de hecho ese 10 por ciento corresponde a jurados de seis personas bajo la regla de unanimidad. El efecto de que sólo cada décimo individuo que recibiera una bola roja votara “azul” —una decisión difícil de defender sobre bases racionales— fue más que suficiente para contrarrestar la votación sofisticada que supuestamente conducía a falsas condenas. En otras palabras, la regla de unanimidad condujo a menos “condenas” falsas, principalmente porque los votos erróneamente emitidos por personas con bolas rojas evitaron que los jurados decididos a condenar lo hicieran.

¿Podemos entonces deducir de este experimento que la regla de unanimidad es, después de todo, un baluarte que evita las falsas condenas en contra de personas inocentes? Probablemente no. Es difícil creer que los

miembros de un jurado real, sabiendo que el destino de un ser humano depende de ellos, votarían de manera tan casual como en un experimento que involucra bolas en un frasco. Más aún, un error por parte de los votantes no parece ser una base sólida sobre la cual sostener un asunto tan importante como la credibilidad de los veredictos de un jurado. Al mismo tiempo, permanece abierta la cuestión de si los miembros de un jurado en un juicio criminal —fuera de los sólidos confines del laboratorio— votan sofisticadamente o no. Los experimentos ciertamente sugieren que esto es una posibilidad, y éste es, sin duda, un tema que amerita un estudio mucho más profundo.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Una pequeña sociedad de nueve personas tiene las siguientes preferencias:  $w \mid zxy$  (3 personas);  $xzy \mid w$  (4 personas);  $y \mid zwx$  (2 personas), donde los resultados a la izquierda de la línea vertical “merecen aprobación”. ¿Qué resultado ganaría bajo un método de mayoría relativa? ¿Qué sucedería si se utiliza el método de segunda vuelta por mayoría relativa, la votación aprobatoria o el conteo Borda? ¿Habría un claro ganador si la sociedad utilizara el método de Condorcet?
2. La elección estadounidense de 1844 tenía a dos principales candidatos: los demócratas nominaron a James K. Polk y los *whigs* a Henry Clay. En el conteo electoral final Polk tuvo 170 votos, y Clay 105. Polk apoyaba fervientemente la entrada de estados esclavistas a la Unión Americana, mientras que Clay (dueño de esclavos) se oponía a aceptar a dichos estados esclavistas. James Birney entró a la competencia como un abolicionista del Liberty Party y logró asegurar 2.3 por ciento de los votos a nivel nacional. Los resultados de la elección en el estado de Nueva York, que tenía 36 votos electorales, fueron los siguientes: Polk, 48.8 por ciento del voto popular; Clay, 47.85 por ciento, y Birney, 3.25 por ciento. En el siguiente

análisis, asuma que todo aquel que votó por Birney tenía una preferencia estricta por Clay sobre Polk.<sup>1</sup>

- a) Suponga que los votos electorales de Nueva York se hubieran asignado con base en un método de vuelta secuencial. ¿Quién habría ganado la elección? Explique por qué.
- b) Suponga que los votos electorales de Nueva York se hubieran asignado con base en un método de votación aprobatoria. Sugiera una situación hipotética en la que Clay podría haber ganado la elección presidencial. ¿Qué tan plausible habría sido dicha situación?
- c) Algunos teóricos de la elección social han sugerido que la “independencia de la entrada de clones” (IEC) podría ser un criterio útil para evaluar las reglas de votación. Según la IEC, el ganador en una votación no debería cambiar al agregar un candidato idéntico (o muy parecido) a alguno de los ya presentes. ¿Satisface la regla de la mayoría la condición de IEC? ¿La satisface la votación aprobatoria? ¿Cree usted que este es un criterio razonable?

3. Considere los siguientes escenarios electorales.

- a) Suponga que los candidatos  $a$  y  $b$  compiten de manera desigual, ya que 58 por ciento de la población considera que  $b > a$  y 42 por ciento cree que  $a > b$ . El candidato  $a$ , quien está posicionado a la izquierda de  $b$ , considera pagar a un oportunista candidato conservador  $c$  para que entre a la competencia y arrebatase a  $b$  aproximadamente 17 por ciento del electorado que tiene las preferencias  $c > b > a$ . Asumiendo voto sincero, ¿sería esta inversión adecuada tanto bajo la regla de la mayoría como de la vuelta secuencial?
- b) Considere ahora una competencia distinta entre tres candidatos, en la que las encuestas de opinión reflejan lo siguiente: 40 por ciento de los votantes considera que  $a > b > c$ ; 31 por ciento prefiere  $c > b > a$ , y 29 por ciento cree que  $b > a > c$ . ¿Quién ganaría si la elección se llevara a cabo bajo el método de vuelta secuencial? Suponga que, con una campaña agresiva,  $a$  logra quedarse a 3 por ciento de los votantes de  $c$ . ¿Quién ganaría ahora? ¿Cuál de las propiedades empleadas en el teorema de May se viola en este ejemplo?
- c) Basándose en las respuestas a las primeras dos partes de esta pregunta, ¿hay propiedades normativas deseables en el método de la vuelta

secuencial? ¿Qué opina acerca de este método como sistema de votación en términos prácticos?

4. Esta pregunta requiere que considere equilibrios en sistemas de mayoría relativa; específicamente, la aseveración de Cox (1990) de que si el número de candidatos (llamado  $m$ ) es menor que dos veces el número de votos por votante, entonces predomina una tendencia centripeta. Asuma que los votantes son honestos y tienen preferencias de pico único. ¿Cuál es un equilibrio estable para un sistema de mayoría relativa cuando  $m = 2$ ? ¿Qué modelo de votación reitera este resultado? ¿Es dicho valor un equilibrio si  $m = 3$  o  $m = 4$ ?

Suponga ahora el mismo planteamiento, pero en este caso cada votante tiene dos votos ( $v = 2$ ) no acumulables ( $c = \text{no}$ ) (ésta es una forma de un sistema de voto limitado). Si  $m = 3$ , ¿cuál sería un equilibrio estable? ¿Es dicho valor un equilibrio si  $m = 4$  o  $m = 5$ ?

5. A continuación se presentan las preferencias que varios grupos de votantes que pertenecen a un cuerpo de votación de trece miembros tienen para el primer y segundo lugar. La votación se rige bajo el sistema de voto único transferible, con una cuota Droop:  $b > d$  (4 miembros);  $b > e$  (3 miembros);  $c > e$  (2 miembros);  $e > c$  (2 miembros);  $d > b$  (1 miembro), y  $a > d$  (1 miembro). El grupo quiere elegir tres resultados de entre  $a, b, c, d, e$ . ¿Cuáles son los tres que elige?

6. La primera hipótesis de Duverger es que los sistemas de mayoría relativa con distritos uninominales deben conducir a una competencia entre dos candidatos o partidos. ¿Cree usted que esta hipótesis es más acertada a nivel nacional o a nivel de distritos electorales? ¿Ocurre este resultado porque el sistema de mayoría relativa limita la entrada de candidatos o porque éste altera el comportamiento de los votantes? Para responder la segunda pregunta, considere la importancia de las contribuciones de campaña, la organización y los patrocinios, así como la de los votantes, para lograr una campaña electoral exitosa.

7. Las democracias del mundo pueden dividirse entre las que eligen a las legislaturas por representación proporcional (como la mayor parte de Europa) y las que eligen a sus legisladores en distritos locales de acuerdo con la regla de la mayoría (como en la Cámara de los Comunes inglesa o la Cámara de los Representantes estadounidense). ¿Qué diferencias se podrían esperar entre los sistemas de mayoría relativa con distritos uninominales y los de representación proporcional? Podría considerar el tipo de políticos que cada sistema atrae, el tipo de partidos que cada uno propicia, el tipo de legislaturas asociado con cada método o el tipo de políticas públicas que las legislaturas son más propensas a producir bajo cada uno de estos arreglos. Tomando en cuenta las respuestas que haya dado, ¿qué sistema cree usted que refleja mejor los ideales democráticos?

8. Los presidentes, legisladores, jueces y votantes tienden a justificar sus decisiones políticas con base en el “interés público”. No obstante, Mark Twain se mostró escéptico ante este concepto, escribiendo que “ningún interés público es distinto o más noble que cualquier conjunto de intereses privados”. Habiendo leído en la segunda parte de este libro acerca de las peculiaridades relacionadas con la transformación de varias preferencias individuales racionales en una sola decisión grupal, ¿qué opina usted de la noción del “interés público”? ¿Qué efecto tienen los ciclos de preferencias, el caos, el comportamiento y la manipulación estratégicos y los distintos métodos para agregar preferencias individuales sobre la idea de un “interés público”?

<sup>1</sup> Este ejemplo absolutamente diabólico fue inventado por Joseph Malkevitch y se muestra en la figura 2 de su artículo “Mathematical Theory of Elections” (1990). Saari ofrece otro ejemplo en el que los resultados varían al escoger distintos sistemas incluso si las preferencias se mantienen constantes en “Chaos, But in Voting and Apportionments?” (1999).

<sup>2</sup> Recuérdese que hay cinco alternativas posibles de las primeras preferencias, cuatro posibilidades restantes para las segundas preferencias, etcétera o  $5 \times 4 \times 3 \times 2 \times 1 = 120$  maneras de ordenar las cinco alternativas.

<sup>3</sup> Un tratamiento considerablemente más sistemático de los métodos de votación alternos se encuentra en Riker (1982, capítulo 4). Un tanto más teórico, si bien muy perspicaz, es el artículo de

Peter Fishburn, “A Comparative Analysis of Group Decision Methods” (1971).

[4](#) En este libro, la *mayoría relativa* se referirá a obtener más votos que cualquier otro de los candidatos sin necesariamente haber obtenido más de la mitad de los votos emitidos, lo cual puede suceder cuando hay tres o más candidatos. Esto se contrapone a la *mayoría absoluta* que se va a referir a obtener arriba de 50 por ciento de los votos emitidos. También existe el concepto de *mayoría simple*, cuya definición no es consistente en la literatura en español: por mayoría simple algunos autores se refieren a lo primero (la mayoría relativa), mientras que otros autores se refieren a lo segundo (la mayoría absoluta). Por eso en esta traducción he evitado por completo el uso de la expresión “mayoría simple” [Nota del traductor].

[5](#) Cuando analicemos este tipo de votación en cuanto sistema electoral en la segunda mitad del capítulo, lo llamaremos “escrutinio uninominal mayoritario” o “el primero en cruzar la meta”.

[6](#) Una persona que vota por todas las alternativas declara que todas están “sobre el límite” o que son aceptables. El efecto en el resultado final es exactamente el mismo que si el votante se abstuviera (o, de manera equivalente, que declare que no aprueba ninguna alternativa). Lo que cuenta en la votación aprobatoria es que una alternativa se comporte bien en relación con sus competidoras. Su número absoluto de votos no es tan importante.

[7](#) Esto es, el votante puede someter un subconjunto del conjunto total de alternativas (las alternativas “aprobadas”), o bien, como en el cuadro VII.1, entregar un orden de preferencias con una línea trazada bajo las alternativas “aprobadas”.

[8](#) Monsieur Borda, miembro de la Academia Francesa de las Ciencias a finales del siglo XVIII, fue informado por otro académico, Monsieur Condorcet, que el conteo Borda podía ser manipulado. Se afirma que Monsieur Borda respondió con desdén: “Mi método es sólo para hombres honorables”.

[9](#) Véanse, especialmente, los diversos escritos de Brams y Fishburn sobre los méritos de la votación aprobatoria, entre ellos, “Approval Voting” (1978) y su libro *Approval Voting* (1983).

[10](#) En cierto sentido, una legislatura es una institución genérica electa. Por ejemplo: puede pensarse en un presidente, gobernador o alcalde como una legislatura de una sola persona, en una corte electa como una legislatura de una persona (o más), etcétera.

[11](#) Véase un análisis más detallado de este tema, con énfasis en el Congreso de Estados Unidos, en Shepsle (1988).

[12](#) Dos trabajos especialmente importantes de Cox utilizan matemáticas avanzadas, pero vale la pena examinarlos, aunque sólo sea para darse una idea del tipo de análisis que son capaces de hacer los especialistas como Cox; véase “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions” (1987) y “Centripetal and Centrifugal Incentives in Voting Systems” (1990).

[13](#) En inglés, la metáfora del sistema *first-past-the-post*, o FPP, hace referencia a las carreras de caballos en las que hay un solo ganador, el caballo más rápido de todos [Nota del traductor].

[14](#) En el *Safire’s Political Dictionary* (Safire, 1978), se registra la siguiente entrada bajo *plump*: “En 1880, el *New York Tribune* escribió: ‘Una de las frases electorales inglesas para la que no existe equivalente en Estados Unidos es *plumping*. Siempre que una circunscripción electoral elige a dos miembros, cada votante puede dar un voto a cada uno de los dos candidatos, pero no puede dar sus dos votos a un solo candidato. Si así lo decide, puede dar solamente un voto a un solo candidato, y a eso se le llama *plumping*’”.

[15](#) En la nota anterior, Safire indica que el uso en Estados Unidos del término *plump* difiere del uso en Gran Bretaña. En Estados Unidos, *to plump* significa acumular los votos en un candidato en particular.

[16](#) Véanse diversas opiniones en Guinier (1995), “The Representation of Minority Interests” y Benoit y Shepsle (1995), “Electoral Systems and Minority Representation”.

[17](#) Cox precisa “lo suficientemente pequeño” y “lo suficientemente grande”.

[18](#) Llamada *Dieta* en occidente o *Kokkai* en japonés [Nota del traductor].

[19](#) Duncan Black se refiere al voto único transferible como un sistema de representación proporcional, porque tiende a aproximarse a la representatividad que muestran muchos de estos sistemas. Véase su famosa *Theory of Committees and Elections* (1958), pero es decididamente un sistema de mayoría relativa, en el sentido de que ganar depende de que se obtengan más votos (primera preferencia más transferencia) que los otros candidatos.

[20](#) Si otros tres candidatos obtuvieran al menos 26 votos, entonces conjuntamente tendrían 78 votos, lo que significaría que, junto con los votos del candidato que ya tiene 26, han sido emitidos 104 votos. Pero eso no puede ser, puesto que sólo es posible emitir 100 votos. En consecuencia, tampoco puede ser que más de tres candidatos obtengan 26 o más votos.

[21](#) Los interesados en aprender más sobre este sistema pueden consultar Doron (1979) y Doron y Kronick (1977).

[22](#) El método del voto único transferible también se emplea para elegir a los miembros de los Consejo del Cuerpo Docente de la Universidad de Harvard (es una especie de ironía histórica que el método haya sido recomendado a la universidad por Kenneth Arrow ¡cuando fue miembro del cuerpo docente). El método funciona sin complicaciones, virtualmente sin controversias y, sin duda alguna, sin comportamiento estratégico, porque pocos miembros del cuerpo docente se presentan de manera voluntaria como candidatos.

[23](#) El lector que busque un análisis completo de este y otros temas relacionados puede consultar, Rein Taagepera y Soberg Shugart (1989). Para leer un interesante y reciente análisis sobre la representación proporcional, consúltese el debate entre Cox y Gallagher en las páginas de *Electoral Studies*, la principal revista sobre sistemas electorales: Gallagher (1991) y Cox (1991).

[24](#) Véase el caso VI.5.

[25](#) Sin embargo, en 2006 Italia regresó de lleno a la representación proporcional.

[1](#) Éste y varios otros ejemplos se obtuvieron de Poundstone (2008).

\* La lectura a lo largo de cada hilera de la matriz indica el número de votos que cada alternativa de la hilera obtiene cuando hace par contra cada una de las alternativas de la columna. En consecuencia, cuando se lee a lo largo de la segunda hilera, la alternativa *b* obtiene 37, 16, 26 y 22 votos de 55 en contra de *a*, *c*, *d* y *e*, respectivamente.

\*\* Cada grupo emite votos para todas las alternativas sobre la línea del cuadro VII.1. Por lo tanto, cada grupo, con excepción del tercero, vota por tres de las cinco alternativas. El tercer grupo aprueba cuatro de las cinco alternativas.

## Resumen de la segunda parte

**E**n los cinco capítulos anteriores he escrito sobre la decisión en grupo: la manera de reflexionar respecto a ella y la forma de analizarla. Lo segundo que podemos afirmar es que apenas he arañado la superficie. Existe una vasta y fascinante literatura sobre todas y cada una de las facetas de la decisión en grupo y hay muchos aspectos que ni siquiera hemos tocado en el libro. He centrado nuestra atención en la decisión en grupo como algo que se logra a través de la votación y, en esa esfera, me he enfocado principalmente en la regla de la mayoría, esto es, la mayoría relativa. He destinado poca tinta a las votaciones por mayoría calificada (las votaciones de dos tercios, por ejemplo); la votación simple “sí-no” (en la que se propone una sola alternativa y el grupo vota mediante su aprobación o rechazo); la unanimidad (como en las votaciones de los jurados); o los sistemas bicamerales (en los que las mayorías de dos cuerpos deben llegar a algún acuerdo común). Además, desde luego, está la democracia participativa (como los concejos municipales de vecinos de Nueva Inglaterra) y la sugerencia de una democracia municipal electrónica (en la que cada ciudadano se siente ante la consola de su computadora y vote sobre las grandes cuestiones del día). Cualquiera de esos temas, o todos, generaría magníficas discusiones en grupo, ensayos o investigación en el largo plazo.

El teorema de Arrow, con el que comenzamos nuestro análisis, se aplica a muchas de esas formas de decisión en grupo (en realidad, tan sólo la manera como funciona sería un interesante tema de investigación). De hecho, con el material de la segunda parte hemos transmitido un importante mensaje general que es aplicable al amplio ámbito de la decisión en grupo: la adopción de decisiones en grupo depende de las preferencias individuales

y puede reflejar estas últimas, pero, además, depende de muchos factores más y refleja muchas cosas más. En primer lugar, como lo he mencionado a lo largo de estos capítulos, las preferencias individuales no se anuncian por sí mismas. No son transparentes ni evidentes. Más bien, dependen de la disposición de cada individuo a revelarlas sincera o estratégicamente. En segundo lugar, aun cuando la disposición a revelar las preferencias honestamente o no careciese de consecuencias, sigue siendo cierto que existen muchos procedimientos para revelarlas y combinarlas en resultados sociales: procedimientos que producen resultados sociales marcadamente diferentes.

A las anteriores consideraciones debo añadir una más: las colectividades a diferencia de los individuos no suman sus “preferencias” de una manera coherente. En casi todos los casos de los métodos de toma de decisiones en grupo que, basados como mínimo en la equidad, nos parecerían aceptables, el resultado viola a menudo la idea fundamental de la coherencia (transitividad). En muchos sentidos importantes, el resultado real de la decisión grupal es arbitrario. Es mucho lo que depende de las fricciones de las minucias institucionales: el orden de la votación, quién puede hacer mociones y quién decide cuándo se han hecho suficientes mociones, etcétera.

Todo ello, a su vez, causa cierto grado de angustia filosófica. Por mucho que quisiéramos dar al grupo características antropomórficas, dotándolo de una voluntad, un interés, una preferencia, etcétera, difícilmente podemos concebir de esa manera las decisiones grupales. Simplemente, carecen de la coherencia de las decisiones individuales y dependen mucho de la idiosincrasia y de las circunstancias.

Podríamos incluso ser escépticos acerca de la idea de un interés público. El “público” no tiene un interés identificable si sus preferencias son incoherentes o demasiado idiosincrásicas. La decisión de un electorado, la política de una legislatura, la opinión de una corte (de múltiples miembros) son definitivamente resultados. Pero el material de los cinco últimos capítulos podría ponernos a pensar antes de impregnar esas decisiones de algo más trascendental. Como la *voluntad general* de Rousseau, el interés

público es un ideal normativo al que no se le puede dar concreción en la mayoría de los contextos reales. En los contextos reales por lo general hay demasiadas mayorías, demasiados métodos para decidir, demasiada estrategia, demasiada incoherencia. Los modelos de la segunda parte proporcionan los medios para analizar la política y, al mismo tiempo, frustran la tendencia a juzgar la política. En el último de los casos, nos obligan a aceptar nuestra incapacidad para atribuir características antropomórficas a los grupos y las instituciones. Cuando juzgamos un resultado político, debemos entender que con frecuencia es producto de una coordinación instantánea lograda por alguna mayoría temporal que mostró coherencia durante un milisegundo, antes de “transformarse” en alguna entidad política nueva; cimientos difícilmente firmes sobre los cuales construir una filosofía del interés público.

Lo anterior es en verdad algo bastante constructivo. Al plantear interrogantes sobre la voluntad general y al arrojar dudas sobre algo como el interés público, los materiales de la segunda parte han echado unos cimientos revisionistas. Han causado que suspendamos, cuando menos por un rato, ciertos métodos para reflexionar sobre la política que muchos de nosotros probablemente habíamos dado por sentados. No es posible personalizar los grupos: pueden adoptar decisiones, sin embargo, difícilmente constituyen mandatos u otros reflejos de una conciencia colectiva. El vacío filosófico que dejan el teorema de Arrow y los otros materiales sólo sugiere que todavía hay mucho trabajo por hacer.

Los materiales de la segunda parte son constructivos en otro sentido quizás más importante. Proporcionan herramientas de análisis para la comprensión, la explicación y tal vez el pronóstico de la política. Los teoremas y formulaciones que hemos presentado son herramientas de descubrimiento e investigación. Nos ayudarán a estudiar de forma sistemática las instituciones políticas, tema de la cuarta parte, pero, primero, volvamos la vista hacia la “política en grande”: la de la acción colectiva y del comportamiento político de las masas.

## TERCERA PARTE

### Cooperación, acción colectiva y bienes públicos

## Capítulo VIII. Cooperación

**E**n este y en los próximos dos capítulos, me concentraré con una gran determinación en lo que hacen las personas como miembros de los grupos. Obviamente votan, al menos una parte del tiempo; pero quiero extender el análisis más allá de ese procedimiento de la vida del grupo y examinar lo que en realidad hacen las personas en un sentido sustantivo. En este capítulo nuestra atención se centrará en la actividad de la cooperación, fenómeno que tiene lugar en un ámbito muy reducido en el que los individuos tienen que decidir si han de ser pícaros o amables con sus amigos, colegas, compañeros de cuarto, cónyuges, compañeros de trabajo, conspiradores cómplices, aliados, socios o miembros del mismo club. En el capítulo IX examinaré el problema en un ámbito un tanto más amplio: si es cierto que la cooperación es una forma de actividad de los grupos pequeños, entonces la acción colectiva es su análoga en grande. Por último, en el capítulo X, relacionaré todas esas consideraciones con la producción social de lo que los economistas llaman los *bienes públicos*. Al agrupar estos capítulos, he buscado encontrar un terreno intermedio entre los extremos del “individualismo aislado” de la psicología y la “conformidad del grupo” de la sociología. Junto con la ciencia económica, el análisis político es el estudio de la racionalidad individual y la interdependencia social.

### VIII.1. ¿CÓMO SERÍA UN MUNDO SIN COOPERACIÓN?

En el siglo XIX y a principios del XX, se atribuyó una gran importancia a la virtud del “individualismo inquebrantable”. Se creía que las personas eran virtuosas si eran independientes, es decir, si desarrollaban la habilidad necesaria para arreglárselas solas y generaban otras formas de “capital humano” que les permitieran sobrevivir y prosperar en un mundo lleno de oportunidades, ciertamente, pero lleno también de dificultades y peligros. Esa ideología adquirió proporciones míticas, y se encarnó en las famosas historias de Horatio Alger, un muchacho que lograba el éxito en un mundo cruel a fuerza de esfuerzo y astucia individuales.

Con todo, una fe perdurable en dos formas de comunidad hizo menos violenta la ideología del individualismo inquebrantable. En primer lugar, no eran realmente los individuos, *per se*, quienes debían ser inquebrantables e independientes, sino las familias. La responsabilidad por las familias (en ocasiones extensas) y la cooperación en su seno eran valores que se tenían en alta estima en una época pasada, lo que ponía en evidencia los supuestos “valores familiares” del debate político contemporáneo. En segundo lugar, pareciera que la idea de ser buen vecino convivía cómodamente junto con la de ser autosuficiente. Los grupos de vecinos emprendían actividades colectivas que iban desde ayudarse unos a otros en el periodo de la cosecha hasta los grupos de constructores de graneros, pasando por el trabajo voluntario en los departamentos de bomberos y tomar la ley en sus manos (la vigilancia parapolicial).

En cambio, el paisaje urbano moderno, con su combinación de aislamiento social (a pesar de la proximidad física), enajenación y hosquedad entre individuos, se describe a menudo como un mundo carente del espíritu de cooperación de esa época pasada (que alguien trate de hacer señas a un automovilista para que se detenga y lo ayude con su vehículo averiado durante la hora de más tráfico en cualquier ciudad del mundo). Pero incluso este mundo urbano moderno palidece frente a lo que sería el mundo arquetípico sin cooperación alguna: el ficticio “estado natural” inventado por el filósofo inglés del siglo XVII, Thomas Hobbes. Hobbes describía la vida del ser humano antes de la llegada de la sociedad civil como una vida “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”. En ese

mundo, los individuos tenían que economizar y pasar dificultades para sobrevivir en contra, no solamente de los elementos naturales —cazar y recolectar alimentos, proporcionarse abrigo y vestido, etcétera— sino también en contra de otros seres humanos. Es decir, los individuos tenían que hacer previsiones no sólo en cuanto a los peligros que ofrecía la naturaleza sino también para la depredación y los robos que otros seres humanos les infligían. ¡No eran muy felices!

Como Hobbes y muchos otros comentaristas después de él lo hicieron notar, el esfuerzo humano destinado a protegerse de ser asaltados por otros era necesario, sin duda alguna, pero también era un gran desperdicio. Considere dos circunstancias con menor desperdicio de energía y esfuerzo. Si, por una parte, los seres humanos se abstuvieran de andar depredando los bienes de los demás (por ejemplo, si hubiera principios morales) o si, por otra parte, se establecieran mecanismos sociales de algún tipo que restringieran dicho comportamiento (por ejemplo, si hubiera una sociedad civil), entonces sería innecesaria la energía destinada a la protección y ese esfuerzo podría dirigirse hacia las actividades productivas.

Es mucha la energía que se ha dedicado a través de las épocas a crear sistemas de valores, tanto filosóficos como religiosos, que, de ser asimilados, liberarían los recursos humanos destinados a actividades de protección que, de lo contrario, son poco económicas; pero los filósofos como Hobbes no han sido optimistas respecto a esa posibilidad. A lo largo de la historia de la humanidad, los sistemas de valores con frecuencia han entrado en conflicto unos con otros y quizás han matado más gente de la que han salvado: casi todas las cruzadas, guerras santas y conquistas de inspiración ideológica han tenido, en sus raíces, un fundamento filosófico o religioso. Raramente han producido algo que se asemeje a la civilidad y, mucho menos, a la utopía. Además, los seres humanos tienen diversos deseos y necesidades inherentes que, debido a la escasez, no siempre pueden ser satisfechos todos de manera simultánea. La escasez, por lo tanto, engendra el conflicto. Si bien es cierto que los principios religiosos y las máximas morales pueden tener efectos parcialmente restrictivos —la

música que aplaca el pecho salvaje, por así decirlo— la historia de la humanidad nos indica que son insuficientes para la tarea.

En consecuencia, la mayoría de los seres humanos ha apostado a la creación de la sociedad civil (en la que se restrinja a los individuos de aprovecharse de sus “conciudadanos”) como la manera de liberar la energía humana para los usos productivos. Estoy hablando de consignas del tipo “No oprimirás a tu prójimo, ni le robarás”, respaldada por la habilidad de detectar las violaciones y castigar a los violadores. Hobbes denominó *Leviatán* a aquella entidad con esa habilidad de dar consignas, de detectar violaciones y de castigarlas. Y vio dicho Leviatán como la solución que encontró la humanidad a su “problema del orden”.

No cabe duda de que varios aspectos de la sociedad civil han logrado proporcionar orden a la vida de muchas personas; y una gran parte de este libro está dedicada al estudio de las instituciones de la sociedad civil precisamente por esa razón. Pero, antes de pasar al análisis de las instituciones (reservado para la cuarta parte), permítasenos examinar primero la posibilidad de que se haya planteado una falsa dicotomía. Se sugirió antes que los problemas de la protección contra la depredación —lo que denominamos el *problema del orden*— se pueden resolver ya sea haciendo que los individuos interioricen actitudes e intenciones pacíficas, en forma de principios religiosos o morales, ya sea dotando al Leviatán de la facultad para desarraigar el comportamiento depredador y regular la vida social con fines pacíficos. Sin embargo, ¿no podría haber una tercera opción? El resto de este capítulo ofrecerá una respuesta afirmativa a esta pregunta. Aun cuando las personas no hayan asimilado en su interior actitudes pacíficas o de apertura emocional y contacto físico entusiastas y aun cuando no penda la pesada espada de Leviatán sobre ellas, la cooperación puede surgir y mantenerse. No hay truco de prestidigitador, se trata del implacable interés propio en acción.

## **VIII.2. EL CASO MÁS SENCILLO: COOPERACIÓN ENTRE DOS PERSONAS**

En general, el comportamiento individual comprende cargar con ciertos costos con el propósito de asegurar ciertos beneficios. El alumno estudia mucho en la escuela para asegurarse un buen empleo después de la graduación. El dueño de una casa en los suburbios dedica tiempo y energía el fin de semana a su jardín en la primavera para disfrutar sus bellezas en el verano. El consumidor intercambia parte de su dinero arduamente ganado por un nuevo auto Audi o por una caja de chicles. En cada una de esas situaciones, un individuo racional sopesa los beneficios contra los costos. Él es quien disfruta exclusivamente cualquier beneficio y él es también quien carga exclusivamente con todo costo. Se trata de un problema de optimización individual al que es pertinente la clase de teoría de la decisión que analizamos brevemente en la primera parte (y que se incluye en todo curso de economía común).

Pero, ¿qué pasa con las situaciones de grupo en las que un conjunto de individuos busca lograr algún objetivo? Los miembros del grupo deben soportar las cargas de manera individual —cuotas del club, esfuerzos, inversión de tiempo o lo que sea— pero a menudo los beneficios no son exclusivamente privados (en realidad, algunas de las llamadas situaciones privadas mencionadas en el párrafo anterior pueden tener consecuencias que trasciendan al individuo que llevó a cabo la acción: el hermoso jardín de verano del propietario de la casa, por ejemplo, proporciona placer a sus vecinos).

La ilustración clásica de una interacción en grupo de ese tipo nos la proporciona otro filósofo inglés, David Hume. Él narra la historia de dos granjeros cuyos respectivos terrenos colindan con un pantano común. Si el pantano fuera drenado, se generarían beneficios comunes; por ejemplo, la destrucción de un hábitat de mosquitos. El esfuerzo individual del granjero A por drenar el pantano, una carga en sí, produciría ese beneficio no sólo para él sino también para el granjero B. Sin duda alguna, los dos granjeros están deseosos del beneficio, pero se resisten a pagar el precio, en especial si pueden contar con que ¡el otro haga todo el trabajo pesado!

En esas circunstancias, la clave es lo que los teóricos del juego refieren como *interdependencia estratégica*. Podemos analizar la situación de forma

sistemática como sigue: suponga que cada uno de los dos granjeros de Hume valúa el drenado del pantano en 2 útiles.<sup>1</sup> Si cualquiera de los dos emprendiera el proyecto por sí mismo, el costo para él (en función de las cosas de las que tendría que privarse para poder llevar a cabo la molestia del trabajo) sería de 3 útiles. Así, si sólo hubiera un granjero que llevara a cabo la tarea, sin duda alguna valdría la pena para él. Suponga, no obstante, que si cada granjero trabajara “cooperativamente” con el otro, entonces el costo sería tan sólo de 1 útil para cada uno.<sup>2</sup> En ese caso, cada granjero disfrutaría 2 útiles de pantano drenado al costo de un solo útil; una verdadera ganga. Con todo, la mejor ganga de todas sería que el pantano fuera drenado completamente por el otro granjero, lo cual puede verse en el esquema VIII.1.<sup>3</sup>

### ESQUEMA VIII.1

<i>Juego del drenado del pantano de Hume*</i>			
		<i>Decisión del granjero B</i>	
		Drenar el pantano (cooperar)	No drenar el pantano (no cooperar)
<i>Decisión del granjero A</i>	Drenar el pantano (cooperar)	1, 1	-1, 2
	No drenar el pantano (no cooperar)	2, -1	0, 0

Si ambos deciden drenar el pantano (celda superior izquierda), entonces cada uno obtiene 2 útiles de beneficio a 1 útil de costo, para un beneficio neto de 1 útil. Si ninguno de los dos decide drenar (celda inferior derecha), entonces, no habiendo aventurado nada, no hay ganancia alguna: el beneficio es 0. Si uno de los granjeros hace todo el trabajo (cualesquiera de las celdas diagonales), entonces obtiene 2 útiles de beneficio por tres útiles de costo, es decir, un beneficio neto de -1. Mientras tanto, el granjero que no trabajó obtiene también 2 útiles de beneficio, pero sin costo, es decir, un beneficio neto de 2 útiles. ¿Qué decidiría un granjero individualista y rudo (léase: racional)?

Suponga que usted es el granjero A (recuerde que sus beneficios son los números de la izquierda en cada celda). Si el granjero B decide drenar el pantano (por lo que estamos hablando de la columna de la izquierda del esquema VIII.1), entonces usted obtiene 1 útil si también drena y 2 útiles si no drena. Si el granjero B decide no drenar el pantano (columna de la derecha), entonces usted obtiene -1 útil si usted lo drena y 0 útiles si no lo hace. No importa lo que haga el granjero B, el granjero A siempre obtiene un beneficio más alto si decide no drenar. El razonamiento es precisamente el mismo si usted es el granjero B: no importa lo que haga el granjero A, el granjero B siempre obtiene un mayor beneficio si decide no drenar.

Desde la perspectiva de cualquiera de los dos granjeros, existen dos razones para decidir no drenar. La primera razón es que su beneficio es mayor si no drena, sin importar lo que decida hacer su homólogo. Pero la segunda razón quizá sea más persuasiva desde el punto de vista psicológico, puesto que de todos modos nunca confió mucho en su vecino: precisamente porque su homólogo tiene el mismo patrón de beneficios, es probable que él no drene, lo que hace evidente que tampoco usted lo haga en su interés propio. Es decir, el incentivo del otro granjero refuerza el propio para no drenar, y viceversa *ad infinitum*. Cada granjero tiene una estrategia “dominante” para no ser cooperativo, no porque alguno de los dos sea mezquino, sino, más bien porque ninguno tiene un incentivo para cooperar y ninguno quiere que se aprovechen de él. Ésa es la *paradoja de la cooperación*: ninguno de los granjeros levanta un dedo y los mosquitos proliferan, de tal suerte que cada granjero obtiene un beneficio de 0; sin embargo, cada uno de ellos pudo haber obtenido un beneficio de 1 útil si los dos hubieran cooperado. El resultado es que el comportamiento racional, inquebrantablemente individualista, ha producido un estado de cosas menos preferido por ambos granjeros que otra alternativa disponible. Se trata de otra forma del acertijo del individuo racional y la sociedad irracional. Otro ejemplo, también de Hume, quien lo escribió en 1737, tal vez puede ilustrar de manera más emotiva la tragedia que surge al fallar en los intentos por cooperar. Hume escribe acerca de dos agricultores de maíz:

Tu maíz está maduro hoy; el mío lo estará mañana. Es conveniente para ambos que yo trabaje contigo hoy y que tú me ayudes mañana. No siento afecto por ti y sé que tú tampoco lo sientes por mí. Por tanto, no me esforzaré en beneficio tuyo y si trabajara contigo en mi beneficio, sé que me decepcionaría y que no podría depender de tu gratitud. Así sucede que te dejo solo en tu trabajo: tú me tratas de la misma manera. Las estaciones cambian y ambos perdemos nuestra cosecha por falta de confianza y seguridad mutuas.<sup>4</sup>

Éste no es el final de la historia, aunque deberíamos tomar en serio el ejemplo de Hume, porque es válido como metáfora de una multitud de situaciones sociales que tienen un patrón de incentivos similares. En el caso VIII.1 echamos una rápida mirada a esa posibilidad. Más adelante, complicaremos las cosas un poco más.

## Caso VIII.1

### La paradoja de la cooperación: desarme nuclear durante la Guerra Fría y etiquetas presupuestarias en el Congreso

Los ejemplos del pantano de Hume abundan en la política. Como hemos visto, el juego de la cooperación se puede caracterizar como un “lo haría si tú lo hicieras, pero no confío en ti, por lo que no lo haré”. Cuando el interés propio pesa más que la confianza, el resultado es menos satisfactorio de lo que podría ser para ambas partes. La Guerra Fría entre la antigua Unión Soviética y Estados Unidos ofrece un excelente ejemplo del juego de la cooperación entre dos jugadores. Ambos países mantenían enormes arsenales de armas nucleares apuntadas de manera recíproca a las principales ciudades y blancos militares de los dos y ambos incurrían en altísimos costos, tanto económicos como psicológicos, para mantener esos arsenales. Como ninguno de los dos era capaz de lograr una ventaja clara en su amenaza nuclear y el empleo de esas armas era suicida, un mejor resultado que ese

“empate” era que ambos se deshicieran de sus armas. Si lo hacían, ninguno de los dos sufriría un daño estratégico, pero ambos se ahorrarían los costos de mantenimiento en que estaban incurriendo. Como lo muestra la matriz de beneficios que se ofrece a continuación, no era posible lograr ese resultado deseable. Si ambos se desarmaban, cada uno recibiría un beneficio de 10; si cada uno mantenía sus armas, el beneficio sería 0; si uno se desarmaba y el otro no, entonces el ahora jugador superior obtendría un beneficio de 100 y el inferior un beneficio de -100.

		<i>Unión Soviética</i>	
		Sin desarme	Con desarme
<i>Estados Unidos</i>	Sin desarme	0, 0	100, -100
	Con desarme	-100, 100	10, 10

Dados sus incentivos, ambos países preferían mantener sus fuerzas antes que desarmarse, independientemente de las acciones del otro. Cada lado consideraba que el desarme unilateral equivalía a la rendición. El espectro de este suceso, indicado por el beneficio mencionado de -100, impedía el resultado preferido por ambas partes del desarme bilateral. La dinámica del juego de la cooperación mantuvo las armas nucleares en su lugar, a pesar de las intenciones y preferencias en contrario.\*

Si bien es sustancialmente diferente, la práctica de etiquetar el presupuesto en el Congreso estadounidense es teóricamente otro ejemplo de la paradoja de la cooperación. El término “etiquetar el presupuesto” se refiere a la apropiación de fondos federales para *proyectos locales electoreros*.\*\* Con esto nos referimos a proyectos ineficientes que benefician a los distritos electorales particulares, pero ofrecen pocos beneficios a la nación como un todo. El incentivo de los legisladores para participar en este etiquetado es la oportunidad que les ofrece de ganar puntos

electorales en sus distritos por llevarles proyectos vistosos subsidiados con fondos federales. Las etiquetas se centran a menudo en subsidios agrícolas, contratos de defensa y proyectos de transporte público. El subsidio de 180 millones de dólares anuales para los productores de lana y angora, la estación espacial de la NASA de 31 000 millones de dólares, el sistema de transporte colectivo del centro de Búfalo y el túnel del puerto que enlaza la ciudad de Boston con su aeropuerto han sido tachados todos de ser proyectos locales electoreros. Esta política de etiquetado comenzó a ser vigilada con una gran minuciosidad recientemente, porque las presiones presupuestarias obligan a los políticos a reexaminar sus gastos programados.

El fenómeno de las etiquetas presupuestarias tiene su origen en la paradoja de la cooperación. Dado que un proyecto local electorero beneficia sólo al distrito o área geográfica que lo recibe, mientras que los costos para los contribuyentes de todo el país son muy superiores a sus beneficios, todos los legisladores resultarían beneficiados de no practicar este etiquetado. Sin embargo, cada legislador tiene un fuerte incentivo para seguir tratando de obtener fondos especiales para su distrito. En consecuencia, a pesar de saber que todos resultarían beneficiados en un mundo sin proyectos locales electoreros, todos seguirán luchando por obtener dichos proyectos para su distrito. Es decir, el “dividendo de la cooperación” de abolir las etiquetas presupuestarias —con la que un distrito perdería sus propios proyectos, pero obtendría una compensación superior al no tener que financiar los proyectos del resto de los distritos— es inestable. Los políticos siguen teniendo un incentivo para utilizar toda la influencia que puedan para obtener proyectos ineficientes, pero particulares, para sus estados o distritos.\*\*\*

### VIII.3. COMPLICANDO EL CASO SENCILLO: COOPERACIÓN ENTRE DOS PERSONAS CON JUGADAS REPETIDAS

En el ejemplo de Hume, la cooperación entre los dos granjeros implica trabajar de manera conjunta para drenar el pantano. La oportunidad de que haya un beneficio neto para cada uno existe *únicamente* si ambos “sudan” para conseguirlo, por decirlo de una forma. Esto es, existe un *dividendo de la cooperación* que esa sociedad de dos personas puede obtener, siempre y cuando sus miembros puedan estructurar las relaciones apropiadas para captarlo. Pero la relación, como se describe en el esquema VIII.1, no es adecuada para captar el dividendo. Si esa fuera la totalidad de la relación entre el granjero *A* y el granjero *B*, entonces lo triste del asunto sería que el dividendo de la cooperación permanecería sin ser captado y la vida para cada uno de ellos sería ligeramente más pobre de lo que podría haber sido de otra manera.

Así, se puede pensar que es mejor considerar el ejemplo de Hume como una situación independiente en la que existe la posibilidad de obtener un dividendo de la cooperación en esa única circunstancia. Es un trato único. No obstante, la mayoría de las sociedades, incluida la que consiste en los dos granjeros de Hume, son más duraderas. Por lo general, no suelen materializarse para esa única oportunidad de asegurar un dividendo de la cooperación; ni se desintegran inmediatamente después. Más bien, esta semana, el pantano es el que necesita el drenado; la próxima semana, la cerca común entre los terrenos de los granjeros es la que necesita reparación; la semana siguiente, se necesita el trabajo de los dos hombres para reemplazar el techo del granero de uno de los granjeros, y la semana posterior, el estanque del otro granjero es el que necesita ser impermeabilizado. En resumen, las sociedades consisten en una serie de encuentros repetidos (o aun continuos), no en jugadas únicas de un juego.

El hecho de la repetición cambia las cosas marcadamente, pero sólo si se satisfacen otras condiciones. Para ver esto, imagínese que la interacción estratégica descrita en el esquema VIII.1 se juega, no una, sino dos veces — exactamente dos veces— y que ambos granjeros lo saben. Suponga, por

ejemplo, que hay dos pantanos que necesitan drenado. Si tal es el caso, entonces cada granjero sabrá que la segunda jugada de la interacción estratégica será la última: será un asunto único. Así, en esa última interacción, por las razones antes dadas, cada granjero hará su jugada estratégica de no cooperar. Entonces, volviendo a la jugada anterior (la primera), los granjeros comprenderán que, en efecto, *ésta* es la última jugada, puesto que la segunda quedará determinada sin importar lo que ocurra en la primera. Así, una vez más, cada uno hará su jugada estratégica de “no cooperar”. De manera más general, aun cuando una interacción estratégica como el juego del drenado del pantano de Hume se juegue repetidamente, si el número de jugadas repetidas es finito y conocido comúnmente por los miembros de la sociedad, entonces cada encuentro se jugará como si fuera un asunto único. En este ejemplo, la repetición no es más que una cadena de juegos únicos y, en cada caso, se pierde el dividendo de la cooperación.<sup>5</sup>

Ahora bien, la idea de un número finito de repeticiones conocido parece casi tan artificial como el ejemplo único con el que comenzamos. Las sociedades son continuas. Los granjeros *A* y *B* pueden no vivir para siempre, pero no saben cuándo llegará a su fin su sociedad en miniatura. Por lo tanto, no saben cuándo se presentará la última jugada para obtener un dividendo de la cooperación. En consecuencia, bien podrían proceder como si su sociedad fuera interminable. Esta forma de la repetición de jugadas es la que permite la captación de dividendos de la cooperación... en algunas ocasiones.

Si cada granjero supone que la cadena de oportunidades para la cooperación es muy larga, entonces cada uno de ellos puede estar dispuesto a arriesgarse en la primera ocasión. Lo peor que podría pasar es que sería explotado una vez, aprendería su lección y, simplemente, se rehusaría a cooperar en ocasiones subsecuentes. Dada la simetría de la situación, ambos granjeros pueden arriesgarse en ese primer encuentro, lo que arrojaría el resultado de la celda superior izquierda del esquema VIII.1 y el beneficio de un útil. En la siguiente ocasión, cada granjero recordaría que el encuentro anterior había provocado la cooperación del otro, lo cual alentaría a cada

uno de ellos a tratar una vez más. En resumen, un pequeño refuerzo positivo muy bien puede embarcarlos por una “senda de cooperación” durante un buen tiempo. Es la “sombra del futuro” —la perspectiva de generar dividendos de la cooperación no sólo ahora sino de extenderla en el largo plazo— lo que hace que las jugadas cooperativas parezcan muy atractivas.

Considere la siguiente estrategia de comportamiento: voy a ser “amable” la primera ocasión, y luego, en cada ocasión sucesiva voy a hacer exactamente lo que el otro me hizo la vez anterior. En su célebre obra sobre este tema, Robert Axelrod (1984) llama a esta estrategia *tit-for-tat*, que podría traducirse al castellano como la estrategia del “ojo por ojo” o de “pagar con la misma moneda”.<sup>6</sup> Bajo esta estrategia, la primera vez coopera. La siguiente vez, coopera si tu colega cooperó la última vez. Pero no cooperes si él no lo hizo la última vez ni vuelvas a cooperar hasta que él cambie sus malos modales. Es decir, coopera *condicionalmente* después de la primera jugada.

Regresemos al juego del drenado del pantano de Hume o, como lo llamamos en una nota al pie, el *dilema del prisionero*. Si cada granjero decidiera jugar la estrategia *tit-for-tat*, sería la más ligera de las exageraciones decir que en esta sociedad ha surgido una *norma de reciprocidad*. Los granjeros no han interiorizado un principio religioso (como la Regla de Oro), aunque su comportamiento parece mostrarlo; ni existe un Leviatán blandiendo su espada para obligarlos a cooperar. Por el contrario, en virtud de estar insertos en una relación social continua, cada uno de los dos egoístas racionales, inquebrantablemente individualista, encuentra que es en su interés propio cooperar con su homólogo.

Antes de descorchar la botella de champaña, permítasenos apresurarnos a señalar que la norma de la cooperación recíproca tiene un “doble malvado”. Si la relación tuviera un mal comienzo —con uno o más granjeros no siendo “amables” desde el principio— entonces la estrategia *tit-for-tat* haría eco de este paso en falso. En cada jugada, cada granjero “castigaría” al otro por no haber cooperado la vez anterior. Esa interacción social se parecería más a una enemistad encarnizada o a una guerra civil que a un ágape fraternal.<sup>7</sup> Y, sin duda alguna, el mundo está lleno de

hostilidades étnicas, tribales, raciales e interpersonales que se parecen a un *tit-for-tat* vuelto loco.

El aspecto más feliz de nuestro ejercicio es demostrar que es posible obtener los dividendos de la cooperación como una respuesta razonable y racional de los individuos a las circunstancias en las que se encuentran. Los dogmas religiosos y filosóficos, así como la presión de otras personas, bien pueden reforzar este tipo de resultados. Pero creemos que les sería mucho más difícil si no pudieran depender del interés propio de los cooperadores. Lo que hemos demostrado es que hay circunstancias en las que existe ese tipo de interés.

## **VIII.4. MECANISMOS ALTERNOS PARA PROVOCAR LA COOPERACIÓN**

### **VIII.4.1. VALORES INTERIORIZADOS**

Por más que creo que las respuestas racionales a las relaciones continuas son el origen de una gran parte de los dividendos de la cooperación que la mayoría de nosotros hace efectivos en la vida diaria, evidentemente no son lo único que existe. Examinemos con brevedad algunas opciones.

Es muy cierto que las personas asimilan valores que las predisponen a cooperar, aun cuando sólo sea para causar que sean “amables” en un primer encuentro, de tal suerte que puedan desarrollarse normas recíprocas; pero no puedo decir mucho acerca de la razón que las lleva a interiorizar un conjunto de principios morales o religiosos antes que otro. Por lo demás, observamos que, como antes lo señalé, esos principios suelen fracasar con una frecuencia desafortunada, pues vemos que los mejores cristianos o musulmanes o judíos se las arreglan para masacrarse unos a otros en nombre de su religión favorita. Sobre lo que sí puedo comentar, de una manera un tanto superficial, es sobre el mecanismo mediante el cual parecen funcionar los principios interiorizados.

Para ello, volvamos al esquema VIII.1, pero démosle ahora el nombre de *dilema del prisionero* (el lector debería releer la nota 3 al pie, sobre la

reinterpretación del drenado del pantano de Hume como otro famoso juego llamado el dilema del prisionero). Supongamos que los dos prisioneros son miembros de la mafia que han jurado *omerta* (silencio): los dos compinches habían jurado callar en sus tratos con cualquiera fuera de la “familia”.<sup>8</sup> La matriz de beneficios de la figura no parece captar muy bien ese valor asimilado. No cooperar en esa situación —es decir, delatar al otro tipo— no es visto con buenos ojos por la “familia”. En realidad, si ésta lo descubriera, lo normal sería que el delator fuera encontrado yaciendo en un oscuro callejón con la garganta cercenada y un canario metido en la boca. ¡Parece ser que interpretamos mal los beneficios del esquema VIII.1! Más bien, deberían ser los que aparecen en el VIII.2.

## ESQUEMA VIII.2

<i>El (no) dilema del mafioso*</i>			
		<i>Decisión del mafioso B</i>	
		No delatar (cooperar)	Delatar (no cooperar)
<i>Decisión del mafioso A</i>	No delatar (cooperar)	1, 1	-1, - $k$
	Delatar (no cooperar)	- $k$ , -1	0, 0

Transformé el esquema VIII.1 en el VIII.2, cambiando uno de los beneficios en cada una de las celdas diagonales. Así, si uno de los compinches de la mafia implica a su cómplice, pero el otro no lo hace, su beneficio es ahora  $-k$ , un número negativo muy grande y muy desagradable. (El símbolo  $k$  se refiere al *ca*-stigo.) Un análisis de esta situación basado en la teoría de juegos, del que sólo consignaremos la conclusión, sugiere que existen dos posibles resultados de este juego: o los dos delatan y reciben 0 útiles cada uno o ninguno lo hace y reciben 1 útil por cabeza. Cada uno de esos resultados es un “punto de equilibrio”, en el sentido de que, en cada uno de ellos, ninguno de los jugadores tiene un incentivo para cambiar su estrategia si cree que el otro tipo no va a cambiar la suya. Por ejemplo: si ambos mafiosos *A* y *B* están planeando delatar (la celda inferior derecha), entonces el mafioso *A* carece de incentivo alguno para quedarse callado (para no delatar), puesto que ello cambiaría su beneficio de 0 útiles a -1 útil;

y de manera similar en el caso del mafioso *B*. Por otro lado, si ambos están cooperando al mantenerse callados (celda superior izquierda), entonces ninguno de los dos sería tan bobo como para delatar, cambiando su fortuna de 1 útil a  $-k$  útiles.

Con todo, desde nuestro punto de vista, la teoría de juegos no da suficiente peso psicológico a ese gran beneficio negativo de  $-k$ . Sospechamos que ninguno de los compinches se arriesgaría a ser el único en hablar (sin importar lo bueno que sea el Programa Federal de Protección a Testigos). *Omerta*, tengo la sospecha, es frecuentemente la vencedora, los compinches de la mafia cooperan y algún ambicioso fiscal de distrito se queda sin muchas convicciones posibles. En consecuencia, es cierto que los valores interiorizados pueden provocar la cooperación, aun en los juegos únicos; pero lo hacen cambiando el juego.

#### **VIII.4.2. OBLIGACIÓN EXTERNA AL CUMPLIMIENTO**

En el análisis anterior sobre los valores interiorizados, las decisiones de no cooperar reciben un “castigo”. Algo (la conciencia) o alguien (un tercero) transforma el beneficio del juego original por la circunstancia en la que uno se comporta de forma impropia. Cuando es muy obvio que alguien más está haciendo trampa con la matriz de beneficios, entonces probablemente sea más adecuado pensar en ello como en un caso de obligación externa al cumplimiento, que es el tema de esta sección.<sup>9</sup>

La idea de la *obligación al cumplimiento por un tercero* de los acuerdos hechos por dos individuos que los subscriben (o cooperan) es el principal mecanismo sobre el que descansa la totalidad de la economía neoclásica. En los ámbitos económicos, se supone que, normalmente, los individuos que subscriben contratos están seguros de que un juez, una corte o un jefe de policía los hará cumplir y que, además, dicha obligación al cumplimiento se hará sin costo y de una manera libre de errores. En este ejemplo, la obligación al cumplimiento por un tercero es precisamente la clase de

seguridad que se requiere para consumir muchos tratos (esto es, para captar los dividendos de la cooperación).

Imagínese a un vendedor cuyo producto es lo bastante complejo como para que a un prospecto de comprador le sea imposible decir, con sólo mirarlo o patear los neumáticos, si el producto es muy bueno o si durará mucho tiempo. Aunque en todo grupo existen personas a las que les gusta arriesgarse (y personas crédulas), sería difícil que ese vendedor consumase una venta, aun con un comprador que, de lo contrario, se interesara en el producto si éste cumpliera con sus expectativas. No obstante, si el vendedor pudiera convencer al comprador de que el producto es como él lo describe, uno y otro podrían distribuirse un dividendo de la cooperación. Para facilitar el convencimiento, suponga que el vendedor afirma: “Yo lo garantizo. Si el producto no resulta a su satisfacción en una semana, le devolveré el dinero en su totalidad. Si el producto no se desempeñase durante todo un año como lo he manifestado, le devolveré una cantidad prorrateada de su dinero”. El problema es: ¿qué valor tiene la garantía? El vendedor podría desaparecer (como ocurre con las operaciones clandestinas); o podría afirmar que la garantía no cubre lo que el comprador reclama (“la letra chiquita dice que sólo el botoncito izquierdo está garantizado de no fallar, mas no el botoncito derecho”). Si los incentivos del vendedor para romper su promesa son fuertes, entonces es probable que el comprador se diga que la garantía “no vale el papel en que está escrita”. Como vemos, por sí mismas, las garantías no necesariamente facilitan las cosas.

No obstante, si una garantía fuera fidedigna porque existe un tercero dispuesto a obligar al otro a cumplir con su promesa, entonces el comprador bien podría estar dispuesto a hacer la compra. Tanto el comprador como el vendedor se alegrarían de que exista esta institución que obligue al cumplimiento. Al haber una institución que lo coaccione para que cumpla, la promesa del vendedor se hace *creíble*. La credibilidad de la promesa del vendedor es la que lo induce a comprar. Así, la institución de la “obligación al cumplimiento por un tercero” permite la cooperación (Comprador: “compraré tu producto”. Vendedor: “te garantizo su calidad”). La

inexistencia de una institución exógena que obligue al cumplimiento reduce los beneficios tanto para el comprador como para el vendedor.<sup>10</sup>

En el dilema del mafioso, por ejemplo, imagínese que los beneficios son los originales del esquema VIII.1. El mafioso *A* dice al mafioso *B*: “No voy a hablar”; y el mafioso *B* dice al mafioso *A*: “Yo tampoco”. Estas promesas son creíbles porque existe un *tercero ejecutor*, es decir, una persona externa que obliga al cumplimiento de los compromisos. En este caso es Don Corleone el que impone sanciones a quienes rompen sus promesas: el Padrino funge el rol de tercero ejecutor. En efecto, la presencia de Don Corleone transforma el esquema VIII.1 en el VIII.2. Lo particularmente interesante de este ejemplo es que, mientras el mafioso *A* y el mafioso *B* crean que están jugando al juego del esquema VIII.2, el Padrino nunca tendrá que mostrar su poder. En realidad, en el caso de aquellos que ignoran la existencia del Padrino Don Corleone, se podría creer que los dos prisioneros son simplemente ¡hombres honestos que cumplen con sus promesas! Ingenuamente se podría pensar que hay “honor entre ladrones” (un principio moral).

Mediante la introducción de un tercero ejecutor, de manera muy semejante a lo que hizo Hobbes con la invención de su Leviatán, hemos coaccionado realmente a las personas para que se comporten de tal manera que les produzca un dividendo de la cooperación. Pero nuestro análisis estaría deplorablemente incompleto si no investigásemos más la naturaleza del ejecutor. Para ser precisos, necesito abordar tres materias: la obligación costosa al cumplimiento, la obligación imperfecta al cumplimiento y los incentivos del ejecutor.

***Obligación costosa al cumplimiento.*** Cuando el procesador de alimentos se avería y el comerciante a quien se lo compramos nos dice que no es responsabilidad suya, sino del fabricante, ¿hasta qué grado estamos dispuestos a molestarnos para obtener la reparación del agravio? Podríamos asumir una carga de bajo costo, como escribir una carta de queja al fabricante; pero es muy probable que no contrataríamos a un abogado para llevar al fabricante ante un tribunal de primera instancia. La verdad del

asunto es que la obligación al cumplimiento no carece de costos y que es probable, cuando menos la mayor parte del tiempo, que los “pequeños” alejamientos de los acuerdos de cooperación (de tal manera que el garante se vea obligado a hacer honor a su garantía únicamente si la parte garantizada carga con un costo sustancial) queden sin castigo. En ocasiones, surgen instituciones para hacerse cargo de esos problemas. Un abogado emprendedor podría iniciar una “demanda colectiva” a nombre de todas las víctimas.<sup>11</sup> Quizá cada víctima hubiera sufrido un costo pequeño, pero si hay un número lo suficientemente grande de víctimas, entonces la cantidad total en juego podría ser más bien grande, lo suficiente como para interesar a un abogado cuya comisión ¡es un porcentaje del acuerdo!<sup>12</sup> Con todo, antes de invocar el Leviatán de Hobbes como una solución al problema de la captación de los dividendos de la cooperación, deberíamos tomar en cuenta los costos probables de la puesta en práctica de la obligación al cumplimiento. Podrían no valer la pena.

***Obligación imperfecta al cumplimiento.*** Aun cuando los costos sean lo suficientemente reducidos como para permitir que la obligación al cumplimiento funcione, puede no hacerlo a la perfección. Podría no ser mucha molestia, por ejemplo, llevar al comerciante local o al casero al tribunal de primera instancia por habernos engañado, pero no existen garantías de que el juez haga un juicio “correcto”. La obligación al cumplimiento está destinada a ser siempre imperfecta, por un lado, porque los juicios humanos son falibles y, por el otro, porque el enjuiciado puede ser el cuñado del juez. El asunto es que, a pesar de lo que se dice a los estudiantes de leyes de primer año sobre la superioridad de la ley, el litigio no está menos sujeto al error humano y la corrupción que cualquier otra acción que emprendan los seres humanos. Con mucha frecuencia se apela a jueces, policías, agentes de libertad condicional, investigadores y otros “jugadores” del sistema judicial para que hagan juicios en circunstancias menos que ideales. Y comenten errores.

*Incentivos del ejecutor.* Si la obligación al cumplimiento no es demasiado costosa y los errores no son ni demasiado frecuentes ni demasiado mayúsculos, entonces no disminuye el valor de la intervención por un tercero. Dicho de una manera más constructiva: en muchas circunstancias, ni el costo ni las imperfecciones son tan excesivas como para reducir el valor de la obligación externa al cumplimiento. No obstante, el problema de los incentivos de los ejecutores no es fácil de eludir. ¡Atención!, la mayoría de los economistas hace precisamente eso: dan por hecho, por decreto, que la obligación al cumplimiento entraña un procedimiento de descubrimiento honesto, en el que se determina la falta y se ordena la compensación. Esto, a su vez, ofrece incentivos para que, en primer lugar, las personas no abandonen los convenios de cooperación, pero plantea la cuestión de cuáles son las características institucionales que ofrecen los incentivos para que los agentes de la obligación al cumplimiento la lleven a cabo. ¿Por qué el agente de tránsito del pueblo, por ejemplo, no habría de dejar ir a su cuñado por exceso de velocidad, pero sí agarrar al “abogado radical” del pueblo que ha sido un fastidio tan grande para el departamento de policía? Pensemos en los proverbiales rabinos en los pueblos polacos sobre los que escribió el premio Nobel Isaac Bashevis Singer: ¿quién dudaría de que el rabino, quien era el tercero ejecutor de la comunidad, se aseguraba de que su propio hijo obtuviera pequeños privilegios en la vida del pueblo? ¿Qué puede impedir que un gobernante negro recién electo en Sudáfrica aplaste la inconformidad entre la comunidad blanca (algo que le preocupa mucho)? En resumen, aunque muchas comunidades —desde los pequeños poblados estadounidenses hasta las aldeas de Europa Oriental, pasando por la comunidad blanca de Sudáfrica— confían en las instituciones de la obligación al cumplimiento por un tercero, todas son vulnerables a las dificultades que surgen de que los incentivos sean inadecuados. El agente de tránsito mencionado no sólo responde a sus obligaciones oficiales, también quiere que su esposa lo deje en paz y quitarse de encima a sus colegas del departamento. Todos vemos por los nuestros.

El hecho de que los terceros ejecutores puedan responder a sus propios valores es particularmente perturbador cuando se les presenta, como lo hizo

Hobbes, como una solución al problema del orden en el estado natural. Es decir, la obligación al cumplimiento por un tercero se ofrece a menudo como la razón de la existencia misma del Estado. Ante todo, se considera al Estado como el mecanismo de la comunidad para permitir que los ciudadanos eviten desperdiciar sus recursos en su propia protección y, de manera más general, para permitir que se produzca la cooperación; pero, como la historia lo ha registrado con frecuencia, esa cura puede en ocasiones ser peor que la enfermedad. Con su monopolio de la fuerza, el Estado empodera a sus funcionarios no sólo para proveer las garantías que permitan que la cooperación tenga lugar entre los ciudadanos sino también para emplear esa fuerza para sus propios propósitos. Como dice el antiguo dicho: “¿Quién vigila a los vigilantes?”. Hasta que podamos estar satisfechos de que el problema de los incentivos de los terceros ejecutores ha sido resuelto, no deberíamos adoptar acríticamente esa solución al problema de la cooperación.<sup>13</sup>

## VIII.5. CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Al final de este capítulo ofrezco sólo la más preliminar de las conclusiones, porque seguiré adelante con el análisis en los próximos dos. He establecido el problema de la cooperación y examinado varias manifestaciones de ésta en la más simple de las sociedades: el mundo de dos personas. Hemos visto que ese mundo no es siempre un mundo feliz, puesto que puede no haber medios efectivos con los cuales captar los posibles dividendos de la cooperación. Los sistemas de valores interiorizados y los terceros ejecutores son promisorios en cierta medida, pero no carecen de peligros. La repetición de las interacciones sociales puede permitir que se desarrolle la cooperación, porque las perspectivas de las relaciones continuas en el largo plazo pueden ser demasiado valiosas como para ponerlas en peligro haciendo trampa en alguna oportunidad. Mas la repetición tiene su lado oscuro, con los celos, la enemistad y la venganza como secuelas. La cooperación es un asunto complejo y no es sorprendente que la humanidad

se haya levantado con tanta lentitud del estado natural y, en el mejor de los casos, lo haya hecho con tanta imperfección.

En el siguiente capítulo ampliaré el análisis. Una sociedad de dos, como la que considero en este capítulo, es muy artificial y sólo se debería pensar en ella como un elemento o módulo básico de la sociedad en su conjunto. Hacia esta última volveremos la vista en lo sucesivo, al igual que hacia los temas de la cooperación entre  $n$  personas y de la acción colectiva.

## RINCÓN EXPERIMENTAL

### El altruismo y la confianza en el dilema del prisionero

Se ha visto que las circunstancias sociales modeladas en el dilema del prisionero (DP) se adaptan extraordinariamente a una gran variedad de situaciones políticas —desde la decisión de oponentes políticos de llevar a cabo una campaña de publicidad negativa hasta acuerdos ambientales internacionales—. No obstante, esta adaptabilidad a situaciones de la vida real es sólo una parte del atractivo del juego. El DP también comprende temas centrales de la vida emocional de los seres sociales, y los humanos, después de todo, somos animales sociales. Tal vez los temas más importantes son las cuestiones de *altruismo* y *confianza* que este ubicuo juego toca. Así, un gran número de científicos sociales ha buscado evaluar mediante experimentos el grado en el que estas virtudes sociales contribuyen a la cooperación, obteniendo algunos resultados que podrían ser sorprendentes.

Primero, algo de contexto: el DP fue uno de los primeros juegos puestos a prueba por científicos sociales en experimentos de laboratorio y, debido a las amplias aplicaciones del juego, fue considerado una prueba importante para la teoría del comportamiento en equilibrio. Recuerde que el equilibrio en el DP típico jugado en una sola ocasión es que ninguno de los jugadores coopere, lo cual resulta en una peor situación que el caso en el que ambos hubieran encontrado una manera de cooperar. ¿Respalda el comportamiento en los laboratorios esta predicción? En un estudio de 1960, Minas *et al.*

encontraron que, entre sus sujetos experimentales, 38 por ciento de los jugadores cooperó en cualquier juego dado, mientras que 62 por ciento no cooperó. Esto condujo a cooperación mutua en sólo alrededor de 16 por ciento de los juegos. Se obtuvieron resultados similares alrededor del mundo —aunque ajustados hacia arriba o hacia abajo dependiendo de factores como los pagos, el número de rondas, la comunicación entre los participantes y el género y la nacionalidad de los mismos—. La conclusión obvia de estos experimentos es que la frecuencia de la cooperación en juegos del DP jugados en una sola ocasión repetidos de forma finita es consistentemente mayor que cero (en oposición a las predicciones de los análisis de equilibrio) pero consistentemente mucho menores que uno. La pregunta obvia es: ¿por qué? ¿Por qué cooperaría algún jugador con un oponente —sobre todo uno que no tiene nombre ni rostro— en un juego del DP que no se va a repetir?

Por supuesto, existen en principio varios factores personales, culturales y contextuales, pero el pensamiento sistemático en torno a la cooperación en los años posteriores se concentró cada vez más en dos valores sociales distintivos que el DP combina de manera exquisita: el altruismo y la confianza. ¿Por qué el altruismo? Suponga que, en la versión sin repetición del DP, un jugador tiene la certeza de que su compañero cooperará. Si decide corresponderle cooperando, una interpretación de su comportamiento es que ha internalizado de alguna manera los deseos del otro jugador y toma en cuenta el daño que le haría si no cooperara, aunque esto resultara ventajoso para él. Una pregunta inmediata es cómo compararía un jugador altruista sus propios pagos ante los de los demás. Pero una pregunta relacionada y más directa se refiere al nivel de certidumbre que en principio tiene el jugador de que su compañero cooperará, lo cual nos dirige hacia la cuestión de la confianza. Un jugador podría ser muy altruista y por ende no estar dispuesto a “verle la cara” a su compañero. Sin embargo, a menos de que uno sea un santo, en algún punto el altruismo caerá presa de la desconfianza, e incluso el jugador más amable se rehusará a sacrificar el bienestar propio por un compañero que, si bien podría corresponderle, probablemente no lo hará.

Desafortunadamente, como el DP combina ambas cuestiones de una manera tan interesante, evaluar la importancia relativa de estos factores en las interacciones entre personas que se conocen de manera imperfecta no puede lograrse mediante experimentos. Si en una ronda del DP observamos que un jugador no coopera con un compañero que coopera, ¿deberíamos concluir que dicha persona no tiene corazón o que simplemente se sentía insegura de la confiabilidad de su contraparte? Nunca encontraríamos la respuesta sin meternos en su cerebro y, aunque las resonancias magnéticas podrían hacer esto posible algún día, por el momento los experimentadores han innovado con dos juegos para poner a prueba por separado la presencia de la confianza y el altruismo. Estos son ahora clásicos en la literatura experimental de juegos.

Para determinar la magnitud del comportamiento altruista, los teóricos de juegos innovaron con un modelo que permite la oportunidad de comportarse de forma altruista sin la necesidad de confiar en el otro jugador. La solución: una elegante interacción social llamada el juego del dictador, el cual funciona de la siguiente manera. Se da un pequeño presupuesto al jugador *A* y se le dice que puede ceder la parte que quiera al jugador *B* y quedarse con el resto. El jugador *B* no hace nada más que recibir un sobre con la cantidad que *A* haya decidido compartir (después de todo, *A* es el dictador). Forsythe *et al.* (1994) fueron de los primeros en poner este juego a prueba de manera sistemática y encontraron que cuando el jugador *A* recibía \$10, en promedio compartía \$2.33 con *B*. Adicionalmente, sólo 21 por ciento de quienes estuvieron en el rol de *A* dio \$0 a *B*; por otra parte, 21 por ciento dividió el presupuesto a la mitad y cedió \$5. Los demás cedieron alguna cantidad entre \$1 y \$4. Varias otras pruebas del juego del dictador con distintas condiciones experimentales — incluyendo un mayor riesgo al variar el nivel de anonimato entre el experimentador y el otro jugador— han confirmado que, en promedio, los dictadores ceden entre 15 y 30 por ciento del presupuesto a sus compañeros, y que siempre existen personas egoístas (que no ceden nada) y personas generosas (que ceden mucho) en todas las sociedades.<sup>1</sup>

Estos experimentos confirman que el altruismo es muy común pero para nada llega a ser universal en muchas sociedades. Pero, ¿qué forma toma este altruismo? Evidentemente, muy pocos están dispuestos a sacrificarlo todo por un compañero. Al mismo tiempo, el razonamiento detrás de ceder 20 por ciento versus 40 por ciento tampoco está muy claro. Andreoni y Miller (2002) buscaron desenmarañar distintas formas de altruismo de la siguiente manera. Como en el experimento del dictador convencional, un participante recibió el presupuesto a repartir; sin embargo, se le dijo que el dinero que cediera a su compañero sería multiplicado por un factor  $p$ . En los experimentos de Andreoni y Miller, el valor de  $p$  iba de un tercio a tres, dependiendo de la pareja. ¿De qué nos sirve esto? Bueno, sería de esperar que un individuo cuyo altruismo está basado en nociones de justicia tienda a aumentar la cantidad que cede a su compañero si sabe que el valor de  $p$  es pequeño y a disminuir la cantidad si sabe que  $p$  tiene un valor grande. Por otro lado, sería de esperar que una persona interesada en maximizar el bienestar colectivo tienda a quedarse casi todo el dinero si  $p$  es menor que 1 y a ceder la mayor parte si  $p$  es mayor que 1. Por supuesto, hay quienes son egoístas pase lo que pase. Andreoni y Miller encontraron que distintos sujetos pusieron en práctica distintas formas de altruismo, y que una mayoría saludable de los individuos se comportó de manera consistente en diferentes rondas. Alrededor de 40 por ciento de los sujetos podía ser considerado “plenamente egoísta”, puesto que siempre se quedaba todo o casi todo el dinero. Alrededor de otro 25 por ciento encajaba en el modelo de justicia, dado que calculaba cuidadosamente que las ganancias fueran similares para asegurar una igualdad entre el dictador y su compañero. Otro 11 por ciento parecía maximizar el bienestar social en general, y el restante 24 por ciento se comportaba de manera idiosincrásica entre rondas. Esto sólo es una pequeña parte de una literatura muy diversa e interesante, pero espero haber ilustrado que si bien no es omnipresente, el altruismo existe en las interacciones sociales.

Regresando entonces a nuestra otra pregunta, ¿cómo podría un participante en el dilema del prisionero decidir si confiar o no en que su compañero cooperará? Ha surgido un cuerpo distinto de literatura en las

ciencias sociales experimentales para medir la magnitud de la confianza que existe entre jugadores anónimos por medio de otro juego sencillo. Se otorga una cantidad de dinero determinada al Jugador *A* y se le dice que puede quedársela o invertir alguna parte con el jugador *B*. Cualquier parte que ceda al jugador *B* crecerá de acuerdo con un porcentaje *i* (al estilo de una tasa de interés). Después *B* podrá decidir, de manera unilateral, cuánto regresar al jugador *A*. La confianza se mide aquí mediante la proporción de fondos que *A* cede a *B*. En un mundo de maximizadores perfectos de utilidad, uno pensaría que *A* no daría nada a *B*, pues *B* podría huir con todo el dinero de *A* a la menor oportunidad. En una serie de experimentos internacionales, Croson y Buchan (1999) encontraron que se invirtió un promedio de 67 por ciento del presupuesto inicial,<sup>2</sup> mientras que los experimentos conducidos en Estados Unidos generalmente han encontrado menores tasas de confianza, más cercanas a la inversión de 50 por ciento del dinero.

¿Cómo es que estas dos facetas de la investigación nos ayudan a entender el dilema del prisionero? Bueno, resulta que mucha gente con la que interactuamos es aceptablemente generosa, al menos en términos de interacciones uno a uno con extraños. Por supuesto, un número considerable de personas no es tan generoso, por lo que no esperaríamos ver exclusivamente cooperación en pruebas experimentales del dilema del prisionero. Esta manifestación de altruismo explica la mitad de nuestro dilema —por qué existe la cooperación entre individuos, aunque podría irles mejor si tomaran ventaja de sus ingenuos compañeros—. Pero, ¿cómo llegan las personas al punto en el que creen que su compañero cooperará en primer lugar? Por alguna razón, parece que la confianza es generalizada, incluso en relación con extraños anónimos en un laboratorio. En consecuencia, un buen número de individuos entra a estos experimentos convencido de que su compañero cooperará con ellos y algunos, dada su naturaleza altruista, actúan de manera recíproca, lo cual conduce en el dilema del prisionero a una tasa de cooperación más alta de lo que predice la teoría (¡aunque se trate sólo de un modesto 16 por ciento!).

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Explique cómo las reflexiones del juego del drenado del pantano de Hume podrían utilizarse para entender las siguientes situaciones: (1) dos políticos que compiten por el mismo puesto deben decidir si utilizarán campañas negativas o no; (2) dos grupos de interés opuestos consideran si deben contribuir a la campaña de reelección de un senador o no; y (3) las más grandes potencias industrializadas deciden el grado al que deberán reducir sus emisiones de gases invernadero.

2. Este capítulo propone la repetición como una solución a los dilemas de cooperación. Explique la intuición que se encuentra detrás de esta propuesta y señale algunas características de un juego de cooperación (por ejemplo, pagos específicos, número de repeticiones, y valor de pagos presentes *versus* pagos futuros) que conduzcan, a su juicio, a la cooperación. ¿Se consigue siempre la cooperación en contextos de repetición en teoría?, ¿en la práctica?

\*3. El juego de la cacería de venado provee una visión alternativa del problema de cooperación social. Se trata de dos cazadores que pueden cooperar para cazar un venado conjuntamente o bien pueden cazar una liebre cada uno de manera individual. Como bien lo notó Rousseau en su momento, el aspecto crítico es que si los dos cazadores se ponen de acuerdo para cazar un venado, uno de ellos podría estar tentado a abandonar este proyecto cuando una liebre pase frente a sus ojos; en ese caso podría decidir cazar la liebre para sí y dejar al otro cazador a su suerte. Los pagos son los siguientes:<sup>1</sup>

		<i>Cazador B</i>	
		Venado	Liebre
<i>Cazador A</i>	Venado	3, 3	0, 1
	Liebre	1, 0	1, 1

¿Cuál es la alternativa favorita? ¿Existe alguna otra alternativa en la que ningún jugador tiene incentivos para alterar su estrategia (asumiendo que la de su compañero se mantiene fija)? ¿Es conveniente para algún jugador jugar “liebre” o “venado” sin importar lo que su compañero decida, como en el juego del drenado del pantano? ¿Qué tan seguro debe estar *A* de que *B* jugará “venado” para hacer lo mismo? Explique la manera en que esto ilustra el papel de la confianza en la cooperación.

4. El juego del drenado del pantano de Hume involucraba un problema de cooperación, mientras que generalmente se considera que el siguiente juego involucra un problema de coordinación. El planteamiento es el siguiente: dos amigos no logran ponerse de acuerdo acerca de si deberían ir al cine o jugar basquetbol, aunque ninguno quiere estar solo, incluso si realiza su actividad favorita:

		<i>Amigo B</i>	
		Basquetbol	Cine
<i>Amigo A</i>	Basquetbol	3, 1	0, 0
	Cine	0, 0	1, 3

¿Conviene a algún jugador jugar “basquetbol” o “cine” sin importar lo que su amigo elija, como en el juego del drenado del pantano? ¿Cuáles son las alternativas en las que ningún jugador tiene incentivos para alterar su estrategia (asumiendo que la estrategia del otro jugador permanece fija)? Explique por qué este juego ilustra un problema de coordinación.

\*5. Una alternativa a castigar la no cooperación, comúnmente empleada por bandas delictivas en Estados Unidos, es premiar la cooperación; por ejemplo, proteger a la familia de un individuo mientras éste está en prisión. Suponga, utilizando los pagos en el esquema VIII.1, que se otorga un bono de  $\square_{CD}$  a un criminal que coopera y cuyo compañero no coopera, mientras que se otorga un pago de  $\square_{CC}$  a un criminal que coopera y cuyo compañero también coopera. Reescriba la matriz de pagos con el nuevo régimen. ¿Para

qué valores de  $\square_{CD}$  y  $\square_{CC}$  es la cooperación un equilibrio? ¿Para qué valores es éste el único equilibrio?

6. Este capítulo ha discutido varias soluciones a los dilemas de cooperación que tienen lugar en las instituciones del Estado, la sociedad civil y la religión. Discuta cómo cada una de estas instituciones sociales ha ido creando características que buscan facilitar la cooperación, con referencia a la obligación externa al cumplimiento, la obligación interna al cumplimiento y las interacciones repetidas.

1 Un *útil* es una unidad de valor inventada. Lo único que importa para nuestros propósitos es que más útiles significan más valor para una persona. Si eso lo facilita, el lector puede pensar en las unidades como miles de pesos, de manera que cada granjero valúe el drenado del pantano en 20 000 pesos.

2 Esto es, los rendimientos del esfuerzo de drenar el pantano son crecientes. Una persona, trabajando sola, terminaría gastando 3 útiles de energía, mientras que dos personas, trabajando juntas, gastarían en conjunto sólo 2 útiles.

3 Es probable que algunos lectores reconozcan esta matriz de beneficios. En la teoría de juegos, se le conoce como el *dilema del prisionero*. Dos ladronzuelos son arrestados por un robo con escalamiento. Si ambos cierran el pico, el fiscal tiene que liberarlos (beneficio de 1 útil). Si ambos “cantan”, ambos van a dar a la cárcel, aunque con una reducción por el acuerdo con el fiscal (beneficio de 0 útiles). Pero si uno delata al otro y éste se queda callado, entonces el delator recibe una recompensa, mientras que sobre el “delatado” se arroja todo el peso de la ley (beneficios de 2 y -1, respectivamente). Esta historia genera la misma matriz de beneficios que el esquema VIII.1, por lo que nuestro análisis será el mismo.

4 Véase Hume (1975). Agradezco al doctor Mark Yellin por traer esto a mi atención.

5 Este párrafo proporciona la respuesta teórica a la pregunta de qué pasaría cuando se presenta un número finito comúnmente conocido de repeticiones del juego del esquema VII.1. Si ese número finito es pequeño, entonces la lógica que transmite el párrafo es, en nuestra opinión, muy convincente. Si, por otra parte, el número es muy grande, aun cuando siga siendo finito y siga siendo conocido comúnmente por todos los miembros de la sociedad, la lógica se vuelve menos convincente. A mi parecer, existe un fuerte incentivo para que los miembros de la sociedad busquen algún medio para pretender que su propia racionalidad ha sido inutilizada, con lo que se permitiría, al menos por un tiempo, que se captaran algunos de los dividendos de la cooperación. Ésta es una cuestión muy compleja en teoría de juegos que no pretendo analizar con más detalle.

6 Un análisis anterior al de Axelrod, y también de mucha influencia, es el de Taylor (1976).

7 Avinash Dixit y Barry Nalebuff, en *Thinking Strategically*, analizan muy bien esta situación en el capítulo IX. Para el lector interesado, este volumen es quizás el libro disponible más accesible y, sin duda alguna, el más agradable sobre la teoría de juegos.

8 Obviamente, la sociedad en su conjunto obtendría un mayor beneficio si ninguno de los dos prisioneros pudiera captar los dividendos de la cooperación; pero ésa no es nuestra preocupación en este caso. Lo que queremos es permanecer neutrales por el momento respecto a si la cooperación que estamos investigando es buena o mala en un sentido más amplio.

9 En cierto sentido, no obstante, no todo el tiempo puede haber una distinción clara entre esos dos mecanismos. En presencia de la obligación externa al cumplimiento, los individuos asumen a menudo ese hecho y actúan como si hubieran interiorizado algún valor: en efecto, ya han previsto la sanción externa que llegará en poco tiempo y la evitan con anticipación mostrando un comportamiento apropiado.

10 Un comprador puede comprar de todos modos en esas circunstancias, pero, debido a que el vendedor no puede comprometerse de forma creíble a hacer honor a su garantía, el comprador exigirá un descuento en el precio. La prima de seguro que el comprador requiere es, en efecto, esa diferencia entre el precio que pagaría con una garantía completamente creíble y una que no lo fuera.

11 Por “demanda colectiva” se entiende lo que en inglés se conoce como *class action suit*, que también se traduce en algunos países hispanoparlantes como “acción de clase” [Nota del traductor].

12 En realidad, eso fue precisamente lo que ocurrió en la década de los ochenta con un procesador de alimentos fabricado por el Consorcio Cuisinart. Se entabló un juicio colectivo en contra de la empresa y, gracias a un acuerdo, la empresa indemnizó a todos y cada uno de los compradores de su procesador de alimentos. ¡El autor de este libro fue uno de los beneficiarios! Según recuerdo, cada beneficiario recibió un catálogo de productos Cuisinart del que podíamos elegir alguno. Mi gruesa sartén sigue en uso una década después.

13 La obligación externa al cumplimiento de las leyes que conciernen al estacionamiento podría parecer un ejemplo raro. Sin embargo, el problema de los incentivos para los ejecutores se demuestra gráficamente con el caso de los parquímetros de la ciudad de Nueva York. En 1993, según *Road and Track* (1994:15), la mitad de todos los recolectores de monedas de los parquímetros de la ciudad fueron acusados de robar dinero de la recolección. El valor total de sus robos era de más de un millón de dólares.

1 En una excelente comparación de este tipo de juegos a lo largo de quince distintas sociedades del mundo (algunas industrializadas, algunas agrícolas, algunas cazadoras, algunas sedentarias y algunas nómadas), Henrich *et al.* (2001) señalan que sólo entre los participantes universitarios estadounidenses sucede que el resultado más frecuente es la cesión de \$0. Entre los orma, una tribu en Kenia, la oferta más frecuente es 50 por ciento.

2 Es interesante que también encontraron que no hay diferencias significativas entre el nivel de confianza de los hombres y el de las mujeres, pero que existen diferencias significativas en confiabilidad. En promedio, las mujeres devolvieron una mayor parte de la inversión que los hombres.

1 El pago de A es el número a la izquierda en cada celda, mientras que el pago de B siempre es el número de la derecha.

\* El primer número de cada celda es el beneficio neto en útiles para el granjero A. El segundo número es el beneficio neto en útiles para el granjero B.

\* Resulta interesante destacar que el desarme se ha dado a lo largo de las últimas dos décadas, pero no ha sido unilateral ni ha sido un todo-o-nada. Se ha llevado a cabo, de alguna forma, paso a paso:

“Ustedes se deshacen de una parte de su arsenal y nosotros nos desharemos de una parte del nuestro”. El resultado ha sido una reducción en las reservas de armas nucleares, pero no su eliminación absoluta.

\*\* A esta práctica de etiquetar el presupuesto, Shepsle la llama *pork-barreling*. La expresión muy popular en Estados Unidos del *pork barrel* para referirse a este tipo de proyectos legislativos no tiene un equivalente exacto en habla hispana, salvo en algunas localidades bilingües como Puerto Rico donde los llaman “barriles de tocino”. Aquí me referiré al *pork barrel* legislativo como “proyectos locales electoreros” [Nota del traductor].

\*\*\* Una forma moderna de financiar proyectos locales electoreros es conocida como *etiquetado de fondos* (o *earmarking* en inglés). Para su análisis, véase Shepsle *et al.* (2009).

\* El primer número del par de cada celda es el beneficio neto en útiles para el mafioso A. El segundo número es el beneficio en útiles para el mafioso B. ¡Recuerde que  $k$  es un número muy grande!

## Capítulo IX. Acción colectiva

Para muchos lectores de este libro, la década de los sesenta parecerá muy lejana, historia antigua. Aparte de los Beatles, los pantalones acampanados, los lentes de abuelita, los peinados afro, los bigotes caídos y los collares de cuentas, esa década se recuerda quizá más vívidamente (a través de ese laberinto de memorias imprecisas, en el caso de los que tenemos edad suficiente, o de *collages* de documentales, en el de los más jóvenes) como un periodo de intensas protestas en masa y acciones colectivas. A principios de esa década, primero en la Universidad de California en Berkeley y después en todo Estados Unidos, los estudiantes protestaban en contra de la autoridad, aparentemente arbitraria y caprichosa, de los funcionarios universitarios. El Movimiento por la Libertad de Expresión y el Movimiento para Salvar el Parque Público fueron dos tipos de protesta importantes destinados a forjar un espacio tanto personal como físico dentro del cual poder “hacer lo suyo” (“movimiento” era el sustantivo colectivo de la época).

Esto no fue un disparate pueril como lo quisieron describir algunos observadores adultos; fue política seria con una agenda seria. En realidad, a medida que la década avanzaba, la acción en masa se extendió más allá de los *campus* universitarios y la agenda de las protestas se hizo explícitamente política:

- La protesta a favor de los derechos civiles, que culminó con una marcha a Washington de cientos de miles de participantes y a la larga produjo una legislación histórica sobre los derechos civiles y el derecho al voto;

- La protesta en contra de la guerra de Vietnam, que culminó con una marcha al Pentágono (también de cientos de miles de personas, descrita brillantemente por Norman Mailer en su libro *Los ejércitos de la noche*) y que a la larga provocó que un presidente en ejercicio desistiera de buscar la reelección;
- La protesta en contra de la degradación del medio ambiente, que culminó con una manifestación en masa en Washington el Día de la Tierra y, a la larga, en la histórica elaboración de reglamentos para la protección del medio ambiente y la creación de una agencia de nivel ministerial encargada del medio ambiente.

Las semillas de las protestas en masa fueron cultivadas con amoroso cuidado durante ese periodo y produjeron sus retoños en los años setenta, ochenta, noventa y ahora, en el siglo XXI. Éstas han concernido los derechos de la mujer, la discriminación contra los homosexuales y las lesbianas y perennes causas ambientales (calentamiento global, reducción de la capa de ozono, destrucción de los bosques tropicales, minería a cielo abierto, energía nuclear, disposición de los desperdicios tóxicos y especies en peligro de extinción, por sólo nombrar algunas). Quizá la más destacada de ellas en el presente es la que abarca ambos lados de la cuestión del aborto: los movimientos provida y proelección.<sup>1</sup>

Estando acostumbrados a leer acerca de la acción en masa en nuestros *campus* y en las calles de nuestras ciudades, tal vez lo hemos considerado como algo habitual y no hemos logrado apreciar que, en realidad, es un fenómeno desconcertante. La acción en masa entraña enormes cantidades de individuos que deciden participar. Sin embargo, ¿qué importancia puede tener una persona para el resultado final al asistir a una de esas reuniones? Inevitablemente, su contribución individual será mínima, mientras que el costo de emprender la acción está lejos de ser insignificante: la participación entraña tiempo, posiblemente gastos y quizás poner en riesgo la vida. Sumado todo eso, parecería que el beneficio instrumental es pequeño y el costo potencial, alto. La participación parece una locura, ¿no es cierto? En las próximas páginas exploraré esta cuestión.<sup>2</sup>

También quiero examinar otras manifestaciones de la participación colectiva y tratar de entender por qué ocurre. ¿Por qué los individuos de una comunidad parecen seguir ciertas convenciones, como que todos conduzcan por la derecha del camino (con excepción de ingleses y japoneses, que conducen a la izquierda)? ¿Cómo puede un gran número de personas coordinar su comportamiento, como cuando todos los miembros de una gran orquesta sinfónica se las arreglan para tocar juntos? ¿Cómo nos aseguramos de que las personas hagan lo que les corresponde en las tareas colectivas, como limpiar la habitación o el cuarto del televisor comunes en el dormitorio universitario? En resumen, mucho de lo que hacemos en la vida lo hacemos en grupo, tanto que a menudo cometemos el error de la falsa personificación y hablamos como si los grupos tuvieran vida propia. De hecho, durante la mayor parte de este siglo, el estudio de la política se formuló como el estudio de los grupos.

## **IX.1. EL GRUPO COMO BASE DE LA POLÍTICA**

No es un accidente que la mayor parte del discurso político se exprese desde el punto de vista de los grupos. En toda sociedad numerosa, es simplemente imposible pensar en individuos. Por el contrario, pensamos en una cuestión desde el punto de vista de los grupos que se interesan en ella y en un conflicto desde el punto de vista de los grupos que se alinean a uno u otro lado de la línea divisoria. Los granjeros presionan a las legislaturas para que apoyen los precios de sus cosechas y que impongan aranceles altos para mantener fuera de sus mercados nacionales las cosechas de otros países. Los consumidores, por supuesto, se encuentran al otro lado de esa ecuación. Los sindicatos presionan por aumentos a los salarios mínimos obligatorios y mejoras de sus prestaciones, a lo que se oponen los grupos de patrones. Los grupos minoritarios urgen la aprobación de leyes sobre derechos civiles, mientras que aquellos cuya ventaja competitiva se ve reducida por esas leyes se oponen. Las organizaciones de productores de insumos buscan diversas protecciones contra la competencia comercial, a

expensas también de los consumidores. Los grupos de profesionales quieren autoridad para regular, mientras que quienes utilizan los servicios profesionales quieren que se regule esa autoridad. Las asociaciones de colegios y universidades buscan grandes asignaciones para la ayuda a los estudiantes y vastos presupuestos de investigación gubernamentales, tan sólo para que se les opongan a los que quieren que esas limitadas asignaciones presupuestarias se destinen a sus propias actividades. La lista es interminable.

En un sistema político plural, esos grupos se conocen como *cabilderos*, *grupos de interés* o, de forma más peyorativa, como *grupos de presión*. En el plano de agregación más alto, éstos son en realidad conjuntos de grupos, las llamadas *asociaciones cumbre* o *cúpula*, que van desde las federaciones de organizaciones de trabajadores (cuyos miembros son sindicatos), a las de organizaciones patronales (cuyos miembros son sociedades anónimas), pasando por las federaciones rurales (compuestas por agencias agrícolas locales). En planos menores, los grupos simplemente representan conjuntos de individuos que comparten un interés común: el Club de Cacería y Pesca, el Club de Usuarios de Computadoras de Bolsillo, la Sociedad de Beneficencia de la Policía, la Federación de Entrenadores de Basquetbol de Escuelas Secundarias o la Asociación de Ciencia Política de Nueva Inglaterra.

La ubicuidad misma de los grupos en los sistemas políticos plurales explica por qué, durante la mayor parte de la primera mitad del siglo xx, el estudio de la política fue el estudio de los grupos. Se consideraba que los resultados políticos eran el resultado de las luchas entre los grupos. De hecho, en su interpretación más conocida, Arthur Bentley (1908) escribió casi como un físico acerca del “paralelogramo de fuerzas” que constituyen las interacciones y luchas intestinas de los grupos.<sup>3</sup> Se imaginaba el *statu quo* en cualquier dominio político como un punto en una página: los cambios se dan cuando las diversas fuerzas que influyen en ese punto lo desplazan por la página. Bentley consideraba que cada grupo participante en la refriega consiste en una “dirección” y una “magnitud”. La dirección indica los cambios que un grupo quiere hacer en el *statu quo*; la magnitud

mide el poder político del grupo. Un grupo puede “empujar” el *statu quo* — el punto en la página— hacia el extremo derecho; otro, un poco hacia abajo y a la izquierda (lo que revelaría su débil influencia política); un tercero, hacia arriba, con una magnitud diferente. El efecto neto de ese forcejeo en uno y otro sentido —la resultante de las diversas fuerzas aplicadas al *statu quo*— es un nuevo *statu quo* de la política. Desde ese punto de vista, la política se vuelve como la física, cada grupo es un “vector de fuerza”, y el resultado político de la lucha es simplemente la resultante de las diversas fuerzas actuantes.

Para los observadores del siglo XIX, como Alexis de Tocqueville, el forcejeo de las luchas intestinas de los grupos era la característica definitoria de la vida política estadounidense. En realidad, admiraban el pluralismo político voluntarista, inexistente en las sociedades menos liberales.<sup>4</sup> Con todo, ya fuera en su forma pluralista o en la menos liberal, la formulación de la política basada en el grupo consideraba que dichas entidades eran fundamentales y daba por sentada su existencia. El axioma fundamental era: el interés común, comoquiera que se defina y comoquiera que se llegue a él, genera de manera natural organizaciones coherentemente motivadas para satisfacerlo; la política trata sobre cómo dichas organizaciones se apoyan y oponen unas a otras.

## Caso IX.1

### ¿A quién se representa?

Los pluralistas creen que los grupos se forman de manera natural a partir de intereses comunes. Si tal creencia fuera correcta, los grupos se formarían prácticamente en proporción a los intereses de la gente; encontraríamos un mayor número de organizaciones en torno a intereses comunes a un mayor número de personas. Las pruebas de tal hipótesis pluralista son muy débiles. Kay Schlozman y John Tierney (1986) analizaron los grupos de interés

que representan las ocupaciones de las personas y las funciones de estas últimas en la actividad económica. Basándose en datos del censo y en listados de grupos de interés, compararon el número de personas en Estados Unidos que tienen actividades económicas específicas y el número de organizaciones que representan esos papeles en Washington. Descubrieron que, a mediados de la década de los ochenta, por ejemplo, 4 por ciento de la población buscaba trabajo, pero sólo un puñado de organizaciones representaba en realidad a los desempleados en Washington.\*

Existe una disparidad considerable de la representación en Washington entre las categorías de individuos de la población, como lo sugiere el siguiente cuadro. Schlozman y Tierney destacan, por ejemplo, que hay al menos una docena de grupos que representan a los ciudadanos de mayor edad, pero ninguna para los de mediana edad. Ducks Unlimited es una organización que se dedica a la conservación de los patos en su hábitat; los pavos, por otra parte, no tienen a nadie que trabaje a favor suyo. La incapacidad de los pluralistas para explicar por qué los grupos se forman en torno a ciertos intereses y no en torno a otros llevó a algunos especialistas a investigar la dinámica de la acción colectiva. La obra de Mancur Olson, que examinaremos más adelante, es la impugnación más conocida a los pluralistas.

<i>Función del individuo en la economía</i>	<i>Porcentaje de adultos en EU</i>	<i>Porcentaje de organizaciones</i>	<i>Tipo de organización en Washington, D.C.</i>	<i>Proporción organizaciones /adultos</i>
Gerencial/Administrativa	7	71.0	Asociaciones comerciales	10.10
Profesional/Técnica	9	17.0	Asociaciones profesionales	1.90
Estudiantes/Maestros	4	4.0	Organizaciones educativas	1.00
Granjeros/Trabajadores agrícolas	2	1.5	Organizaciones agrícolas	0.75

Imposibilitados para trabajar	2	0.6	Organizaciones de incapacitados	0.30
Otros trabajadores no agrícolas	41	4.0	Sindicatos	0.10
En el hogar	19	1.8	Organizaciones de mujeres	0.09
Jubilados	12	0.8	Organizaciones de la tercera edad	0.07
Buscando empleo	4	0.1	Organizaciones de desempleados	0.03

## IX.2. EXPLICACIONES DE LA COOPERACIÓN

### IX.2.1. LA ACCIÓN COLECTIVA COMO COOPERACIÓN ENTRE MÚLTIPLES PERSONAS

Los grupos de individuos que persiguen algún interés común o algún objetivo compartido —el mantenimiento de un hábitat de caza y pesca, la creación de una red para compartir programas de computadora, el cabildeo por una legislación favorable, la interpretación de una sinfonía de Beethoven, o lo que sea— consisten en individuos que corren con algún costo o hacen alguna contribución en beneficio de la meta común. Cada miembro del Club de Cacería y Pesca, por ejemplo, paga una cuota anual y destina un fin de semana al año a limpiar los ríos y bosques del coto de caza propiedad del club.

Podemos reflexionar sobre esto de una manera analítica, alejándonos un tanto de los ejemplos específicos, como en un ejemplo de la cooperación en gran escala entre dos personas. De acuerdo con esto, en la situación más sencilla, cada uno de los individuos de un grupo numeroso tiene dos

alternativas en su repertorio de comportamientos: “contribuir” o “no contribuir” a la tarea grupal.<sup>5</sup> Si el número de quienes contribuyen es lo suficientemente grande, entonces se logra un objetivo del grupo. Sin embargo, al igual que en el juego del drenado del pantano de Hume del capítulo anterior, hay un giro inesperado. Si se alcanza la meta del grupo, entonces cada uno de los miembros del grupo disfruta de sus beneficios, sin importar si contribuyó o no a su logro. Si se drena el pantano, los mosquitos no molestan a ninguno de los granjeros, beneficio completamente independiente de los grados de contribución. En el próximo capítulo me referiré a la meta de ese tipo como un bien público, puesto que, una vez que se provee, queda a la disposición de todos, sin importar si participaron o no en su provisión.<sup>6</sup>

Aunque lo anterior puede parecer una simple extensión del problema de la cooperación entre dos personas del capítulo anterior, existen varias complicaciones en las cuales debemos detenernos. En primer lugar, necesitamos definir si la situación es *dicótoma* (en cuyo caso la meta del grupo se alcanza o no) o *continua* (en cuyo caso el resultado varía cuantitativamente con el número de contribuyentes). Casi siempre es imposible transformar una situación dicótoma en una continua, aunque a menudo es más fácil pensar en función de un resultado dicótomo. Por ejemplo: considérese el comportamiento de las alianzas durante los tiempos de guerra (o el comportamiento en equipo durante el Súper Tazón). Dependiendo del número de contribuciones individuales (en comparación con las contribuciones obtenidas por el otro lado), los aliados pueden ganar la guerra o, bien, perderla (resultado dicótomo); pero sin dudar, se puede pensar en la “victoria” como en algo que varía desde el éxito total hasta algo mejor que un empate (o, peor aún, una victoria pírrica) y en la “derrota” como en algo que va desde una ligera pérdida de último momento hasta la humillación total. Para no complicar demasiado las cosas, en el resto de este capítulo, me quedaré con la circunstancia dicótoma: la meta del grupo se alcanza o no se alcanza.

En segundo lugar, en una situación en la que intervienen múltiples personas, necesitamos especificar cuántos contribuyentes son necesarios

para alcanzar la meta del grupo. Dicho de otra manera, necesitamos especificar la relación entre las decisiones de contribuir o no contribuir de los individuos y el resultado final (lo que los economistas denominan la *función de producción*). En uno de los extremos, se requiere la participación unánime: a menos que cada persona del grupo contribuya, la meta del grupo sigue siendo elusiva. Se trata de una situación particularmente interesante que debemos analizar. Supongamos que cada individuo del grupo evalúa la meta del grupo en cierto grado, digamos  $B$  útiles (donde  $B$  es el “beneficio”), y asumamos que  $B > 0$ .<sup>7</sup> Supongamos también que el valor de utilidad de la contribución al proyecto del grupo es  $-C$  útiles ( $C$  es el “costo”), donde es  $C > 0$  también. Si  $C > B$ , entonces nadie contribuiría, sin importar cuántos otros lo hicieran. Simplemente, no valdría la pena, puesto que el beneficio neto de los costos,  $B - C$ , sería negativo. Aun cuando todas las demás personas del grupo hubieran contribuido por alguna razón extraña, la última persona no lo haría, porque el costo excedería al beneficio. Por otra parte, si  $B > C$ , entonces afirmamos que todos los miembros del grupo contribuirán. ¿Por qué?

En realidad, existen dos resultados posibles cuando  $B > C$ , pero afirmamos que sólo aquel en el que todos contribuyen tiene sentido. Supóngase que todos decidieron no contribuir y, por supuesto, que la meta no se alcanza. ¿Sería tan insensato alguno de los miembros del grupo como para reconsiderar su decisión? Difícilmente, porque, si, digamos, la señora  $j$  decidiera contribuir, entonces su beneficio sería  $-C$  (el costo que paga) y todavía no habría beneficio compensatorio (puesto que este último se produce únicamente si todos contribuyen). En consecuencia, es posible que un grupo se quede atorado en una “trampa de equilibrio” en la que nadie contribuya, aun cuando todos se beneficiarían más si todos contribuyeran.

Ahora bien, no creemos que eso sea muy probable. Todos se darán cuenta de que todos los demás se beneficiarían del hecho de alcanzar la meta del grupo y de que la única manera de que eso ocurra es que todos contribuyan. Así, como todos los demás miembros del grupo, la señora  $j$  hace el cálculo siguiente:

Si no contribuyo, entonces obtengo un beneficio de 0. Si contribuyo y todos los demás lo hacen, entonces obtengo un beneficio de  $B - C > 0$ . Si contribuyo, pero alguno otro no lo hace, entonces obtengo  $-C$ . Todos los demás hacen el mismo cálculo. Todos los demás se dan cuenta de que, por un lado, cada uno de los miembros del grupo evalúa su posición fundamental y, por el otro, no se gana nada con no contribuir (además de que se evita el ponerse uno mismo en peligro).

Es decir, sospechamos que los individuos se las arreglarán para coordinarse o para contribuir porque en comparación con el resultado de la trampa de equilibrio, hay un beneficio en hacerlo; porque la participación de cada persona es absolutamente esencial; y porque cada uno de ellos sabe eso y sabe que todos los demás lo saben. En resumen, existe cierto número de factores de refuerzo que causan que los individuos consideren la contribución como la acción razonable en esas circunstancias y crean que todos los demás la considerarán, también, como la acción razonable. El caso en el que “todos contribuyen” es lo que Thomas Schelling denominó el *punto focal*.<sup>8</sup>

Supongamos, ahora, que ya no es necesaria una tasa de contribución unánime; en realidad, de las  $n$  personas de nuestro grupo, supongamos que sólo son necesarios  $k$  contribuidores para que se alcance el objetivo del grupo (donde  $k$  es un número mayor que 0, pero menor que  $n$ ). En ese caso, el cálculo de la señora  $j$  es considerablemente diferente, como puede verse en el esquema IX.1. Si menos de  $k-1$  de sus colegas contribuyen, o más de  $k-1$ , entonces contribuir no es rentable para ella. En cualquiera de esos dos casos, cosecha un mayor beneficio si no contribuye (0, en lugar de  $-C$ , y  $B$ , en lugar de  $B-C$ , respectivamente). La contribución de la señora  $j$  es fundamental sólo si contribuyen exactamente  $k-1$  miembros del grupo, en cuyo caso, ella obtendría  $B - C > 0$ , en lugar de 0, al contribuir. La señora  $j$  no sabe con claridad qué acción emprender, porque no puede anticipar si van a contribuir menos de  $k-1$ , más de  $k-1$  o exactamente  $k-1$  de sus colegas.

## ESQUEMA IX.1

	<i>Número de otros miembros del grupo que contribuyen</i>
--	---

		<i>Número de otros miembros del grupo que contribuyen</i>		
		Menos de $k-1$	Exactamente $k-1$	$k$ o más
<i>Decisión de la señora <math>j</math></i>	Contribuir	$-C$	$B - C$	$B - C$
	No Contribuir	0	0	$B$

Esta evolución sugiere que existen dos posibles resultados racionales, o de equilibrio: o nadie contribuye o exactamente  $k$  miembros lo hacen. En cualquiera de los dos casos, ninguno de los miembros del grupo tendrá una razón para reconsiderar su acción. Si nadie contribuye, entonces para la señora  $j$  (o cualquier otro miembro) sería absurdo sí contribuir. Por otra parte, si exactamente  $k$  personas contribuyen, entonces las que no contribuyan no tienen necesidad de contribuir (y no sería aconsejable que lo hicieran, puesto que disfrutará del beneficio del grupo aun cuando no hayan contribuido), mientras que los  $k$  miembros que contribuyen saben que todos y cada uno de ellos son absolutamente fundamentales.

En consecuencia, para que se logre el objetivo del grupo, es evidente que debe prevalecer una especie de condición muy “grave” para que tenga lugar una contribución suficiente: exactamente  $k$  individuos necesitan creer que lo más probable es que ellos, y sólo ellos, contribuirán. Yo afirmo que esto plantea un problema mucho más complejo para los miembros del grupo que el caso en el que se requería la unanimidad. En realidad, sugerimos que el “punto de equilibrio”,  $k$ , es una determinante crucial de si ese grupo es capaz o no de actuar unido.

Tomemos un ejemplo concreto. Supongamos que  $n = 100$ . Ya analicé el caso de  $k = 100$ , el requisito de la contribución unánime, y llegué a la conclusión de que esta última es un suceso verosímil. ¿Qué pasaría si  $k$  fuera un número relativamente grande, pero menor que 100, digamos  $k = 95$ ? En su gran mayoría, los miembros del grupo, incluida la señora  $j$ , pensarán con toda seguridad que, si quieren alcanzar la meta del grupo, muchísimos de ellos van a tener que contribuir. El grupo no puede soportar demasiados desertores sin perder la meta por completo. Nos parece que, al igual que entre el resultado de que ninguno de los miembros contribuya y  $k$  de ellos lo hagan, habrá una tendencia a que  $k$  (o posiblemente aún más que

*k*) miembros termine contribuyendo. ¿Qué pasaría si  $k = 85$ ? Una vez más, habría una considerable presión psicológica sobre las personas para que contribuyeran, aunque no tanta como cuando  $k$  es igual a 95 o a 100. A medida que  $k$  se reduce, la presión también lo hace.

Consideremos el caso de  $k = 25$ . En este ejemplo, habrá con toda seguridad un enorme número de miembros del grupo que calculará que su contribución simplemente no se necesita. Esto no quiere decir necesariamente que sean mezquinos, sino más bien que se sienten liberados para emplear sus esfuerzos en otras cosas, sin poner en riesgo el logro de la meta del grupo. En lugar de ir con otros 24 miembros del Club de Cacería y Pesca a recoger la basura a lo largo del río, por ejemplo, la señora *j* llega a la conclusión de que es mejor destinar esa tarde de sábado en particular para llevar a sus hijos a comprarles ropa de primavera. Nos parece que la cooperación es especialmente difícil de obtener de los miembros de un grupo cuando es por completo evidente que no es esencial; y esa evidencia aumenta a medida que  $k$  se reduce en comparación con  $n$ .

Cuando  $k$  se reduce mucho, casi todos los miembros del grupo se escabullen para dedicar sus energías a actividades que no tienen que ver con el grupo. El pronóstico “racional” es que el objetivo del grupo simplemente no se alcanzará. Sin embargo, sospechamos que, en esas circunstancias, pueden entrar en juego otros factores, factores que no incorporamos en el análisis que se presenta en el esquema IX.1. En todo grupo hay siempre algunas personas que “hacen lo correcto” sin importar nada más. En primer lugar, pueden asegurarse útiles directamente de su participación misma (recorrer el río del club de arriba abajo en una hermosa tarde de primavera es agradable). En segundo lugar, como lo hicimos notar en el capítulo anterior sobre la cooperación entre dos personas, es posible que hayan interiorizado un sistema de valores que las alienta a contribuir a la vida en grupo. Sin duda alguna, a medida que disminuyan las presiones psicológicas y estratégicas a las que antes aludí, las personas abandonarán la participación; pero quizá no todas y, si sólo son necesarias unas cuantas para asegurar la meta del grupo, entonces ésta muy bien se puede alcanzar.

La conclusión general de este análisis es que la combinación de las presiones estratégicas y psicológicas que alientan a la contribución se incrementa a medida que  $k$  aumenta en comparación con  $n$ . Si  $n$  se mantiene fijo (como lo hicimos en el ejemplo anterior), las probabilidades de que haya una contribución suficiente decrecen a medida que  $k$  disminuye; lo cual es, sin duda alguna, una conclusión nada obvia, puesto que parecería que, a medida que  $k$  disminuye, es “más fácil” asegurar la meta del grupo. No obstante, como salvedad, sugerimos que, en el caso de un  $k$  muy reducido, puede haber un aumento de las probabilidades de éxito del grupo, puesto que con frecuencia hay unos “cuantos dignos de confianza” que contribuyen por razones no estratégicas.

Argumento que esas tendencias generales se hacen más pronunciadas a medida que  $n$ ,  $C$  o  $(B - C)$  aumentan, manteniendo fijo  $k$ . Cuando  $n$  aumenta, la conclusión general consignada en el párrafo anterior sigue siendo válida; es prácticamente equivalente a mantener fijo  $n$  y dejar que  $k$  disminuya. Aunque no del todo. Nos parece que, a medida que  $n$  aumenta, la identificación psicológica con el grupo, una identificación que bien puede afectar los útiles de beneficio que uno disfruta cuando se alcanza la meta del grupo, se vuelve más tenue. Es difícil sentirse parte de un grupo de diez millones de personas. Es cierto que todos los residentes de Nueva York tienen la obligación de mantener libres de basura las calles y parques de su ciudad, pero es difícil apelar a un sentimiento de pertenencia a un grupo cuando se urge a los colegas a que salgan en una hermosa tarde de sábado a limpiar las riberas del río Hudson.

A medida que  $C$  aumenta, si  $n$ ,  $k$  y  $B - C$  se mantienen fijos, habrá una tendencia a que el grupo no logre asegurar su objetivo. El equilibrio del “nadie contribuye” parece especialmente imperioso en el caso en que  $C$  sea grande, aun cuando  $B - C$  permanezca fijo, debido a que el riesgo psicológico de contribuir (pagar el costo de  $-C$ ) y de que el grupo no logre el número  $k$  de contribuidores es inhibitorio.

Por último, a medida que  $B - C$  aumenta, manteniendo fijo todo lo demás, crece la importancia de la meta del grupo y, en esas circunstancias, las personas están dispuestas a correr riesgos psicológicos. Dado cualquier

tamaño  $n$  del grupo y un grado de contribución  $k$  decisivo, las perspectivas de que el grupo obtenga suficientes contribuidores se incrementan a medida que  $B - C$  aumenta.<sup>9</sup>

## IX.2.2. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE MÚLTIPLES PERSONAS

En cierto sentido, acabo de abordar la clase más fácil de cooperación entre múltiples personas, puesto que el grupo sólo busca una cosa —lo que hemos estado llamando la “meta” o el “objetivo” del grupo— y cada uno de sus integrantes comparte un interés en obtenerla. Ahora quiero añadir a este estofado analítico una cucharada de complejidad y una pizca de conflicto de intereses.

**La multiplicidad.** Supongamos que hay muchas cosas que un grupo podría querer, que a los miembros del grupo les es indiferente cuál de ellas se obtiene, siempre y cuando se obtenga una de ellas. Los miembros de un club social, por ejemplo, podrían disfrutar juntos una velada en el ballet o una noche de ópera. Les es indiferente cuál de las dos, siempre y cuando lo hagan juntos. Supongamos entonces que un miembro típico del grupo, de nuevo la señora  $j$ , tiene esas dos alternativas: ir a la ópera o ir al ballet. Si todos los miembros del grupo deciden lo mismo, entonces cada uno recibe un beneficio de  $B$  útiles (se requiere la asistencia de todos para obtener esos útiles, porque el grupo cumple con los requisitos del precio especial para grupos y obtiene asientos de primera). No lograr coincidir en una decisión común produce un beneficio positivo menor que  $B$ , digamos  $b$  útiles (donde  $b < B$ ), aunque con una excepción: si todos logran coordinarse en una decisión común, pero la señora  $j$  no lo hace, entonces el beneficio de ella es de 0. La situación que enfrenta la señora  $j$  se muestra en el esquema.

### ESQUEMA IX.2

	<i>Decisiones de los otros</i>
--	--------------------------------

		<i>Decisiones de los otros</i>		
		Todos los demás eligen la ópera	Todos los demás eligen el ballet	No hay consenso
<i>Decisión de la señora j</i>	Ópera	<i>B</i>	0	<i>b</i>
	Ballet	0	<i>B</i>	<i>b</i>

La última columna de la figura es irrelevante para la señora *j*: su beneficio es el mismo, sin importar lo que haga, puesto que ya existe la división entre sus posibles acompañantes. Así, para los propósitos del análisis, sólo es necesario examinar las primeras dos columnas y las primeras dos filas del esquema. El análisis teórico del juego nos dice lo obvio: que hay dos resultados “racionales” o “de equilibrio” de la actividad de ese grupo. Así, casi lo único que la teoría de juegos puede decirnos es que el grupo debe coordinarse. No nos dice cómo ni tampoco qué debe hacer la señora *j*. Para ser más precisos, lo único que nos dice es que cada persona debe “arrojar una moneda al aire”.

En esas circunstancias, entonces, la multiplicidad de metas deseables del grupo significa que en realidad será difícil que el grupo alcance una de ellas. Si sólo hubiera dos personas, por ejemplo, y cada una de ellas lanzara una moneda al aire, entonces habría 50 por ciento de probabilidades de que coordinaran sus decisiones: una posibilidad entre cuatro de que ambas fueran a la ópera, una posibilidad entre cuatro de que ambas fueran al ballet y dos posibilidades entre cuatro de que fueran por caminos diferentes. En el caso de tres personas, las posibilidades de que todas se coordinaran se reducen a 25 por ciento y, en el de cuatro personas, a 12.5 por ciento. Por lo general, en el caso de un grupo de *n* personas, las posibilidades de que todas elijan el ballet o de que todas elijan la ópera son de  $(1/2)^{n-1}$ , un número que rápidamente se acerca a cero a medida que *n* aumenta (si *n* = 10, por ejemplo, las probabilidades de que tenga lugar una coordinación exitosa son de 0.00195). Como pronto lo demostraremos, si no existe una especie de mecanismo de coordinación, es difícil que los grupos obtengan los dividendos de la cooperación cuando hay direcciones alternas por las cuales pueden optar sus miembros.

Aunque no me extenderé en el análisis, parecería que la repetición de jugadas puede tener la misma clase de efecto saludable en este tipo de interacción de grupo que la que tiene entre dos personas. Las personas probablemente se coordinarían para ir por el mismo lado de la calle al conducir, aun a falta de un agente de tránsito, tan sólo en virtud de hacerlo una y otra vez. Si un extraterrestre cayera en medio de la calle Beacon, en Boston, espero que aprenda a permanecer a la derecha muy rápido (habría toda clase de conductores de Boston que se lo harían saber si hiciera lo contrario). De manera similar, puedo imaginar que, después de algunos ensayos y errores, nuestro grupo social se coordinaría implícitamente, yendo, por ejemplo, a la ópera en los meses pares y, al ballet, en los impares.<sup>10</sup>

### ESQUEMA IX.3

		<i>Decisiones de los otros</i>		
		Todos los demás eligen la ópera	Todos los demás eligen el ballet	No hay consenso
<i>Decisión de la señora j</i>	Ópera	$B_1, B_2, \dots, B_n$	0	$b$
	Ballet	0	$\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$	$b$

**El conflicto de intereses.** Consideremos ahora la situación, probablemente típica, en la que existen varias metas diferentes que un grupo podría perseguir, las cuales son valuadas de manera distinta por los miembros del grupo. Esa situación se describe en el esquema IX.3: la señora  $j$ , el miembro típico del grupo, obtiene  $B_j$  útiles si todos los miembros del grupo se coordinan para ir a la ópera y  $\beta_j$  útiles si todos van al ballet. No es necesario que esos dos beneficios sean el mismo y, dependiendo de su magnitud relativa, la señora  $j$  tendrá preferencias muy específicas en cuanto al concierto respecto al cual preferiría que sus colegas se coordinaran, aun cuando tanto  $B_j$  como  $\beta_j$  sean mayores que  $b$ . Desde luego, si todos los miembros del grupo clasifican en el lugar más alto la misma alternativa, entonces no habrá problema, pero entonces tampoco habrá conflicto de intereses. Sin embargo, en el interesante caso en que sí hay conflicto de

intereses —cuando  $B_j > \beta_j$ , pero  $B_k < \beta_k$  para los miembros del grupo  $j$  y  $k$ , respectivamente— el problema de la cooperación entre los miembros del grupo se ve exacerbado. En efecto, no sólo tienen que superar las dificultades normales de la coordinación asociadas a la complejidad (como acabamos de ver), sino también las inherentes diferencias de opinión al interior del grupo sobre adónde ir.

Es concebible que, en ciertas situaciones específicas, el conflicto de intereses se pueda resolver de una manera relativamente indolora. Si, por ejemplo, cinco de los seis miembros de un grupo prefieren por mucho la ópera al ballet, entonces es fácil para el único aficionado al ballet darse cuenta de que, si el grupo ha de alcanzar una u otra de sus metas, va a terminar en la ópera. Pero, ¿qué ocurre en la situación en que un grupo de quince personas está dividido sin remedio en cinco apasionados amantes de la ópera, cinco apasionados amantes del ballet, tres miembros ligeramente inclinados por la ópera y dos miembros ligeramente inclinados por el ballet? Tal situación es lo bastante compleja como para requerir una especie de solución institucional, como lo es en realidad la mayoría de las situaciones que entrañan tanto la complejidad como el conflicto de intereses. No estoy afirmando que los grupos, aun los numerosos, no se las arreglen para superar esas dificultades de maneras interesantes, a menudo idiosincrásicas. La repetición de jugadas, por ejemplo, podría ayudar en este ejemplo, como fue el caso en algunas otras situaciones que hemos examinado. Pero la realidad es que, más que depender de que el problema se resuelva por sí mismo de alguna manera, lo típico es que un grupo institucionalice alguna solución. Ésta, me parece, es la importante observación que hace Mancur Olson en su fundamental obra *La lógica de la acción colectiva* (*The Logic of Collective Action*).

### **IX.3. LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA DE MANCUR OLSON**

Sin exagerar, en 1965, Olson retó con su libro a la élite misma de la ciencia política. Argumentó que el supuesto pluralista de esa época, en el sentido de que los intereses comunes entre los individuos se transforman automáticamente en la organización de grupos y en acciones colectivas, era por demás cuestionable. Los individuos se ven tentados a aprovecharse del esfuerzo de los demás sin pagar (*i. e.* hay un problema del polizón o del gorrón); tienen dificultades para coordinarse respecto a múltiples objetivos (*i. e.* no hay un equilibrio único), e incluso pueden tener diferencias de opinión sobre el interés común que deben perseguir (hay conflictos de preferencias). En resumen, la idea del grupo como base de la política tiene un sustento tan sólido como una gelatina. No se puede simplemente dar por sentado que los grupos se forman y se mantienen; más bien, la formación y el mantenimiento son los problemas medulares de la vida en grupo y de la política en general.

Olson es de lo más persuasivo cuando habla de los grupos numerosos y de la acción colectiva de las masas. En esas situaciones, como muchas de las manifestaciones y reuniones de la década de los sesenta,  $n$  es muy grande y  $k$  es relativamente reducido. Lo cual no es sino otra manera de afirmar que ningún individuo es muy importante, y mucho menos esencial, para el logro de una meta colectiva. En esas circunstancias, el mundo de la política es un poco como el juego del drenado del pantano de Hume en gran escala, en el que la estrategia predominante de cada individuo consiste en no contribuir.

Olson afirma que esa dificultad es más grave en los grupos numerosos por tres razones. Primera, los grupos numerosos tienden a ser anónimos. Cada hogar de una ciudad es una unidad contribuyente y puede compartir el deseo de ver que se reduzca el impuesto predial, pero, más allá de eso, es difícil forjar la identidad de un grupo sobre esa base. Segunda, en el contexto colectivo, es particularmente plausible afirmar que ninguna contribución de un solo individuo significa una gran diferencia. ¿Debe el jefe de un hogar pasar la mejor parte de la mañana escribiendo una carta al concejal de su ciudad en apoyo a la disminución del impuesto predial? ¿Significaría una gran diferencia? Si no hay alguien más que escriba,

entonces es improbable que el concejal preste atención a esa única carta; por otra parte, si el concejal se ve inundado de cartas, ¿tendría algún efecto significativo adicional una más? Por último, tenemos el problema de la obligación al cumplimiento. En un grupo numeroso, ¿castigarían al negligente los otros miembros del grupo? Por definición, no pueden impedir que el negligente reciba los beneficios de la acción colectiva, si tales beneficios se materializan (si disminuye el impuesto predial de alguno, disminuye el de todos). Pero, lo que es más importante, en un grupo numeroso y anónimo, a menudo es difícil saber quién ha contribuido y quién no y, debido a que la identidad del grupo es muy limitada, es difícil que los contribuyentes identifiquen a los negligentes, ya no digamos que emprendan acciones en su contra. En consecuencia, muchos grupos numerosos que comparten intereses comunes fracasan por completo en movilizarse; sólo permanecen latentes.

Ese mismo problema acosa, también, a los grupos pequeños, como lo revela el juego del drenado del pantano de Hume del esquema VIII.1. Pero Olson argumenta, así como yo lo he hecho en este texto, que los grupos pequeños se las arreglan para superar el problema de la acción colectiva con mayor frecuencia y en mayor medida que los grupos grandes. Los grupos pequeños son más personales y, por ende, sus miembros son más vulnerables a la persuasión interpersonal. En los grupos pequeños, la contribución de los individuos puede significar una diferencia más notable ( $k$  es grande en comparación con  $n$ ), de tal manera que los individuos sienten que su contribución es esencial. Además, los contribuidores de los grupos pequeños saben, con frecuencia, quiénes son ellos y quiénes los negligentes. En consecuencia, el castigo, que va de la sutil mirada de reproche hasta el completo ostracismo social, es más fácil de aplicar. Finalmente, los grupos pequeños recurren a menudo a la repetición de jugadas y, por lo tanto, pueden emplear estrategias de represalias para provocar la contribución.

A diferencia de los grupos numerosos que con frecuencia permanecen latentes, a los grupos pequeños Olson los llama “privilegiados” debido a su ventaja para superar los problemas de abuso por polizones o gorriones, de

coordinación y del conflicto de intereses inherentes a la acción colectiva. Quizá sea por esas razones irónicas y contrarias a la intuición por lo que a menudo los grupos pequeños prevalecen sobre los numerosos o disfrutan de beneficios relativos a estos últimos: los productores sobre los consumidores, los dueños del capital sobre los dueños de la mano de obra, las élites de los partidos sobre la masa de miembros comunes.

Olson sugiere que la asimetría entre lo grande y lo pequeño también sucede en el seno de los grupos. Si los miembros de un grupo son desiguales en aspectos importantes, las desigualdades pueden en realidad ayudar al grupo a alcanzar sus metas. Pero, al hacerlo, a menudo provocan la desigualdad en el plano de la contribución y los miembros menos numerosos y más débiles explotan a sus colegas más numerosos o más poderosos. Debido a que es probable que uno de los miembros del sector más numeroso y poderoso de un grupo “haga la diferencia” en muchas situaciones, estará sometido a una fuerte presión para contribuir. Si uno de los miembros más débiles opta por no contribuir, el proyecto aún puede tener éxito; pero, si uno de los miembros poderosos no contribuye, el proyecto tenderá a fracasar. Es sabido que algunos países pequeños se desentienden de su seguridad militar abusando de la protección provista por sus fuertes aliados. ¿Pero podría Estados Unidos desentenderse contando únicamente con la defensa militar de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)? ¿O hubiera podido la antigua Unión Soviética hacer lo propio con el Pacto de Varsovia? De hecho, existe evidencia de que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética pagaban más de su “cuota” correspondiente dentro de sus respectivas alianzas y que muchos de sus aliados pequeños pagaban mucho menos de su cuota correspondiente.

## Caso IX.2

### Lo grande y lo pequeño

En el caso de la OTAN y el Pacto de Varsovia, los grandes participantes, Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente, subsidiaban a los otros miembros de sus alianzas (Olson y Zeckhauser, 1966). Su gran tamaño y su creencia en la necesidad de la estructura de la alianza los perjudicaban en la negociación con los otros aliados sobre una división más equitativa de los costos de la alianza.

La investigación de David Marsh (1976) sobre las sociedades anónimas de Gran Bretaña pertenecientes a la Confederación de la Industria Británica (CBI, por sus siglas en inglés) sugiere una explotación similar de los grandes por los pequeños. Las empresas grandes son más dependientes del grupo, mientras las empresas pequeñas son más propensas al oportunismo “viajando gratis”. Según el director administrativo de una gran empresa: “Si la CBI no existiera, necesitaríamos crearla, pues requerimos a alguien que se levante y hable por la industria” (Marsh, 1976: 264). Mientras que, según un ejecutivo de una pequeña empresa: “Ya sea que fuésemos miembros de la CBI o no, derivaríamos algún beneficio de la parte que actúa a favor de la industria. Ese tipo de beneficio se obtiene sin importar que se sea miembro o no” (Marsh, 1976: 264). Como vemos, en apoyo a la teoría de Olson, los miembros pequeños de los grupos suelen abusar de manera oportunista de los esfuerzos de los miembros grandes cuya participación es fundamental para la existencia del grupo.

### **IX.3.1. LA TEORÍA DE OLSON DEL PRODUCTO DERIVADO Y LA ACCIÓN COLECTIVA EN GRAN ESCALA**

En lo que concierne a la política, las convincentes conclusiones de la argumentación de Olson son, primera, que los grupos son difíciles de crear y mantener y, segunda, que los grupos reducidos parecen menos afligidos

por esas dificultades que los grupos numerosos. Al rechazar la idea del grupo como base de la política que la mayoría de la ciencia política del siglo xx tomó como su cimiento, Olson ofrece una explicación contundente del poder de los números pequeños, incluso en la democracia política, que pasan lista nominalmente y recompensan el tamaño.

Con todo, no pasemos por alto la realidad de la acción colectiva en gran escala. El movimiento por la libertad de expresión, el movimiento por los derechos civiles y otras actividades en masa realmente tienen lugar y, en ocasiones, modifican el curso de la historia. Olson no quería negar esos hechos de masas. Sin embargo, afirmaba que requerían una explicación. La existencia de los grupos no puede simplemente darse por supuesta. La explicación de Olson de la acción colectiva en gran escala se conoce como la teoría del producto derivado.

Olson argumenta que los grupos numerosos pueden provocar la contribución de sus miembros proporcionándoles algo más que el sólo logro exitoso de los objetivos del grupo. Recuérdese que los individuos disfrutaban de las metas grupales alcanzadas con éxito, ya sea que contribuyan o no. Por lo tanto, la perspectiva de la meta misma a menudo no es lo bastante persuasiva como para provocar la contribución. Pero, ¿qué pasa si se da a los miembros otras cosas, *condicionadas* a que contribuyan? Es decir, ¿qué pasa si una de las razones por las que los individuos se unen a los grupos son los regalitos que reciben únicamente si hacen su contribución? Si tal fuera el caso —si la fuerza motivadora de la contribución fueran los bienes privados además de las metas colectivas— entonces las metas grupales se alcanzarían, por así decirlo, como “productos secundarios”. Las contribuciones a los grupos numerosos estarían disponibles, debido a los beneficios de que gozaran los contribuidores, y sólo ellos. Esos beneficios funcionarían como *incentivos selectivos* para contribuir.

¿Por qué, por ejemplo, quienes ganan el salario mínimo habrían de contribuir con tiempo y dinero para que se cabildee en la legislatura estatal con el propósito de que se aumente dicho salario? Si se aumenta el salario, todos se benefician, ya sea que contribuyan o no y, de todos modos, ninguna contribución única implica una gran diferencia. El problema para

un grupo numeroso con un interés común es que no puede negar las ganancias a los que no contribuyen. Supongamos, no obstante, que sólo los contribuidores (los que contribuyen al unirse al grupo y pagan sus cuotas anuales) reciben beneficios selectivos, como seguros de vida de bajo costo, tarifas grupales para los miembros en una organización de cuidado de la salud, tarifas aéreas especiales a Florida en el invierno, servicios de asesoría sobre drogas y alcohol y una liga de boliche los miércoles por la noche; esos incentivos selectivos podrían ser suficientes para motivar la contribución. Además de todos esos beneficios tangibles que se pueden negar a quienes no contribuyen, cada uno de los miembros del grupo puede reivindicar también que lo que realmente valúa es la solidaridad que significa formar parte del grupo, otro incentivo selectivo.

En resumen, la teoría del producto derivado sugiere que un grupo que sólo proporciona metas grupales puede tener dificultades. En particular, si el grupo es numeroso y anónimo, es posible que la meta por sí sola no provoque una contribución suficiente de los miembros que permita que se alcance dicha meta. El grupo, de hecho, permanece latente. Por lo tanto, los grupos buscan cosas diferentes de su misión principal que puedan negar a los miembros que no contribuyen:

- los grupos de trabajadores, organizados nominalmente para el aumento de los salarios y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, ofrecen sesiones de boliche los miércoles por la noche;
- los que organizan campañas de donativos para la Radio Pública Nacional dan a los donadores tarros para café y camisetas que los identifican como participantes;
- las asociaciones comerciales, organizadas oficialmente para cabildear en el Congreso a favor de políticas benéficas para toda la industria, ofrecen a sus miembros (compañías que contribuyen a la industria, en este caso) acceso especializado a las estadísticas del gremio y a otros datos pertinentes para esta industria;
- los grupos de ambientalistas, que hacen campañas por la acción pública a favor del medio ambiente, ofrecen a los que contribuyen descuentos

en la compra de equipo para acampar, tarifas baratas a destinos turísticos únicos en lugares exóticos protegidos y rebajas en libros sobre el medio ambiente.

La lista podría multiplicarse interminablemente, lo cual es una prueba más de la factibilidad y capacidad de persuasión de la teoría del producto derivado de Olson. La mayoría de las asociaciones y organizaciones en masa hace precisamente ese tipo de cosas para atraer y retener a sus miembros. No obstante, la teoría del producto derivado parece incompleta en muchos aspectos. Para algunos, no toma lo suficiente en cuenta la función que desempeñan los dirigentes. Para otros, falla en incorporar motivaciones genuinamente no materialistas, y por lo tanto pulsa más bien la cuerda del cinismo. ¿No es cierto que algunas personas se unen a un grupo y hacen contribuciones a él porque creen en la causa del grupo y no necesitan sino el buen sentimiento de haber hecho su contribución? En la sección que sigue abordaré cada uno de esos temas por separado.

### **IX.3.2. EMPRENDEDORES POLÍTICOS**

En el mundo académico es muy raro que la reseña crítica de un libro llegue a formar parte importante de la literatura sobre el tema que aborda, pero eso fue exactamente lo que le ocurrió a la reseña que hizo Richard Wagner (1966) del libro de Olson. Wagner hizo notar que la argumentación de Olson sobre los grupos y la política en general y sobre su teoría del producto derivado en particular tenía muy poco que decir acerca del funcionamiento interno de los grupos. Según la experiencia de Wagner, a menudo los grupos se forman y luego se mantienen en buen funcionamiento no sólo debido a los incentivos selectivos sino también a los esfuerzos extraordinarios de ciertos individuos específicos: los líderes, en el lenguaje común, o los “emprendedores políticos”, en la expresión más colorida de Wagner.

Wagner se sintió impulsado a plantear la cuestión de los líderes de los grupos porque, en su opinión, la teoría de Olson era demasiado pesimista. Los sindicatos, las asociaciones de consumidores, los grupos de la tercera edad, las organizaciones defensoras del medio ambiente, etcétera, existen todos en el mundo real y algunos de ellos persisten y prosperan durante largos periodos. Asimismo, las actividades en masa como las descritas al comienzo del capítulo parecen arrancar a empujones de alguna manera en el mundo real. Wagner sugiere que se necesita una clase especial de teoría del producto derivado. Afirma específicamente que ciertos beneficios selectivos pueden acumularse para quienes organizan y mantienen grupos que, de lo contrario, estarían latentes.

El senador Robert Wagner (sin relación con el anterior), en la década de los treinta, y el congresista Claude Pepper, en la década de los setenta, tuvieron razones personales —incentivos electorales— para tratar de organizar a los trabajadores y los ancianos, respectivamente. Wagner, representante demócrata por Nueva York, tenía un numeroso electorado de trabajadores y trabajadoras que lo recompensarían reeligiéndolo —un pago condicionado personal— si asumía el costo de organizar a los trabajadores (o al menos de facilitar su organización). Y eso hizo. La ley que lleva su nombre, la Ley Wagner de 1935, hizo mucho más fácil que se organizaran los sindicatos en el sector industrial del monte.<sup>11</sup> De manera similar, Claude Pepper, representante demócrata con un gran número de electores ancianos en su distrito del sur de Miami, consideró como un beneficio para sus propios intereses electorales proporcionar la inversión inicial de esfuerzos para la organización de los ancianos como fuerza política.

En general, un emprendedor político es alguien que distingue un dividendo adicional de la cooperación que no está siendo aprovechado. Dicho de otra forma, hay un grupo latente que, si se hiciera manifiesto, disfrutaría los beneficios de la acción colectiva. Por un precio, ya sea en votos (como en los casos de Wagner y Pepper), ya sea un porcentaje de los dividendos, ya sea la gloria inmaterial y otros privilegios de los que disfrutaban los dirigentes, el emprendedor corre con los costos de la organización, hace esfuerzos por vigilar que los individuos no sean apáticos

y, en ocasiones, incluso impone castigos a los negligentes (como expulsarlos del grupo y negarles todos sus beneficios selectivos).

Para ilustrar ese fenómeno, existe una historia (sin duda apócrifa) sobre una dama británica muy correcta que visitó China a finales del siglo XIX. Se escandalizó y consternó al observar a los grupos de hombres que tiraban de las barcas a lo largo del río Yang-Tsé, vigilados por capataces que empuñaban látigos. Hizo notar a su guía que tal estado de cosas tan incivilizado nunca sería tolerado en las sociedades modernas como las de Occidente. El guía, preocupado de que su empleadora llegara a una conclusión en extremo errónea, respondió rápidamente: “Distinguida dama, creo que malinterpreta las cosas. El hombre que empuña el látigo ha sido empleado por los que tiran de la barca. Él se dio cuenta de que, si tú estás jalando duro a lo largo del sendero, por lo general es difícil detectar si alguno de los miembros de tu grupo está haciendo lo suyo o, en lugar de ello, está abusando gratuitamente del trabajo de los otros. Convenció a los trabajadores de que sus servicios empresariales eran necesarios y debían contratarlo. Por una compensación acordada, él vigila la intensidad de los esfuerzos de cada miembro del grupo, azotando a los que eluden sus responsabilidades. Observe, distinguida dama, que casi nunca usa el látigo. Su mera presencia es suficiente para lograr que el grupo cumpla con su tarea”.

Como vemos, se puede considerar que los emprendedores políticos son los complementos de los incentivos selectivos de Olson en la motivación de los grupos para alcanzar los objetivos colectivos. En efecto, si los incentivos selectivos resuelven la paradoja de la acción colectiva, entonces los emprendedores políticos disuelven la paradoja. Unos y otros son útiles y, en ocasiones, unos y otros son necesarios, para iniciar y mantener la acción colectiva. A este respecto, los grupos que se las arreglan, tal vez por sí solos, para organizarse en un grado de actividad menor a menudo dan el siguiente paso, el de la creación de líderes e instituciones de liderazgo, con el propósito de aumentar el grado de actividad y los dividendos resultantes de la cooperación. En otras palabras, Wagner tomó la teoría del producto derivado de Olson y sugirió una explicación alternativa, en la que hubiera

espacio para las soluciones institucionales al problema de la acción colectiva.

### **IX.3.3. IDEOLOGÍA POLÍTICA Y SISTEMAS DE CREENCIAS**

Justo antes de la sección anterior noté, como lo hice en mi análisis anterior sobre la cooperación entre varios individuos, que algunas personas contribuyen a las tareas colectivas, no porque existan incentivos selectivos o dirigentes que estén a sus espaldas, vigilándolas, sino porque esas personas han interiorizado un sistema de valores que hace de la contribución a la vida en grupo una prioridad, ya sea que vaya acompañada o no de incentivos materiales o capataces. A ese sistema de valores se le denomina comúnmente *ideología* o *sistema de creencias*.

Las explicaciones que ofrece la teoría de la elección racional sobre los fenómenos del grupo —de los que son ejemplos nuestro análisis de la cooperación entre múltiples personas, la teoría del producto derivado de Olson y la teoría de los emprendedores políticos de Wagner— tienden a desestimar las explicaciones ideológicas, sobre todo porque eluden la cuestión del origen de una ideología en particular. Es decir, ¿por qué una ideología o sistema de creencias que lo predispone a uno al comportamiento cooperativo/contribuyente habría de sobrevivir en una población y ser lo suficientemente fuerte como para superar todos los problemas de la cooperación entre múltiples personas que he examinado? Se trata de cuestiones importantes, tan importantes que, en mi opinión, toda explicación ideológica está destinada a fracasar a menos que pueda resolverlas de manera satisfactoria.

Con todo, debo señalar (y lo haré de una manera más detallada en la siguiente sección) que se puede pensar en el comportamiento en cualquiera de dos maneras. La mayoría de los análisis racionales consideran que el comportamiento es *instrumental*: está motivado por algún propósito u objetivo y que a ello se dirige. Pero el comportamiento también puede ser *vivencial*: la gente hace cosas, en este caso, porque le gusta hacerlas; se

siente bien interiormente, se siente libre de culpa, experimenta placer con la actividad por la actividad misma. Quisiera sugerir que este segundo punto de vista del comportamiento es perfectamente compatible con las explicaciones racionales. El comportamiento instrumental puede considerarse como una “actividad de inversión”, mientras que el comportamiento vivencial puede considerarse como una “actividad de consumo”. Todavía no respondo a la interrogante sobre el origen de tales creencias y valores ni sobre cómo sobreviven. Sin embargo, los economistas tampoco nos dicen dónde se originan los gustos de los consumidores y, no obstante, hacen un uso medular de esos gustos para construir su teoría de los precios. El aspecto clave del que debemos darnos cuenta en este caso es que todavía podemos hacer declaraciones precisas sobre la manera en que la disposición tanto a la inversión como al consumo afecta las posibilidades de la acción colectiva. Lo haré cuando analice con más detalle el voto, nuestro próximo tema.

Ahora bien, antes de terminar esta sección, permítanme hacer notar brevemente otro aspecto del comportamiento orientado hacia la experiencia: lo que genera la utilidad es el comportamiento en sí mismo, antes que las consecuencias provocadas por el comportamiento. Para dar un ejemplo específico de la acción colectiva, muchas personas asistieron a la marcha a Washington de 1964 sin duda alguna porque se preocupaban por los derechos civiles, pero es improbable que muchas se engañaran pensando que su participación individual significaba una gran diferencia para el destino de la legislación sobre derechos civiles en apoyo de la cual se organizó la marcha. Esas personas asistieron porque querían formar parte de un movimiento social, oír hablar a Martin Luther King e identificarse con los cientos de miles más que sentían de la misma manera. Asimismo, y esto no debería menospreciarse, participaron porque esperaban que la marcha fuera divertida, una especie de aventura.

Por lo tanto, el comportamiento vivencial es una actividad orientada hacia el consumo basada en la creencia de que, trátase de lo que se trate, esa actividad es satisfactoria, independientemente de sus consecuencias. Los individuos, entidades complejas, están dispuestos a animarse tanto por el

valor de consumo de un comportamiento en particular similar al que acabo de describir como por su valor instrumental, la explicación racional (de inversión) que he empleado a todo lo largo de este libro. Insistir únicamente en una de esas formas complementarias de la racionalidad, y excluir la otra, significa proporcionar sólo una explicación parcial. Y en ninguna actividad es más evidente eso que en la de votar, el meollo de la política democrática.

## Caso IX.3

### ¿Qué dice la evidencia?

¿Qué dicen las pruebas sobre esas diferentes explicaciones de la acción colectiva: la teoría del producto derivado de Olson, la teoría de los emprendedores políticos de Wagner y la racionalidad de la ideología y el comportamiento vivencial? En varios estudios se ha investigado a los miembros de ciertos grupos para determinar por qué se unen a ellos. Los resultados de las investigaciones indican que esto se debe a una combinación de razones. En apoyo de la teoría de Olson, es más probable que los miembros de los grupos económicos se unan por beneficios materiales selectivos que por beneficios colectivos. Los grupos económicos abarcan sindicatos, grupos agrícolas y asociaciones comerciales. Sus miembros discrepan a menudo de las metas políticas del grupo, lo cual sugiere que éstas no son la principal razón para unirse (Moe, 1980).

En oposición a la teoría del producto derivado, en algunos estudios se ha descubierto que lo que motiva a los miembros de los grupos no económicos son más que nada los beneficios colectivos. Los individuos se unen a menudo a esos grupos, como Causa Común o el Sierra Club, principalmente porque están de acuerdo con sus metas políticas (Hansen, 1985). En general, las pruebas indican que la motivación para hacerse miembro de los

grupos de interés es una combinación de beneficios selectivos y colectivos, combinación que difiere ligeramente entre los grupos económicos y los no económicos: los miembros de los grupos económicos se unen, de manera primordial, por los beneficios selectivos (comportamiento instrumental), mientras que los miembros de los grupos no económicos se unen sobre todo por los beneficios colectivos (comportamiento vivencial).

Ya sea que se unan por los beneficios selectivos o por los colectivos, los miembros parecen estar comportándose racionalmente. En un estudio de los miembros de 35 organizaciones nacionales de Estados Unidos se descubrió que “los miembros buscan y son atraídos por aquellos alicientes de una organización que se relacionan de manera más estrecha con sus intereses personales” (Knoke, 1988: 311-329). El estudio es importante porque muestra que es posible incorporar la ideología en una explicación de la elección racional del comportamiento político. Los individuos comprometidos con la salvación de las especies en peligro de extinción, un ejemplo de beneficio colectivo, pueden “comparar” los diferentes grupos que tienen esta finalidad con el propósito de encontrar el que creen que cumple mejor sus objetivos.

La teoría de los emprendedores políticos de Wagner también se apoya en la investigación de las ciencias sociales. En dos estudios se descubrió que el apoyo desde el exterior es a menudo vital para formar y mantener un grupo. Además de Hansen, citado antes, Walker (1991) descubrió que las instituciones grandes y saludables, como las de beneficencia, son las que apoyan la mayor parte de la acción política. Como vemos, en el caso de algunos grupos de interés, el problema de la acción colectiva es resuelto por los emprendedores políticos en forma de instituciones patronales. Pero, ¿qué ocurre con esas instituciones?, ¿cómo resuelven su problema de la acción colectiva? Robert H. Salisbury (1992) señala que, en palabras de

Olson, esas instituciones son grupos privilegiados lo bastante pequeños como para superar los obstáculos de la acción colectiva que enfrentan. Si extendemos el concepto del emprendedor político para incluir a las instituciones patronales, el argumento de Wagner sigue siendo muy válido.

#### **IX.4. TEORÍAS DEL VOTO Y ACCIÓN COLECTIVA**

El tipo de acción colectiva con el que casi todos los ciudadanos de las democracias están familiarizados es el de la elección de líderes. En realidad, los estadounidenses eligen a más funcionarios de todas las jerarquías de gobierno que ninguna otra democracia en el mundo. Es raro que pase un año para el estadounidense promedio con derecho a votar sin que haya elecciones de diputados a la Cámara de Representantes o de senadores al Senado, de presidente, de legislaturas estatales o de gobernadores o incluso un concurso para elegir al proverbial perrero del pueblo. La participación en el proceso electoral, ya sea al asistir a los mítines de campaña, contribuir con dinero a la campaña del candidato preferido, distribuir su propaganda de puerta en puerta, ayudar a “sacar los votos” o votar uno mismo, es la acción colectiva por excelencia. La participación en la actividad de las elecciones, por lo tanto, como cualquier otra actividad en grupo, no puede darse por supuesta, sino que debe explicarse. ¿Por qué participar?, ésa es la cuestión. Un análisis estrictamente instrumental es el punto de partida adecuado, pero, como veremos, no ofrece la última palabra. En uno de los artículos más famosos de la literatura de la ciencia política sobre el voto, William Riker y Peter Ordeshook (1968) ofrecen el siguiente análisis.

Suponga que hay dos candidatos a un puesto público, Jackson y Kendall. Un ciudadano típico con derecho a votar en esa elección, la señora *j* una vez más, debe decidir si va a votar y, si lo hace, por quién va a votar. El acto de votar cuesta a la señora *j* *C* útiles, que representan el tiempo y la

energía, y quizás el gasto financiero, de informarse y asistir a la casilla. Supóngase, sin perder la perspectiva general, que la señora  $j$  prefiere que se elija a Jackson en lugar de a Kendall. Es decir,  $u(J) > u(K)$ , donde  $u$  es la función de utilidad de la señora  $j$ , y  $J$  y  $K$  representan la elección de Jackson y Kendall, respectivamente. Suponiendo que hubiera equivalencia, si Jackson gana, entonces la señora  $j$  obtiene un beneficio  $B = u(J) - u(K) > 0$ . Si la señora  $j$  fuera el único votante, entonces la respuesta a la cuestión de la participación sería simple. Si el beneficio de elegir al vencedor,  $B$ , excede al costo de hacerlo,  $C$ , entonces es lo que debe hacer, elegir a Jackson. Si, por otra parte,  $C > B$ , entonces no debe molestarse en ir a votar; más bien debe dejar que la elección se haga al azar puesto que la diferencia de utilidad entre los dos candidatos sería demasiado pequeña para que valga la pena el costo de ir a tomar la decisión. Pero, claro, la señora  $j$  no es el único votante, por lo que debe considerar las intenciones y aptitudes de los otros.

Supongamos que la señora  $j$  vive en un distrito en el que hay  $n$  ciudadanos con derecho a votar en total, cada uno de los cuales tiene una preferencia entre los dos candidatos, todos ellos corren con costos si ejercitan su sufragio y, por ende, deben hacer el mismo tipo de análisis que la señora  $j$ . Incluso con una  $n$  de tamaño moderado la tarea puede parecer abrumadora: por todos y cada uno de los demás votantes con derecho a sufragar, la señora  $j$  debe tratar de adivinar quién va a votar y por qué candidato lo hará. No obstante, en la práctica, la tarea se simplifica de manera muy natural. En realidad, sólo son cinco las circunstancias que la señora  $j$  (o cualquier otro votante) necesita considerar; circunstancias que abarcan la manera en que los otros  $n - 1$  votantes (excluida la señora  $j$ ) se comportan en el conjunto y que es posible dividir en cinco “situaciones de los demás votos” (expresadas como  $S_1$  a  $S_5$ ). Debemos poner énfasis en que dichas “síntesis” son los resultados que se obtendrían si la señora  $j$  se abstuviese:

$S_1$ : Jackson pierde ante Kendall por más de un voto.

$S_2$ : Jackson pierde ante Kendall por exactamente un voto.

$S_3$ : Jackson y Kendall empatan.

$S_4$ : Jackson vence a Kendall por exactamente un voto.

$S_5$ : Jackson vence a Kendall por más de un voto.

Si la señora  $j$  cree que prevalecerá  $S_1$ , entonces su voto no tendrá ningún efecto en el resultado final, sin importar por quién vote, puesto que Kendall ganará en cualquier caso. Si cree que la situación que prevalecerá es  $S_2$ , entonces sabe que puede emitir su voto por Jackson y que ello producirá un empate. En el caso de  $S_3$ , ella puede romper lo que de otra manera sería un empate. En la situación  $S_4$ , su voto por Kendall produciría un empate (aunque el por qué querría hacer eso nos es incomprendible, puesto que prefiere a Jackson). Finalmente, si la situación prevaleciente es  $S_5$ , entonces, como en el caso de  $S_1$ , su voto no tendrá ningún efecto, puesto que Jackson ganará, pase lo que pase. En el esquema IX.4 presentamos todo el cuadro.

#### ESQUEMA IX.4

		<i>Situación de los demás votos</i>				
		$S_1$	$S_2$	$S_3$	$S_4$	$S_5$
<i>Decisión de la señora j</i>	Votar por Jackson	$u(K) - C$	$u(L) - C$	$u(J) - C$	$u(J) - C$	$u(J) - C$
	Votar por Kendall	$u(K) - C$	$u(K) - C$	$u(K) - C$	$u(L) - C$	$u(J) - C$
	Abstenerse	$u(K)$	$u(K)$	$u(L)$	$u(J)$	$u(J)$

Cada celda de la figura muestra el beneficio de utilidad de la señora  $j$ , que depende tanto de la situación por los demás votos (*i. e.* cómo votará el resto del electorado) como de su propia decisión. Obsérvese que, si la señora  $j$  vota, entonces su utilidad por el resultado, cualquiera que sea, se reduce siempre en  $C$ , el costo de utilidad de su participación. Desde luego, si se abstiene, entonces no paga ese costo. El único término del esquema que exige más explicación es  $L$ , que interviene una vez en cada fila.  $L$  significa “lotería” y representa el hecho de que la elección termina en un empate. En

ese caso, suponemos que se emplea alguna estratagema aleatoria para determinar al vencedor; la lotería representa una probabilidad de 50 por ciento de que gane uno u otro candidato. El teorema de la utilidad esperada (véase el capítulo II) implica que  $u(L) = 1/2 u(J) + 1/2 u(K)$ .

Una mirada al esquema IX.4 nos revela que la señora  $j$  nunca debería votar por Kendall, puesto que, en cada situación de los demás votos, el beneficio de la fila de “votar por Jackson” es al menos tan alto como su contrapartida en la fila de “votar por Kendall”.<sup>12</sup>

Sin duda alguna, el lector estará pensando que no necesitaba un análisis tan elaborado para saber eso. En realidad, debería ser obvio que, cuando sólo hay dos candidatos, o se vota por el candidato preferido o bien no se molesta uno para nada en votar; nunca se gana nada votando por el candidato menos preferido. No obstante, el análisis puede decirnos algo que no es tan obvio cuando planteamos la pregunta fundamental: ¿el beneficio de votar por Jackson supera al beneficio de la abstención? Esto exige que comparemos la primera fila de la figura con la tercera. Sin embargo, a diferencia de la comparación entre las filas 1 y 2, en algunas situaciones, “votar por Jackson” produce el beneficio más grande, mientras que, en otras, “abstenerse” es más interesante. Para poder aclarar esto, debemos incorporar al análisis las creencias de la señora  $j$  sobre las probabilidades de las diversas situaciones. Después, debemos emplear un poco de álgebra sencilla para determinar lo que debería hacer la señora  $j$ .

### ESQUEMA IX.5

		<i>Situación de los demás votos</i>				
		$S_1$	$S_2$	$S_3$	$S_4$	$S_5$
		$(p_1)$	$(p_2)$	$(p_3)$	$(p_4)$	$(p_5)$
<i>Decisión de la señora j</i>	Votar por Jackson	$-C$	$1/2 - C$	$1 - C$	$1 - C$	$1 - C$
	Abstenerse	0	0	$1/2$	1	1

Para simplificar las cosas, establezcamos  $u(J) = 1$  y  $u(K) = 0$ .<sup>13</sup> Además, representemos las creencias de la señora  $j$  mediante cálculo de

probabilidades. En particular, la señora  $j$  cree que  $S_1$  tiene lugar con la probabilidad  $p_1$ ;  $S_2$  con  $p_2$ ;  $S_3$  con  $p_3$ ,  $S_4$  con  $p_4$  y  $S_5$  con  $p_5$  (donde cada cálculo de probabilidades es 0 o más y, juntos, suman 1). Esta información se proporciona en el esquema IX.5, que es simplemente el esquema IX.4 sin la fila de “votar por Kendall” y con la incorporación de las revisiones anteriores:  $u(J) = 1$ ,  $u(K) = 0$  y  $u(L) = 1/2$ .<sup>14</sup> Podemos aplicar el teorema de la utilidad esperada ( $UE$ ) del capítulo II a esa figura como sigue:

$$UE(\text{votar por Jackson}) = p_1(-C) + p_2(1/2 - C) + p_3(1 - C) + p_4(1 - C) + p_5(1 - C)$$

$$= 1/2 p_2 + p_3 + p_4 + p_5 - C$$

$$UE(\text{abstenerse}) = p_1(0) + p_2(0) + p_3(1/2) + p_4 + p_5$$

$$= 1/2 p_3 + p_4 + p_5$$

En vez de abstenerse, la señora  $j$  debería votar por Jackson si y sólo si  $UE(\text{Jackson}) > UE(\text{abstenerse})$ . Con un poco más de álgebra, lo anterior significa que la señora  $j$  debería votar por Jackson si y sólo si  $p_2 + p_3 > 2C$ . En otras palabras, debería votar si la suma de las probabilidades de que provoque un empate (votando por Jackson en  $S_2$ ) o rompa un empate (votando por Jackson en  $S_3$ ) es superior al doble del costo que implica votar.

Sin duda alguna, lo anterior no es obvio, y es mucho más complejo de lo que el lector podría haber pensado al comienzo. ¿Qué significa esta implicación para la participación de la señora  $j$ ? En realidad, es una deducción muy rica en consecuencias. En primer lugar, nos dice que cuanto más costoso sea participar tanto menos probable será que la señora  $j$  lo haga. Se llega a esta conclusión porque la desigualdad de  $p_2 + p_3 > 2C$  es más difícil de satisfacer a medida que  $C$  aumenta. En realidad, si  $C$  es muy grande (específicamente, si  $C \geq 1/2$ ), no debería participar nunca. En segundo lugar, nos dice que la señora  $j$  debería estar más dispuesta a participar si cree que la elección va a ser cerrada. Se llega a esta conclusión porque  $p_2 + p_3$  es una definición práctica de una elección cerrada: son las

probabilidades de “provocar o romper un empate”. Cuanto mayores sean estas probabilidades, más posible será que se satisfaga la desigualdad.

En resumen, el cálculo Riker-Ordeshook del voto proporciona una razón para la participación basada, primero, en el costo de dicha participación y, segundo, en las probabilidades de que un participante eventual implique una diferencia. Mas este análisis posee una tercera implicación, más perturbadora. Suponga que  $C$  fuera muy pequeño en comparación con  $u(\text{Jackson}) - u(\text{Kendall}) = 1$ ; digamos,  $C = 1/1000$ . No se trata de un supuesto irrazonable en elecciones importantes como las presidenciales, ya que afirma que, para el ciudadano promedio, el costo de votar es muy reducido en comparación con la diferencia que significa para ellos que gane ya sea, digamos, el Partido Demócrata o el Republicano. Así, la desigualdad  $p_2 + p_3 > 2C$  nos dice ahora que la señora  $j$  debería votar si y sólo si sus probabilidades de provocar o romper un empate ( $p_2 + p_3$ ) fueran mayores que  $2/1000$ . ¿Cuáles son las probabilidades de provocar o romper un empate en unas elecciones nacionales en Estados Unidos, donde hay aproximadamente 125 000 000 de votantes potenciales? Infinitesimales y, sin duda alguna, mucho menores que  $2/1000$ . Por lo que es muy improbable que una persona razonable, como la señora  $j$ , crea que  $p_2 + p_3$  es superior a  $2/1000$ . Por lo tanto, una vez dicho y hecho todo, vemos que, de acuerdo con este análisis, las personas más razonables llegarán a la conclusión de que no deben votar.

Una interpretación de este análisis estrictamente instrumental de Riker y Ordeshook es que los cálculos instrumentales son insuficientes para provocar la participación en gran escala en las elecciones como se presentan en la mayoría de las democracias modernas. El hecho de que en el mundo real de las elecciones en masa haya una participación considerable resulta embarazoso. Al notar esto, Riker y Ordeshook salvan su propio análisis, concediendo que es muy diferente calcular el voto que computar las consecuencias de votar en contra de las de abstenerse. Sugieren, aunque no con las mismas palabras, que hay una base vivencial, así como una

instrumental, para votar: que votar tiene un valor de consumo, así como de inversión.

En primer lugar, los individuos de las sociedades democráticas poseen un sistema de creencias o ideología en el que se atribuye una gran importancia a la participación. La abstención es muy mal vista —por nuestros vecinos, por nuestra esposa, incluso por nuestros hijos.<sup>15</sup>

En segundo lugar, a menudo hay castigos que se imponen a los que no participan. En algunas sociedades se impone una multa. En otras, hay “guardianes”: el vecino que va de puerta en puerta o se apoya en su cerca para implorar a los vecinos que voten; el encargado del taller que deja claro a todos los trabajadores que será mejor que busquen el tiempo para votar a la hora del almuerzo; los activistas del partido que, ya por la tarde, verifican con los vigilantes de la casilla para ver quién no ha votado todavía.

Finalmente, debe decirse que los individuos participan en las actividades electorales no sólo para evitar los sentimientos de culpabilidad o para evitar los “castigos” que otros imponen sino también porque puede ser divertido. Un votante puede encontrar satisfacción en pararse en la cola de la casilla y charlar con sus vecinos. Otro disfruta las conversaciones del día siguiente en la oficina o durante el café con los vecinos, no sólo sobre las elecciones sino sobre su participación en ellas.

Riker y Ordeshook explican esa fuente vivencial de utilidades alterando los beneficios de los esquemas IX.4 y IX.5, a los que agregan un beneficio adicional de consumo en las filas de participación, (es decir “votar por Jackson” y “votar por Kendall”), mas no en las de abstención (es decir “abstenerse”). Pues, aunque sin duda existen costos asociados con la participación (medidos por  $-C$ ), también hay beneficios como los que acabamos de mencionar. Estos pueden ser lo suficientemente importantes como para inducir a algunos que de otra manera no participarían sobre bases puramente instrumentales.<sup>16</sup>

Existe ahora una vasta bibliografía sobre las teorías del voto racional.<sup>17</sup> Como en este caso mi interés primordial en el voto es mostrarlo como un ejemplo de la acción colectiva, no analizaremos el tema con mayor detalle —salvo para destacar una característica que el lector perspicaz ya debe de

haber discernido—. En mi examen de la acción colectiva, principalmente tomé en consideración a un grupo aislado frente a los posibles beneficios de la cooperación. En realidad, fui más allá al centrar mi atención en un individuo aislado, buscando determinar las condiciones en las que ese individuo decidiría contribuir a la misión de un grupo. El ejemplo del voto, no obstante, sugiere que muchas situaciones de acción colectiva enfrentan a los grupos uno contra otro. La señora  $j$  bien puede ser partidaria de Jackson, y la cuestión para ella es si ha de contribuir, junto con los otros partidarios de Jackson, a la causa de este último; pero en alguna parte allá afuera se encuentra un señor  $k$ , un partidario de Kendall, con un problema similar. Con todo, sus respectivos problemas son interdependientes y no se debe aislar uno del otro para analizarlos.

Lo anterior quiere decir que muchos problemas de la acción colectiva no son sólo de los individuos que comparten un objetivo común y buscan superar los incentivos que desalientan la contribución; también comprenden las interacciones estratégicas de los grupos en competencia. El destino de los grupos cuando tratan de asegurar sus objetivos respectivos depende a menudo no sólo del éxito de cada grupo en alentar la participación sino también del éxito de otros grupos en la acción colectiva. En resumen, la vida es compleja, y nuestro análisis sólo ha rascado la superficie. Para poder analizar esa manifestación más compleja de la acción colectiva, tendría que examinar las cuestiones de la estrategia con mucho mayor detalle, entrando al dominio de la teoría de juegos. Desde luego, no puedo hacerlo todo en un solo libro de texto, pero aliento al estudiante a continuar con esta materia de manera independiente.<sup>18</sup>

## RINCÓN EXPERIMENTAL<sup>1</sup>

En ocasiones nos referimos al análisis del voto de Riker y Ordeshook como la *paradoja del voto*. La mayoría de los modelos teóricos sobre el cálculo electoral en elecciones de masas predicen una tasa de participación relativamente baja (*i. e.* menos de 10 por ciento o, incluso, 1 por ciento).

Sin embargo, la participación en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, por ejemplo, excede casi siempre 50 por ciento del padrón. Esta inconsistencia es por supuesto paradójica para aquellos que suscriben una teoría racional e individualista del comportamiento político, y da paso a dos preguntas. Primero, ¿podría divisarse alguna teoría racional del voto que prediga tasas de participación al menos cercanas a aquellas que observamos empíricamente? ¿Qué características tendría dicho modelo? Segundo, asumiendo que la meta anterior no es posible, ¿podemos al menos sustraer algunas implicaciones empíricas acerca del comportamiento individual (dejando de lado el asunto de las tasas de participación) de las teorías racionales del voto para ver si nos permiten entender mejor la decisión individual de votar? Una serie de experimentos de David Levine y Thomas Palfrey (2007) pretende responder a ambas preguntas. Primero pondremos atención a la segunda.

Levine y Palfrey toman en consideración tres *estáticas comparativas* sobre el comportamiento electoral que son consistentes con varios modelos de elección racional acerca del voto. Recordemos que una *estática comparativa* es una predicción respecto a cómo un cambio en un factor explicativo en particular tiene una probable influencia sobre cierto resultado observable. Haciendo esto, los autores ponen momentáneamente de lado la magnitud de la participación que los modelos racionales no han podido explicar y se concentran, más bien, en formular argumentos probabilísticos inspirados por los modelos de votación racional.

Por ejemplo, la primera hipótesis de Levine y Palfrey es que un aumento en el tamaño del electorado reducirá la probabilidad de que un individuo dado participe en una elección. Llaman a éste el “efecto tamaño”, que parte de la idea de que el voto de un individuo tiene más probabilidad de ser decisivo en una elección pequeña que en una grande y los votantes responden a la probabilidad de que su voto tenga influencia en el resultado de la elección. Su segunda hipótesis es el “efecto competencia”: las elecciones reñidas deberían motivar una mayor participación electoral, con base de nuevo en el supuesto de que la probabilidad de tener un impacto en la elección está vinculada con el comportamiento individual. En una

competencia reñida, cualquier voto tiene mayor probabilidad de ser decisivo (aunque la probabilidad sea pequeña), así que habrá participación de más votantes cuando se perciba que una elección es reñida. La tercera hipótesis de los autores es el “efecto del candidato en desventaja”<sup>2</sup> la cual dice que los votantes que apoyan al candidato menos popular (en una elección con dos candidatos) son más propensos a participar que aquellos que apoyan al candidato más popular. Dicho efecto sería posible si quienes apoyan al candidato que va detrás en las encuestas creen que es posible obtener ventaja del problema de acción colectiva entre quienes apoyan al otro candidato, que quizá están confiados en su victoria.

Para poner a prueba estas hipótesis, los autores llevaron a cabo una serie de elecciones experimentales. Repartieron a cada individuo una serie de preferencias entre dos candidatos en una elección bajo la regla de la mayoría. En los experimentos, si el candidato predilecto de una persona gana, dicha persona recibe 105 puntos; si no, recibe sólo 5. Votar no es requisito para obtener los puntos que correspondan. No obstante, cada individuo enfrenta un costo para votar cuyo valor es un número aleatorio entre 0 y 55. En consecuencia, el cálculo de votación para cada votante tiene más o menos la siguiente forma: el beneficio neto de que el candidato predilecto gane es de 100 puntos, pero el voto propio hará la diferencia sólo si puede generar o romper un empate. Así, votar es racional si, siguiendo el cálculo Riker-Ordeshook (desarrollado en el texto), la probabilidad sumada de estos eventos (referida como  $p = p_2 + p_3$  en el modelo de Riker y Ordeshook) es mayor que  $2C/100$ . Es claro que, para los votantes con  $C > 50$ , votar no es racional incluso si la probabilidad de tener el voto decisivo es 1, puesto que los costos exceden el beneficio esperado. No obstante, para una  $C$  escogida al azar, la probabilidad de que  $p$  sea mayor que  $2C/100$  aumenta conforme  $p$  aumenta. La primera y segunda hipótesis de Levine y Palfrey prueban si la probabilidad de que un individuo vote aumenta conforme  $p$  aumenta.

Levine y Palfrey diseñaron cuatro electorados de distintos tamaños ( $n = 3, 9, 27$  y  $51$ ) y cada uno recibió uno de dos tratamientos. En el tratamiento de “la moneda al aire”,  $(n+1)/2$  de los votantes preferían a un candidato y

$(n-1)/2$  al otro. En el tratamiento de la “victoria aplastante”,  $2n/3$  de los votantes preferían a un candidato y  $n/3$  al otro. Se dio información completa a los votantes acerca de la distribución de preferencias entre los votantes, de manera que todos tuvieron suficiente acceso a “encuestas pre-electorales”, por así decirlo. Además, se asignó a cada votante un costo aleatorio por el acto de votar. ¿Qué sucedió?

Se comprobaron las tres hipótesis de comportamiento individual. La participación electoral fue significativamente mayor en las elecciones pequeñas que en las grandes y mucho más grande bajo el tratamiento de la moneda al aire que bajo el de la victoria aplastante. Además, también se encontró apoyo para el efecto “del candidato en desventaja”, puesto que la probabilidad de participar fue más alta entre aquellos que apoyaban al candidato menos favorecido por las encuestas de opinión.

Estos resultados sugieren que, al decidir si incurrir en los costos de votar o no, los individuos actúan de manera débilmente racional — responden en la dirección predicha conforme cambia la probabilidad de tener un voto decisivo, incluso si la decisión en general parece difícil de justificar por la muy baja probabilidad de que el voto determine la elección —. Pero, además, los experimentos de Levine y Palfrey confirman una regularidad empírica entre las magnitudes; a saber, que la tasa de participación en elecciones grandes es mayor que lo que predice el análisis de Riker y Ordeshook. Por ejemplo, entre las elecciones con 51 votantes que recibieron el tratamiento de la moneda al aire, en promedio cerca de 38 por ciento de los electores estaba dispuesto a pagar el costo de votar, mientras que una teoría puramente racional sugeriría un número mucho más bajo.

¿Tienen los autores alguna explicación para este resultado? Sí, pero no es una que resuelva la paradoja de la participación electoral (no sería una gran paradoja si se pudiera resolver con tanta facilidad). Levine y Palfrey sugieren un modelo alternativo para la alta tasa de participación que no se basa en los beneficios psicológicos de votar (que es la explicación en la que se basan Riker y Ordeshook). De los datos reunidos a partir de muchos experimentos, los autores encontraron que un número considerable de

personas votó incluso cuando un análisis racional indicaría que votar era una estrategia sub óptima. Aun así, encontraron que los votantes que enfrentaban altos costos tenían menor probabilidad de votar que aquellos que enfrentaban bajos costos. Así, pudieron estimar qué tan responsivo era cualquier votante típico a los costos de votar (en relación con la probabilidad de que su voto fuera decisivo). Encontraron que esta respuesta era mucho menor que lo que predice una teoría puramente racional del voto. Palfrey y Levine imaginan un proceso probabilístico según el cual los votantes son menos propensos a votar conforme  $C$  aumenta pero donde su decisión no está determinada por este cálculo. Esto es, un votante que enfrenta un valor muy alto de  $C$  probablemente no votará (pero podría hacerlo) y un votante que enfrenta un valor muy bajo podría no votar (aunque es probable que lo haga). Sugieren que esta teoría podría armonizar las altas tasas de participación en elecciones masivas sin utilizar nociones de un deber hacia la sociedad ni considerar el voto como intrínsecamente disfrutable, sin importar el resultado.<sup>3</sup>

¿Qué sucede con el comportamiento electoral si los individuos se conducen de esta manera? Utilizando la estimación de la respuesta a los incentivos discutida arriba, Levine y Palfrey predicen que la tasa de participación electoral en una elección pública masiva debe rondar 17 por ciento. No obstante, consideran que su diseño experimental resta importancia a los beneficios que resultan de ver a un candidato favorito ganar, *i. e.* los costos propuestos de votar son muy altos en relación con los beneficios de influir en el resultado. En circunstancias con un menor valor de  $C$ , con votantes que actúan de la manera observada en el experimento, la tasa de participación podría acercarse a 50 por ciento.

Este modelo de comportamiento electoral podría no ser atractivo para todos, pero es un claro ejemplo en el que un ejercicio experimental ha facilitado la comprensión de un fenómeno enigmático. Recordemos que las tasas de participación fueron mucho más altas aquí que en las predicciones del típico análisis racional. Sin embargo, se trata de un árido contexto de laboratorio, donde los participantes tuvieron que elegir entre  $A$  y  $B$  sin saber que formaban parte de un estudio sobre el comportamiento electoral ni

enfrentar la típica carga emocional e ideológica que acompaña a las campañas políticas y al tema del voto. ¿Por qué, ante la ausencia de estos marcadores culturales y políticos, fueron tan altas las tasas de participación? La explicación de Levine y Palfrey es un primer paso de lo que podría convertirse en una reconsideración muy fructífera de la teoría racional del voto.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Para entender los verdaderos rounds de boxeo que a veces se observan en la política democrática, podemos interpretarlos como la pugna *entre grupos de interés*. Así, para comprender el resultado del debate de cualquier tipo de política, deberíamos enfocarnos principalmente en los grupos políticos que tienen un interés particular en el tema y el *poder* de cada uno frente a los demás. ¿Podemos dar por sentada la existencia de grupos de interés organizados para intentar entender la política? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Qué variables deberíamos considerar para cuantificar el poder de los grupos políticos de interés? Por ejemplo, ¿qué papel juegan el tamaño del grupo (latente o activo), la estructura de los intereses en su interior o la calidad de su organización y liderazgo para determinar su fuerza?

2. Cuatro amigos comparten un departamento universitario y deben colaborar para limpiar las áreas comunes antes de que lleguen sus padres en el Fin de Semana para Padres de Familia. Por simplicidad, suponga que el resultado es dicotómico (el departamento está completamente limpio o no está limpio en absoluto) y tiene las características del problema de acción colectiva descrito en el esquema IX.1 y el texto que lo rodea. Asuma para cada individuo que  $B > C$ .

- ¿Cuáles son los posibles equilibrios si los cuatro amigos deben contribuir a la limpieza del departamento? ¿Cuáles cree usted probables?

- ¿Cuáles son los posibles equilibrios si sólo dos de los cuatro amigos deben contribuir a la limpieza del departamento (*i. e.*  $k = 2$ )? ¿Puede usted predecir cuál de ellos ocurrirá sin más información?
- ¿Cambiaría su predicción para  $k = 2$  si  $B$  aumenta o  $C$  disminuye? ¿Qué pasaría si  $B$  tiene un valor distinto para cada miembro del grupo?

3. La mayoría de las industrias (por ejemplo, la acerera, la azucarera o la automotriz) tienden a organizarse en asociaciones de comerciantes para cabildear con el Congreso en cuestiones relacionadas con la política regulatoria, comercial o fiscal, entre otras. Para cada una de las situaciones siguientes, describa la probabilidad de que las industrias se organicen exitosamente para cabildear en cuestiones de política favorables para cada sector y obtener resultados ventajosos para todos los individuos de la industria (hayan o no contribuido). Si existe una respuesta clara, explique el razonamiento tras esa predicción.

- Una industria tiene un alto número de pequeñas empresas productoras mientras que otra tiene un bajo número de grandes empresas productoras.
- Ambas industrias tienen un número mediano de empresas, pero, en una, el cabildeo sólo podrá tener éxito si existe un apoyo casi universal mientras que, en otra, el cabildeo sólo tendrá éxito con la contribución de alrededor de 50 por ciento de las empresas.
- Todas las empresas en una industria están de acuerdo en las prioridades políticas que deben tener, pero en otra industria hay amplio desacuerdo acerca de los objetivos de los esfuerzos de cabildeo.
- Una industria tiene empresas de similar tamaño, mientras que otra tiene unas cuantas empresas grandes (cuyas contribuciones son proporcionalmente eficaces) y una gran cantidad de empresas pequeñas.

4. AARP es una organización política que representa los intereses de personas mayores de cincuenta años mediante cabildeo, la negociación de descuentos para sus miembros e investigaciones relacionadas con temas de

interés.<sup>1</sup> Los miembros deben pagar una pequeña cuota anual y, a cambio, tienen acceso a los descuentos mencionados y a planes de seguro especiales para afiliados. Dichas recomendaciones de seguros a sus afiliados resultaron muy rentables. De hecho, el cofundador de AARP, Leonard Davis, tuvo que abandonar la organización en 1979 por el descontento que surgió con los vínculos entre esta organización, oficialmente sin fines de lucro, y la aseguradora Colonial Penn, propiedad del mismo Davis (*Los Angeles Times*, 2001). AARP cuenta hoy con alrededor de 40 millones de miembros, es uno de los grupos de cabildeo más importantes para el Congreso estadounidense y tiene un papel preponderante en la legislación relacionada con personas mayores. Su cabildeo tiene el respaldo de un enorme número de miembros inscritos, y de esfuerzos impresionantes para movilizar el voto en cada ciclo electoral, a pesar de que AARP sea en sí misma apartidista.

Con base en la anterior reseña, ¿cómo es que AARP ha tenido tanto éxito para organizar a las personas mayores, lo cual ha permitido asegurar una membresía masiva y un alto grado de involucramiento político? Utilice las ideas presentadas en este capítulo para argumentar al respecto.

5. ¿Cuál es la paradoja de la participación? Explique por qué puede considerarse el voto como un problema de acción colectiva y por qué el comportamiento electoral basado estrictamente en la utilidad de los posibles resultados da pie a esta paradoja.

Ahora considere una complicación adicional: cada distrito tiene cuando menos algunos votantes, pero la participación electoral es considerablemente mayor en algunos lugares, y esto varía con el tiempo. ¿Qué explica estos cambios en las tasas de participación? ¿Sugiere el análisis de Riker y Ordeshook alguna implicación posible o son más convincentes otras explicaciones? Para contestar esta pregunta, sería útil considerar la existencia de leyes que permitan votar por correo; empadronarse el día mismo de la elección; solicitar de manera simultánea la licencia de manejo y la credencial para votar; y otros programas diseñados

para reducir  $C$ .<sup>2</sup> También considere los beneficios psicológicos y vivenciales que se podrían experimentar con el acto de ir a votar.

\*6. Esta pregunta se basa en un modelo discutido por McCarthy y Meirowitz (2007) que, a su vez, se basa en trabajo de Palfrey y Rosenthal (1983). Suponga que  $n$  individuos están interesados en un bien que daría el beneficio  $B$  a todos ellos. La provisión del bien depende de que un único individuo ( $k = 1$ ) incurra en el costo  $C$  ( $B > C$ ).

- Muestre que existen  $n$  posibles conjuntos de equilibrios de *estrategia pura* (cada jugador  $i$  puede “contribuir” o “no contribuir” con una probabilidad de 1).<sup>3</sup>
- Suponga ahora que todos los participantes juegan bajo una *estrategia mixta idéntica*; en otras palabras, eligen probabilísticamente si deben jugar contribuir o no contribuir. Llame  $p$  a la probabilidad de que cualquier jugador opte por contribuir. Muestre primero que, para cualquier jugador  $i$ , la probabilidad de que otra persona provea el bien si él decide no contribuir es  $1 - (1 - p)^{n-1}$ . Después, iguale la utilidad esperada para  $i$  de contribuir a la utilidad esperada de no contribuir. Note que cuando ambas utilidades esperadas son iguales  $i$  estaría dispuesto a optar por contribuir con probabilidad  $p$ , como todos los demás. Ahora, resuelva la expresión que ha encontrado para hallar el valor de  $p$ . Finalmente, muestre que  $p$  decrece si  $C$  aumenta, crece si  $B$  aumenta y decrece si  $n$  aumenta.

7. En *Política* (libro II, capítulo 3), Aristóteles (2000: 70) escribió lo siguiente:

El sistema propuesto ofrece todavía otro inconveniente, que es el poco interés que se tiene por la propiedad común, porque cada uno piensa en sus intereses privados y se cuida poco de los públicos, sino es en cuanto le toca personalmente, pues en todos los demás descansa de buen grado en los cuidados que otros se toman por ellos, sucediendo lo que en una casa servida por muchos criados, que unos por otros resulta mal hecho el servicio.

En otras palabras, “los asuntos de todos resultan ser asuntos de nadie”.  
¿Cómo afecta este fenómeno a los grupos que tienen intereses políticos, y por qué es esto especialmente problemático para los que Olson denomina “grupos grandes y latentes”?

8. El capítulo II sugirió una concepción relativamente estrecha de lo que es la racionalidad, definida en términos de la habilidad para discernir entre distintos resultados posibles y dirigir las acciones propias para asegurar los resultados preferidos. Bajo esta perspectiva, ¿es irracional (o paradójico) votar? ¿Provee la idea de beneficios vivenciales o psicológicos una explicación satisfactoria, en términos de elección racional, para el acto de votar? ¿Pone en duda la paradoja del voto el intento de explicar el comportamiento político con un modelo de actores racionales? Proporcione argumentos a favor y en contra para esta última pregunta.

[1](#) El movimiento provida apoya el derecho del feto a vivir; el movimiento proelección apoya el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo. En inglés se les conoce como los movimientos *pro-life* y *pro-choice* [Nota del traductor].

[2](#) Puede encontrarse un tratamiento excepcionalmente sutil del comportamiento instrumental y la acción colectiva en Richard Tuck (2008), un filósofo político, trata estos temas en términos tanto de filosofía como de historia de las ideas.

[3](#) Las famosas obras de mediados del siglo que acompañaron la de Bentley fueron Key (1952) y Truman (1951).

[4](#) Aun en el caso de las sociedades menos liberales, se solían describir los conflictos entre los grupos como luchas entre grandes agregados sociales: burguesía *versus* proletariado; aristocracia *versus* comerciantes; diversos grupos raciales, religiosos, lingüísticos o regionales en oposición unos con otros; etcétera.

[5](#) Una versión más compleja de esa situación, que no analizaremos aquí, incrementa el repertorio de comportamientos de cada persona. En lugar de tener una opción dicótoma, existe cierta aportación continuamente variable, como esfuerzo o dinero, con la que el individuo puede decidir contribuir.

[6](#) Sin duda alguna, existen situaciones en las que realmente se niega a los individuos los beneficios de un grupo si no contribuyen a su producción. Si se valora mucho el beneficio, entonces la facultad para negarlo facilita al grupo la obtención de contribuciones. Si se quiere viajar por la autopista de Massachusetts, por ejemplo, se debe hacer una contribución llamada peaje. Si se quiere pescar en el río del Club de Cacería y Pesca, hay que pagar las cuotas del club. Si se quiere oír a la Sinfónica de Boston interpretar una sinfonía de Beethoven, se debe comprar un boleto. Esas actividades no son precisamente bienes públicos y dejo su análisis para el siguiente capítulo. En el presente análisis, examino el caso extremo de la disponibilidad para todos de un bien o meta de un grupo una vez producido.

[7](#) Podría hacer más compleja la historia individualizando las evaluaciones, de tal suerte que el señor  $i$  valúa la meta del grupo en  $B(i)$  útiles, mientras que la señora  $j$  la valúa en  $B(j)$ , donde  $B(i) \neq B(j)$ . Pero esta complicación no cambia la tendencia de mi historia, por lo que no la emplearé en este caso. El conflicto de intereses entre los miembros de un grupo —esto es, la evaluación diferencial de las metas del grupo— se analizará más adelante.

[8](#) Esta idea la desarrolló por primera vez en su famoso libro *The Strategy of Conflict* (1960).

[9](#) En un primer intento, creemos que este análisis es plausible, pero no es satisfactorio en cuanto análisis estratégico completo. Por ejemplo: afirmo en el texto que, a medida que  $B - C$  aumenta, las perspectivas de que se alcance la meta de un grupo aumentan con cualquier tamaño  $n$  del grupo y un grado de contribución decisiva  $k$ . Sin duda alguna, es correcto creer que la presión para que cualquier miembro específico del grupo contribuya se incrementa a medida que aumenta el beneficio neto de la provisión del grupo ( $B - C$ ). Por otra parte, es casi igualmente seguro que ese mismo individuo se dará cuenta de que la presión también será creciente sobre todos sus colegas del grupo. Así, el mayor beneficio neto lo impele a contribuir, pero con la certeza de que también otros se sentirán así puede permitirle racionalizar la idea de dejar que ellos hagan todo el trabajo pesado. La ponderación de la fuerza relativa de esos efectos compensatorios es el tipo de consideración que forma parte de un análisis más profundo basado en la teoría de juegos.

[10](#) No he dicho nada sobre la comunicación, por lo que el lector curioso podría comenzar a preguntarse por qué los miembros de ese supuesto grupo social parecen incapaces de ¡hablar uno con otro! Sin duda alguna, la comunicación es una opción, pero agrega una capa adicional de complejidad que preferiríamos no abordar. En primer lugar, la comunicación puede ser costosa. En segundo lugar, puede ser asimétrica (algunas personas tienen la facultad de transmitir, otras, de recibir, otras más, de hacer ambas cosas y, finalmente, algunos pobres diablos no pueden hacer ni una ni otra cosa). En tercer lugar, abre toda clase de posibilidades estratégicas (por ejemplo: una persona deja un mensaje para todos los demás de que va a la ópera y no podrá recibir llamadas a partir de ese momento, un *fait accompli*). En *Signaling Games in Political Science*, Jeffrey Banks (1991), se puede encontrar un análisis riguroso de la comunicación estratégica.

[11](#) La Ley Wagner hizo posible que se organizaran los sindicatos, legalizando el llamado *taller cerrado* o *sindicalización obligatoria*. Si un trabajador tomaba un empleo en una empresa o planta “cerrada”, se le exigía que se afiliara al sindicato de la empresa. El “no contribuir” ya no era una opción, de tal suerte que los trabajadores de esas empresas no podían “viajar gratis” aprovechándose de los esfuerzos hechos por otros para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo.

[12](#) En la primera y quinta situaciones, los beneficios son idénticos. En la tercera situación, dado que  $u(J) > u(K)$ , sigue siendo válida la afirmación hecha en el texto. Los únicos casos en los que puede haber cierta confusión es cuando interviene  $L$ . En la segunda situación, una probabilidad de 50 por ciento de que triunfe su candidato es sin duda alguna mejor que la certidumbre de obtener el peor resultado. En la cuarta situación, la certidumbre de que venza su mejor candidato es sin duda alguna mejor que una lotería en la que sus probabilidades de hacerlo ganar son sólo de 50 por ciento. Así, sigue siendo válida la conclusión de que a la señora  $j$  le va al menos tan bien votando por Jackson como haciéndolo por Kendall.

[13](#) En nuestro examen de las funciones de utilidad del capítulo II, mencionamos que a menudo es conveniente “normalizar” el análisis, sin hacer ningún daño lógico, estableciendo la utilidad de la alternativa preferida en primer lugar como la unidad y la de la menos preferida como 0.

[14](#) Dada la normalización, la lotería que da 50 por ciento de probabilidades a Jackson o a Kendall significa 50 por ciento de posibilidades de que se obtenga la utilidad de 1 o de 0. Así, la utilidad esperada de esta lotería es igual a  $1/2$ .

[15](#) El autor recuerda con gran claridad lo doloroso que fue enfrentar a sus hijos después de regresar a casa del trabajo la tarde de un día de elecciones y confesar que “simplemente, no tuvo tiempo para votar”. Esa experiencia, grabada en su memoria, ha sido para él parte fundamental de toda decisión subsecuente de participación.

[16](#) No agobio más al lector con una demostración analítica. Los lectores interesados pueden consultar el análisis original de Riker y Ordeshook. En cuanto a un análisis amplio del tema, incluida una crítica del enfoque de Riker y Ordeshook, se alienta al lector a examinar la obra de Berry (1970).

[17](#) Referimos al lector ambicioso a dos volúmenes complementarios: Enelow y Hinich (1984) y Enelow y Hinich (1990). También véase Merrill III y Grofman (1999).

[18](#) Un punto de partida excelente es un libro al que ya referí antes al estudiante: Dixit y Nalebuff (1991). Otros dos análisis excelentes de la teoría de juegos en el contexto de la política son los de Ordeshook: *Game Theory and Political Theory: An Introduction* (1986) y *A Political Theory Primer* (1992).

[1](#) Este rincón experimental es material nuevo que no existe en las ediciones en inglés y que Kenneth Shepsle nos ha dado para la edición en español [Nota del traductor].

[2](#) Originalmente, Levine y Palfrey lo llamaron efecto *underdog*, que no tiene una traducción exacta al español. En deportes y en política, *underdog* se suele referir a un competidor que si bien no está totalmente descartado, en ese momento parece tener menores probabilidades de ganar que otros competidores [Nota del traductor].

[3](#) Todavía queda abierta la pregunta de por qué el voto es probabilístico. Una explicación podría ser que los votantes son fundamentalmente proclives al error, sin pensar o calcular con absoluta precisión los costos y beneficios de votar antes de hacerlo.

[1](#) Anteriormente, estas siglas se referían al nombre original en inglés de dicha organización, la Asociación Americana de Personas Jubiladas. Posteriormente, la organización decidió simplificar legalmente su nombre a AARP, Inc., para indicar que ya no está dirigida únicamente a jubilados [Nota del traductor].

[2](#) En Estados Unidos, a estas leyes se les conoce como *mail-in ballots*, *election-day registration* y *motor-voter acts*, respectivamente [Nota del traductor].

[3](#) Recuerde la definición de equilibrio que se ha utilizado hasta ahora. Tomando las estrategias de los demás jugadores como dadas, ningún jugador tiene incentivos para cambiar la suya. En consecuencia, un equilibrio es un punto de estabilidad en el que nadie tiene interés en cambiar su “jugada”.

\* Desde luego, el número de organizaciones es sólo una medida aproximada del grado en que las diversas categorías de ciudadanos están representadas en el mundo de los grupos de interés de Washington.

## Capítulo X. Bienes públicos, externalidades y propiedad comunal

Los dilemas sociales que surgen de la propiedad de los bienes y la manera como estos últimos se producen o consumen tienen una estrecha relación con el establecimiento y el mantenimiento de la cooperación y la acción colectiva. Lo anterior puede sonar a economía, pero, en realidad, es política de cabo a rabo. Los mercados deben ser entendidos como obra del hombre, no como algún derivado del orden natural. Para cobrar vida y persistir requieren arreglos e instituciones políticas. Sin duda alguna, la política puede destruir los mercados, como acostumbran recordárnoslo los economistas, pero la política también crea mercados.

### X.1. DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS

A la mayoría de los bienes que se intercambian en los mercados económicos se les denomina “privados”, porque el “propietario” ejerce un dominio total sobre su uso. Si alguien compra pasta dental, ésta le pertenece a esa persona y su uso está por completo bajo su dominio.<sup>1</sup>

Específicamente: puede excluir a otros de disfrutar su uso. Ésta es una forma de dominio de gran importancia, ya que el dentífrico “se agota”; si el comprador no pudiera excluir a otros, difícilmente valdría la pena, para

empezar, que lo comprara. En consecuencia, decimos que el bien privado posee dos propiedades.

- 1) **El principio de exclusión:** el propietario puede impedir a otros disfrutar el bien, en cuyo caso se dice que es un *bien excluible*.
- 2) **La rivalidad:** su uso agota la disponibilidad del bien, en cuyo caso se dice que es un *bien rival*.<sup>2</sup>

Los bienes que carecen de ambas propiedades se llaman *bienes públicos*. No son excluibles (cualquiera puede disfrutarlos, ya sea que haya pagado por ese privilegio o no) ni son rivales (el uso que una persona hace de ellos no disminuye la oferta disponible para los otros).<sup>3</sup> Los ejemplos clásicos de bienes públicos incluyen los servicios de defensa nacional y de faros.

Considérese el primer tipo de bienes públicos. Si los servicios de defensa se extienden sobre un amplio territorio, todos los que viven en ese territorio son sus beneficiarios. Suponga, por ejemplo, que el castillo, los cañones y los caballeros de un señor feudal de la Inglaterra del siglo XIV protegen eficazmente un territorio que se extiende, digamos, treinta kilómetros a la redonda del castillo. La importancia de la protección es que las bandas de asaltantes se ven desalentadas de practicar su oficio dentro de la jurisdicción del señor feudal.<sup>4</sup> Así, todos los que vivan dentro de los límites disfrutan de una paz relativa, y esto no depende de si la persona paga derechos feudales al señor del castillo, cargos específicos por la protección o es un aliado del señor feudal. Por el sólo hecho de ser un residente del territorio del castillo, una persona puede “consumir” los servicios de protección del castellano.

¿En qué consiste realmente ese servicio de protección? En realidad, se trata de la disuasión. El poder del señor feudal disuade a los asaltantes, pero éste no se puede distribuir de forma muy eficaz a algunos en el territorio y negarlo a otros. Consecuentemente, todo el territorio lo disfruta. En este ejemplo, decimos que la defensa es un bien público porque no es excluible (si se ofrece a cualquiera, está disponible para todos) y no es rival (el hecho

de que una persona disfrute de la disuasión de los asaltantes no provoca que otras personas no disfruten de la protección en el territorio).

Entre los tipos ideales de bienes públicos y privados hay mezclas de los dos. Algunos bienes no son rivales, pero sí son excluibles. Un buen ejemplo es un concierto de Madonna, donde un alto muro, un número limitado de puntos de acceso y unos torniquetes sirven para excluir a quienes no tienen un boleto de entrada. Esto convierte el concierto de Madonna en un bien excluible, aunque la música misma no es rival (cuando menos dentro de ciertos límites).<sup>5</sup> Otros bienes no son excluibles, pero son rivales. La situación ideal en la playa de Cabo Cod en agosto es poder disfrutar del sol y de los deportes acuáticos sin la sensación de estar amontonado junto a otros como sardinas. La playa ideal, entonces, comparte con los bienes privados el atributo de ser rival (o cuando menos “bastante” rival): más allá de cierto grado de densidad de gente, el hecho de que una familia adicional la disfrute disminuye el placer de otras familias (en Cabo Cod, el límite de densidad a menudo se excede en agosto). Pero la playa de Cabo Cod no posee el otro atributo del bien privado, el de la exclusividad. Por el contrario, el no ser excluibles, al menos en lo que respecta a las playas públicas, significa que en los días más cálidos del verano se está codo a codo con muchísimos otros. Todas estas distinciones se ilustran en el esquema X.1. Centraré mi atención en los casos extremos de los tipos ideales de bien público y de bien privado.

## ESQUEMA X.1

<i>Bienes públicos y privados</i>			
		<i>Principio de exclusión</i>	
		Sí	No
<i>Rivalidad</i>	Sí	<i>Bienes privados:</i> Pasta dental, un auto BMW 320i	Playa del Cabo Cod densamente poblada
	No	Concierto de Madonna	<i>Bienes públicos:</i> Faros, servicios de defensa

## X.2. BIENES PÚBLICOS Y POLÍTICA

La política alza su horrible rostro porque, como la cooperación (cuya oferta es a menudo escasa) y la acción colectiva (cuyo logro es, también, a menudo escaso), el suministro de bienes públicos está sujeto a incentivos socialmente destructivos. Debido a que un bien público no es excluible, se puede disfrutar de él sin pagar un precio por ello; pero un productor se resistiría a suministrar un bien si no pudiera obtener un pago por ello. Y, aun cuando hubiera algún método imperfecto por el cual un posible productor pudiese obtener un rendimiento del suministro de un bien público, con toda seguridad la cantidad en oferta sería mucho menor de lo que sería si pudiese obtener el pago directamente. El resultado es que todos se benefician menos.

Los campesinos de un mundo feudal bien pueden querer pagar algo por la protección del señor (sin duda alguna, tanto como lo que tendrían que pagar —en función del tiempo, la energía y la pérdida de oportunidades— para protegerse ellos mismos en contra de los asaltantes); pero si el señor feudal no tuviese manera de cobrar ese pago de los beneficiarios de su protección, entonces estaría menos dispuesto a suministrarla o cuando menos una gran parte de ella. Fue algo así lo que produjo los pactos feudales en muchas partes del mundo. Se coaccionaba a las familias campesinas para que contribuyeran con horas de trabajo en los campos del señor feudal, con un hijo joven para las milicias del señor feudal y con una proporción de sus cosechas al granero del castellano a cambio de su protección. Debido a que la protección es un bien público, su oferta mediante el intercambio comercial ordinario es difícil, pues hace necesaria la sustitución de la política —la supervisión de instituciones feudales coercitivas— por el intercambio económico. Las instituciones políticas, como el feudalismo, surgen para llenar el vacío económico.

En ocasiones, el acuerdo político se encuentra a sólo un paso. El ejemplo clásico de los faros lo ilustra. Los servicios de un faro constituyen la quintaesencia del bien público. En efecto, si se erige en un terreno alto cerca de algún sitio que representa peligro para la navegación, la

advertencia que emite sirve para todas las embarcaciones que pasan (no es excluible) y el uso que haga de él una embarcación no repercute en que otras no puedan utilizarlo (no es rival). Ninguna embarcación pagará voluntariamente por los servicios del faro, puesto que, si acaso se suministra el servicio, la falta de pago no puede provocar que se rehúse el servicio a quienes no pagan. Pero, si no se puede compensar a un particular o a una empresa privada lo suficiente como para ganar una utilidad normal, no se verá tentado a invertir en el suministro de servicios de faro. Por esta razón, los faros aparecen en los libros de texto de economía introductorios como el ejemplo clásico de un problema de bienes públicos, en el que la oferta del bien público es escasa debido a que los incentivos son socialmente perversos.

En un ejemplo magnífico de trabajo económico detectivesco, el premio Nobel Ronald Coase (1988) reveló que generaciones de estudiantes han sido inducidos al error con el ejemplo del faro.<sup>6</sup> En Inglaterra, al menos, el servicio de faros a lo largo de sus costas occidentales lo suministraban comúnmente empresarios privados. Pero, ¿cómo podían esos empresarios obtener un rendimiento de su inversión? La ingeniosa respuesta que ofreció Coase es que, tradicionalmente, los faros se erigían cerca de los puertos, lo que permitía a las embarcaciones entrar sin chocar con bajíos peligrosos. El faro lo necesitaban en primerísimo lugar las embarcaciones que entraban a puerto. Generalmente, las que no tenían la intención de entrar a puerto pasaban un poco más lejos mar adentro, por lo que no requerían en particular de los servicios del faro. En consecuencia, había una manera de discriminar entre los usuarios y los no usuarios. ¿Existía algún método para convertir esa capacidad de discriminación en una capacidad para obtener un pago? Si alguien ejercía un control monopólico de los muelles del puerto, entonces podía fijar un precio conjuntamente sobre los servicios del faro y los privilegios de fondeo de tal manera que incluyera un rendimiento sobre los primeros. Así, los servicios de faro formaban parte de una *venta condicionada* o *venta en paquete*; si el propietario de una embarcación quería usar las instalaciones de los muelles y almacenes del puerto, se le exigía pagar por los servicios del faro que también consumía.

La posición monopólica del empresario es de capital importancia en este caso. Si el proveedor del servicio del faro hubiera sido tan sólo uno de los muchos propietarios de muelles y almacenes, no hubiera podido cobrar nada más debido a la competencia por los clientes: otros propietarios de muelles y almacenes habrían podido cobrar por sus servicios un precio inferior al precio de la venta condicionada. Así, para poder suministrar los servicios de faro, un empresario debe disfrutar de la protección política de su posición monopólica.<sup>7</sup>

Considérese un último ejemplo, éste de cosecha más contemporánea. En la década de los setenta, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mantuvo como rehén a todo el mundo industrializado. Esa organización, encabezada por los ministerios del petróleo de los Estados miembros, conspiró para aumentar los precios del petróleo, al restringir la cantidad disponible para su exportación. La lógica conforme a la que operaban era muy sencilla y bien conocida: manipular la oferta en el mercado. Dada cierta demanda mundial de petróleo a un nivel relativamente fijo, si lograban restringir la oferta aumentaría el precio; es simplemente la *ley de la oferta y la demanda*. Suponga que el precio competitivo por un barril de petróleo y la cantidad de barriles —cifras que, sin la existencia de un cártel, serían resultado de la competencia entre los productores de petróleo— son  $P_c$  y  $C_c$ , respectivamente, con un ingreso total  $R_c = P_c \times C_c$ . Si el cártel pudiese restringir con éxito la cantidad a  $Q_{opep}$ , una cantidad inferior a  $C_c$ , el precio aumentaría a  $P_{opep}$ , una cantidad superior a  $P_c$ . El nuevo ingreso total sería  $R_{opep} = P_{opep} \times C_{opep}$ . En las condiciones que predominaban en la década de los setenta, era posible encontrar una  $C_{opep}$  y una  $P_{opep}$  que generaran un ingreso total más alto, esto es,  $R_{opep} > R_c$ . En consecuencia, si los productores de petróleo pudieran ponerse de acuerdo sobre un sistema de cuotas de producción —una cuota por cada exportador— que restringiera la cantidad hasta sumar  $C_{opep}$ , y si pudieran mantenerse unidos y respetar esas cuotas, reducirían la cantidad de petróleo disponible en el mercado mundial y tendrían un ingreso total más alto, es decir, un pastel de tamaño más grande para repartirse entre ellos.

El precio más alto que imperaba, debido a la restricción de la oferta de petróleo era un bien público para la OPEP (y un mal público para todos los demás). Veamos cómo funciona eso. Dije que un bien público es, en primer lugar, no excluible, lo cual es cierto sin duda alguna de un precio imperante. Todos los exportadores de petróleo obtienen tal precio. En segundo lugar, un bien público no es rival, lo cual también es cierto del precio imperante: un proveedor que vende su producto a ese precio no lo cambia a otro proveedor.

Las acciones conjuntas que sostienen ese precio requieren que cada proveedor se apegue a su cuota de producción (de tal suerte que la cantidad total de petróleo sume la  $C_{opep}$  óptima, generando así el ingreso óptimo  $R_{opep}$ ). Pero el suministro de este bien público en particular, como el suministro de bienes públicos en general, entraña una serie de problemas. Cada proveedor se verá tentado a engañar al cártel produciendo una cantidad superior a su cuota. Si la cantidad extra es lo suficientemente reducida como para no afectar el precio imperante, el tramposo puede vender, al precio más alto apoyado por el cártel, una cantidad superior a la que vendería si se apegase a su cuota. Pero si todos los miembros de la OPEP engañan al cártel, entonces habrá más petróleo en el mercado, el precio disminuirá, los ingresos caerán y cada uno de los miembros tendrá un incentivo para comenzar una nueva ronda de engaño. Al final, como en tantos ejemplos de acción colectiva que ya hemos examinado, todo se aclara y el cártel fracasa.

En realidad, eso fue lo que finalmente ocurrió con la OPEP. Pero pasó bastante tiempo antes de que la organización se destruyera y, entretanto le fue muy bien, mientras que el resto del mundo sufría inmensas privaciones económicas. ¿Por qué perduró tanto tiempo el grupo? La respuesta, como lo que argumentamos sobre el suministro de defensa y de faros, es que un entendimiento político sostuvo el funcionamiento de la OPEP. En este caso, uno de los exportadores de petróleo, Arabia Saudita, producía mucho más que ningún otro de los miembros de la OPEP y puso en ejecución el acuerdo del cártel de manera policial; mediante el uso de varios incentivos y castigos logró que sus socios más pequeños cumplieran las cuotas de

producción previamente establecidas. Arabia Saudita (que estaba resuelto a ser el Estado dominante en el mundo árabe y, lo que no era una coincidencia, también ganaba más con la fijación de precios, debido a sus recursos petrolíferos) sostuvo la carga del liderazgo político para mantener la unidad en la OPEP.<sup>8</sup>

Vemos así que la producción de bienes públicos resulta mermada, si no es que interrumpida, debido a que los individuos tienen incentivos privados que entran en conflicto con los que se requieren para apoyar su producción. Esto sucede porque quieren disfrutar los beneficios de la defensa y los faros portuarios sin pagar por ellos. Los productores potenciales evalúan esa posibilidad y, en consecuencia, se ven desalentados de producirlos, a menos que puedan encontrar algún medio para provocar la contribución. Es frecuente que los socios potenciales de una organización renuncien a formarla porque prevén que sus diversos socios harán trampa buscando disfrutar de los beneficios de la agrupación sin pagar por ellos. Una vez más, el bien público —en este caso un precio más alto para los productos de los miembros de la organización— será producido únicamente si sus miembros pueden asegurarse de que el comportamiento requerido para sostener el precio más alto será como se espera. En todos estos casos, la solución, como en los ejemplos de los problemas de la cooperación y la acción colectiva revisados en los dos capítulos anteriores, es política. Quizá la más común de todas —la solución política por excelencia— sea la *oferta pública* de los bienes públicos; solución que requiere una sección propia.

### **X.3. OFERTA PÚBLICA**

He argumentado que los medios ordinarios del mercado manejan de manera poco satisfactoria el suministro de bienes públicos. Su oferta es inferior en comparación con los niveles que preferirían los miembros de la sociedad. A falta de alguna especie de intervención política, como acabamos de ver, hay poca protección en contra de los asaltantes y muy pocos faros. Los pactos feudales y los derechos portuarios monopólicos ejercidos desde un punto de

vista político son soluciones (aunque no perfectas) a esos problemas. Una alternativa consiste en recurrir al Estado para el suministro de los bienes públicos; es decir, dejar que el gobierno erija faros y forme ejércitos.

En muchos lugares del mundo, el gobierno suministra comúnmente los servicios de faros, los servicios de protección de la policía y el ejército, los servicios judiciales, los servicios públicos como el agua, el drenaje y la electricidad, así como los servicios de salud pública, caminos y otros tipos de infraestructura. Asimismo, con frecuencia, el suministro de la telefonía y la televisión es público en muchos países. El argumento que se esgrime para ello es que, debido a que se trata de bienes públicos (o, al menos, “semejantes a bienes públicos”), los actores del mercado privado no los suministrarían (cuando menos no en cantidades suficientes) porque no se puede garantizar una compensación adecuada, mientras que el Estado puede valerse de su autoridad para exigir el pago, ya sea a través de los ingresos generales que obtiene mediante los impuestos, ya sea a través de diversos tipos de cargos al usuario.<sup>9</sup>

Con todo, existe una paradoja asociada al suministro público de bienes públicos. El suministro público no es algo que ocurra por sí solo. Es necesario poner en movimiento la presión política para alentar a las instituciones gubernamentales a hacer del suministro una cuestión de política pública; y también es necesario aprobar proyectos de ley y asignaciones y crear agencias gubernamentales. En resumen, se debe persuadir a los actores políticos a actuar. Pero si el suministro de un bien público distribuye ampliamente algún beneficio y si el disfrute de ese beneficio no se relaciona con el hecho de que se haya contribuido o no a movilizar a los políticos para que actúen, entonces podemos, con razón, hacernos las siguientes preguntas; ¿por qué se esforzaría un individuo o grupo de interés en dialogar con el gobierno para lograr el suministro de bienes públicos? Por el contrario, ¿por qué no abusa gratuitamente de los esfuerzos de otros grupos de interés similares, liberando así sus propios recursos, ya sea para cabildear a favor algún otro beneficio privado o para hacer uso de ellos en el sector privado en busca de una ganancia privada? Es decir, si muchos servicios públicos son semejantes a los bienes públicos,

entonces su oferta depende de los individuos y grupos que emprenden exitosamente la acción colectiva para hacer que el gobierno los suministre. Y como las varitas mágicas no existen, la solución de la “oferta pública” al suministro de los bienes públicos termina siendo un problema de acción colectiva.

Quizás en este punto el lector desee volver al capítulo IX para revisar las diversas soluciones convencionales. Sin embargo, existe una solución que es menos convencional. En primer lugar, debemos hacer una distinción entre el *consumo* de un bien público y su *producción*.<sup>10</sup> Cuando designamos un bien como público o privado, en realidad estamos hablando de sus propiedades de consumo: si es posible excluir o no a otros del consumo del bien y si el consumo disminuye o no la disponibilidad del bien; pero no he hecho ninguna observación respecto a su producción. De hecho, los bienes públicos se producen con una importante participación privada en casi todos los casos.

Cuando el gobierno de Estados Unidos comenzó a construir el masivo sistema interestatal de autopistas en 1956, no tenía la intención de participar en los negocios del concreto, la pintura, la fabricación de señales o barreras de seguridad ni tampoco en el de la construcción de autopistas. Por una parte, el gobierno se valía de sus facultades impositivas y de endeudamiento para reunir dinero y, por la otra, empleaba su gran autoridad política para decidir respecto a las rutas y las características de las autopistas; pero después solicitaba a los contratistas privados propuestas para la construcción de las autopistas según esas especificaciones. Los contratistas vencedores —actores de la economía de mercado— hacían entonces el concreto, lo vaciaban conforme a diseño, pintaban las líneas amarillas en medio, armaban las barreras de seguridad, elaboraban los señalamientos, construían los pasos elevados, etcétera.

El sistema de autopistas, público en su consumo sin duda alguna, es en realidad principalmente privado en su producción. Diversos aspectos del proceso de producción se pueden repartir entre los contratistas. El contrato para suministrar el concreto, por ejemplo, es excluible (el contratista vencedor obtiene el contrato y puede excluir a los contratistas perdedores

del reparto de las ganancias asociadas) y es rival (el otorgamiento del contrato a *A* elimina su disponibilidad para *B*, *C*, *D*, etc.). De acuerdo con los criterios del esquema X.1, la construcción de carreteras pertenece de manera inequívoca a la categoría de los bienes privados.

Entonces, ¿quién se supone que cabildea por un sistema de autopistas? Del lado del consumo, como hemos visto, existen problemas de acción colectiva, los cuales pueden solucionarse en cierto grado con métodos convencionales. Así, la Asociación Automovilística de Estados Unidos y la Asociación de Camioneros de Estados Unidos, que representan a diferentes segmentos del público consumidor, se valieron con toda seguridad de su poderosa influencia política sobre los legisladores y los funcionarios del poder ejecutivo para que aprobaran el programa de autopistas. De manera similar, es probable que haya habido emprendedores políticos que hicieran suya la causa, como, por ejemplo, los legisladores que representaban a los distritos donde se asientan los grandes centros de redistribución de carga (Chicago, Denver) y las plantas armadoras de camiones (Detroit, San Luis, Akron, Toledo). Pero, sin duda alguna, quienes tienen más probabilidades de ganar directa e inmediatamente (y menos probabilidades de verse plagados por los problemas de la acción colectiva, como los grupos del lado del consumo) son aquellos que en realidad producen el bien público. Así, los productores de concreto, los constructores de carreteras, los fabricantes de equipo pesado, los fabricantes de barreras de seguridad y soportes de acero para los pasos elevados, los propietarios de los derechos de vía y muchos otros estuvieron alerta para ganar enormes sumas de dinero con ese proyecto de muchos miles de millones de dólares. En resumen, la política de la oferta pública trata tanto de la producción de los bienes públicos como de su consumo.

La lección en este caso es que no es posible entender adecuadamente la política de la oferta pública como un fenómeno de acción colectiva entre quienes desean consumir bienes públicos. No hay duda de que los consumidores de bienes públicos, como buenas autopistas, aire limpio, faros y seguridad nacional, desempeñan una función como proveedores de presión política. Sin embargo, se ven limitados por los obstáculos de la

acción colectiva con los que el lector ya se ha familiarizado. De hecho, es frecuente que sus intereses nunca se materialicen en la acción de grupo, que permanezcan latentes.

Por otra parte, por cada referencia a los consumidores de defensa nacional, para hablar de uno de los bienes públicos más importantes, existen miles de referencias al “complejo militar-industrial”, quienes se benefician directamente de la producción de defensa nacional. Son los “grupos privilegiados” de Olson los que tienen la capacidad para superar sus propios problemas de acción colectiva y los incentivos para hacerlo (las ganancias). Se les encuentra en las salas de las comisiones y en los corredores del Capitolio declarando, cabildeando y repartiendo dólares para campañas en el entorno de cualquier legislador que haga suya su causa. Los sistemas de armamento ilustran este fenómeno de manera excelente. En 2009, Barack Obama buscó el cese de producción de una serie de aviones de guerra F-22 (lo que implicaba ahorros de miles de millones de dólares). Algunos legisladores, como el senador (y antes candidato presidencial) John McCain, apoyaron al presidente argumentando que dichas armas ya no eran necesarias para la defensa nacional. No obstante, la mayoría de los legisladores se opuso al presidente con uñas y dientes. La razón: muchas empresas en más de 40 estados y 300 distritos congresales estaban subcontratadas para la producción de dichos aviones. Estas empresas, junto con sindicatos que representaban a los trabajadores y funcionarios locales y estatales interesados en el estado de los negocios en sus localidades, formaron una fuerza de cabildeo sumamente difícil de ignorar para los legisladores de la Cámara de Representantes y el Senado. Así, cuando trate de entender la oferta pública de bienes públicos, el observador sagaz deberá volver la vista tanto hacia el lado de la oferta como hacia el de la demanda del “mercado”.

Antes de concluir este análisis, permítanme hacer notar varias quejas presentadas en contra de la oferta pública. La principal preocupación respecto a la oferta pública como solución al problema del suministro de bienes públicos es que los actores del sector público pueden no tener “buenos” incentivos. En esta versión del problema de “quién vigila a los

vigilantes”, la cuestión no es si el gobierno es capaz o no de ofrecer bienes públicos, sino qué tan bien lo hace.

Un ejemplo clásico de lo anterior se refiere a la producción de conocimiento científico. Muchas clases de conocimiento constituyen bienes públicos, ya que no es posible que se patenten o que se registren sus derechos. Una vez que se sabe, por ejemplo, que  $E = mc^2$  no se puede excluir a los individuos de ese conocimiento, y además el hecho de que una persona lo sepa no disminuye su disponibilidad. El conocimiento científico pertenece a la categoría de los bienes públicos del esquema X.1.

El sector privado es el que emprende la mayor producción de conocimiento científico, por ejemplo, en lugares como Silicon Valley, en California; la Carretera 128, en Boston; y el Triángulo de la Investigación, en Carolina del Norte. No obstante, esa clase de investigación tiende a ser especializada, puesto que tiene aplicaciones concretas vinculadas al desarrollo de un producto específico; además, tiende a llevarse a cabo en secreto y a menudo es patentable con lo que se impide que la utilicen quienes no son sus “dueños”. Así, ya que es posible asignar derechos de propiedad a sus productos, la investigación científica aplicada es básicamente un bien privado. Por su parte, la investigación básica o fundamental —la cual frecuentemente carece de alguna aplicación inmediata— no es patentable y, por lo mismo, no se puede ser dueño de ella. En consecuencia, su producción por el sector privado tiende a ser escasa por todas las razones relacionadas con los bienes públicos que ya mencionamos.

Como resultado, a través de varias agencias, como la Fundación Nacional para la Ciencia, el Instituto Nacional de Salud, la Administración Nacional para la Aeronáutica y el Espacio, el Departamento de Energía y el Departamento de Defensa, el gobierno de Estados Unidos patrocina la investigación científica básica, un ejemplo claro del suministro público de un bien público. Cierta parte de esa investigación se hace realmente en laboratorios gubernamentales, pero la mayoría es realizada por científicos universitarios subcontratados. Piénsese ahora en los incentivos que tienen, primero, los legisladores que financian y que supervisan la creación de ese

bien público y, segundo, los burócratas que de hecho administran los programas.

Ahora bien, las universidades mejor capacitadas para competir por las subvenciones a la investigación básica no están distribuidas al azar por todo el territorio de Estados Unidos. Aunque muchas localidades cuentan con la capacidad necesaria, existen ostensibles concentraciones de excelencia: el Área de la Bahía, Los Ángeles y Seattle, en la costa oeste; Chicago y Minneapolis, en el centro del país; Chapel Hill-Durham-Raleigh, Miami y Atlanta, en el sur; y Washington, Nueva York y Boston, en la costa este; para nombrar sólo algunas de las más importantes. Por ejemplo, si la Fundación Nacional para la Ciencia (NSF, por sus siglas en inglés) apoyara las propuestas de investigación estrictamente sobre la base del mérito, una suma desproporcionada de su presupuesto iría a esos centros de excelencia,<sup>11</sup> mientras que las instituciones de la gran mayoría de los distritos legislativos del país saldrían muy mal paradas en la competencia; y ello, a su vez, no haría que la disposición de sus representantes hacia la Fundación fuera muy amable. En resumen, aunque en general los legisladores puedan aprobar la producción de bienes públicos como el conocimiento científico, su atención está mucho más centrada en la obtención de fondos federales para los ciudadanos y las instituciones de sus distritos. Una agencia gubernamental que menospreciara abiertamente esos intereses de muchísimos legisladores no obtendría buenos resultados en el proceso anual de asignaciones presupuestarias.

Los administradores de la Fundación Nacional para la Ciencia no son tontos. Pueden pronosticar los graves problemas presupuestarios que encontraría su agencia si no prestara atención a las condiciones del gobierno representativo. Así, se las arreglan para encontrar mecanismos alternos a la asignación basada en el mérito. En lugar de destinar todo su presupuesto a la investigación básica —pues terminarían gastándolo principalmente en un reducido número de centros de investigación de excelencia— inventan nuevas categorías y nuevos programas en los que son competitivas las regiones menos dotadas del país. Por ejemplo, la investigación en educación científica (en contraste con la ciencia pura) puede llevarse a cabo

de manera muy competente en muchos lugares del país; no se requieren laboratorios avanzados ni investigadores de vanguardia.

Quienes apoyan, financian y administran los programas públicos que producen bienes públicos no son “reyes filósofos”; son los legisladores que buscan subir en sus carreras y burócratas que buscan permanecer en sus cargos. Sus incentivos los predisponen a alejarse de lo que sería lo óptimo si su única motivación fuera la producción más efectiva de bienes públicos. Por lo tanto, el suministro público se diluye en esos objetivos que compiten por la atención de los tomadores de decisiones. Aunque el suministro público pueda parecer la mejor manera de actuar para corregir la subproducción de bienes públicos, no carece de puntos flacos.

Una segunda distorsión relacionada con el suministro público y que actúa como incentivo se refiere a los *horizontes temporales*. Muchos proyectos científicos tardan años en desarrollarse. Las fases iniciales, mientras se examinan, desarrollan y prueban las ideas en pequeña escala, son a menudo relativamente poco costosas y visibles. Sólo después de haber superado los obstáculos iniciales, se gastan grandes sumas en pruebas y desarrollo en gran escala. No obstante, este último es el que requiere nuevas instalaciones de laboratorios, costoso equipo de alta tecnología o sitios para pruebas avanzadas, el tipo de cosas de las que el legislador local puede mostrarse orgulloso (y cortar el listón en la ceremonia de inauguración ampliamente cubierta por los medios de comunicación locales). Como resultado, las presiones políticas asociadas al suministro público implican que la investigación científica, que de forma ideal conllevaría un largo proceso de incubación y refinamiento, se reduzca a un horizonte temporal mucho más corto.<sup>12</sup>

Para resumir, la producción de bienes públicos es un problema para las comunidades debido a la naturaleza misma de esos productos. Comúnmente, los incentivos privados son insuficientes para alentar su producción voluntaria, por lo que se requiere una especie de acuerdo político, entre cuyos ejemplos se encuentran las concesiones de privilegios monopólicos, las exenciones de las leyes contra los monopolios, los subsidios públicos a la producción privada y el suministro público claro.

Ninguno de esos arreglos es ideal, porque cada uno de ellos entraña el otorgamiento de un privilegio o facultad extraordinario a algún individuo — el señor feudal, la empresa a la que se otorga el monopolio, un burócrata del sector público— cuyos incentivos pueden no concordar de forma adecuada con los objetivos sociales que se buscan. El señor feudal quiere prestigio y gloria, no defensa pública; la empresa quiere ganancias, no un sistema nacional de autopistas; el burócrata quiere territorio y autoridad presupuestaria, no descubrimientos científicos. El bien público es, así, el producto secundario incidental, no la motivación principal del comportamiento.

Por lo tanto, no es sorprendente el hecho de que diferentes comunidades en diferentes épocas experimenten con soluciones alternativas (imperfectas). En los últimos años, por ejemplo, hemos sido testigos de una enorme ola de cambios: el sector público, que antes suministraba bienes públicos de forma directa, está abandonando esas actividades. Bajo la rúbrica de la *privatización*, tanto las economías en desarrollo como las ya desarrolladas están liquidando los bienes de propiedad estatal al sector privado, con la esperanza de que, por imperfectos que sean, los incentivos del sector privado concordarán mejor con los objetivos sociales que bajo el antiguo arreglo del suministro público directo. Eso puede entrañar también mejoras tecnológicas que mitiguen parte de lo “público” del bien.<sup>13</sup>

Una de las iniciativas más tempranas del presidente Obama fue el programa de *tope y canje* para controlar la contaminación del aire, la cual contribuye al calentamiento global.<sup>14</sup> La idea del mismo es establecer un límite de contaminación al emitir un pequeño número de “permisos de contaminación” que se distribuyen gratuitamente o se subastan entre las empresas productivas. Una vez distribuidos, se permite que aquellas empresas que obtengan dichos permisos los ejerzan, es decir, que operen libremente usando sus tecnologías contaminantes hasta el límite de contaminación autorizado por el permiso. También se permite que las empresas comercien (es decir vendan) dichos permisos para que otras los utilicen. El objetivo es, por una parte, poner un límite a la contaminación y, por otra, hacer que el “derecho” a contaminar gravite, a través del mercado

de permisos, hacia aquellos que más necesitan utilizar tecnologías contaminantes.<sup>15</sup>

De igual forma, observamos el fenómeno afín de la desregulación, por el que se está relajando o cediendo por completo la vigilancia, el mando y el control. La imperfección de toda solución al problema de la producción de bienes públicos estimula la experimentación; pero, como lo hemos subrayado, un cambio político-económico de tal magnitud es político de cabo a rabo, y los vencedores y perdedores quedan determinados al final de la jornada en los ámbitos políticos.

## Caso X.1

### Bienes públicos, derechos de propiedad y el espectro de radiofrecuencia

Un interesante ejemplo de un bien público es el espectro de ondas de radiocomunicación. En cuanto bien público, dicho espectro no es excluible y no es rival. En otras palabras, cualquiera es físicamente capaz de transmitir a través del espectro y su transmisión no impide que otros lo hagan. El problema reside en que la de una persona interfiere con la de otra si ambas se hacen en la misma frecuencia (o en una cercana) simultáneamente. Para que la transmisión por radio sea coherente, debe haber algún medio para asignar el espectro radioeléctrico.

En Estados Unidos, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) es la que asigna las frecuencias del espectro. Las diferentes bandas de frecuencias tienen diferentes usuarios, entre ellos la televisión, la radio, la telefonía celular y el radar, y los individuos y las organizaciones reciben derechos exclusivos sobre alguna frecuencia en particular. La transmisión por una frecuencia para la que no se tiene derechos es ilegal (la película *Pirate Radio* de 2009 retrata una estación de radio

pirata). Al asignar derechos de propiedad sobre el espectro de la radio, se hace excluible el bien público y se impide el abarrotamiento que, de lo contrario, resultaría de la “no rivalidad”.

El ejemplo del espectro de la radio demuestra que existen numerosos enfoques para asignar los derechos de propiedad. A lo largo del tiempo, la FCC ha distribuido las licencias sin cargo, ya sea mediante solicitud o sorteo. Durante el gobierno de Clinton, al ver una oportunidad de llevar un poco de ingresos a las arcas federales, se exploró la posibilidad de subastar las licencias de radio para las nuevas tecnologías de comunicaciones personales (Andrews, 1993). En cierto momento, su administración pronosticó ingresos de 4 400 millones de dólares en un periodo de cuatro años. El plan en cuestión es controvertido y en ocasiones altamente técnico, pero lo común a toda su argumentación es su naturaleza fundamentalmente política. ¿Quién se beneficiará del plan? ¿Quién resultará perjudicado? ¿Es justo el plan? ¿Cuáles son los valores que determinan cómo manejamos nuestros recursos públicos? Aunque las discusiones de temas como las subastas, las fuentes de ingresos y las externalidades parecen a menudo de naturaleza puramente económica y técnica, es importante permanecer conscientes de las cuestiones políticas que subyacen.

#### **X.4. EXTERNALIDADES**

Una *externalidad* es un tipo especial de bien público. En general, es una secuela no intencional de una actividad voluntaria que se impone a otros. Así, una externalidad no es rival y, debido a que no es fácil evitarla, no es excluible (aunque, en este caso, podríamos decir con más precisión que es

inevitable). Algunas externalidades son apreciadas —el aroma y apariencia de las rosas plantadas en el jardín de un vecino; el que otros queden a salvo de infecciones cuando vacunamos a nuestros hijos contra las enfermedades transmisibles; la protección que obtienen ambos miembros de una pareja cuando uno usa un condón para tener relaciones sexuales, etcétera— por lo que las llamamos positivas. En cada uno de esos casos, alguien más se beneficia, quizás inintencionadamente, de la acción de un individuo. Otras externalidades son detestables —los efectos de la combustión de carbón con alto contenido de azufre en la caldera de un fabricante; la basura en los parques públicos; la música escandalosa de los aparatos de sonido en una plaza pública, etcétera— por lo que las llamamos negativas. Debido a que las externalidades son un ejemplo especial de bienes (o males) públicos, podemos deducir que la oferta de las positivas es escasa y que la de las negativas es excesiva en comparación con lo que sería lo óptimo para la comunidad en su conjunto. Ni el vecino que planta sus rosas ni la fábrica que quema carbón toman en cuenta nuestras preferencias. Si, como se nos aconseja a menudo, nos “detenemos a oler las rosas”, descubrimos que son muy pocas las rosas y muchas más las otras cosas que hay para oler.

El fenómeno de las externalidades se ilustra fácilmente mediante un experimento que a menudo llevo a cabo en mi clase en la Universidad de Harvard.<sup>16</sup> Se selecciona un número par de estudiantes y a la mitad de ellos se les designa como “compradores” y a la otra mitad como “vendedores” en un mercado ficticio. A cada comprador se le da una lista ordenada, en la que se le informa la suma que el experimentador le pagará al finalizar la sesión por cada unidad del producto que haya comprado durante el experimento. Por ejemplo: el experimentador puede pagarle 30 puntos por la primera unidad, 28 por la segunda, 25 por la tercera, etcétera. Así, un comprador obtiene una ganancia si su primera compra en el mercado es menor a 30 puntos, la segunda menor a 28, la tercera menor a 25, etcétera. Cada comprador desea obtener tantos puntos (tantas ganancias) como sea posible, ya que se añadirán a la calificación de su examen parcial de mediados del curso. De manera similar, cada vendedor recibe una lista ordenada, en la que se le informa del costo de producción de cada unidad.

Por ejemplo: la primera unidad puede costar 12 puntos, la segunda 15, etcétera. Un vendedor obtiene una ganancia si vende cada unidad a un precio mayor al de su costo (la primera unidad en más de 12 puntos, la segunda en más de 15, etcétera); y también él desea ganar tantos puntos como sea posible por la misma razón que los compradores.

Los compradores y vendedores se sientan alrededor de una mesa, unos frente a otros. Cuando se abre el mercado, se inicia el regateo: los compradores hacen sus *pujas* y los vendedores sus *corridas* en lo que se conoce como *subasta oral doble*. Cuando un comprador y un vendedor llegan a un acuerdo sobre un precio  $p$ , se registra la venta de una unidad. Si el comprador está comprando su primera unidad, su ganancia es  $30 - p$ ; si el vendedor está vendiendo su segunda unidad (lo que supone que ya hizo una venta anterior), su ganancia es  $p - 15$  (si  $p$  se encuentra entre 15 y 30, ambos obtienen una ganancia). El mercado permanece abierto hasta que ya nadie puede ponerse de acuerdo sobre un precio para consumir más ventas. Debido a que los experimentadores fijaron las listas ordenadas de tal manera que el “tope” a los precios aceptables para un comprador se redujera más y más con cada compra y el “tope” a los precios aceptables para un vendedor aumentara más y más con cada venta, siempre llegará un momento en que ya no sea posible ni para un comprador ni para un vendedor obtener una ganancia.<sup>17</sup> En ese momento se cierra el mercado.

Tal como ha sido descrito, ese mercado experimental es un modelo de las licitaciones, pujas y regateos que se dan en un bazar o mercado ciudadano. Se lleva a cabo de manera implícita conforme a la ley de la oferta y la demanda y los resultados experimentales validan la ley de manera sorprendente. Con todo, eso no es lo que nos interesa, puesto que el marco de nuestro mercado experimental tiene un giro inesperado: cada vez que se consume una venta, a todos los participantes en el mercado, tanto al comprador como al vendedor que participan en una venta en particular, así como a todos los compradores y vendedores que no participan en ella, se les adjudica un punto a cada uno. En efecto, la consumación de una venta genera una externalidad negativa, que daña por igual a participantes y no participantes. Ahora bien, el comprador y el vendedor en particular pueden

tomar en cuenta el “daño” para sí mismos: considerando la externalidad, el comprador del párrafo anterior establecerá su ganancia en  $30 - p - 1$  (de tal manera que  $p$  tendrá que ser inferior a 29 o “no habrá venta”), mientras que el vendedor establecerá su ganancia en  $p - 15 - 1$  (de tal suerte que  $p$  tendrá que ser superior a 16). El resultado de la externalidad consiste en la reducción de los límites del regateo para esa pareja de comprador-vendedor.<sup>18</sup> Pero ninguno de ellos tiene un incentivo para tomar en consideración el resultado de la externalidad para otros.

Y no lo hacen. Aun cuando los experimentadores proveen a todos los participantes con un cuadro en el que les indican el efecto que cada venta que consuman tiene en todo el mercado (1 punto de “daño” para cada comprador y vendedor por unidad vendida), nuestros sujetos nunca toman en cuenta esa información. Lo único que les importa son los límites de ganancia (los toques para el comprador y el vendedor), el precio negociado,  $p$ , y el resultado de la externalidad para cada uno de ellos. Cada participante está resuelto a optimizar los puntos, con lo cual aumentará la calificación de su examen parcial de mediados de curso (y, supuestamente, incrementará sus posibilidades de ingreso a la escuela de leyes). En otras ocasiones, no obstante, podemos oír a esos mismos estudiantes denunciar a los contaminadores de la atmósfera, a los destructores de la capa de ozono, a las personas que arrojan basura en la vía pública y a los que imponen a otros el humo de sus cigarrillos.

Los economistas especializados en las políticas públicas, al menos desde Adam Smith, se han preocupado mucho por encontrar la manera de que quienes producen las externalidades, tanto las positivas como las negativas, puedan tomarlas en cuenta. En esta obra, no podemos examinar todas las soluciones propuestas, pero mencionaremos algunas de pasada. Tal vez las más conocidas y más generalmente empleadas sean los *impuestos* y los *subsidios*, los primeros, para desalentar las externalidades negativas y los segundos, para alentar las externalidades positivas. En el experimento mencionado, supongamos que el experimentador informa a los participantes en el mercado que habrá un impuesto sobre las ventas,  $t$ , que se cargará al vendedor cada vez que se consume una venta. Nuestro

vendedor obtendrá ahora una ganancia de  $p - 15 - 1 - t$ , aumentando convincentemente el precio mínimo que ahora debe asegurar para obtener una ganancia positiva.<sup>19</sup> Con base en la teoría económica elemental de sus cursos de Eco-1, es bien sabido que el efecto de aumentar un precio es que se realicen menos ventas (y a precios más altos) y, por ende, que se generen menos externalidades. No queremos eliminar las ventas por completo (a menos que, para empezar, la externalidad fuera tan horrible que superara de forma abrumadora los beneficios de tener el mercado); pero existe un impuesto “óptimo” que asimila todos los resultados de las externalidades. En este caso, el impuesto obliga a los compradores y vendedores del mercado a tomar en cuenta, de manera implícita, las consecuencias externas de sus acciones, algo que no estaban dispuestos a hacer a menos que se les coaccionara de esa manera.

El argumento es exactamente análogo cuando intervienen las externalidades positivas. En lugar de un impuesto, se otorga un subsidio a uno u otro de los participantes en el mercado con el propósito de alentar más ventas (y más externalidades) de las que tendrían lugar de no existir el subsidio.

En experimentos con estudiantes los impuestos y subsidios funcionan exactamente como sugiere este argumento teórico. Asimismo, en el mundo real, los impuestos sobre el contenido de azufre del carbón, la gasolina y las descargas de desperdicios sólidos hacen que los usuarios asimilen los efectos sociales negativos de la contaminación que producen sus actividades. Por su parte, precisamente de la misma manera, los subsidios a la vacuna contra las enfermedades transmisibles (disponible a menos del costo), a la educación más avanzada (la matrícula nunca cubre los costos), al uso del transporte público (las tarifas nunca cubren los costos), al uso compartido del automóvil con otros (carriles especiales en las autopistas), al uso de energía solar (deducciones fiscales) y a la mudanza a la frontera (tierra gratis o barata) reducen los costos de la participación en esas actividades y aumentan con ello el grado de éstas (y las externalidades positivas asociadas).

Ahora bien, esa estrategia para hacer frente a las externalidades tiene dos puntos flacos principales: el primero es el establecimiento del grado adecuado de los impuestos y los subsidios. En el experimento antes descrito, cada venta generaba 1 punto de “daños” para cada participante en el mercado. Si hubiera, digamos, seis compradores y seis vendedores, entonces se generarían doce puntos de externalidad por unidad vendida. Como ya hemos visto, sólo dos de esos doce puntos se toman en cuenta; es decir, el punto de “daños” que recae en cada una de las partes en el intercambio. Sin embargo, quienes son parte en el intercambio ignoran los diez puntos que recaen en los que no participan. Así, al establecer el impuesto a las ventas en 10 puntos por transacción, las partes contratantes se ven obligadas a actuar como si estuviesen tomando en consideración las externalidades de sus acciones. Ahora, el número de ventas de equilibrio en ese mercado es socialmente óptimo.<sup>20</sup>

La cuestión del establecimiento de la tasa de impuestos óptima es muy simple cuando se conocen con precisión cuantitativa, como en nuestro mundo experimental, las condiciones de la demanda y las de la oferta y los resultados de las externalidades. En el mundo real, no obstante, las cosas no son tan simples, ya que rara vez conocemos todo lo que necesitamos saber (esto es, los aspectos que proporciona el diseño experimental). Con frecuencia la consecuencia de ello es que las tasas de impuestos o subsidios no son mucho mejores que una conjetura con ciertas bases. Pueden mejorar la situación, pero también pueden empeorar las cosas.<sup>21</sup>

El segundo inconveniente de la solución de los impuestos o subsidios a los problemas de las externalidades, el cual es más grave, entraña la cuestión de saber con exactitud qué actividades se deberían gravar o subsidiar. Si se supervisaran las actividades que se gravan o subsidian en cualquier lugar en casi cualquier época, sería imposible afirmar que el control de las externalidades tiene mucho que ver con esas políticas. Con toda seguridad, algunos bienes gravados o subsidiados lo son para disuadir las externalidades negativas y alentar las positivas, y ya dimos ejemplos de ellos en el análisis anterior. No obstante, existen muchísimos bienes que son gravados o subsidiados debido, en primer lugar, a que existe la “maquinaria

política” para hacerlo y está bajo la influencia de aquellos que se benefician de sus políticas públicas, independientemente de toda consideración sobre las externalidades. Del otro lado de la moneda, hay muchísimos bienes no gravados o subsidiados, aun cuando se podría probar la necesidad del control de las externalidades, debido en una gran medida a la misma razón: la influencia política. Aun cuando, en principio, los impuestos y otras ideas “óptimos” de la teoría económica del bienestar social podrían funcionar, resultan avasallados en el turbulento mundo de las luchas políticas.

En la experiencia que tuvo Estados Unidos con la contaminación del aire encontramos un ejemplo clásico. En la década de los setenta, las fuentes estacionarias, como las plantas de energía eléctrica que quemaban carbón con alto contenido de azufre, provocaban un alto grado de contaminación. Cuando se quema el carbón con alto contenido de azufre, los compuestos de ese elemento que arrojan las chimeneas se combinan con el agua de la atmósfera y producen “lluvia ácida”, la cual daña las cosechas, los bosques, los hábitats silvestres y las fuentes de agua dulce, por no mencionar los pulmones humanos. Una gran parte de ese carbón contaminante se extraía (y se sigue extrayendo) de las minas de Pensilvania, Kentucky y Virginia occidental, por lo que el carbón de bajo contenido de azufre, menos contaminante, que se extrae en el oeste del país, era una alternativa; y eso constituyó una clara circunstancia para el establecimiento de un impuesto. Si se gravara el carbón en proporción a su contenido de azufre, los propietarios de la fuente estacionaria de contaminación verían que les convendría cambiar al menos parte de su demanda de energía generada con carbón del este a la generada con el del oeste: cuanto más alta fuera la tasa de impuesto tanto mayor sería la sustitución de carbón contaminante por el no contaminante.

Ahí entra la política. Durante esa época, la industria del carbón de Virginia Occidental tenía un protector muy poderoso: el senador por ese estado y líder de la mayoría en el Senado estadounidense, Robert Byrd. El Senado es una institución en la que los individuos bien situados (en particular los presidentes de las comisiones y subcomisiones y los líderes de los partidos) pueden ejercer un importante poder de veto. Lograr que el

Senado apruebe un proyecto de ley es relativamente difícil, pero es considerablemente más fácil impedir que un proyecto de ley sea aprobado. Y eso fue lo que hizo Byrd. A pesar de que el grupo de intereses que cabildeaba a favor del medio ambiente era muy poderoso y el gobierno demócrata tenía simpatía por las preferencias de ese grupo, Byrd se las arregló para frustrar el gravamen sobre el contenido de azufre al plantear una política mucho más suave que consistía en exigir la instalación de depuradores de la contaminación en las chimeneas.<sup>22</sup>

Existen numerosas historias de este tipo, en las que un político poderoso se vale de su posición para bloquear el establecimiento de impuestos en cuestiones que afectan a sus partidarios clave y la reducción de sus subsidios. Esa protección sólo es insuficiente en las circunstancias fiscales más desesperadas (como los grandes déficits de Estados Unidos durante los últimos años de la década de los ochenta), cuando los insaciables requerimientos de ingresos del gobierno lo llevan a aumentar los impuestos y reducir los subsidios donde puede. Las soluciones a los problemas de las externalidades basadas en los impuestos o en los subsidios sólo son efectivas ocasionalmente, porque la política restringe su grado de competencia cuando el zapato aprieta el pie erróneo.

Otras dos categorías de soluciones a los problemas de las externalidades ameritan un breve examen. Acabamos de ver que el senador Byrd logró sustituir lo que habría sido un impuesto oneroso sobre sus electores relacionados con el carbón contaminante por un *régimen regulatorio* más tolerable. La regulación es un enfoque más práctico del control de las externalidades. Comúnmente entraña la creación de una burocracia gubernamental —una agencia, oficina o comisión— encargada de establecer las normas, precios, derechos o prácticas para las actividades de consumo o producción que generan externalidades. Por lo general, la autoridad regulatoria explica en detalle los propósitos para los que se debe establecer el control burocrático y las facultades discrecionales que tiene la entidad burocrática para cumplir con esos propósitos. A través de los procedimientos administrativos o el sistema de tribunales civiles y criminales, la agencia tiene la capacidad para ejecutar su mandato. Así, una

institución como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, con la autoridad que le otorga la Ley sobre el Aire Limpio, puede especificar la clase de depurador que se requiere para las chimeneas de una fuente estacionaria contaminante.

Por otro lado, también es posible controlar las externalidades volviendo a especificar los derechos de propiedad. Parte del dilema inherente a los problemas de las externalidades es la defectuosa especificación de los derechos de propiedad y uso. Debido a que nadie es “propietario” del aire, cualquiera puede usarlo como depósito para arrojar cosas (como los agregados de partículas del azufre). Para dar un ejemplo un poco más familiar: como nadie es propietario o tiene la responsabilidad del cuarto común en el dormitorio estudiantil, el cuarto es siempre un revoltijo. En ciertas situaciones, no obstante, es concebible que se pueda volver a especificar los derechos de propiedad de tal manera que se pueda controlar el daño que causan las externalidades. Examinamos esta opción con mayor detalle en la siguiente sección, en la que analizamos los “problemas de la propiedad comunal”. No obstante, por lo pronto veamos una interesante solución a la contaminación del aire, solución que se relaciona con los derechos de propiedad.

Como reacción parcial al mal desempeño de otros métodos para controlar las externalidades, algunos economistas han sugerido que puede haber una forma de permitir que la atmósfera pueda ser “poseída”. Esto quiere decir que, por una parte, alguien tiene el derecho de utilizar la atmósfera como le parezca conveniente y, por la otra, que puede vender o comercializar ese derecho en lugar de ejercerlo, si así lo prefiere. Lo anterior se lograría distribuyendo permisos de contaminación comercializables, cada uno de los cuales facultaría al titular a contaminar la atmósfera con cierta cantidad normalizada. Esta es la política de “tope y canje” descrita anteriormente. Una fábrica de Los Ángeles, por ejemplo, podría ser titular de un permiso de 10 mugres (cada “mugre” equivaldría a una unidad ficticia de contaminación). Si su proceso de producción generara sólo 5 mugres de contaminación, entonces podría vender las 5 mugres restantes de su permiso a algún otro usuario por dinero en efectivo,

por la promesa de un permiso de 8 mugres dentro de cinco años o por alguna otra cosa de valor. Una agencia gubernamental, como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, establecería la cantidad total de permisos disponibles en cierto momento dado, después de lo cual surgiría un mercado de permisos.

La contaminación sería costosa para su productor, porque ahora tendría que dedicar a ella mugres que tienen usos opcionales (como venderlas o comercializarlas). La fábrica de Los Ángeles podría determinar ahora si valdría la pena adaptar su proceso de producción de tal manera que se generase menos contaminación: si el costo de la readaptación fuera inferior a lo que obtendría por la venta de los permisos de contaminación de los que fuera titular o, en caso contrario, al de los que tendría que comprar en el mercado, la jugada tendría sentido. Así, el resultado del mercado de permisos de contaminación sería que ahora los contaminadores tendrían incentivos para reducir su contaminación y que los derechos de contaminación fluirían a quienes más los apreciaran, que serían los contaminadores para quienes sería más barato comprar permisos de contaminación que reducir sus emisiones contaminantes.

La clave, por supuesto, donde la política es de capital importancia, reside, por una parte, en la determinación de la cantidad agregada de contaminación que se permitiría y, por la otra, en la distribución inicial de los permisos de contaminación. La primera es una determinación subjetiva simple del tipo que están encargadas de hacer todo el tiempo nuestras instituciones políticas, mientras que la segunda es dinamita política, puesto que es mucho lo que está en juego. Mas si el mercado funciona sin complicaciones una vez que se haga la distribución inicial, los permisos fluirán finalmente a sus usos más valorados. Incluso la determinación subjetiva de la cantidad agregada de contaminación que ha de permitirse para empezar posee cierta cualidad de corrección automática: si los Amigos de la Tierra o la Sociedad Audubon creen que las autoridades políticas han establecido un grado muy alto de contaminación agregada para, digamos, la zona metropolitana de Los Ángeles, entonces esos grupos de protectores del medio ambiente pueden ingresar al mercado de la mugre de la ciudad y

comprar permisos de contaminación, los cuales podrían retirar permanentemente o revenderlos en alguna otra zona del país con una calidad de aire ambiental que permitiera absorber emisiones adicionales.

Concluimos esta sección sobre las externalidades haciendo notar que ninguna de las soluciones que hemos revisado —impuestos y subsidios, regímenes regulatorios y redefinición de los derechos de propiedad— carece de problemas: en cada uno de esos casos existen complicaciones prácticas o logísticas que es necesario superar. Sin embargo, aun haciendo a un lado esas dificultades, se presenta siempre el problema de la política. Una vez que se establece la maquinaria para gravar o subsidiar, regular o redefinir la propiedad, se puede utilizarla o abusar de ella. Es absolutamente fundamental estar conscientes de que el problema de las externalidades se transforma en un problema de suministro de incentivos adecuados para quienes estén a cargo del aparato de control de dichos efectos. Se trata del mismo problema de “quién vigila a los vigilantes” que hemos encontrado a lo largo de esta obra, un problema que analizaremos con sumo detalle cuando abordemos las instituciones en la cuarta parte.

## **X.5. EL PROBLEMA DE LOS BIENES COMUNES**

Justo fuera de la oficina donde escribimos estas palabras, se encuentra el Cambridge Common, un hermoso lugar público urbano, famoso sobre todo por el hecho de que ahí fue donde el general George Washington congregó a los 1 200 voluntarios de lo que en 1776 llegó a ser el Ejército Continental. En la actualidad, los parques y reservas territoriales de propiedad pública son objeto de una gran pasión por parte de quienes atribuyen un valor muy alto al “espacio verde”. En Europa, en otras épocas (y todavía hoy en varias partes del mundo), los terrenos comunales eran valorados por razones más prácticas, a saber, como lugares para pastorear ganado y obtener forraje.<sup>23</sup> Hoy, los ejemplos de la propiedad comunal abarcan no sólo los espacios verdes y los lugares para pastorear sino también los cuerpos de agua

utilizados para la pesca comercial, los sistemas de irrigación y el suministro de agua urbano, e incluso abarcan la atmósfera de la Tierra.<sup>24</sup>

Un bien común es, por definición, propiedad de todos (*i. e.* es propiedad en común); pero con frecuencia aquello que es responsabilidad de todos acaba no siendo responsabilidad de nadie. Considérese un pastizal propiedad de un pueblo que utilizan sus habitantes como terreno comunal de pastoreo para su ganado. Cada habitante puede pastorear su ganado de manera “gratuita”. Si un habitante contempla añadir una cabeza a su hato, tomará en consideración los costos que entraña, pero no incluirá en ese cálculo el costo del pastoreo. Si el terreno comunal es grande y las demandas del pueblo sobre él son mínimas, no habrá problemas graves. Pero, aun cuando las demandas sobre el terreno comunal aumenten, ningún habitante tendrá un incentivo para restringir su uso de ese recurso “gratuito”, lo cual dará como resultado lo que Garrett Hardin (1968) denominó “la tragedia de la propiedad comunal” también conocida como “la tragedia de los comunes”.<sup>25</sup> Los pastizales comunales, por ejemplo, serán sobreexplotados y al final destruidos en tanto que se impida su capacidad para regenerarse.

El exceso de pastoreo en los terrenos comunales es una metáfora de una multitud de problemas, grandes y pequeños, en los que la falta de restricción del uso de dichos terrenos provoca una catástrofe social:

- La porción del Atlántico del norte frente a la costa de Nueva Inglaterra es un hábitat común de la langosta. En este ejemplo, el uso excesivo de ese recurso adopta la forma de un desmesurado número de langosteros que atrapan demasiadas de éstas (en particular de las pequeñas que aún no se han reproducido).
- Los mantos acuíferos de Cabo Cod son una propiedad comunal que constituye la fuente de agua dulce para esa hermosa franja de tierra. El uso excesivo de ese recurso se presenta debido a los fraccionamientos residenciales y comerciales. Mientras más habitantes hay en dicho cabo tantos más contaminantes se filtran a los mantos acuíferos y afectan su pureza. Quizá lo más importante es que a medida que más habitantes

extraen agua dulce de los mantos acuíferos, se intensifica la penetración de agua salada de la bahía de Massachusetts y el Océano Atlántico. A la larga, la renovación que generan el agua de lluvia y los manantiales será insuficiente y los mantos acuíferos serán destruidos.

- La atmósfera de la Tierra es una propiedad comunal a la que se arrojan contaminantes. Se regenera mediante el oxígeno que se crea como subproducto de la fotosíntesis. La destrucción de grandes bosques para fraccionarlos al mismo tiempo aumenta la producción de contaminación y reduce la capacidad de la atmósfera para regenerarse.

El problema de la propiedad comunal, como los problemas relacionados con la cooperación, la producción de bienes públicos y el control de las externalidades, es un problema de incentivos privados y sociales en conflicto. Una propiedad comunal es un bien gratuito para sus propietarios en común. En realidad, cada poseedor de derechos sobre la propiedad comunal tiene un fuerte incentivo para utilizar esos derechos. Volvamos al pueblo con el terreno de pastoreo comunal. Sus cien habitantes pastorean dos vacas cada uno en el terreno comunal, un hato que el terreno puede soportar y no le impide regenerarse. Cada habitante considera añadir una vaca a su hato personal y llega a la conclusión de que sería rentable, en particular en vista de los privilegios de pastoreo gratuitos. Si cualquiera de los habitantes siguiera adelante con su idea, el terreno comunal sólo se dañaría marginalmente; en realidad, casi nada, ya que el tamaño del hato sólo aumentaría de 200 a 201 cabezas. Pero, si todos los habitantes hicieran lo propio, habría un aumento de 50 por ciento del pastoreo, una cantidad que excedería la capacidad del terreno comunal. Así, si todos llevan adelante la idea, todos perderán, puesto que habrán destruido su pastizal. Pero si uno de los habitantes sigue adelante, él tendrá más beneficios, mientras que los demás prácticamente no se verán afectados. Como vemos, los incentivos individuales y la necesidad social están en conflicto. En realidad, el pastoreo excesivo de los terrenos comunales es, en muchos sentidos, el análogo del número grande del dilema del prisionero y del juego del drenado del pantano de Hume que analizamos en el capítulo VIII.

Como sin duda alguna se dará cuenta ahora el lector, la preservación de la propiedad comunal es un bien público. No voy a repetir todos los métodos comunes para su suministro, por lo que los dejaré al lector como la consabida tarea; pero sí comentaré brevemente dos aspectos de ese espinoso problema.

En primer lugar, es bien sabido que los problemas de la propiedad comunal surgen debido a que los derechos de propiedad han sido especificados de manera imperfecta. Si un solo individuo fuera el dueño de la propiedad comunal, en lugar de toda la comunidad, o si él y los demás habitantes fueran propietarios cada uno de parcelas bien definidas de la propiedad comunal, entonces tendrían todos los incentivos asociados a la propiedad de un bien privado para preservar el valor de ese activo. Un individuo no pastorearía más en su terreno comunal ni explotaría más su bosque o su estanque que lo que abusaría de cualquier otro activo físico de su propiedad. El movimiento de otras épocas para cercar los terrenos comunales en Inglaterra y los experimentos contemporáneos con los permisos comercializables de derechos para contaminar son ejemplos de redefinición de los derechos de propiedad, de redistribución de la propiedad de la comunidad a individuos en particular.

En segundo lugar, como lo he subrayado a lo largo de este capítulo, los acuerdos políticos influyen tanto en las soluciones seleccionadas para enfrentar los problemas de la propiedad comunal como en las probabilidades de éxito. En su estudio precursor sobre los problemas de bienes comunes, *Governing the Commons*, Elinor Ostrom (1990) establece con mucha claridad que la humanidad ha sido increíblemente inventiva durante miles de años para enfrentar la tragedia de la propiedad comunal y, ciertamente, a veces, para evitarla. Las estrategias para hacerle frente son muy semejantes a las constituciones (tanto escritas como informales) con las que se gobiernan las comunidades y entrañan mecanismos mediante los cuales se adoptan, supervisan, cumplen, ejecutan y modifican de manera disciplinada las decisiones colectivas respecto al uso de la propiedad comunal. Ostrom (1990: 88-102) ofrece ejemplos de “constituciones de la

propiedad comunal” tanto exitosas como fallidas, haciendo hincapié en que las exitosas son aquellas cuyo diseño posee las siguientes características:

- Límites claramente definidos;
- Congruencia entre las reglas para utilizar la propiedad comunal y las necesidades y condiciones locales;
- Derechos individuales para formular y revisar las reglas para la operación de la propiedad comunal;
- Convenios de monitoreo conforme a los cuales los supervisores son los responsables finales ante la comunidad;
- Castigos escalonados por la violación de las reglas;
- Foros de bajo costo para resolver las controversias, y
- Libertad relativa de los usuarios de la propiedad comunal respecto a las autoridades gubernamentales externas.

En resumen, Ostrom descubrió que la administración de una propiedad comunal es un problema político. Si no es posible dividir los derechos sobre la propiedad comunal en parcelas privadas —la solución de los derechos de propiedad— entonces, a fin de alentar la cooperación que se requiere para preservar el terreno comunal y desalentar la práctica del uso excesivo, el grupo de usuarios debe llegar a un acuerdo político: una forma de cumplimiento y restricción de *motu proprio*.

## Caso X.2

### Pesca y la tragedia de los comunes

La pesca constituye un excelente sujeto para investigar la tragedia de la propiedad comunal. Como hemos visto, la propiedad comunal es un problema cuando varios individuos comparten un recurso común no renovable. En sus esfuerzos por optimizar sus ganancias personales, los usuarios abusan a menudo del recurso en detrimento de todos. Desde hace mucho tiempo, los pescadores

han considerado los océanos, lagos y ríos como propiedad comunal. El resultado es el uso excesivo: según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la explotación de las dos terceras partes de todas las reservas de peces es o excesiva o marcada o completa (Trumball, 1994: 8).

Los gobiernos han respondido al problema con una variedad de enfoques. Sus respuestas ofrecen pruebas que apoyan la teoría de Ostrom de que una propiedad comunal puede administrarse a través del otorgamiento de derechos de propiedad o mediante la evolución de restricciones de cumplimiento voluntario. Varias naciones, entre ellas Islandia y Nueva Zelanda, han abordado el problema de la explotación excesiva de la pesca mediante el otorgamiento de derechos de propiedad. Su sistema de cuotas individuales transferibles reparte la pesca que se hace en aguas nacionales entre los pescadores comerciales. Los propietarios de cuotas pueden conservar o vender sus derechos de pesca; y el gobierno establece la cuota total para mantener y conservar el recurso en el tiempo.

El empleo de las cuotas individuales transferibles es muy controvertido, por lo que muchas organizaciones y autoridades gubernamentales buscan mecanismos alternos. En Nueva Inglaterra, Estados Unidos, el gobierno, los pescadores y las empresas pesqueras trabajaron juntos para hacer frente al marcado descenso de la pesca que tuvo lugar entre 1982 y 1989 (Ingrassia, 1991: 1). La importancia de la política es evidente en el caso de la pesca en ese estado. Los programas de gobierno y las políticas de los grupos de interés aceleraron la excesiva explotación de las áreas comunales. En 1977, Estados Unidos prohibió que los barcos pesqueros extranjeros pescaran dentro de la zona exclusiva de 200 millas a partir de la costa, en parte para impedir la pesca excesiva en las aguas de Nueva Inglaterra. Sin embargo, un programa federal de préstamos establecido a finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta

generó un auge en la construcción nacional de barcos y los pescadores se organizaron para cabildear en contra de las cuotas de pesca y los límites de las zonas de pesca. En 1982, el Consejo de Administración de la Industria Pesquera de Nueva Inglaterra cedió a la presión de los pescadores y abandonó el sistema de cuotas y límites. El resultado fue un rápido incremento de la explotación excesiva y la pesca descendió en más de la tercera parte en cuatro años. El descenso permitió a muchos pescadores ver la relación entre su comportamiento individual y su destino colectivo. El vicepresidente de la Asociación de Pesca en Alta Mar del Atlántico, de Newport, Rhode Island, hizo la siguiente observación: “Yo solía oponerme con gran fuerza a limitar el ingreso a las empresas pesqueras, pero he llegado a creer que tenemos que tener algún sistema para asignar racionalmente los recursos de los pescadores como lo hacemos con otros recursos”.

¿Qué pasa cuando no es posible asignar de manera eficiente los insumos pesqueros? En otras palabras, ¿qué pasa cuando los insumos no se prestan para el otorgamiento de derechos de propiedad? Ostrom pronostica que los usuarios llegarán a un acuerdo político que entrañe el cumplimiento y restricción voluntarios. Y existe algo que apoya ese pronóstico: el caso de las “reservas a horcajadas”, bancos de peces que emigran entre aguas nacionales e internacionales. Las reservas a horcajadas representaron aproximadamente la quinta parte de la pesca que se hizo en todo el mundo en este año. La emigración de las reservas entre las aguas nacionales y las internacionales impide que los países declaren su propiedad y otorguen derechos de propiedad a través de las cuotas de pesca, por lo que se han visto obligados a cooperar en la solución del problema. La Organización de las Naciones Unidas ha sido utilizada como un foro para establecer convenios y abordar las cuestiones de monitoreo y cumplimiento, tal como lo pronosticaba la teoría de Ostrom.

La importancia de la obligación al cumplimiento puede verse en un “experimento natural” creado por la caída de la Unión Soviética (Dobbs, 1991: 1). Del total de las reservas de esturión del mundo, 90 por ciento se encuentra en el Mar Caspio, rodeado por Irán y la antigua Unión Soviética. Durante décadas, el gobierno soviético reguló estrictamente la recolección de caviar del desove del esturión. El Ministerio de Pesca, en Moscú, establecía las cuotas para la pesca anual de esturión y éstas eran impuestas por inspectores armados, que mantenían a raya a los pescadores furtivos y los traficantes ilegales. En 1992, el nacimiento de cuatro nuevos estados independientes y dos nuevas regiones autónomas a lo largo de las zonas de desove del esturión, junto con la desaparición de la cadena de mando del Kremlin, provocó un marcado descenso del cumplimiento de las cuotas. El resultado fue un rápido incremento de la pesca de esturión. El director del Instituto de Investigación de Pesca, en Astracán, en la desembocadura del río Volga, comentó: “La autoridad central ha desaparecido. En la actualidad, la gente se las arregla como puede: ‘pesca lo que puedas y no te preocupes por el mañana’. Si se permite que las cosas sigan así, dentro de tres a cinco años, las reservas de esturión se habrán agotado por completo”. En Moscú, el inspector en jefe de la pesca puso énfasis en la importancia de llegar a un acuerdo sobre cómo utilizar los recursos del esturión: “O nos ponemos de acuerdo sobre las reglas para la pesca del esturión o simplemente destruiremos ese recurso en su totalidad. Si pudimos llegar a un acuerdo con Estados Unidos sobre los límites a la producción de misiles nucleares, con toda seguridad podremos lograr un acuerdo con otras repúblicas [ex soviéticas] sobre la pesca del esturión”. Quizás el lector quiera cavilar sobre esta última observación. Sabiendo lo que ya sabe sobre la cooperación, la acción colectiva y los problemas de los terrenos comunales, ¿de verdad es tan fácil llegar a un acuerdo sobre el

esturión entre varios nuevos estados y regiones autónomas como lo es para dos superpotencias firmar un convenio bilateral?

## X.6. CONCLUSIÓN

Los problemas que hemos abordado en este capítulo son, en muchos sentidos, los que enfrentamos en los dos capítulos anteriores. Muy poca cooperación, muy poca acción colectiva, muy pocos bienes públicos, demasiadas externalidades negativas y muy pocas positivas, junto con el uso excesivo de los recursos comunales, son todos dilemas sociales en los que los incentivos individuales se encuentran en conflicto con los resultados socialmente deseables. Los resumimos en el esquema X.2.

### ESQUEMA X.2

<i>Comparación de la acción colectiva, la oferta de bienes públicos, el control de las externalidades y la gobernanza de la propiedad comunal</i>		
<i>Problema</i>	<i>Comportamiento que se debe controlar</i>	<i>Ejemplo de solución</i>
Cooperación	Desviarse	Jugar repetidamente
Acción colectiva	Problema del polizón	Secuelas de las acciones, emprendedores políticos
Oferta de bienes públicos	Falta de contribución	Suministro público
Control de las externalidades	Falta de atención a los efectos externos	Esquemas de impuestos y subsidios
Gobernanza de la propiedad comunal	Exceso de explotación	Régimen de derechos de propiedad, estructura de gobierno

El problema de la cooperación, como lo ejemplificamos mediante el juego del drenado del pantano en el capítulo VIII, es un problema que provoca un enfrentamiento entre los beneficios comunes de la cooperación y los motivos individuales para desertar (puesto que “no cooperar” es la opción individualmente ventajosa, ya sea que el otro coopere o no). El

problema de la acción colectiva es el de la cooperación en gran escala, en la que la deserción consiste en aprovecharse gratuitamente de los esfuerzos de los otros, es decir, el *problema del polizón*. Esto, a su vez, es directamente análogo a “no contribuir” al suministro de un bien público. En esta interpretación, la deserción significa la retención del pago por el bien público, puesto que, si existe su suministro, no se puede evitar que disfruten de él los que no contribuyen. De manera similar, no prestar atención a las externalidades (positivas o negativas) de las acciones propias equivale un poco a no controlar nuestra producción de “males” públicos o a ignorar nuestra producción de bienes públicos; cada uno es una secuela de nuestras acciones por la que no nos hacemos responsables. Finalmente, el uso excesivo de un recurso comunal es “antisocial”, en el sentido de que, al emprender esa acción, omitimos considerar el daño que nuestras acciones causan a otros.

Para cada uno de esos dilemas sociales, se recomienda una variedad de soluciones (en la última columna del esquema X.2 enlistamos una que es representativa) y hay una variedad de experiencias humanas con todas ellas. Muy rara vez las soluciones son ideales, aun aquellas que funcionan tolerablemente bien (si alguna lo fuera, no pasaríamos tanto tiempo escribiendo al respecto). Una cosa es evidente, y vale la pena repetirla una vez más: las soluciones son políticas, tanto en lo que respecta a su recomendación como a su aplicación. Para entender por qué dan resultado o por qué fracasan, el observador debe aceptar las ambiciones y motivos políticos de los actores que toman parte en ellas y los contextos institucionales en los que se hace la representación de dichas ambiciones y motivos. En la última parte de esta obra, abordo el análisis de las instituciones políticas.

## RINCÓN EXPERIMENTAL

### Castigando a los polizones

Los bienes públicos, como hemos visto, son producidos en cantidad subóptima porque los incentivos para que cada individuo contribuya a su producción son débiles. Particularmente en grupos grandes y anónimos, los individuos están tentados a comportarse como “gorriones” o “polizones” de las contribuciones de los demás, ya que pueden disfrutar del bien público producido sin incurrir en los costos.<sup>1</sup> En efecto, si el grupo es lo suficientemente grande y anónimo, su falta de contribución frecuentemente pasará inadvertida. Por supuesto, estos vividores se arriesgan a sufrir algún castigo por su comportamiento antisocial, pero imponerles el castigo es a su vez costoso para el que lo quiera hacer. Así que dicho riesgo a menudo es ignorado por los que planean “gorronear” o “viajar de polizones.” ¿Qué sucedería si, a pesar de los costos, la gente sí castigara el comportamiento “oportunista”?

En un maravilloso experimento, Fehr y Gächter (2000: 980) demuestran que “el oportunismo en general causa fuertes sentimientos negativos entre los que sí contribuyen” y que “hay una amplia disposición para castigar a los polizones incluso si el castigo impone costos y no otorga beneficios materiales para quienes castigan”. Más aún, muestran que el castigo es más severo conforme el gorroneo se desvía más de los niveles de cooperación, de manera que la oportunidad y proclividad para el castigo tendrá el efecto de disminuir el gorroneo.<sup>2</sup>

Su experimento de bienes públicos tiene un tratamiento de no-castigo y uno de castigo. En el primero, la teoría indica que debería haber amplio gorroneo, en posible detrimento de la provisión del bien público. En el tratamiento de castigo, si el costo de castigar es alto, también deberíamos esperar amplio gorroneo. La posibilidad de que exista un castigo, según el argumento, es irrelevante porque ningún potencial polizón esperará que alguien incurra en esta costosa actividad. Por tanto, la expectativa teórica es que los niveles de cooperación y gorroneo deberían ser iguales bajo cualquiera de los tratamientos. Sorprendentemente (al menos desde el punto de vista de la teoría), ¡no lo son!

El experimento de Fehr y Gächter, que se describe más abajo, es muy sutil. Los autores anotan que para interacciones repetidas podría

argumentarse que castigar ahora podría conducir a beneficios materiales futuros —esto es, que alguien podría racionalmente crearse una reputación de estar dispuesto a castigar para inducir cooperación en el largo plazo—. Comenté en el capítulo VIII que un juego iterativo indefinido del dilema del prisionero podría inducir un nivel positivo de cooperación mediante la creación de reputación. Fehr y Gächter, en consecuencia, se encargan de eliminar este incentivo material en su diseño experimental. Hacen esto al considerar tanto un tratamiento de extraños como uno de conocidos. En el primero, cada persona juega un juego de bienes públicos con una persona distinta seleccionada al azar; en el segundo, juega con el mismo grupo de personas.

El diseño hasta ahora tiene cuatro tratamientos —el tratamiento de extraños con y sin oportunidades de castigo y el tratamiento de conocidos con y sin oportunidades de castigo—. En los tratamientos de conocidos, existe la certeza de que un sujeto siempre jugará con los mismos compañeros. En los tratamientos de extraños, la probabilidad de que una persona juegue con alguien con quien jugó en una ronda pasada es menos de 5 por ciento.

En cada ronda del tratamiento sin oportunidades de castigo, se otorgan  $y$  fichas a un jugador y se le pide decidir cuántas,  $g_i$  para cada jugador  $i$ , invertirá en un proyecto público, donde  $0 \leq g_i \leq y$ . Todos los individuos toman la decisión al mismo tiempo, y el pago para la señora  $i$  es  $\pi_i = y - g_i + a \sum_j g_j$ , donde  $0 < a < 1$ . Esto es, en cada periodo, la señora  $i$  paga  $g_i$  fichas de su presupuesto de  $y$  fichas pero recibe de vuelta una proporción  $a$  del total de las contribuciones. En estas circunstancias, es fácil ver que la estrategia dominante de la señora  $i$  es fijar el valor de  $g_i = 0$ , gorroneando sobre las contribuciones de los demás. ¿Por qué? Porque con  $a < 1$  por cada unidad que contribuye a la inversión, sólo recibe un retorno de  $a$ .

Si existe la posibilidad de un castigo, el juego es igual que en el párrafo anterior, pero con un giro. Al final de cada ronda, el experimentador divulga las contribuciones de cada persona. El sujeto  $j$  puede castigar al sujeto  $i$  al asignarle cierto número de puntos de castigo,  $p_j^i$ . Por cada punto de castigo

asignado a  $i$ , su pago,  $\pi_i$ , disminuye en diez por ciento (pero nunca a un número menor que cero). El costo del castigo,  $c(p_j^i)$ , aumenta con  $p_j^i$ . De esta manera, el pago alterado para la señora  $i$  es  $\pi_i^A = \pi_i [1 - (1/10) \sum_{j \neq i} p_j] - c(\sum_{j \neq i} p_j^j)$  —esto es, el pago original menos diez por ciento del número recibido de puntos de castigo y menos el costo que tiene para ella asignar puntos de castigo a los demás.

Las sesiones experimentales se llevan a cabo en un laboratorio de cómputo. Los sujetos interactúan de forma anónima entre ellos, sabiendo que jugarán con las mismas personas durante las múltiples sesiones bajo el tratamiento de compañeros o que jugarán con personas seleccionadas aleatoriamente en cada sesión bajo el tratamiento de extraños. Se asignó un tratamiento a cada persona al azar. Los experimentadores prestaron atención a diferentes niveles de presupuesto inicial ( $y$ ), retornos a las contribuciones ( $a$ ) y costo de castigar ( $c(p_j^i)$ ). Pueden encontrarse estos detalles en el artículo original.

¿Qué se obtuvo? Los resultados son muy dramáticos. Incluso en el tratamiento de extraños, donde no podría haberse desarrollado una reputación, las contribuciones al proyecto público aumentaron drásticamente en los casos donde existía la oportunidad de castigar. Tras recibir un presupuesto de veinte fichas, la contribución promedio en el tratamiento sin castigo fue 3.7, una cantidad considerablemente insignificante. En contraste, bajo el tratamiento con oportunidades de castigo, el nivel promedio de contribuciones era 11.5, más del triple que en el otro tratamiento. Incluso en la última ronda, cuando todos sabían que castigar no podría traer ningún beneficio, la media para donde nunca hubo oportunidades de castigo fue 1.9 fichas y la media para donde sí las hubo fue 12.3. Este resultado refuta con bastante fuerza la hipótesis de que no habría diferencia (en un tratamiento de extraños) entre las condiciones donde se habían dado castigos y las condiciones donde no. (La existencia de oportunidades de castigo en el tratamiento de compañeros también conduce a una mayor contribución que la ausencia de las mismas.) De manera interesante, comparando a los del tratamiento de compañeros con los del

tratamiento de extraños en condiciones donde había sido posible castigar, las contribuciones habían sido siempre altas y se habían mantenido altas. En el tratamiento de compañeros, se llega al nivel de cooperación absoluta, con una contribución promedio de 17.0.

Fehr y Gächter tuvieron el cuidado de eliminar la posibilidad de que castigar rindiera beneficios materiales. Sobre todo en el tratamiento de extraños, donde castigar a alguien una vez no tendría efectos sobre las expectativas de dicha persona en una ronda futura, los castigos (aunque costosos) se implementaron. Los autores concluyen que incluso las personas altamente racionales tienen una vida emocional relevante en la que hay una gran propensión a castigar el comportamiento inapropiado, incluso si quien castiga debe pagar un precio. Así, como señalan, observamos que los conductores se vuelven locos cuando alguien se mete en una fila, los trabajadores muestran rechazo hacia cualquier rompedor, los estudiantes evitan a aquellos vecinos que en una residencia universitaria dejan sucias las áreas comunes, etcétera.

Vale la pena considerar dos cuestiones que resultan de estos experimentos. Primero, ¿por qué las personas están programadas para tener respuestas emocionales que las obligan a castigar, como se describe arriba? ¿Se debe acaso a alguna cuestión evolutiva? La segunda cuestión es, ¿por qué las personas no gorronean para castigar, esto es, no esperan a que otro sea quien castigue a un transgresor? Si el comportamiento del señor  $j$  es molesto para la señora  $i$ , ¿por qué ella no evita los costos de castigar y deja que los señores  $k$ ,  $l$  o  $m$  se encarguen de ello? La respuesta a ambos enigmas podría estar en la noción neurobiológica de que expresar desaprobación hacia quienes nos parece que violan las expectativas de cooperación brinda cierto placer emocional, es decir parte de nuestra identidad es responder a estos impulsos emocionales.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Dibuje un esquema vacío de 2 por 2 como el del esquema X.1 y diseñe un ejemplo original para el tipo de bien correspondiente a cada recuadro; explique por qué se trata de un bien excluible (o no) y de un bien rival (o no). Explique después qué “problemas” surgen del principio de exclusión y del principio de rivalidad (¡o la ausencia de los mismos!).

2. Hasta el año 2009, el sitio web YouTube.com albergaba alrededor de 75 mil millones de videos, sin cobrar el servicio a quienes los subían o los veían y sin tener restricciones respecto del volumen de contenido que almacenaba (salvo algunos límites en cuanto a contenido inapropiado). YouTube gasta cientos de millones de dólares en banda ancha y en costos de infraestructura y mantenimiento, al tiempo que gana dinero sobre todo por medio de la publicidad que aparece en sus páginas. Esta compañía no ha rendido ganancias hasta hoy (Gladwell, 2009).

Con base en las categorías del Esquema X.1, identifique el tipo de bien que YouTube ofrece, explicando cuidadosamente cómo llegó a su conclusión. ¿Es posible obtener ganancias mediante la oferta de este tipo de bien? ¿Podría YouTube ofrecer los mismos servicios de alguna manera distinta para obtener mayores ganancias?

\*3. Cinco patrocinadores de una biblioteca pública consideran la idea de donar tiempo para su recaudación anual de fondos. Cada individuo  $i$  basa su decisión acerca de cuánto tiempo donar,  $x_i$ , en la siguiente función de utilidad:

$$U_i(x) = q^{.25} - 0.25x_i$$

donde  $q = x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5$  (la cantidad total de tiempo que donan los patrocinadores en conjunto) y  $0.25x_i$  es el costo de perder  $x_i$  del tiempo de ocio propio.

a) ¿Cuál es la cantidad socialmente óptima de tiempo donado? Responda sumando las funciones de utilidad de los cinco individuos y

encontrando la  $q$  que maximice esta función.

- b) Ahora considere el caso de un individuo que asume que nadie más donará tiempo. ¿Cuánto tiempo donará este individuo? ¿Está dicha cantidad al nivel socialmente óptimo?
- c) Asuma ahora que cada individuo asume que los otros cuatro donarán 0.8 unidades de tiempo. ¿Donará este individuo más o menos tiempo que antes? ¿Por qué?
- d) ¿Por qué se dona una cantidad subóptima en las partes  $b$  y  $c$ ? Considere el equilibrio entre costos internalizados y beneficios internalizados.
- e) [Por puntos extra] Repita el ejercicio para un caso con diez individuos. ¿Qué proporción de la cantidad socialmente óptima se dona ahora? ¿Qué sugiere esto respecto de las dificultades de proveer bienes cuasi públicos conforme aumenta el número de personas?

4. La solución estándar para la oferta de bienes públicos es quizá la oferta pública (esto es, por parte del Estado). Dicha oferta pública cuando los mercados no pueden proveer bienes públicos, ¿ocurre de manera inmediata y automática? Explique su razonamiento. En caso de que no, describa brevemente algunas formas mediante las cuales se asegura la oferta pública. ¿Qué problemas recurrentes existen en la oferta estatal de bienes públicos?

\*5. Una fábrica en un pequeño pueblo produce un bien cuyos costos marginales son crecientes y están dados por la ecuación  $CM(q) = 12 + q$ , de manera que la producción de la primera unidad, por ejemplo, cuesta 13 dólares, la segunda cuesta 14, etcétera. Esta compañía puede producir máximo 15 unidades y no puede producir fracciones (por ejemplo 1.5 unidades). El precio de mercado para dicho bien es por el momento  $p = \$20$  y el nivel de producción de la compañía no tiene efecto sobre él. Asuma que la dueña de la fábrica maximiza ganancias y su utilidad se mide en dólares. Las ganancias se miden al sumar las diferencias entre el precio y el costo marginal de cada unidad, de manera que la primera unidad produce una ganancia de 7 dólares, la segunda una de 6, y así sucesivamente.

Desafortunadamente, la fábrica es muy ruidosa e interfiere con las consultas de un doctor cuyo consultorio se encuentra muy cerca. De hecho, cada unidad adicional producida en la fábrica implica una pérdida de ganancias de \$2 para el doctor. Al igual que con la dueña de la fábrica, asuma que el bienestar del doctor depende de sus ganancias, que están dadas por  $50 - 2q$ .

- ¿Cuántas unidades del bien producirá la fábrica si ignora la externalidad que impone sobre el doctor en el proceso de generar ganancias? ¿Cuál será entonces la utilidad social agregada (que resulta de la suma de las ganancias del doctor y las de la fábrica)?
- Identifique el nivel de producción preferido socialmente; esto es, el que maximiza la utilidad social agregada.
- Proponga un esquema de impuestos gubernamentales que conduciría al resultado socialmente preferido.

6. Los impuestos y subsidios, la regulación y la reespecificación de los derechos de propiedad son soluciones canónicas al problema de las externalidades. Explique el razonamiento detrás de cada una de estas soluciones y discuta las dificultades relacionadas con su implementación. Provea después un ejemplo de cada una de las soluciones aplicadas a situaciones, reales o hipotéticas, en las que surjan externalidades.

7. Un interesante ejemplo de externalidad positiva son los llamados efectos de red: cada usuario adicional de un bien o servicio aumenta el valor del mismo para otros usuarios. La Bolsa de Valores de Nueva York, los teléfonos (cuando apenas empezaban a ser introducidos) y Facebook son casos ejemplares frecuentemente utilizados. Usando alguno de estos ejemplos o alguno propio, explique por qué los efectos de red caben dentro de la definición de una externalidad. ¿Sufren las redes entonces el problema de subproducción, como es el caso de otras externalidades positivas? ¿En qué etapa de su desarrollo? ¿Cuáles son algunas soluciones para superar estos problemas?

[1](#) Desde luego, existen límites (impuestos políticamente) a las facultades discretionales. Por ejemplo: en la mayoría de las sociedades existen leyes en contra de exprimir el tubo de dentífrico sobre el iPad de otra persona sin el permiso de la misma.

[2](#) De manera alternativa, a un bien rival también se le denomina *bien de oferta única*.

[3](#) Cuando un bien no es rival también se dice que es un *bien de oferta colectiva*.

[4](#) Ello no significa que no haya robos y asaltos. Las bandas de asaltantes pueden ocultarse en, digamos, el bosque Sherwood y hacer incursiones en el territorio del señor feudal. Sin embargo, la presencia de las fuerzas de defensa de éste desalienta la frecuencia e intensidad de los robos debido a que eleva el costo de la actividad de los asaltantes. En consecuencia, los ciudadanos pueden no estar completamente a salvo, pero lo están más que si las fuerzas de defensa del señor feudal no existieran.

[5](#) Los límites tienen que ver con el grado en que la “no rivalidad” de la música se ve comprometida por la multitud. Si la multitud de gente rebasa cierto límite, afectando la calidad del bien, entonces no podemos afirmar que el bien no sea rival. Continuaremos con esta perspectiva en el siguiente ejemplo.

[6](#) El ensayo de Coase apareció por primera vez en 1974 y fue reimpresso en 1988.

[7](#) Habiendo leído apenas un capítulo sobre la cooperación entre múltiples personas, el lector sagaz podría preguntarse si existe alguna alternativa al otorgamiento de derechos monopólicos a un empresario. Es decir, aun cuando hubiera varios muelles y almacenes en un puerto, sus propietarios podrían ponerse de acuerdo para financiar conjuntamente un faro y cubrir sus costos a través del cobro de sus servicios portuarios. Se trata de una posibilidad interesante sobre la que al lector podría gustarle reflexionar ampliamente. Sin embargo, debemos hacer notar que, en un contexto moderno, se considera que ese tipo de cooperación es una violación de las leyes en contra de los monopolios, ya que básicamente entraña la fijación de precios. La exención de las prohibiciones en contra de los monopolios, al igual que la protección del poder del monopolio, es una necesidad política.

[8](#) Un complejo análisis estratégico de la OPEP, en el que se concibe a Arabia Saudita como un miembro dominante que busca mantener su reputación, se encuentra en Alt, Calvert y Humes (1988).

[9](#) Debo señalar al lector que los bienes de suministro público y los bienes públicos, como los he definido, pueden no ser lo mismo. Los primeros pueden ser bienes públicos, como los faros y la defensa nacional. Pero el Estado suministra también muchos otros bienes —como la entrega del correo, por ejemplo— que se asemejan tanto a los bienes privados que con toda seguridad su suministro se podría hacer razonablemente bien en el mercado (de hecho, en Estados Unidos, el suministro de los servicios de mensajería, de la entrega de correo de un día para otro y de la entrega de paquetes, lo hace el sector privado en competencia directa con el Servicio Postal Estadounidense). Los bienes y servicios de suministro público —las actividades en las que se embarca el gobierno— son un reflejo de las ventajas políticas que poseen los grupos de presión en el proceso político, las cuales son suficientes para inducir que el sector público atienda sus intereses. Sin duda alguna, algunos de esos bienes son públicos, pero no todos.

[10](#) Peter Aranson y Peter Ordeshook (1985) hacen esta distinción de manera muy persuasiva en “Public Interest, Private Interest, and the Democratic Polity”.

[11](#) Si, en cambio, estuviésemos analizando la producción de arte y cultura financiada mediante subvenciones del Fondo Nacional para las Artes, la concentración basada en el mérito sería aún más marcada y Nueva York y Los Ángeles se asegurarían la tajada del león del apoyo.

[12](#) Este argumento se detalla en Cohen y Noll (1991).

[13](#) Los faros electrónicos, por ejemplo, emiten una señal electrónica, en lugar de una luz, que sólo reciben las embarcaciones que compran el detector de señales especial. De igual manera, la televisión por cable requiere una caja y un contacto de cable que permiten la exclusión (con lo que se privatiza un bien público). El suministro público de agua puede medirse en cada hogar, lo cual permite cobrar al usuario. También puede hacerse así con las aguas o emanaciones residuales de una empresa (a través del drenaje o las chimeneas), lo que permite fijar el precio del uso que esa empresa hace del medio ambiente como vertedero.

[14](#) Este programa se refiere a lo que en inglés se llama *cap and trade*. Dicha expresión se ha traducido al castellano de diversas maneras de las cuales “tope y canje” parece idónea. Oficialmente se le conoce como “comercio de emisiones” que en realidad es una traducción de la expresión en inglés *emissions trading*. Sin embargo, Shepsle usa la expresión menos oficial *cap and trade* que es más descriptiva de la esencia del programa: otorgar permisos de emisión con un tope (*cap*), los cuales se pueden canjear con otras empresas a través de una compra (*trade*) [Nota del traductor].

[15](#) Para una fuente de información acerca de este tema, véase el blog del economista ambiental Robert Stavins, “An Economic View of the Environment”, disponible en <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/analysis/stavins>; en particular véase la entrada “The Wonderful Politics of Cap-and-Trade” del 29 de mayo de 2009.

[16](#) Charles Plott, diseñador del experimento, lo describe con gran detalle en “Externalities and Corrective Policies in Experimental Markets” (1983).

[17](#) Finalmente, el tope del vendedor llega a ser más alto que el del comprador.

[18](#) Sin la externalidad, el regateo por  $p$  queda delimitado por 15 y 30.

[19](#) El lector no debe creer que estamos siendo injustos en este caso al gravar con el impuesto únicamente al vendedor, dado que parte del impuesto pasará al comprador al negociar el precio de compra final.

[20](#) Queremos hacer notar al lector que, al tomar en consideración las externalidades de las transacciones, esta solución no elimina por completo dichos efectos. Más bien, el daño que hacen las externalidades se compensa con el beneficio que se acumula al permitir que compradores y vendedores obtengan ganancias del intercambio. En general, no buscamos, como cuestión de política pública, que las externalidades negativas sean 0, porque ello significaría desperdiciar los intercambios redituables.

[21](#) Aunque no molestaremos al lector con detalles, en el ejemplo en cuestión del experimento, un impuesto de diez puntos por venta seguiría permitiendo que se consumaran algunas ventas. Sin embargo, su número sería menor que si no existiese el impuesto. Si no hubiésemos estado seguros respecto al daño que provocan las externalidades y hubiésemos supuesto (incorrectamente) que, en lugar de una unidad por persona, el daño fuera de dos unidades por persona, el impuesto (ahora de veinte unidades por venta) habría paralizado el mercado por completo: no habría habido ninguna venta. Como vemos, las conjeturas erróneas sobre la tasa adecuada de impuestos o subsidios pueden hacer que las cosas sean peores que si no hubiera ningún impuesto o subsidio.

[22](#) La historia completa se encuentra narrada en Ackerman y Hassler (1981).

[23](#) Hace varios cientos de años, en Inglaterra y otros lugares hubo movimientos políticos que lograron que se cercaran las tierras comunales, esto es, que se dividieran en parcelas y se

distribuyeran o vendieran a los individuos como propiedad privada. La contrapartida de esa práctica es la venta de bienes de propiedad estatal (privatización) que se da tanto en las economías capitalistas como en las socialistas.

[24](#) El análisis reciente más perspicaz de los “problemas de los recursos compartidos”, de los que éstos son ejemplos, es el de Ostrom (1990). Ostrom ganó el premio Nobel en ciencias económicas en 2009 por este trabajo.

[25](#) Este artículo, ahora clásico, es una lectura obligada para el estudiante interesado.

[1](#) Este problema del “polizón” o del “gorrón” es conocido en inglés como *free-rider problem*. Por oportunismo, gorroneo o viaje de polizón me refiero a *free riding* [Nota del traductor].

[2](#) Un experimento muy relacionado que inspiró a Fehr y Gächter tiene que ver con el problema de los comunes descrito en el texto. Véase Ostrom, Walker y Gardner (1992).

# CUARTA PARTE

## Instituciones

## Capítulo XI. Observaciones generales sobre las instituciones

**E**n la tercera parte me ocupé en buena medida de las circunstancias y condiciones en las que los actores políticos (que pueden ser sólo ciudadanos comunes y corrientes) se embarcan en la cooperación y la acción colectiva con el propósito de resolver problemas relacionados con los bienes públicos, las externalidades y el uso excesivo de la propiedad comunal. No esperaríamos que una comunidad política dedicara muchos esfuerzos a la solución de problemas intermitentes y relativamente sin importancia. Lo más probable es que este tipo de problemas se abordara de una manera *ad hoc*, en ocasiones con éxito, en otras, no. Es improbable que un pequeño pueblo de Mississippi, por ejemplo, dedicara muchas energías o muchos recursos al bien público de quitar la nieve de los pasos, aun cuando el pueblo se paralice por una anormal tormenta de nieve cada veinte años. Es mucho menos probable que una comunidad política aborde los problemas recurrentes y trascendentales de una manera *ad hoc*, en lugar de ello, desarrolla rutinas, métodos normalizados de hacer las cosas mediante organizaciones dotadas de los recursos y autoridad necesarios. Así, la ciudad de Cambridge, Massachusetts, cuenta con el Departamento de Obras Públicas, que tiene la autoridad y un presupuesto anual para la remoción de la nieve. En pocas palabras, las respuestas a los problemas recurrentes son a menudo “institucionalizadas”. La acción colectiva ocurre en la comunidad política porque se han establecido procedimientos normalizados para suministrar a los actores políticos los incentivos adecuados con el propósito

de que emprendan las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar una externalidad.

En los siguientes capítulos centraré mi atención en las instituciones como depositarias de autoridad y recursos para resolver tales problemas. Aunque pongo énfasis en las instituciones “oficiales” —poder ejecutivo, poder legislativo, burocracia, tribunales, etcétera— me apresuro a añadir que ese tipo de instituciones no se encuentra únicamente en la esfera pública. A pesar del hecho de que los politólogos tienden sobre todo a estudiar esas instituciones públicas, la forma de análisis que elaboramos a continuación es aplicable a una amplia gama de organizaciones del sector privado: familias, empresas, iglesias, universidades, organizaciones de beneficencia, sindicatos, etcétera. Cada una es una “comunidad política” por derecho propio e institucionaliza procedimientos para abordar los importantes problemas recurrentes que enfrenta. La institucionalización de la política no sólo se da en la capital de un país, sino también en torno a la mesa de la cena, en la sala de juntas, en la escuela y en el salón de asambleas del sindicato. La política es omnipresente en la sociedad humana y sus aspectos más rutinarios se solucionan mediante instituciones.

La institucionalización de aspectos de la vida política, reservada como señalé antes para los problemas importantes y recurrentes, tiene consecuencias importantes. El desempeño político no es ya una función exclusiva de la “calidad” de los actores políticos. La cooperación en una comunidad política, por ejemplo, no depende ya solamente de que la comunidad tenga al frente a agentes políticos propensos a la cooperación. La acción colectiva tampoco está sujeta a las inclinaciones altruistas o disposiciones caritativas de los ciudadanos. Más bien, aunque “los hombres no son ángeles”, como observó Madison alguna vez, los métodos para llevar a cabo la política pueden tener efectos benéficos. Esto fue observado en el siglo XVIII por el filósofo David Hume (1985), quien notó que las personas

no deben encomendar el futuro gobierno de un Estado exclusivamente a la fortuna, sino que deben diseñar un sistema de leyes [con lo que Hume quiere decir instituciones] que regulen la administración de los asuntos públicos hasta la posteridad. Las regulaciones

sabias en cualquier nación son el legado más valioso que se puede dejar a las eras futuras. En la corte u oficina más pequeña, las formas y los métodos establecidos [instituciones de nuevo] mediante los que se debe conducir todo asunto ejercen un control considerable sobre la depravación natural de la humanidad.

Hume procede a comentar que es común observar en la historia de los gobiernos que “una parte del mismo gobierno puede ser conducida de manera sabia y otra de manera pobre por los mismos hombres, meramente por la diferencia que existe en las formas e instituciones por las que cada parte se rige” (Hume, 1985, Ensayo III).<sup>1</sup> El mensaje de la cuarta parte de este libro, enfatizado por Hume y enfatizado también aquí, es que las instituciones, y no sólo las preferencias individuales, importan en los resultados colectivos.

## **XI.1. UN MARCO PARA ESTUDIAR LAS INSTITUCIONES**

Antes de abordar instituciones específicas, sería útil pensar en esas cuestiones de manera un poco más general. Aunque deseo transmitir en términos generales lo que quiero decir cuando hablamos de las instituciones, no busco estancarme en las definiciones (¡los estudiantes deben guardar sus marcadores de texto a color!). El marco que elaboro consiste en cuatro componentes: división del trabajo y procedimiento regular, especialización del trabajo, jurisdicciones y delegación y vigilancia.

### **XI.1.1. DIVISIÓN DEL TRABAJO Y PROCEDIMIENTO REGULAR**

Las tareas que enfrentan los actores en un marco institucional se prestan a menudo a una estructuración preliminar. Por ejemplo: cualquiera que haya asistido alguna vez a la reunión de un club sabe que sus procedimientos se dividen en cierto número de categorías: informes de la mesa directiva, asuntos pasados, asuntos presentes, etcétera. La junta escolar que busca información sobre la comunidad puede iniciar sus sesiones con una sesión

de “la voz de los ciudadanos”, en la que cualquier residente puede plantear una cuestión relacionada con la escuela y entonces el presidente de la asamblea incluye el tema en la agenda de una reunión subsecuente de la junta. La Cámara de Representantes de Estados Unidos tiene una división del trabajo bien estructurada que se refleja en las diversas categorías de su “calendario”. Se asigna tiempo para que los representantes hagan observaciones sobre temas cercanos y caros a sus electores, las comisiones se reúnan y preparen informes, los debates y las votaciones tengan lugar, se reciba la legislación del Senado y el presidente dé sus discursos.

No hay nada de sorprendente en todo eso. Los actores que se reúnen regularmente en un ámbito institucional desarrollan procedimientos mediante los cuales los diversos asuntos se dividen en unidades manejables, a las cuales después se les da un orden específico. Es evidente que lo hacen para ordenar sus deliberaciones. Los economistas harían la observación de que ese aspecto de la división del trabajo es un aspecto de mejoramiento de la eficiencia de una institución. Sin una regularidad de procedimiento, los asuntos serían más caóticos de lo necesario. La división de los asuntos y su resolución conforme a un guión institucional economiza los costos de tratar los asuntos (o lo que los economistas llaman los *costos de transacción*).

Con todo, también se busca satisfacer otros propósitos mediante esa división del trabajo. Los procedimientos que gobiernan una división del trabajo no sólo regularizan los asuntos oficiales de un grupo, sino que permiten también que cada uno de sus miembros planifique su propia participación. Ello se debe a que un conjunto de procedimientos y una división del trabajo definen un contexto estratégico en el que los individuos pueden pensar en si participan o no, en qué partes de la secuencia habrán de participar y, en fin, cómo habrán de hacerlo exactamente. Además, pueden condicionar esas decisiones a lo que ya haya ocurrido, así como a lo que sigue en la agenda. Las preferencias de un miembro respecto a las nuevas tareas que la organización deba emprender, por ejemplo, bien pueden depender de la manera como la organización resuelve alguna tarea corriente. Así, es necesario despachar los “pendientes” antes de considerar nuevos puntos de partida. Una organización que permitiera la deliberación y

adopción de decisiones sobre un “asunto nuevo” *antes* de haber resuelto los asuntos “pendientes” impediría que sus miembros condicionaran su comportamiento a la resolución de estos últimos. Los miembros tendrían entonces que elaborar juicios con información insuficiente, lo que plantearía la posibilidad de que la cuestión se tuviese que abordar nuevamente (con pérdida de tiempo para los miembros), una vez que la información pertinente estuviese disponible. En este sentido, los procedimientos que comprende una división del trabajo mejoran la estrategia.

Otro propósito al que sirven la división del trabajo y el procedimiento regular es el *empoderamiento* de los miembros de la organización. Los procedimientos confiables y públicos constituyen un freno al comportamiento arbitrario y caprichoso de los líderes de la institución. Estos líderes, como veremos en diversos pasajes de los siguientes capítulos, poseen considerables facultades discrecionales que pueden emplear para sus propios fines. En parte, ello constituye una recompensa a los líderes —un “incentivo selectivo”, en palabras de Mancur Olson— por llevar en los hombros las responsabilidades de la organización. Sin embargo, dicha recompensa se convierte en un cheque en blanco si, a su vez, no se hace responsables a los líderes de observar un mínimo de regularidad en la manera en la que operan los procedimientos oficiales que proporcionan esa regularidad.

Finalmente, debo señalar que una división del trabajo o un conjunto determinado de procedimientos no son eternos. En las constituciones, estatutos, reglas o reglamentos de la mayoría de las instituciones, existen mecanismos para modificar la manera como se llevan a cabo sus asuntos. Dependiendo de si la modificación es permanente o temporal, surgen dos categorías de desviación del procedimiento regular: se puede *enmendar* el procedimiento normal en vigor para que cierto asunto en particular, y todos los subsecuentes de la misma índole, se lleven a cabo de una manera diferente o, bien, se puede *suspender* temporalmente el procedimiento para abordar un asunto específico, después de lo cual se restablece el procedimiento original. La primera categoría representa un cambio

permanente del *statu quo* y se da por sentado que aplica a las reuniones futuras, a menos que se derogue. La segunda es una especie de “atajo” a través del cual se lleva a cabo cierto asunto específico de una manera diferente, pero las reglas que rigen los asuntos futuros de la misma clase vuelven al anterior procedimiento institucional. Las dos cámaras del Congreso han empleado cada una de esas dos técnicas, que ilustramos con un ejemplo específico.

Hasta mediados de la década de los setenta, una moción para cerrar el debate y llevar a cabo la votación sobre un asunto en el Senado de Estados Unidos, llamada *clausura* o *cierre* del debate, requería el apoyo de “dos tercios de los presentes con derecho a voto”. Esta regla empoderó a una minoría de 34 senadores para *filibustear*<sup>2</sup> y, con ello, impedir que la moción se sometiera a votación. (En ocasiones, se requería menos de 34 senadores para sostener un acto de filibusterismo si acaso había menos de cien senadores “presentes y votando”.) En esa época se enmendó el reglamento del Senado —sobre todo para romper el dominio de los senadores sureños, que impedía votar los proyectos de ley sobre los derechos civiles— para que la clausura pudiese ser aprobada por sesenta senadores.<sup>3</sup> El cambio de esa regla se convirtió en parte del reglamento que regiría los futuros asuntos del Senado.

En cambio, la Cámara de Representantes funciona a menudo con la modalidad de *suspensión del reglamento* con el propósito de evitar las complicaciones de procedimiento que le dificultarían llevar a buen término sus asuntos. El reglamento de la cámara está contenido en un volumen bastante grueso y los precedentes e interpretaciones respecto a la manera de aplicarlo comprenden ahora un anaquel de la biblioteca lleno de gruesos volúmenes. Si la cámara realmente tuviera que seguir su reglamento al pie de la letra cada vez que abordase aun el más trivial de los asuntos, le daría a la paralización un significado completamente nuevo y haría que su funcionamiento actual pareciera pulcro y eficiente. Con el propósito de mantener intacto el reglamento —pues realmente existen circunstancias en las que es importante salvar todos los obstáculos de un solo salto— y, no obstante, facilitar la prosecución expedita de los asuntos del pueblo,

siempre es procedente que un miembro del Congreso haga una moción para suspender el reglamento y proceder directamente con la votación sobre el asunto que se esté tratando sin más demora. Una moción combinada tanto para suspender el reglamento como para aprobar el proyecto de ley ante la cámara se aprueba si es apoyada por dos tercios de los presentes con derecho a voto; el procedimiento ordinario para aprobar el proyecto de ley sólo requeriría una mayoría relativa. Así, una mayoría extraordinaria puede acelerar los asuntos pasando temporalmente por encima de los procedimientos normales en funcionamiento, pero esa maniobra sólo tiene éxito en el caso de leyes relativamente incontrovertibles. Además, a diferencia de la enmienda al reglamento, la suspensión es sólo temporal y los procedimientos regresan a la normalidad en las deliberaciones subsecuentes.

### **XI.1.2. ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO**

En una institución, ninguno de sus miembros es una copia perfecta de otro; en lugar de ello, los individuos tienden a poseer diferentes cualidades, intereses y preferencias. Muchas instituciones reflejan ese hecho y hacen un buen uso de él al *especializar el trabajo*. Así, algunos profesores pasan una cantidad desmesurada de tiempo en las aulas, otros, en el laboratorio o la biblioteca. Algunos legisladores se especializan en algún tema específico, otros, en ciertas áreas de la normatividad, mientras que otros se mantienen en la legislación general.<sup>4</sup> Mediante la especialización del trabajo, en el sentido de permitir que sus diferentes miembros hagan cosas distintas de acuerdo con sus diferentes intereses y talento, una institución puede capitalizar la rica dotación de “capital humano” que representan sus miembros.

No todas las instituciones se inclinan por la especialización. Quizá la más importante en Estados Unidos que no aplica la especialización del trabajo sea la Suprema Corte de Justicia.<sup>5</sup> Todos los jueces oyen todos los argumentos orales, asisten a conferencias con sus colegas, redactan

dictámenes, participan en deliberaciones y negociaciones y, en última instancia, firman resoluciones mayoritarias o redactan borradores de resoluciones coincidentes o discrepantes. A diferencia de los legisladores, que sólo participan en un reducido número de comisiones encargadas de áreas especializadas de las políticas públicas y, por ende, dedican la mayor parte de sus energías a esas áreas especiales, los jueces son expertos en lo general.<sup>6</sup>

No es inusual que una institución evolucione de una forma relativamente no especializada a una más especializada. En el mercado, por ejemplo, la producción se inicia a menudo como una actividad artesanal o una industria familiar, en la que el productor elabora todo el producto y se le paga de acuerdo con el número (y la calidad) de las unidades producidas.<sup>7</sup> A ello se le conoce como el método de remuneración *a destajo*, en oposición al *sistema salarial*, en el que la remuneración va de acuerdo con una actividad específica y la cantidad de tiempo invertida en ella. Este último sistema se asocia a menudo con la fabricación en serie, en la que cada trabajador o trabajadora se dedica a una parte específica del proceso de producción en una línea de ensamblaje. Por lo tanto, en la producción en serie, el trabajo se especializa, lo que permite la adquisición de la pericia que hace que el proceso sea más eficiente.

Ese mismo patrón evolutivo se observa en la historia del Congreso de Estados Unidos, así como en la mayoría de las legislaturas estatales del país. Comenzaron como cuerpos relativamente no especializados en los que cada legislador (básicamente como un juez contemporáneo de la Suprema Corte) participaba de forma equitativa en todos y cada uno de los pasos del proceso legislativo en todos los ámbitos de la legislación. Lo anterior fue sin duda alguna cierto en el caso del Congreso estadounidense durante casi toda la década posterior a la adopción de la Constitución. Hacia la época de la guerra de 1812, aproximadamente, el Congreso comenzó a emplear un sistema de especialistas (el sistema de comisiones permanentes), a medida que algunos miembros con diferentes intereses y capacidades deseaban desempeñar una función mayor en algunas áreas de la elaboración de

políticas públicas, mientras cedían influencia en otras en las que no estaban tan interesados.<sup>8</sup>

La gran ventaja de la especialización del trabajo en una institución es que se beneficia de que sus miembros adquieran pericia. Cuando se comparten actividades, otorgando una influencia desmesurada en diferentes áreas a diferentes miembros de la institución, se crean incentivos para los miembros que “aprenden su área” con el desarrollo de conocimiento especializado y la acumulación de información pertinente y actualizada. La especialización posee la posibilidad de hacer que la institución sea más eficiente en cualquier actividad que ejerza.

### **XI.1.3. JURISDICCIONES**

La división jurisdiccional facilita el incentivo para quienes realmente tienen el interés o la capacidad para especializarse en esas actividades. Cada jurisdicción es un conjunto de actividades y los miembros de la institución asignados a una jurisdicción específica se convierten en especialistas jurisdiccionales. Las universidades, empresas y legislaturas son instituciones que manifiestan con mayor claridad esa característica organizativa.

En las universidades, por ejemplo, las áreas del conocimiento se dividen en disciplinas, cada una de las cuales se asigna a la jurisdicción de una facultad o departamento. Los estudiantes de cada facultad se especializan en dominar el conocimiento de la disciplina que ahí se imparte, mientras que los profesores se especializan en la creación de nuevo conocimiento en esa disciplina y su enseñanza a otros.

Exactamente de la misma manera, las corporaciones dividen sus actividades. En realidad, existen métodos alternativos para esto. Por ejemplo: las empresas privadas pueden hacerlo de una manera funcional con diferentes departamentos dedicados a funciones distintas —finanzas, publicidad, producción, distribución, comercialización, investigación y desarrollo, etcétera—; o pueden organizarse conforme a líneas de productos,

en las que la jurisdicción de cada departamento consiste en todas las actividades asociadas con el desarrollo, producción y puesta en el mercado de un producto específico. En cualquiera de los dos casos, se asigna a los miembros de la institución un nicho jurisdiccional cuyas actividades son especializadas.

Las legislaturas también se organizan en jurisdicciones especializadas. El mundo de la política pública se subdivide en jurisdicciones de políticas públicas que vienen a ser responsabilidad de comisiones correspondientes. Los miembros de la Comisión de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, se hacen especialistas en todos los aspectos de los asuntos militares, la materia que define la jurisdicción de su comisión. Los miembros de las comisiones tienden a tener una influencia desmesurada en sus respectivas jurisdicciones, no sólo porque han llegado a ser los miembros más expertos de la legislatura en esa área de la política, sino también porque se les otorga la oportunidad de ejercer diversas formas de poder relacionado con el orden del día, tema que desarrollaremos más en el siguiente capítulo.

Una consecuencia interesante de la división y especialización del trabajo, sistematizada en acuerdos jurisdiccionales, es que los miembros de una institución se llegan a especializar tanto que saben poco acerca de su institución fuera de su propio dominio. Suele suceder que un politólogo de Harvard sabe más sobre lo que está pasando en la Facultad de Ciencia Política de Stanford que sobre lo que ocurre en la Facultad de Química de Harvard. De manera similar, un congresista que participa en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes se mantiene al corriente de los acontecimientos políticos en su propia comisión y quizás en los de la Comisión de Agricultura del Senado, mientras que sabe poco (y le importa menos) lo que está pasando en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes (excepto en los asuntos de comercio agrario).

Al analizar esos rasgos abstractos de las instituciones, afirmo que las organizaciones elaboran sus procedimientos y estructuras de maneras específicas, cuyas características más sobresalientes son la división y la especialización jurisdiccionales. Parte del impulso para hacer las cosas de esa manera proviene del ambiente externo:

- Las empresas privadas cuyas organizaciones internas entrañan costos innecesarios u otras fallas encuentran difícil sobrevivir en la lucha competitiva.
- Las legislaturas que fallan en aprovechar la especialización se encuentran superadas en toda ocasión por las maniobras del poder ejecutivo.
- Las universidades que no fomentan la especialización de su personal docente pierden tanto profesores como estudiantes ante las universidades que sí lo hacen.

Con todo, las presiones externas no son los únicos factores condicionantes. En cierto grado, las instituciones —al menos las autónomas— son el producto de sus miembros y, por ende, también están sujetas a presiones internas. Aunque Stanford no existiera, la universidad de Harvard seguiría estando dispuesta a alentar la especialización de su cuerpo docente, porque así es como su profesorado lo prefiere. Los miembros del Congreso se inclinan por un arreglo organizativo gracias al cual pueden dedicarse a esas áreas de la política que son de capital importancia para sus propios intereses y los de sus electores y tener así una influencia desmesurada en ellas. La configuración institucional resultante, por lo tanto, logra nivelar los requisitos del medio externo con los deseos de los actores internos de las instituciones.

#### **XI.1.4. DELEGAR Y VIGILAR**

Como vemos, la división de las actividades institucionales entre jurisdicciones, con la que se alienta a los participantes a que se especialicen, tiene sus ventajas; pero también tiene sus costos. Si el departamento de investigación y desarrollo de una empresa privada pudiera hacer lo que quisiera en su jurisdicción, no habría garantías de que pondría sus talentos especializados a trabajar en el interés general de su empresa como un todo.

Si el departamento de ciencia política de una universidad pudiera ejercer cualquier actividad que los miembros de su cuerpo docente desearan, algunas tareas de capital importancia de la universidad (la enseñanza de los estudiantes, por ejemplo) podrían resultar deficientes. Si la Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes no tuviese restricciones, sus miembros colmarían sin duda alguna sus propios distritos con instalaciones y contratos militares. En resumen, la delegación de autoridad y recursos a las subdivisiones de especialistas explota las ventajas de la división y especialización del trabajo, pero podría poner en peligro los objetivos colectivos comunes al grupo.

En consecuencia, la *supervisión* de las actividades de las subdivisiones va de la mano con la delegación de las mismas. Las empresas privadas, por ejemplo, instituyen controles financieros para asegurarse de que las subdivisiones dediquen sus recursos a actividades aprobadas por la gerencia general. El decano o decana del cuerpo docente, en parte mediante la asignación de recursos y en parte a través del control de la contratación y los despidos, influye en las tareas que ejercen los miembros del profesorado. Una mayoría política del pleno de la legislatura, mediante el control del nombramiento de miembros de las comisiones, la asignación de áreas políticas a la jurisdicción de éstas y la decisión final sobre toda legislación que aprueben las mismas, impide que éstas ejerzan un orden del día privado a expensas de la institución en su conjunto.

En resumen, la división y especialización del trabajo, asegurada por la creación de subdivisiones con una jurisdicción específica, permite que las instituciones descentralicen sus funciones. Ello, a su vez, facilita la delegación de autoridad y recursos a especialistas que, debido a su influencia desmesurada sobre los sucesos y sus respectivos dominios, tienen también incentivos para desarrollar más su pericia. No obstante, el acto mismo de la delegación de facultades genera un problema de control, en el que los especialistas pueden tener oportunidades de buscar objetivos privados en conflicto con los propósitos públicos de la institución (lo que los teóricos de la organización denominan el *problema del riesgo moral*). Tal vez sea imposible resolver ese problema por completo, pero

normalmente las instituciones establecen mecanismos tanto para supervisar el desempeño de las subdivisiones como para controlar las actitudes opuestas a los objetivos institucionales.<sup>9</sup>

## X.2. CONCLUSIÓN

Esta breve introducción al mundo de las instituciones ha tenido la intención de poner énfasis en que, aunque los arreglos institucionales sean de diferentes magnitudes y formas, existe un conjunto común de consideraciones a través de las cuales es posible analizarlos y comprenderlos. Sin dar una definición formal, he sugerido que una institución consiste en una distribución de actividades, una división de individuos y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tenga jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades. Una institución consiste también en mecanismos de monitoreo y control y de otros incentivos que conectan las actividades específicas de la jurisdicción de los subgrupos con la misión general. He señalado la estructura departamental de las empresas privadas, la división de las universidades en facultades y la estructura de comisiones de las legislaturas como ejemplos prototípicos de esas clases de arreglos institucionales. En realidad, es adecuado pensar en una institución como una estructura de gobierno que permite que la ambición individual y los propósitos de la organización se combinen. Finalmente, he hecho hincapié en el hecho de que las instituciones no son estáticas —cambian en respuesta a su ambiente externo y a las presiones internas— por lo que no nacen completas y difícilmente permanecen inmutables durante mucho tiempo. Siguen la corriente.

<sup>1</sup> Agradezco a Richard Tuck por llamar mi atención hacia dicho fragmento.

<sup>2</sup> El verbo “filibustear” no existe en español, por ejemplo Oliveros (2013) o Resengarten y Cuadra (2002:162). Véase la nota 5 del capítulo I para la traducción al español [Nota del traductor].

<sup>3</sup> El Senado de Estados Unidos a veces alardea de ser “el cuerpo deliberativo más grande del mundo” y algunos defensores de la antigua regla de la clausura creían que facilitaba el debate y la

deliberación al impedir que se llevara a cabo una votación hasta que una mayoría extraordinaria determinara que ya no había nada más que considerar o debatir. Sus detractores, por otra parte, pensaban que la antigua regla de la clausura era simplemente un dispositivo de procedimiento tras el cual una minoría disciplinada podía extraer concesiones a la mayoría o bien vencer por completo los objetivos de la mayoría. Durante la revolución de los derechos civiles, los detractores tenían los votos suficientes para lograr el *coup* de procedimiento descrito en el texto (aunque, de hecho, ¡los sureños filibustearon el debate sobre si se cambiaba o no la regla de clausura!). La Cámara de Representantes había limitado el debate en su reglamento formal un siglo antes, al concluir que no se podía esperar que ningún grupo de políticos que sumara más de cien se mantuviera tranquilo el tiempo suficiente para llevar a cabo una votación a menos que fuera obligado por los procedimientos de la institución.

4 Un bromista (probablemente un miembro de la Cámara de Representantes) preguntó alguna vez: “¿qué tienen en común un senador estadounidense y el río Platte del Norte? Ambos tienen dos kilómetros de ancho y dos centímetros de profundidad”. Debido a que sus electorados son más numerosos y heterogéneos, normalmente los senadores no pueden darse el lujo de especializarse tanto como lo hacen los representantes; más bien se mantienen como legisladores generales (o, como diría el bromista, informados de manera superficial acerca de casi todo).

5 Ésta es una ligera (pero sólo ligera) exageración. Los juristas tienden a desarrollar alguna reputación, debido a su formación previa y sus intereses personales, como expertos en áreas específicas de la ley. Su pericia se refleja en el hecho de que algunos tienden a prestar una atención extraordinaria a ciertas áreas específicas: algunos se centran en los casos de pena capital, otros, en la reglamentación y otros más en las libertades individuales. No obstante, cada juez dedica cierto tiempo a cada caso que se presenta ante la Corte y no está dispuesto a diferirlo ni siquiera a colegas expertos. Que yo sepa, nunca se ha proporcionado una explicación satisfactoria de la carencia de especialización en la Suprema Corte. Sin embargo, para una descripción fascinante acerca de cómo funciona la Suprema Corte como una institución política relativamente no especializada; véase Perry (1991).

6 La falta de especialización de la Suprema Corte podría reflejar una prohibición más profunda en contra del “intercambio de asuntos”. Podría creerse que la administración de la justicia se vería comprometida si es resultado del amiguismo. Agradezco a Jay Hamilton, un lector, esta interpretación.

7 La imagen que comúnmente nos viene a la memoria es la de una industria artesanal decimonónica, como los telares, en la que se pagaba al artesano por cada artículo de tela terminado. Entre las analogías de alta tecnología de finales del siglo XX se encuentra la famosa historia de Steve Jobs y Steve Wozniak, que ensamblaron en su taller la primera máquina de lo que habría de llegar a ser la computadora Apple.

8 La historia de la evolución del sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Representantes y el Senado durante la primera parte del siglo XIX se encuentra narrada en Gamm y Shepsle (1989).

9 Hemos hablado mucho del fenómeno de que un cuerpo gobernante delegue facultades y recursos a sus subdivisiones porque ese formato organizativo es el que domina en el mundo real. Supuestamente, refleja un aumento de la capacidad de una organización para alcanzar sus metas, en comparación con lo que lograría con un formato más centralizado. Debemos hacer notar que la delegación y la descentralización son ejemplos de una relación más general entre el jefe y el agente. No contamos con el espacio para entrar en más detalles; baste decir que, siempre que el que delega (el jefe) selecciona a un delegado (el agente) a quien confía la autoridad y los recursos para cumplir

algún propósito por él, existe un problema de control. Así, el problema que tiene un electorado para controlar a su representante es entre jefe y agente, como lo son los problemas que tienen los seguidores para controlar a sus líderes, los cuerpos docentes para controlar sus facultades, las asambleas para controlar sus comisiones, los ejecutivos para controlar a su gabinete, etcétera; la lista es interminable. En cada ejemplo, alguna forma de vigilancia acompaña la delegación de autoridad.

## Capítulo XII. Legislaturas

**N**uestro orden del día para los siguientes capítulos es más bien ambicioso: debemos comprimir en unas cuantas páginas los análisis de varias instituciones políticas específicas, cada una de las cuales ha preocupado a generaciones de especialistas cuyos estudios han llenado estantes de muchas bibliotecas. De ninguna manera intento reproducir o siquiera competir con la obra de ellos. Mi intención es exponer los desarrollos analíticos de las primeras partes del libro en ámbitos institucionales específicos. En el caso de las legislaturas, el tema de este capítulo, queremos combinar el análisis espacial de las propiedades de funcionamiento de la regla de la mayoría que desarrollamos en la segunda parte<sup>1</sup> con el análisis de la cooperación y la acción colectiva que desarrollamos en la tercera parte,<sup>2</sup> teniendo en mente al mismo tiempo el marco que desarrollamos en el capítulo anterior para el estudio de las instituciones.

### XII.1. COOPERACIÓN ENTRE LEGISLADORES

Una asamblea legislativa electa por el pueblo —el ayuntamiento de la ciudad de Boston, la legislatura del estado de Massachusetts, el Congreso de Estados Unidos, la Asamblea Nacional francesa o el Parlamento Europeo — está compuesta por políticos que abrigan una gran variedad de objetivos. Dado que llegaron a donde están tras ser electos y muchos esperan permanecer en ese lugar o quizás avanzar en su carrera política, los

políticos están profundamente conscientes de a quién deben agradar para lograrlo:

- Debido a que las campañas son proposiciones costosas, la mayoría de los políticos están ansiosos por complacer a quienes pueden suministrarles los recursos para su próxima campaña: “peces gordos” financieros, comités de acción política (PAC), partidarios importantes, contribuyentes menores, funcionarios de su partido, activistas voluntarios, etcétera.
- La campaña más reciente —la que el político acaba de ganar— le proporciona información precisa respecto a las razones que le garantizaron la victoria. En ocasiones, es muy difícil organizar esa miríada de factores, pero el político tiene al menos una buena idea de los grupos de votantes que lo apoyaron y podrían estar dispuestos a hacerlo nuevamente si su desempeño es adecuado.
- Muchos políticos no sólo buscan complacer a quienes contribuyeron a su campaña y a sus votantes, también tienen una agenda propia. Ya sea por buenas o malas razones, para su beneficio particular o el bien público, normalmente los políticos llegan a la legislatura con fines políticos cuya importancia es personal.

Podemos pensar en todas las personas ante las cuales el legislador o legisladora es responsable (incluido el propio legislador) como su *electorado*. Cada uno de los legisladores otorga un peso diferente a sus prioridades personales y a las cosas que desean quienes contribuyeron a su campaña y quienes lo apoyaron. Algunos se consideran como el agente perfecto de otros; han sido electos para pugnar por quienes los enviaron a la legislatura y, por ende, actúan como sus *delegados*. Otros legisladores creen que han sido elegidos por sus conciudadanos para hacer lo que los propios legisladores creen “correcto” y, por lo tanto, actúan como *apoderados*. La mayoría de los legisladores son mezclas de los dos tipos abstractos.

Consecuentemente, una asamblea legislativa consiste en una horda dispar de miembros, cada uno motivado por una combinación de deseos:

buscan complacer a quienes controlan su futuro político y buscan alcanzar metas políticas personales. En general, sus objetivos instrumentales comprenden tratar de garantizar cosas para su electorado, como sea que las definan. La primera premisa, entonces, es que los legisladores llegan a la legislatura con propósitos que los motivan para desear luchar por políticas públicas específicas (el comportamiento instrumental).

La segunda premisa es que, en una democracia representativa, las políticas públicas específicas por las que los representantes desean luchar son heterogéneas (heterogeneidad de preferencias). Afirmamos lo anterior en dos sentidos. Primero, debido a que sus electorados son diferentes, los legisladores dan prioridad a diferentes esferas de la política pública. Un congresista de Cabo Cod estará interesado en la navegación, la pesca, la preservación de las zonas costeras, el desarrollo de los puertos, el turismo y la construcción de barcos. A una congresista de Filadelfia pueden no importarles mucho esas cuestiones y, en lugar de ello, centrará su atención en la reforma de la asistencia social, la política de los derechos civiles, la ayuda a los sistemas escolares de las zonas urbanas deprimidas y los programas de capacitación para el trabajo. Al único representante por Montana en el Congreso probablemente no le interese la preservación de las zonas costeras ni las escuelas de las zonas urbanas deprimidas, sino, más bien, las cuestiones ganaderas, agrícolas y mineras y el uso de las tierras públicas. Como vemos, una asamblea contiene una mezcla de prioridades legislativas.

En segundo término, las asambleas legislativas son también heterogéneas en las opiniones que sostienen sus miembros sobre cualquier cuestión. Aunque una cuestión abordada interese apasionadamente a algunos y a otros no les importe un comino, con toda seguridad habrá conflictos, tanto en el plano filosófico o ideológico en general como en los procedimientos prácticos. Así, aun cuando el interés por la protección del medio ambiente tenga desde una alta prioridad entre quienes cuentan a muchos miembros del Sierra Club entre su electorado hasta una baja prioridad entre quienes tienen en mente otras cosas que requieren su atención, una vez que la protección del medio ambiente entra en la agenda,

surge una amplia gama de preferencias sobre las iniciativas específicas al respecto. Algunos quieren que una influyente agencia de control del medio ambiente supervise y regule las descargas contaminantes. Otros creen que la manera de proceder es con medios más discretos, como los permisos de contaminación comercializables. Otros más creen que se exagera la cuestión, que cualquier remedio que se proponga es peor que la enfermedad y que la mejor manera de servir a los intereses de la república es dejando en paz la cuestión. En el capítulo V presentamos la heterogeneidad de estas preferencias con un modelo espacial en el que la distribución de las curvas de preferencias individuales reflejaba una gama de políticas públicas ideales.

A las dos premisas del comportamiento instrumental de los legisladores y la heterogeneidad de preferencias entre ellos, añado un tercer punto. La diversidad de prioridades y preferencias entre los legisladores es lo suficientemente grande como para que pueda predominar el punto de vista de algún grupo (diversidad). Lo que se puede es alcanzar el consenso legislativo; de eso es de lo que se trata la política legislativa. Cada legislador clama por que se otorgue a su cuestión prioritaria la atención que merece o para asegurarse de que prevalezca su posición en una cuestión determinada, pero ninguno de sus esfuerzos tiene probabilidades de alcanzar el éxito por sus propios méritos. Es necesario reunir apoyo, llegar a acuerdos negociados, consumir tratos y recurrir a promesas y amenazas. En una palabra, los legisladores y legisladoras resueltos a alcanzar sus objetivos deben cooperar.

Como vimos en la tercera parte, la cooperación puede lograrse en cada ocasión por separado, pero los esfuerzos por cooperar se topan a menudo con dificultades insuperables. Por un lado, es común que las partes que cooperan sean suspicaces y, por lo tanto, se cuiden de que no se aprovechen de ellas. Al mismo tiempo, por otro lado, contemplan el pro y el contra de aprovecharse de los otros. Finalmente, detestan tener que desperdiciar recursos para asegurarse el acatamiento en todas y cada una de las veces. Cuando la cooperación puede extenderse a las repeticiones de la misma cuestión en el futuro o a conjuntos de cuestiones diferentes en algún

momento específico, parece que surge una posibilidad más prometedora: “Hoy por ti en este tema y mañana por mí en este otro tema”. Sin embargo, sigue presente el problema de que una parte asegure la cooperación de otra en cierto momento, sólo para rehusarse a corresponder según lo prometido. Los problemas del acatamiento no desaparecen, aun cuando la cooperación se divida en el tiempo y en los asuntos.

La cooperación, en particular en los asuntos recurrentes, se facilita mediante la institucionalización. En realidad, afirmaremos que muchas prácticas institucionales de las legislaturas reflejan los requerimientos para facilitar la cooperación en un medio ambiente de heterogeneidad de preferencias, diversidad y comportamiento instrumental. Ello lleva a dividir y especializar los esfuerzos legislativos, regularizar los procedimientos, separar los temas en jurisdicciones, delegar las formas específicas de poder sobre el orden del día y otras ventajas particulares y supervisar las interacciones que esos acuerdos fomentan para asegurar el acatamiento de los objetivos basados en la cooperación. Todas esas características surgen como parte de una estructura de gobierno basada en la cooperación.

## **XII.2. LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES**

Antes de comprender por qué las asambleas legislativas eligen ciertos métodos para institucionalizar sus prácticas, necesitamos hacer una evaluación más precisa de los problemas subyacentes con los que deben lidiar los legisladores. En el texto hemos presentado muchos de ellos en una forma más bien abstracta; en esta sección los hacemos más concretos.

### **XII.2.1. CICLOS DE MAYORÍAS**

La heterogeneidad y diversidad de preferencias significan, ante todo, que en la legislatura no predomina ningún punto de vista particular sobre la política pública. Cuando no sucede lo anterior —esto es, si una gran proporción de

los miembros de la legislatura tuviera un consenso sobre cómo proceder—entonces el problema que enfrentaría la legislatura sería meramente el de brindar procedimientos expeditos para permitir que la mayoría votara todo su programa y lo pusiera en práctica. No obstante, debido a que normalmente existe heterogeneidad y diversidad de preferencias, ningún programa específico se distingue como la mejor línea de acción. Peor aún, como se hizo evidente en la segunda parte, si las cuestiones son de naturaleza multidimensional (y, sin duda alguna, lo son la mayor parte del tiempo), entonces la heterogeneidad y diversidad significan que no existe equilibrio en la votación mayoritaria. Cualquier *statu quo* puede ser vencido, cualquier política alterna que venza al *statu quo* puede ser vencida, cualquier política que venza a la política que venció al *statu quo* también puede ser vencida y así sucesivamente.

Se requiere un procedimiento para abrirse paso a través de tanta inestabilidad, pero los procedimientos que otorgasen ventajas asimétricas a algunos a expensas de otros no serían tolerados si se extendieran a todas las cuestiones. Si se hace a un lado tal concentración de poder, lo más que un legislador puede esperar es que las prácticas de procedimiento que se instituyan para llevar orden al proceso de la toma de decisiones, le permitan tener cierta influencia sobre las áreas de asuntos que más le interesan. Nuestra legisladora de Filadelfia, por ejemplo, probablemente estaría contenta con canjear su influencia sobre las cuestiones de minería y pesca con los legisladores de Montana y Cabo Cod, respectivamente, a cambio de tener una influencia desproporcionada en la ayuda a los distritos escolares de las zonas urbanas deprimidas.

## **XII.2.2. CONCORDANCIA ENTRE INFLUENCIA E INTERESES**

Las legislaturas son instituciones sumamente igualitarias: cada legislador tiene un voto sobre cualquier cuestión que se presente ante el cuerpo. A diferencia de una consumidora, que tiene un presupuesto en dinero que puede asignar como guste a las categorías de bienes de consumo, a un

legislador no se le da un presupuesto de votos exactamente en el mismo sentido. En lugar de ello, su presupuesto está “marcado”: un voto para cada moción presentada en la asamblea. Es un poco como un consumidor al que se da una serie de billetes de un dólar, cada uno destinado a una categoría diferente de bienes de consumo; no puede acumular los votos en su posesión y emitirlos todos, o una gran parte, por una moción sobre un asunto cercano y caro a su corazón (o al de su electorado). Lo cual es una fuente de frustración, ya que, como lo hicimos notar, la premisa del comportamiento instrumental significa que los legisladores tendrían que concentrar (si pudieran) todos los recursos de que dispusieran en los asuntos de más alta prioridad para ellos.

En principio, la frustración podría aliviarse mediante un sistema de canje de votos. Los votos no se pueden “canjear” literalmente, pero sí las promesas de emitirlos en cierto sentido. Nuestra legisladora por Filadelfia puede prometer a su colega por Montana votar como éste desee sobre un próximo proyecto de ley de minería si él, a su vez, apoya la preferencia de aquélla sobre un próximo proyecto de ley de empleo. Sin embargo, esto tiene al menos dos inconvenientes. Primero, ¿podríamos imaginarnos las complejidades de las negociaciones y teneduría de libros de un sistema de canje de votos aun en la más pequeña de las asambleas? No es lo mismo que pensar en un canje bilateral de votos aislados. El simple costo de organización y mantenimiento de un “mercado” de votos que abarque a 435 personas que los canjean en torno a una miríada de cuestiones deja helada la mente. Segundo, como otros tratos entre políticos, los acuerdos de canje de votos no son contratos obligatorios. Si la legisladora por Filadelfia emite su voto por el proyecto de ley de minería del legislador por Montana, pero éste reniega de su promesa de votar por el proyecto de ley de aquélla, ¿qué puede hacer nuestra legisladora? Sin duda alguna, puede rehusar hacer tratos con él en el futuro, pero no puede demandar en un tribunal el incumplimiento de una obligación contractual. Por estas dos razones, un mercado de votos entraña transacciones de muy alto costo y, por ende, es una manera muy onerosa de hacer que la influencia de los legisladores concuerde con sus intereses.

A veces se ha considerado que los dirigentes de los partidos actúan como intermediarios en las transacciones de canje de votos, poniendo de acuerdo a los legisladores interesados en hacer intercambios y facilitando en general el establecimiento de tratos. El problema con ese punto de vista, en realidad casi con cualquier método marcadamente centralizado de organizar el intercambio, es la carga casi sobrehumana que representa para un líder saber quién desea canjear qué y a cuál precio. Una vez más, lo anterior sólo es concebible en las sociedades pequeñas. Con todo, algunos líderes legislativos, como Lyndon Johnson en el Senado estadounidense en la década de los cincuenta y Robert Byrd en las décadas de los setenta y ochenta, adquirieron una gran reputación por su astucia e intuición respecto a cuáles eran los botones que había que pulsar en cuáles miembros. Pero aun en ese caso, es improbable que todos los tratos que pudieron haberse consumado se hayan cerrado realmente. Los líderes tienen un papel en la solución que sugiero más adelante, pero ese papel no es primordialmente como intermediarios en un mercado de votos.

### **XII.2.3. INFORMACIÓN**

El estribillo de muchos legisladores urbanos de finales del siglo xx, como en el caso de nuestra congresista por Filadelfia, es “más empleos con un salario digno”. Se trata de una respuesta tanto a la desaparición de muchos puestos de trabajo en la mayoría de las ciudades estadounidenses (se desplazan a regiones del país con salarios más bajos o, en general, fuera del país a regiones del mundo con salarios menores) como, en el caso de los que se mantienen, a los salarios, beneficios y posibilidades profesionales poco atractivos vinculados a ellos. Se han propuesto muchas soluciones legislativas a ese grave problema: algunas urgen a establecer un salario mínimo más alto; otras exigen mejores prestaciones —cobertura médica, subsidios para guardería, beneficios de pensión, políticas de permisos para que los padres se ausenten del trabajo para cuidar a sus hijos recién nacidos, etc.—; otras más apoyan programas de capacitación para mejorar la

productividad de los trabajadores; y aun otras abogan por todas esas cosas y más. ¿Cuáles han dado resultado? Se trata de asuntos muy complejos e incluso los legisladores para quienes los problemas son más apremiantes se muestran a menudo muy inseguros sobre cómo responder a esa pregunta.

Si los legisladores votaran de forma directa por los resultados sociales, no existiría ningún problema en absoluto. La legisladora por Filadelfia podría simplemente ofrecer un proyecto de ley que “apoyara” más empleos con mejor salario en las áreas urbanas y, si fuera aprobado, entonces — abracadabra— los efectos del apoyo se harían realidad. Por desgracia, los legisladores no votan directamente por los resultados, sino, más bien, por instrumentos (o políticas públicas) cuyos efectos producen resultados. En consecuencia, para que puedan votar de manera informada, los legisladores deben conocer la relación entre los instrumentos por los que votan y los efectos que desean. En resumen, deben tener información y conocimientos sobre la manera en que funciona el mundo real.

Pocos legisladores —en realidad, pocas personas en general— saben cómo funciona el mundo en muchísimas áreas de la política si no es de una manera superficial. Casi todos los miembros de la legislatura se beneficiarían de información valiosa; la cual, en el peor de los casos, les permitiría eliminar instrumentos de política que representan una diferencia muy pequeña en la solución de los problemas sociales o que incluso empeoran las cosas. Sin embargo, recolectar tal información no es un asunto trivial. El simple hecho de digerir la que producen fuera de la legislatura los especialistas de la industria del conocimiento (académicos, científicos, periodistas, grupos de intereses, etcétera) es una tarea gravosa. En resumen, la información pertinente a las políticas públicas es un bien público y, en la tercera parte, vimos que la oferta de los bienes públicos es escasa. Evidentemente, los arreglos institucionales que proporcionan incentivos a algunos legisladores para producir, evaluar y difundir ese conocimiento, permitirían que los recursos públicos se utilizaran con mayor eficiencia.

## XII.2.4. ACATAMIENTO

La legislatura no es el único mecanismo que existe. La promulgación de políticas públicas es un trabajo conjunto en el que, junto con los legisladores, participan los tribunales, los miembros del poder ejecutivo, los burócratas y otros. Si la legislatura no desarrolla medios para supervisar lo que ocurre después de que un proyecto de ley se convierte en ley, corre el riesgo de que las políticas públicas se ejecuten de una manera diferente de la estipulada en la ley. Es decir, la cooperación no termina con la aprobación exitosa de legislación. Si los legisladores desean tener un efecto en el mundo que los rodea, en particular en los asuntos prioritarios para sus electores, entonces es necesario que atiendan a la ejecución de las políticas tanto como a su diseño. Pero simplemente no es práctico que los 435 representantes y los cien senadores vayan a esta o aquella agencia al otro extremo de la Avenida Pensilvania para asegurarse de que la burocracia del poder ejecutivo lleva a cabo su adecuada ejecución. El acatamiento no “ocurrirá simplemente” y, como la producción y difusión de información confiable en la etapa de la formulación de las políticas públicas, la necesidad de vigilar la burocracia del ejecutivo no es más que una extensión de la cooperación que, en primer lugar, produjo la legislación. También se debe institucionalizar.

Sugerimos que la política legislativa, que refleja la diversidad y heterogeneidad de las preferencias de los representantes, requiere varias formas de cooperación que por lo general son difíciles de establecer o elaborar. El hecho de que las mayorías sean cíclicas respecto a sus preferencias significa que, para romper la indeterminación sobre las políticas públicas, es necesario instituir una regularidad en los procedimientos que produzca la conclusión de los asuntos legislativos. Hacer eso, no obstante, significa correr el riesgo de otorgar ventajas a algunos a expensas de otros, a menos que sea posible, por un lado, controlar las ventajas asimétricas y, por el otro, subdividirlas y distribuir las de manera amplia. Con esto se relaciona el hecho de que los representantes no se interesan de manera uniforme en todos los asuntos que se presentan ante

la legislatura, puesto que normalmente existe una heterogeneidad entre sus electorados respectivos. Sin embargo, cada uno está dotado con un voto para todo asunto que se someta a votación. Esta asimetría entre los intereses y la influencia proporciona un marco en el que el intercambio puede generar ganancias a fin de mejorar la concordancia entre unos y otros. Por último, una parte esencial de la cooperación, que se requiere para lograr cualquier cosa en una asamblea legislativa, es la generación de información y la supervisión de los resultados en todo el sistema político. Para producir esos bienes públicos, es necesario convenir adecuadamente los incentivos.

Las instituciones legislativas surgen y evolucionan como respuesta a esos problemas. También responden a otros, como las urgencias en tiempos de guerra o las crisis ambientales. Pero los que describimos en los párrafos anteriores son los problemas más duraderos que propician soluciones institucionales. Además, dichas soluciones no son respuestas estáticas únicas, porque los problemas cambian de cuando en cuando y porque las soluciones no siempre son las mejores. Sin duda alguna, en la vida institucional, hay aprendizaje y adaptación a los cambios del medio ambiente de la política. Finalmente, sería negligentes si no mencionara que las instituciones también incorporan el conflicto: las legislaturas no son sólo foros en los que ciertos equipos de espíritus afines tratan de resolver problemas comunes; son, asimismo, campos de batalla en los que se determina el uso de la autoridad pública (y, en realidad, en su plano más ideológico, si se debe o no hacer uso de ella).

### **XII.3. ESTRUCTURA Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVOS**

Una vez establecido el marco, ya puedo aplicar a las legislaturas nuestro método para analizar la política institucional. Doy por sentado de principio a fin que la legislatura consiste en  $n$  legisladores (donde  $n = 435$  en el caso de la Cámara de Representantes de Estados Unidos,  $n = 100$  en su Senado,  $n = 650$  en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, etcétera). Como premisas de trabajo, sostengo que los legisladores actúan instrumentalmente

en la búsqueda de políticas públicas que satisfagan a varios de sus electores, que sus preferencias sobre las opciones políticas son heterogéneas y que la preferencia de un legislador no es lo suficientemente numerosa en la legislatura como para ser decisiva. Finalmente, doy por sentado que es posible representar las políticas legislativas mediante una formulación espacial en la que cada dimensión refleja un aspecto de la política pública importante por lo menos para algunos legisladores. Con esas características como telón de fondo, argumento que los legisladores seleccionan una división y una especialización del trabajo, un procedimiento regular, un arreglo jurisdiccional y una tecnología de delegación y monitoreo con el propósito de facilitar la cooperación y otras ganancias del intercambio. Después de demostrar mis afirmaciones, pasaré a analizar los estratos adicionales del detalle institucional que constituyen las características de funcionamiento de las legislaturas reales.

### **XII.3.1. DIVISIÓN JURISDICCIONAL Y ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO**

Todos los elementos de nuestro modelo de legislatura institucionalizada concuerdan, casi a la perfección, así que la decisión de por dónde empezar el análisis es un poco arbitraria. Quizá lo mejor sea comenzar por el espacio político. Las dimensiones de ese espacio constituyen los parámetros de la política pública, mismos que la legislatura puede definir y redefinir a través de la legislación. Al votar por un mayor gasto para el ejército que en el pasado, por ejemplo, la legislatura desplaza un parámetro de la política de defensa de un marco menos beligerante a uno más beligerante. Al otorgar una autoridad normativa ampliamente intervencionista a la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la legislatura se desplaza de un parámetro para la política regulatoria más moderado a uno más activista. Existen muchas dimensiones de la política pública en las que la legislatura hace uso de su voluntad. Dimos por supuesto que los legisladores tienen preferencias políticas en esas diversas dimensiones (aunque un legislador cualquiera sólo puede preocuparse apasionadamente por un pequeño subconjunto de ellas):

algunos prefieren políticas de defensa beligerantes, mientras que otros son más conciliadores. Unos quieren una política de protección ambiental previsoras, mientras que otros quieren menos intervención pública, etcétera.

Supongamos, para los propósitos de nuestra argumentación, que podemos describir las políticas públicas en términos de algún conjunto específico de  $m$  dimensiones de la política,  $D = \{d_1, d_2, \dots, d_m\}$ . Ahora, agrupemos esas  $m$  dimensiones en un conjunto de jurisdicciones. Un *arreglo jurisdiccional*,  $J$ , es un conjunto de esos grupos:  $J = \{J_1, J_2, \dots, J_t\}$ . Es decir, hay  $t$  jurisdicciones, cada una de las cuales comprende un número relativamente pequeño de dimensiones de la política pública. Damos por sentado que cada dimensión de la política en  $D$  está exactamente en una de las jurisdicciones en  $J$ , de tal suerte que el arreglo jurisdiccional separa  $D$  en una colección de agrupamientos mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivos. Por ejemplo: si  $D = \{d_1, d_2, d_3, d_4, d_5\}$ , entonces uno de los arreglos jurisdiccionales posibles es poner las dos primeras dimensiones en una jurisdicción, la tercera dimensión en una segunda jurisdicción y las dos últimas dimensiones en una tercera jurisdicción:  $J = \{J_1, J_2, J_3\}$ , donde  $J_1 = \{d_1, d_2\}$ ,  $J_2 = \{d_3\}$  y  $J_3 = \{d_4, d_5\}$ .

Hagamos ahora lo mismo con los miembros de la legislatura,  $N = \{1, 2, \dots, n\}$ , agrupando los  $n$  miembros en comisiones exactamente iguales en número al número de jurisdicciones. Llamemos  $C = \{C_1, C_2, \dots, C_t\}$  a un *sistema de comisiones*, en el que cada miembro de  $N$  está en una sola comisión.<sup>3</sup> Por último, relacionemos  $C$  con  $J$ , asignando a cada comisión una de las  $t$  jurisdicciones de la política. Así,  $J_1$ , que consiste en, digamos, las diversas dimensiones de la política relacionadas con la agricultura, se podría asignar a  $C_1$ , con lo que identificamos a los legisladores de ese grupo como miembros de la Comisión de Agricultura.

De esta manera, hemos caracterizado una división jurisdiccional y una especialización del trabajo en un marco legislativo. La tarea de elaboración de políticas de la legislatura se divide en responsabilidades jurisdiccionales. El trabajo legislativo se especializa mediante la distribución de sus

miembros en comisiones, a cada una de las cuales se le asigna una de las jurisdicciones especializadas.

Ocultos bajo toda esa notación, se encuentran dos procesos políticos de capital importancia. El primero se refiere a la asignación de asuntos a las comisiones. En muchos casos, quizás en la mayoría, el tema de los asuntos cae de manera inequívoca en la jurisdicción de una u otra comisión. Sin embargo, a menudo se presentan asuntos nuevos que no se adaptan exactamente a ninguna jurisdicción. Algunos, como el asunto del suministro de energía que surgió durante la década de los setenta, tienen tantas facetas que se distribuyen en las jurisdicciones de muchas comisiones. Así, la Comisión de Comercio de la Cámara de Representantes tenía jurisdicción sobre la regulación de los precios de la energía; la Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas hacía frente a las implicaciones militares; la de Medios y Arbitrios se abocaba a los aspectos de la energía relacionados con los impuestos; la Comisión de Ciencia y Tecnología reclamaba jurisdicción sobre la investigación de la energía; la de Agricultura abordaba las cuestiones de la conversión de granos en energía; y otras varias comisiones también reclamaron tener jurisdicción sobre este asunto que parecía una serpiente de mil cabezas. Otros asuntos, como el de la regulación de los productos del tabaco, caen en el área gris reclamada por diferentes comisiones; en este caso, la de Comercio, con su reclamo tradicional sobre los asuntos relacionados con la salud, luchó contra la Comisión de Agricultura, cuyo dominio tradicional incluye cosechas como el tabaco, por la jurisdicción sobre el asunto. Las batallas territoriales entre las comisiones del Congreso de Estados Unidos son notorias.<sup>4</sup> Ésas, que a menudo se extienden durante muchos años, abarcan la presidencia de las comisiones, la presidencia de los parlamentarios, el liderazgo político de la cámara y, de cuando en cuando, las comisiones especiales nombradas para reestructurar la jurisdicción de las comisiones. En general, el conflicto por las jurisdicciones es la materia prima de la política, puesto que, como lo veremos, las comisiones con jurisdicción sobre ciertos asuntos tienen una influencia significativa en su resolución.

El segundo proceso político oculto bajo nuestra abstracta descripción de las instituciones legislativas es el de la asignación de comisiones, es decir la designación de miembros para las comisiones. El proceso que determina quién va a cuál comisión es importante porque determina qué miembros tendrán una influencia extraordinaria sobre los asuntos que caen en la jurisdicción de cada una. En la mayoría de las legislaturas, ese proceso se lleva a cabo en los partidos políticos. Cada partido tiene cierto número de puestos por comisión con los cuales trabaja y que asigna a los miembros nuevos y a los que han sido reelectos (típicamente, estos últimos retienen la asignación que tenían en la comisión en el periodo de la legislatura que acaba de terminar). Es un proceso político con una gran carga, en particular para los recién llegados, y con repercusiones importantes para la elaboración de políticas públicas en el nuevo periodo de la legislatura.<sup>5</sup>

### **XII.3.2. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL**

A fin de otorgar un significado operativo a la división y la especialización del trabajo antes descritas, es necesario asignar formas de autoridad específicas a las comisiones en sus respectivas jurisdicciones. Si las comisiones no tuvieran autoridad, o si lo que hicieran tuviese poco efecto en las políticas públicas que finalmente seleccionase la legislatura o en los resultados del sistema político en general, entonces casi lo único que un miembro de una comisión podría hacer sería anotar su membresía en su currículum, junto con su membresía en otros clubes y sociedades honorarias.<sup>6</sup> Sin embargo, las comisiones del Congreso de Estados Unidos cuentan con facultades considerables, algunas de las cuales describí brevemente en el capítulo V.

Es necesario decir, para empezar, que la legislatura en su conjunto es la que crea la jurisdicción y autoridad de las comisiones, como casi todos los otros aspectos de estructura y procedimiento legislativos.<sup>7</sup> En el Congreso de Estados Unidos, la Cámara de Representantes y el Senado otorgaron a sus subdivisiones esas facultades y pueden quitárselas. Desde este punto de

vista, se puede pensar en las comisiones como agentes del cuerpo legislativo en su conjunto en los que se delega provisionalmente una facultad específica de su jurisdicción. ¿En qué consiste la delegación? Describo la autoridad de las comisiones como la facultad de custodio de la agenda, la facultad de proponer, el poder de negociación entre cámaras y la supervisión.

En todas las dimensiones de la política pública que corresponden a la jurisdicción de una comisión, existe siempre alguna política de *statu quo* en vigor. Puede ocurrir que el asunto sea nuevo, en cuyo caso la política prevaleciente es “no hacer nada”. En otros asuntos, existen leyes bien establecidas que mantienen ocupados a ciertos grupos de burócratas y otros funcionarios gubernamentales en ponerlas en ejecución y administrarlas. En cualquier momento, en cualquiera de esas dimensiones, una comisión puede decidir “abrir las puertas”, al proponer una nueva legislación para modificar el *statu quo* en vigor. Aunque es una ligera exageración, se puede decir que, en muchas legislaturas, las comisiones poseen autoridad exclusiva de custodio de la agenda en su jurisdicción. Lo anterior quiere decir que es prácticamente imposible que el pleno de la legislatura considere hacer modificaciones al *statu quo* en la jurisdicción de una comisión, a menos que la comisión consienta en ello abriendo las puertas a cambios en la agenda. Así, la comisión monopoliza el orden del día al actuar como un real cancerbero. Por ello se dice que dicha comisión tiene poder de agenda monopólico en su jurisdicción.

El monopolio de una comisión sobre la agenda debe ser visto como provisional. Es una decisión que depende de la legislatura a la que pertenece la comisión, pero ésta puede revisar su decisión en cualquier momento. Éste es el “garrote detrás de la puerta” de la legislatura a la que pertenece la comisión. Al ejercer el control sobre el orden del día, una comisión siempre corre el riesgo de inducir a su legislatura a revisar su autoridad de agenda. Un segundo mecanismo mediante el cual la legislatura puede disciplinar a una comisión es la *petición de liberación*.<sup>8</sup> Éste es un procedimiento temporal mediante el cual la legislatura, con base en una

petición firmada por la mayoría de sus miembros, retira una iniciativa en particular a una comisión para que sea discutida directamente en el pleno.

La facultad de proponer de una comisión se relaciona estrechamente con la de guardián o custodio del orden del día. Normalmente, cualquier miembro de la legislatura puede presentar un proyecto de ley para cambiar el *statu quo* en algún ámbito de la política. No obstante, de manera casi automática, el proyecto de ley se asigna a la comisión correspondiente a la jurisdicción y, casi siempre, languidece en ella. En un año típico, en la Cámara de Representantes se presentan casi quince mil proyectos de ley, pero menos de mil reciben la atención de la comisión adecuada correspondiente a la jurisdicción. En efecto, aun cuando cualquier miembro tiene derecho a hacer propuestas, la facultad real de proponer es inherente a las mayorías en las comisiones. En consecuencia, son estas últimas las que deciden no solamente si abren o no el orden del día sino también qué propuesta pasa por la agenda. Como vemos, son amas de su dominio jurisdiccional y ponen la mesa, por así decirlo, para el pleno de la cámara.<sup>9</sup>

Finalmente, una comisión tiene responsabilidades para negociar con la otra cámara y para llevar a cabo la supervisión, lo que denominamos *autoridad posterior a los hechos* o poderes *ex post*. Debido a que muchas legislaturas son bicamerales —el Congreso de Estados Unidos, por ejemplo, tiene una Cámara de Representantes y un Senado— una vez que una cámara aprueba un proyecto de ley, debe transmitirlo para su consideración a la otra. Si la otra aprueba un proyecto de ley diferente al aprobado por la primera cámara y ésta rehúsa aceptar los cambios hechos, entonces, normalmente, ambas cámaras convocan una *conferencia*, en la que los representantes de cada una (llamados *miembros de la conferencia*) se reúnen para negociar un acuerdo. En la gran mayoría de los casos, los miembros de la conferencia se eligen de entre las comisiones que originalmente tenían jurisdicción sobre el proyecto de ley. Por ejemplo: en el Congreso de la década de los ochenta, de los 1 388 miembros de la Cámara de Representantes que actuaron como miembros de la conferencia en el caso de varios proyectos de ley durante ese periodo, sólo siete no pertenecían a la comisión original; de manera similar, en el Senado, en sólo

siete de 1 180 ocasiones no se nombró a los miembros de las conferencias de la comisión “apropiada”.<sup>10</sup> La facultad realmente efectiva de una comisión para representar a su cámara en las reuniones de la conferencia de comisiones le da cierta “autoridad posterior a los hechos”, lo que más adelante llamaremos sus “poderes *ex post*”.<sup>11</sup> Esto complementa la “autoridad anterior a los hechos” que ya hemos mencionado, como su poder de agenda y su facultad para proponer, lo que más adelante llamaremos su “poderes *ex ante*”.

Una segunda manifestación de la autoridad *ex post* de las comisiones consiste en la primacía que tienen en la *supervisión legislativa* de la ejecución de la política por la burocracia del poder ejecutivo. Nos extenderemos más al respecto en el próximo capítulo. Por lo pronto, baste decir que, aun después de que un proyecto de ley se convierte en ley, no siempre (en realidad muy pocas veces) entra en vigor de inmediato. Los agentes del poder ejecutivo —burócratas de carrera, comisionados de las agencias reguladoras y políticos designados por el Poder Ejecutivo— marchan a su propio ritmo; a menos que los actores legislativos les quemén los pies, pueden no hacer precisamente lo que la ley requiere (sobre todo porque a menudo las leyes son vagas y ambiguas). Ante esa posibilidad, la Ley de Reorganización Legislativa de 1946, que reformó y redefinió la manera como la Cámara de Representantes y el Senado han llevado sus asuntos a lo largo de la mayor parte del periodo posterior a la guerra, ordena a las comisiones del Congreso mantenerse “continuamente vigilantes” sobre la manera como se pone en vigor y administra la legislación. Las comisiones de jurisdicción desempeñan esa función posterior a los hechos mediante la asignación de personal y recursos de cada comisión para seguir la huella de lo que haga el Ejecutivo y, de cuando en cuando, para sostener audiencias de monitoreo en las que se hace un minucioso escrutinio de ciertas políticas públicas y programas en particular. Previendo esa supervisión y a sabiendas de las desgracias que una comisión del Congreso puede causar a un funcionario del poder ejecutivo si se descubre que se desvió de lo que los legisladores quieren, los funcionarios muestran mucho interés en mantener contentos a sus “amos” del Congreso. Ello, a su vez, da

a las comisiones del Congreso una fuente adicional de influencia sobre la política correspondiente a su jurisdicción.

## Caso XII.1

### Donativos de campaña\*

He argumentado que las comisiones son instituciones poderosas de las legislaturas debido a su facultad propositiva, su poder de custodia, su poder de negociación entre cámaras y su facultad de vigilancia. La manera como los grupos de presión distribuyen su contribución a las campañas nos ofrece pruebas de la influencia de las comisiones.

Los grupos de presión contribuyen a menudo con dinero a las campañas legislativas en un intento por influir en los resultados de la legislatura. Al ejecutivo bancario Charles H. Keating, hijo, enjuiciado por su papel en la crisis del ahorro y la deuda en la década de los ochenta, se le preguntó acerca de los 1.4 millones de dólares que dio como donativos de campaña a cinco senadores, todos miembros de la Comisión Bancaria del Senado, a quienes se llegó a conocer como “los Cinco de Keating”. Éste respondió:

Una interrogante, entre las muchas planteadas en las últimas semanas, tenía que ver con el hecho de si mi apoyo financiero había influido de algún modo a varios personajes políticos para hacer suya mi causa. Quiero decir de la manera más contundente que pueda: ¡Eso espero, por supuesto!

(Citado en Adams, 1990: 254)<sup>\*\*</sup>

Dando por sentado que los grupos de intereses son racionales y que su meta principal es tener algún efecto en la legislación que les interesa, esperaríamos que dichos grupos distribuyeran sus contribuciones entre los legisladores con mayor peso. Por lo que, ¿a quién asignan su dinero los grupos de interés? Basándonos en los materiales de este capítulo, no debería sorprendernos la

respuesta: a los legisladores que participan en las comisiones que tienen jurisdicción sobre estos grupos. Los bancos dan a los miembros de las comisiones bancarias; los productores de alimentos y tabaco a los que pertenecen a las comisiones de agricultura; los doctores y las compañías de seguros a los que laboran en las comisiones relacionadas con la salud. El poder de los presidentes de las comisiones también se hace evidente en la asignación de los donativos de campaña: de los legisladores que pertenecen a las comisiones pertinentes a un grupo de interés en particular, los presidentes de las comisiones son quienes reciben la mayor proporción de los donativos de campaña.<sup>\*\*\*</sup>

### XII.3.3. MONITOREO Y CONTROL

Como ya debería ser evidente, las comisiones son jugadores trascendentales en sus jurisdicciones políticas respectivas. Si no hay control sobre ellas, fácilmente pueden aprovecharse de sus facultades. En efecto, *ex ante*, ¿qué impide que las comisiones exploten el control sobre el orden del día que viene con su facultad de custodia de la agenda? Y *ex post*, ¿qué impide que exploten sus facultades de negociación e inspección a la legislación? Para responder a estas preguntas, tenemos que ver qué significa “aprovecharse”, lo cual nos exige pensar sobre qué legisladores llegan a ser miembros de cuáles comisiones.

Para que lo anterior sea claro, suponga que la jurisdicción de una comisión fuera unidimensional. En la legislatura en su conjunto, la política que prefiere una mayoría en esa jurisdicción es, de acuerdo con el teorema de Black, que vimos en el capítulo V, la política que más prefiere el *legislador mediano*,  $x_m$ . Además, la política que más prefiere la comisión es la política que prefiere en primer lugar el *miembro mediano de la comisión*,  $x_c$ . Sólo sería accidental el que esos dos puntos ideales coincidieran (aunque

los accidentes ocurren, como pronto veremos). Por lo tanto, la comisión quiere jalar la política hacia  $x_c$ , mientras que la legislatura en su conjunto quiere jalar la política hacia  $x_m$ . Esta tensión es la que enfrenta a la legislatura con la comisión, al principal con el agente, al delegante con el delegado.

Según nuestro análisis del capítulo V, la forma que adopte la tensión depende en parte del orden a lo largo de la dimensión de la política de la mediana de la comisión y la mediana de la legislatura en comparación con el *statu quo*,  $x^0$ . Si  $x^0$  se encuentra entre las dos medianas, en cuyo caso la comisión y la cámara querrán desplazar la política en direcciones opuestas, la tensión la causa la comisión, que se rehúsa a abrir el orden del día (por supuesto, si tontamente lo abrieron, cualquier propuesta que hubieran hecho para mejorar su suerte sería rechazada en la votación o, para empeorar las cosas, enmendada en una dirección lejana a la mediana de la comisión). Si  $x_m$  se encuentra entre la mediana de la comisión  $m$  y el *statu quo* o si  $x_c$  se encuentra entre la mediana de la cámara y el *statu quo*, entonces es posible que tanto la comisión como la cámara mejoren su respectiva suerte, dependiendo de la manera en que el pleno de la cámara maneje los proyectos de ley de la comisión (véanse los detalles en el análisis del capítulo V). Sin embargo, en cualquiera de estos dos casos, la tensión no desaparece, aun en las mejores circunstancias, y empeora cuanto mayor sea la distancia entre  $x_c$  y  $x_m$ .

Existen básicamente dos maneras “ordinarias” en las que el pleno de la cámara mantiene bajo control las comisiones, reduciendo con ello su frustración por los potenciales abusos de autoridad de estas últimas: la asignación de comisiones y la enmienda de las reglas de control.<sup>12</sup>

En cuanto a la asignación de las comisiones, la cuestión clave es el grado en que una comisión es representativa de la cámara en su conjunto. Se puede pensar en las comisiones representativas como “legislaturas en pequeño”. Lo más probable es que, en ellas, las mayorías se comporten de acuerdo con las mayorías de la cámara de la que fueron nombradas. Las comisiones no representativas, por otra parte, tienen una composición

significativamente diferente a la de la cámara en su conjunto. En esas situaciones, su distribución de preferencias es muy diferente a la de la legislatura en su conjunto. Si la jurisdicción de una comisión consiste en una dimensión política, por ejemplo, las diferencias entre los dos tipos de comisión se captan mediante la distancia entre el punto ideal mediano de la comisión,  $x_c$ , y el legislador mediano de toda la legislatura,  $x_m$ . Hablando en términos generales, las comisiones representativas se asocian con ligeras desviaciones entre los dos puntos, mientras que las desviaciones son mayores en el caso de las comisiones no representativas.

Uno podría preguntarse por qué la legislatura no se asegura la receptividad de las comisiones a las preferencias de la cámara, nombrando únicamente comisiones representativas. De esa manera, se argumenta, la legislatura obtendría el beneficio de un pequeño grupo especializado jurisdiccionalmente que produjera bienes públicos como información y monitoreo del poder ejecutivo, sin tener que correr el riesgo del abuso dada su desigual autoridad.

La razón por la que las legislaturas no suelen hacer eso se desprende de nuestra premisa de la heterogeneidad de preferencias. Muchas jurisdicciones de las comisiones consisten en áreas políticas de interés para conjuntos relativamente reducidos de legisladores. Los congresistas y las congresistas de los distritos costeros, por ejemplo, y prácticamente nadie más, otorgan prioridad a la jurisdicción de la Comisión sobre Marina Mercante y Pesca. Menos de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Representantes mataría por estar en la Comisión de Agricultura; lo mismo que en la Comisión Bancaria y de Vivienda. Esas comisiones tienen que ver con problemas y cuestiones de gran importancia para los distritos rurales y urbanos, respectivamente, cuyos representantes constituyen proporciones relativamente reducidas de toda la cámara. Quienes buscan un asiento en la Comisión del Servicio Civil y de Correos son, sobre todo, los legisladores de los suburbios de Maryland y Virginia de Washington, D.C., debido a que muchísimos de sus electores son empleados del gobierno federal. Esas comisiones contrastan con la de Adquisiciones, la de Medios y Arbitrios, la de los Servicios de las Fuerzas Armadas y la del Presupuesto,

las cuales abordan asuntos de importancia general respecto a los impuestos, el gasto, el presupuesto y la defensa. Casi todos los distritos y estados se ven afectados por sus decisiones; casi todos los miembros de la Cámara de Representantes o del Senado serían felices de trabajar en una u otra de esas comisiones.

A la mayoría de los miembros de la legislatura no le preocupa lo que ocurre en muchas de las comisiones especializadas mencionadas en la primera parte del párrafo anterior, pero a la mayoría le preocupa profundamente las decisiones que adoptan las comisiones más generales mencionadas hacia el final de dicho párrafo. Así, se esperaría un arreglo en el que:

- se permitiera a los legisladores fluir libremente a la comisión especializada a la que otorgan prioridad, aun cuando las comisiones así formadas parecieran no representativas para un observador externo; aunque
- la legislatura en su conjunto supervisara con mayor cuidado la composición de las comisiones generales e hiciera un mayor esfuerzo por hacerlas representativas.

Las pruebas provenientes de la Cámara de Representantes son congruentes con esa expectativa: en promedio, la diferencia  $\bar{x}_m - x_c^{1/2}$  es mayor en el caso de las comisiones especializadas que en el de las generales.<sup>13</sup> Aunque el proceso de asignación de las comisiones responde en general a las solicitudes que hacen los miembros de la Cámara de puestos en las comisiones, es particularmente receptivo si la solicitud es para una comisión especializada cuya jurisdicción no es de alta prioridad para una gran proporción de la legislatura en su conjunto. En esos casos, no parece haber mucha preocupación por el hecho de que una comisión no sea representativa de toda la Cámara. Sin embargo, la preocupación por la representatividad restringe la respuesta si la solicitud es para una comisión general cuyas políticas generan externalidades por igual para sus miembros que para los que no lo son.<sup>14</sup>

Existe una segunda herramienta complementaria con la que la cámara en su conjunto supervisa y controla sus subdivisiones. Siempre que una comisión presenta una propuesta al pleno, la cámara legislativa debe decidir cómo habrá de deliberar al respecto. En muchas legislaturas existen “reglas permanentes” predeterminadas que rigen la manera de deliberar sobre la legislación. En Estados Unidos, no obstante, la costumbre es elaborar una regla específica para la propuesta legislativa de que se trate. Dicha regla, a la que llamamos *regla de control de enmiendas*, regula la cantidad de tiempo que se destina al debate, la manera de dividir ese tiempo entre impulsores y opositores y, lo más importante, si hay enmiendas, cuáles son procedentes. Así, aunque las comisiones puedan tener un poder desproporcionado sobre el orden del día, controlar si lo abren en su jurisdicción respectiva y, si lo hacen, qué propuestas se aprueban, no son éstas las que dictan los resultados finales en su jurisdicción; el pleno de la asamblea de la cámara puede modificar sus propuestas.

Como el lector podrá suponer, la capacidad del pleno de la cámara para “no quitar los ojos” de las actividades de las comisiones tiende a ser muy exigente en el caso de las comisiones especializadas. Normalmente, una *regla de apertura* (véase el capítulo V) rige sus propuestas, lo que permite que el pleno lleve a cabo las enmiendas casi sin ninguna restricción. Así, aun cuando esas comisiones no sean representativas, sus propuestas deben pasar por la inspección del pleno de la cámara, instruido con la facultad para hacer cambios radicales. Las comisiones generales reciben a menudo “reglas restrictivas” para sus propuestas, lo que limita la facultad de la cámara para hacer enmiendas. La versión extrema de esta última situación es la *regla de cierre* (que también examinamos en el capítulo V), conforme a la cual ninguna enmienda es procedente.

Sin duda alguna, el lector estará de acuerdo en que tiene sentido el hecho de que las propuestas de las comisiones no representativas estén sujetas a escrutinio y control estrechos. Precisamente porque no son representativas de la cámara en su conjunto, sus esfuerzos exigen una gran atención.<sup>15</sup> El lector estará también de acuerdo en que tiene sentido que las propuestas de las comisiones representativas estén sometidas a un examen

mucho más relajado, precisamente porque son representativas de la cámara en su conjunto. Lo que puede seguir siendo desconcertante es por qué se otorga cierta protección (al menos algunas veces) a las propuestas de las comisiones especializadas no representativas contra los cambios radicales en el pleno de la legislatura, mientras que, por otra parte, la cámara se asegura cierta facultad para enmendar las propuestas de las comisiones generales representativas.

En su magistral estudio, *Information and Legislative Organization [La información y la organización legislativa]*, Keith Krehbiel (1991) ofrece una respuesta a la primera parte de la pregunta. Krehbiel argumenta que la mayor parte de la actividad legislativa tiene lugar en un contexto de gran incertidumbre respecto a las relaciones que pueda haber entre los problemas sociales y las soluciones legislativas propuestas y que la información sobre tales relaciones de causa y efecto ayuda a reducir dicha incertidumbre. Así, cuando alienta a los miembros de las comisiones a hacerse especialistas en los asuntos de su jurisdicción y diseminar ese conocimiento entre los colegas que no pertenecen a su comisión, la legislatura mejora su capacidad para abrirse paso entre la incertidumbre que rodea la mayoría de las ocasiones cuando legisla. En efecto, la promesa de al menos cierta protección parcial de las propuestas de las comisiones es el precio que la legislatura está dispuesta a pagar a cambio de una información confiable. Ello significa que, de hecho, las comisiones pueden extraer cierta ventaja de su autoridad anterior y posterior a la legislación (protegiendo sus propuestas de la revisión radical en el pleno de la cámara); pero también que la legislación que finalmente resulte tal vez se habrá beneficiado de la pericia que se alentó a desarrollar a los miembros de las comisiones. En resumen, el sistema de protección a las legislaciones es un sistema de incentivos que alienta el desarrollo de la especialización legislativa.

La segunda parte de la pregunta es por qué una cámara retiene casi siempre cierta facultad para revisar las propuestas de las comisiones, aun las de las generales representativas. Al menos parte de la respuesta reside en el hecho de que ninguna comisión puede ser representativa en todos los aspectos. Una, por ejemplo, puede tener un poco más de representantes de

la costa oeste que los que hay en la legislatura en su conjunto o ser ligeramente más liberal que el resto de la cámara. La disparidad entre las preferencias de las comisiones y las de la cámara puede no ser tan grande en las comisiones generales como la que se encuentra en las especializadas, pero puede no ser cero tampoco. Y existe un aspecto en el que ninguna comisión es representativa: cada uno de los miembros de la comisión representa a un distrito geográfico específico, pero no se esforzarán en representar a los demás distritos que no tienen algún legislador en la comisión. Sin patrullaje ni control, los distritos no representados en una comisión se perderán las recompensas a las que tiene acceso. Dichas recompensas incluyen los proyectos locales electoreros más clásicos (el drenado de ríos y puertos, la construcción de oficinas postales y la ubicación de instalaciones militares), así como proyectos locales electoreros más sutiles (la ubicación de instalaciones científicas glamorosas, el otorgamiento de subsidios a universidades favoritas o el favoritismo a algunos contratistas específicos). No dudemos que los miembros de una comisión buscarán la manera de distribuir la tajada de dispendios en sus propios distritos.<sup>16</sup> Al retener los derechos de enmienda, el pleno de la cámara impide al menos los casos más atroces de ese tipo de comportamiento oportunista.<sup>17</sup>

## Caso XII.2

### Influencia de los grupos de interés

Durante las elecciones de 1996 en Estados Unidos, los grupos de interés y los comités de acción política (PAC, por sus siglas en inglés) dieron muchos millones de dólares en donativos de campaña a los legisladores en ejercicio y a sus contendientes. ¿Qué compraron con ese dinero? Una idea común es que los donativos de campaña compran votos. Desde este punto de vista, los legisladores votan por todas las propuestas que favorezcan al

grueso de sus contribuyentes. Aunque la hipótesis de la compra de votos colabora a la buena retórica de una campaña, tiene muy poco apoyo real en los hechos. Los estudios empíricos de los politólogos ofrecen pocas pruebas de que las contribuciones de los grandes comités de acción política influyan en los patrones de votación en la legislatura (Grenke, 1989).

Si las contribuciones no compran votos, ¿qué compran, entonces? Quisiera sugerir que influyen en el comportamiento de los legisladores en maneras que la sociedad difícilmente puede observar y los politólogos medir. La estructura institucional del Congreso ofrece oportunidades para que los grupos de interés influyan en la legislación fuera de la vista del público. La facultad de proponer de las comisiones permite que, si los legisladores están en la comisión pertinente, introduzcan leyes que favorezcan a los grupos contribuyentes. Su facultad de custodio de la agenda permite a los miembros de la comisión bloquear la legislación que perjudique a los grupos contribuyentes. El hecho de que se excluyan ciertas estipulaciones de un proyecto de ley es un indicio de la influencia de los PAC en la misma medida en que lo es el hecho de que se incluyan algunas. La diferencia consiste en que es difícil medir lo que no se ve. Asimismo, las facultades de supervisión de las comisiones permiten a sus miembros intervenir a favor de los grupos contribuyentes para la adopción de decisiones de los burócratas. En el caso de Charles Keating, hijo, descrito en el caso XII.1, cinco senadores de la Comisión Bancaria del Senado emplearon su facultad de supervisión para inducir a los reguladores de la banca a relajar la inspección de las actividades de ahorro y empréstito de Keating (que finalmente fracasó).

Lo importante en este caso es que la votación en el pleno de la cámara, el supuesto objeto de los donativos de campaña según la hipótesis de la compra de votos, es un acto muy público y muy visible que podría meter en problemas a un legislador con sus

electores. Además, el sistema de comisiones ofrece muchísimas oportunidades a los legisladores para hacer “servicios” a los PAC que contribuyen y a otros donantes más sutiles y ocultos a la vista del público en general. En consecuencia, sugiero que los lugares más adecuados para buscar las huellas de la influencia de los donativos de campaña en el proceso legislativo se encuentran en la manera como las comisiones deliberan, destacan sus propuestas e impiden que la legislación llegue al pleno de la cámara; fuera de la mirada del público, éstas son las principales esferas de influencia de los grupos de interés.

## **XII.4. LIDERAZGO Y COORDINACIÓN**

He argumentado que el sistema de comisiones refleja el deseo, que comparten las legislaturas y la mayoría de las organizaciones, de dividir los asuntos y especializar el trabajo con el propósito de abrirse paso a través de la indeterminación, generar una toma de decisiones informada y garantizar que la legislatura tenga efectos en el sistema político, en general. Un importante producto secundario de ese arreglo (en realidad, algunos dirían que es el producto primario) es que permite a los legisladores alinear sus intereses y su autoridad, lo que a su vez incide en que a los miembros de la legislatura, sujetos a las restricciones de la representatividad, se dirijan hacia las comisiones cuyas jurisdicciones reflejan sus prioridades e intereses. Así, aunque las legislaturas son instituciones de una persona un voto, la mayoría de los legisladores tiene una voz más fuerte y de mayor influencia en las áreas políticas de mayor interés para su electorado.

Las comisiones, en efecto, son legislaturas en pequeño; y tienen los motivos correspondientes para dividir los asuntos y especializar el trabajo. Así, las más o menos veinte comisiones permanentes de la Cámara de Representantes de Estados Unidos se subdividen, a su vez, en cien o más

*subcomisiones* especializadas. Al haber tantos electores del congresista por Montana que se dedican al cultivo de trigo, por ejemplo, él podría representarlos mejor —y situarse mejor para asegurar sus votos en las próximas elecciones— no sólo si es miembro de la Comisión de Agricultura sino también de la Subcomisión de Granos Forrajeros. Las subcomisiones sirven a las comisiones exactamente de la misma manera en que las comisiones sirven a la cámara en su conjunto. Así, en su reducida jurisdicción, tienen la facultad de custodio de la agenda, de hacer propuestas, de negociación entre las cámaras y de vigilancia. Para que un proyecto de ley sobre el trigo sea adoptado por la Comisión de Agricultura en su conjunto, primero tiene que pasar por la Subcomisión de Granos Forrajeros. Todas las cuestiones referentes a la asignación, jurisdicción, control de enmiendas y supervisión que analizamos antes respecto a las comisiones aplican también en el plano de las subcomisiones.

Visto todo lo anterior, el lector seguramente llegó ya a la conclusión de que las instituciones no son sólo colecciones de individuos; también consisten en arreglos estructurales y en procedimientos específicos para llevar los asuntos. Obviamente, si esos arreglos adicionales generasen más problemas que beneficios, la organización podría no adoptarlos en absoluto. Por ejemplo: aunque especializadas en cierto grado, las familias no muestran la refinada división y especialización del trabajo de, digamos, General Motors. En consecuencia, el hecho de que esas características del gobierno de las instituciones vayan acompañadas de problemas adicionales para una organización no es algo que se deba subestimar. La institucionalización no significa puras ganancias.

En el caso de las legislaturas, el problema de las capas de complejidad institucional se refleja en la necesidad de coordinación y liderazgo. No pueden dejarse en libertad veinte comisiones con cien subcomisiones sin ciertos medios para garantizar que la cámara en su conjunto supervise su trabajo. Además, la supervisión no puede referirse simplemente a una comisión o subcomisión a la vez. Alguien debe coordinarla a través de las subdivisiones de la institución. Alguien debe dirigirla. Analizo el liderazgo

de una manera más general en el capítulo XIV, por lo que por ahora lo explicaré de manera breve.

En el plano de las comisiones, el manto del liderazgo recae en el presidente o presidenta de cada una de ellas. Él debe orquestar las reuniones de los miembros de la comisión, los recursos para investigación y la estructura de las subcomisiones.<sup>18</sup> Durante muchos años, el Congreso siguió una rígida *regla de antigüedad* para la selección de las presidencias de las comisiones. De esta forma se elevaba a una persona al rango de presidente de una comisión si ésta contaba con la mayor antigüedad de servicios continuos en esa comisión. Los beneficios de esa regla son de dos clases: en primer lugar, la presidencia es ocupada por alguien con experiencia política entendido en la jurisdicción de la comisión, familiarizado con los jugadores de los grupos de intereses y del poder ejecutivo de la comunidad de Washington en general. En segundo lugar, la institución en su conjunto se ahorra las competencias por el liderazgo que a menudo reducen el proceso legislativo a los esfuerzos de los contendientes por obtener votos; sin embargo, existen riesgos. Los legisladores con mayor antigüedad pueden ser más conocedores, estar más familiarizados y tener más experiencia, como antes se sugirió, pero también pueden tener menos energía, no estar al corriente e incluso ser seniles. Aun cuando esas desventajas no estén presentes, los miembros de mayor antigüedad pueden no llevar el paso de su comisión y de la legislatura en general. A pesar del hecho de que, desde la época de la Ley sobre el Derecho al Voto de 1965 hasta la revolución republicana de 1994, los anticuados conservadores sureños habían sido una fuerza en declinación dentro del Partido Demócrata, los que quedaban se beneficiaban de un sistema de antigüedad que los llevaba a las presidencias de las comisiones, por lo que no era inusitado en absoluto que una comisión que consistiera principalmente en demócratas norteros y “sureños nuevos” fuera presidida por un dinosaurio sureño que había estado en la legislatura durante treinta años.

Distintas legislaturas resuelven de manera distinta la disyuntiva que todas enfrentan entre el ascenso automático conforme a la regla de antigüedad, con su carga de costos y beneficios, y la selección de los líderes

que es la principal alternativa a la regla de antigüedad. La Cámara de Representantes de Estados Unidos funcionó conforme a un estricto principio de antigüedad desde aproximadamente 1910 hasta mediados de la década de los setenta, cuando la mayoría de sus miembros sintió que las desventajas de ese arreglo estaban comenzando a ser más pesadas que sus ventajas.<sup>19</sup> Ahora son los miembros del partido mayoritario en la legislatura en su conjunto quienes eligen a los presidentes de las comisiones, si bien sigue en vigor el supuesto (que se puede refutar, desde luego) de que el miembro con mayor antigüedad asuma la presidencia. Como vemos, la Cámara de Representantes añadió la selección del liderazgo a los otros mecanismos de control que el cuerpo en su conjunto emplea sobre sus subdivisiones.

Así como las presidencias de las comisiones son los vehículos a través de los cuales se coordinan las actividades de las subcomisiones, los líderes de los partidos y otros líderes institucionales de la legislatura son quienes coordinan las actividades de las presidencias de las comisiones. Al presidente de la Cámara de Representantes, el líder de la mayoría y el líder de la minoría, elegidos ya sea por el pleno de la cámara o por las asambleas de sus partidos respectivos, se les otorgan responsabilidades y facultades destinadas a hacer un uso razonable de los recursos de la institución. No siempre tienen una autoridad completamente irrestricta, como tampoco la tienen los presidentes de las comisiones, pero las cámaras y los partidos les delegan responsabilidades para manejar las reuniones. El mecanismo electoral mediante el cual se sostienen en sus puestos está diseñado para asegurarse de que sean receptivos a los electorados institucionales pertinentes.

## **XII.5. CONCLUSIÓN**

Una gran parte del trabajo original sobre la teoría de la regla de la mayoría, la cual reporté en la segunda parte de este libro, fue realizada por economistas dedicados a lo que ellos llaman “economía política”. Una vez

que comprendieron cómo funcionaba (o no funcionaba) en términos abstractos la regla de la mayoría, creyeron haber entendido el mundo de la política. Hace muchos años, en una conversación privada, uno de ellos hizo la siguiente observación al autor de esta obra: “Ahora que ya sabemos todo acerca de los votantes medianos y ese tipo de cosas, tenemos una muy buena idea del funcionamiento de la Cámara de Representantes”. Desde este mismo capítulo espero hacer ver la ingenuidad de esa visión. Una cosa es pensar en una legislatura como un grupo de  $n$  políticos que vota basado en la regla de la mayoría. Esto es justo como pensar en una empresa como si fuera simplemente personificada por su CEO con el único interés de maximizar utilidades. En ambos casos, se trata de una abstracción simplificadora que puede efectivamente resultar útil para estudiar las legislaturas en el contexto de un sistema político más amplio, o las empresas en el contexto de una industria en general. Pero, una vez que se desplaza la lupa del sistema político a la legislatura, y de la industria a la empresa, esas abstracciones casi no tienen vigencia. La estructura y los procedimientos, elementos vitales de una institución, son mucho más importantes para entender la vida en su interior: la estructura departamental de la empresa o la estructura de comisiones de la legislatura, como una abstracción en los estudios generales, adoptan una característica mucho más descriptiva y analítica. Y una vez que abrimos nuestra mente a esas características, las cuestiones de la autoridad y el control cobran importancia. En resumen, pese a las observaciones en contrario de algunos economistas, no se puede escapar de la política.

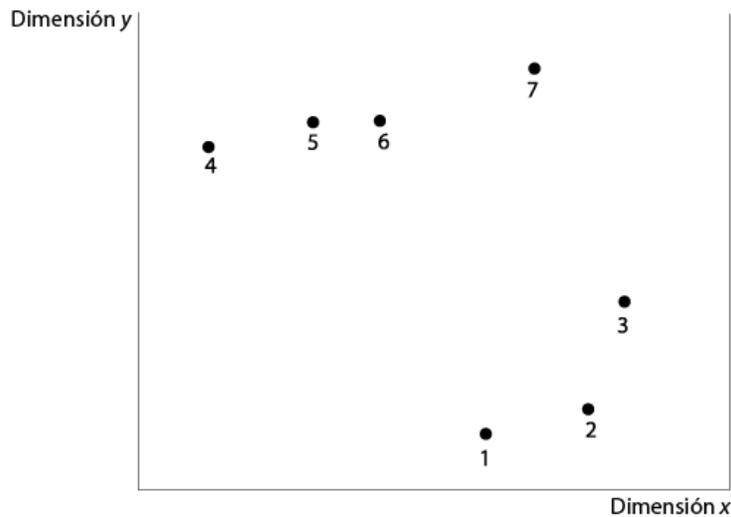
Es justo hacer notar que la caracterización de las legislaturas a lo largo de este capítulo sólo describe las prácticas de algunas legislaturas del mundo —particularmente el Senado y la Cámara de Representantes de Estados Unidos, las legislaturas estatales de dicho país y algunas legislaturas nacionales y regionales de América Latina—. La Cámara de los Comunes inglesa y la mayoría de las legislaturas en Europa continental tienen una estructura interna mucho menos complicada. Están organizadas más centralmente y un primer ministro y su gabinete toman la mayor parte

de las decisiones. Dado que este arreglo es radicalmente distinto al de la legislatura estilo estadounidense, lo trataré aparte en el capítulo XVI.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Observe las preferencias respecto de las cuestiones  $x$  y  $y$  en la legislatura de siete personas de la gráfica XII.1. La utilidad del legislador  $i$  encuentra su máximo en el punto ideal de  $i$  y disminuye conforme la distancia respecto de dicho punto aumenta. Considere las tres características institucionales típicas de las legislaturas: las comisiones de miembros con facultades para hacer propuestas, las jurisdicciones específicas de cada comité y las reglas para enmendar una propuesta una vez que la comisión la presenta al cuerpo legislativo entero. Sugiera una manera de dividir a los legisladores en comisiones y estructurar las jurisdicciones de los mismos que conduciría a un equilibrio predecible y estable bajo la regla de cierre. ¿Cuál sería el resultado más probable bajo la regla de apertura, asumiendo también una “regla de pertinencia” mediante la cual todas las enmiendas propuestas deben ser pertinentes,<sup>1</sup> es decir, relacionadas con la sustancia de la propuesta original?

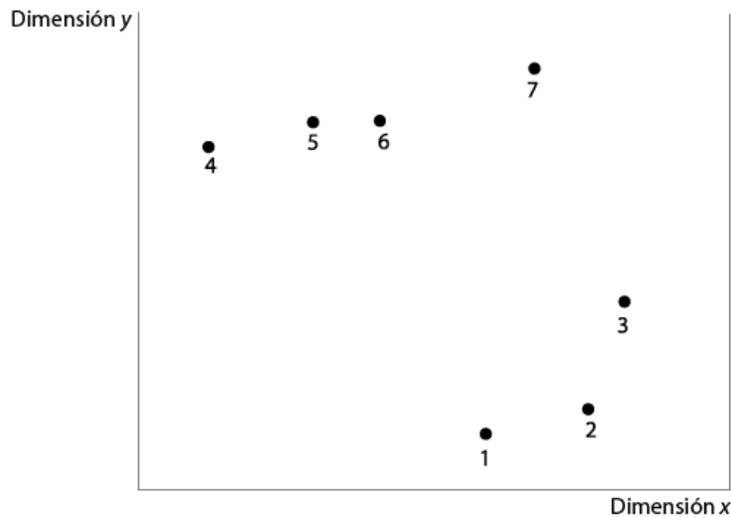
## GRÁFICA XII.1



¿Invalidaría un cambio en la membresía de las comisiones los equilibrios que ha encontrado para la regla de apertura o la de cierre? ¿Podría esto invalidar la existencia de cualquier equilibrio? Responda estas preguntas considerando cambios en el arreglo jurisdiccional y la regla de pertinencia. ¿Cómo ilustra este ejercicio la relación entre las reglas institucionales y la estabilidad en la toma de decisiones?

**\*2.** La gráfica XII.2 muestra una legislatura estilizada que contiene tres bloques, 1, 2 y 3, cuyas preferencias en un espacio de dos dimensiones están representadas. Cualquier par de bloques constituye una mayoría capaz de aprobar legislaciones. Una comisión legislativa compuesta únicamente por miembros del grupo 3 tiene facultades de propuesta, pero la legislatura opera bajo una regla de apertura. Suponga que el *statu quo* se encuentra en el punto  $q$ . Si una comisión “abre las puertas” y propone ante la cámara que se adopte el punto  $p$ , ¿sería capaz de lograr que se apruebe dicha propuesta? ¿Habría garantías de que la comisión pueda lograr la aprobación de una propuesta que le parece mejor que  $q$ ? En caso de que no, ¿qué otro resultado podría darse? (Pista: revise los conjuntos ganadores de varios puntos.)

## GRÁFICA XII.2



Suponga ahora que existe una regla que otorga a los miembros de la comisión 3 un veto después de los hechos que les permite rechazar un proyecto aprobado y restablecer el *statu quo*. Si la comisión “abre las puertas” y propone  $p$ , ¿tendría garantías de que al final se aprobaría una ley que prefiere a  $q$ ? Comparando ambos resultados, ¿qué rol juega la institucionalización del poder de las comisiones en la vinculación entre el interés y la influencia de los legisladores?

\*3. Una característica persistente de la política estadounidense es la parálisis legislativa: una inhabilidad para cambiar el *statu quo* (incluso en periodos de gobierno unificado) que es inconsistente con la visión de McKelvey del caos y la inestabilidad política. Keith Krehbiel (2008) propuso una explicación novedosa de este fenómeno, utilizando un modelo espacial unidimensional combinado con algunos detalles institucionales. Asuma que el país tiene un presidente liberal con el punto ideal  $p$  y un congreso moderado controlado por el partido del presidente cuyas cámaras comparten el punto ideal mediano  $c$ . El Congreso puede anular un veto presidencial si al menos dos tercios de sus miembros votan en dicho sentido. El punto ideal del congresista pivote<sup>2</sup> necesario para anular un veto es  $v$ . Tome en cuenta, finalmente, que la mayor parte de la legislación sólo

puede escapar al Senado si se vota para cerrar la sesión (es decir, concluir los debates poniendo fin a un intento de filibusterismo).<sup>3</sup> El punto ideal del sexagésimo voto necesario para concluir los debates en el Senado está representado por  $f$ . Suponga que estos “puntos pivotes” se encuentran distribuidos a lo largo de una sola dimensión como se muestra en la gráfica XII.3.

### GRÁFICA XII.3



Si el *statu quo* se encontrara entre  $c$  y  $f$ , ¿podría el Congreso asegurar la implementación de una ley que le parezca mejor? ¿Qué sucede si el *statu quo* se encuentra entre  $v$  y  $c$ , o entre  $p$  y  $v$  o a la derecha de  $f$ ? ¿Cómo nos permite esto entender mejor las circunstancias que conducen a la parálisis legislativa?

4. La Cámara de Representantes y el Senado delegan algunos aspectos de formulación de política a una gran variedad de comisiones y subcomisiones, algunas de las cuales están compuestas de manera muy poco representativa del Congreso en general. ¿Por qué delega el Congreso autoridad a estas comisiones especializadas? ¿Qué costos tiene esta delegación y qué herramientas institucionales ha desarrollado el Congreso para asegurar que las comisiones “se alineen” para que actúen conforme a las expectativas del cuerpo legislativo al que pertenecen?

5. En parte como reacción a un descenso en la “votación en bloque” (*i. e.* el grado en el que los partidos votan como un bloque unificado en cuestiones legislativas importantes) durante la década de los sesenta y los primeros años de la de los setenta, el Partido Demócrata —que en esa época

controlaba la Cámara de Representantes— instauró varios cambios de política para hacer más fuertes a los líderes del partido. Entre éstos estaba un mayor liderazgo para determinar las tareas de las comisiones, la expansión del sistema de látigos (encargado de contar los votos y torcer el brazo de los miembros de la fracción demócrata) y de los comités de liderazgo demócrata, y un control creciente por parte de los líderes sobre las asignaciones a las comisiones y las reglas de enmienda legislativa.<sup>4</sup>

¿En qué maneras sufre la cooperación entre legisladores los problemas de coordinación y cooperación discutidos en el capítulo IX? ¿Qué papel tienen los líderes partidistas en la paliación de estos problemas, y qué sugiere el descenso en la “votación en bloque” acerca del liderazgo en la cámara antes de las reformas? ¿Por qué razones accederían aquellos representantes con pocas probabilidades de ascender en la cúpula partidista a fortalecer el liderazgo en la cámara mediante las reformas a expensas de las comisiones y sus presidentes?

<sup>1</sup> Quizás el lector desee volver a la sección “Modelos espaciales de legislaturas” del capítulo V.2.2 para una revisión rápida.

<sup>2</sup> Véanse los capítulos VIII y IX.

<sup>3</sup> En realidad, es perfectamente correcto y preciso en los hechos, en el caso del Congreso y de la mayoría de las legislaturas estatales de Estados Unidos, permitir que sus miembros participen en más de una comisión. Lo que normalmente está prohibido es no asignar un miembro a una comisión.

<sup>4</sup> Una descripción y análisis sobresalientes de esas batallas se encuentra en King (1994). Véase también King (1996).

<sup>5</sup> Véase el extenso análisis del proceso de asignación de comisiones en el Congreso de Estados Unidos de Shepsle (1978). El estudio de Frisch y Kelly (2006) es sumamente exhaustivo y actual.

<sup>6</sup> Muchas democracias parlamentarias tienen sistemas de comisiones en los que éstas realmente tienen muy poco que hacer. Los ministros del gabinete y los servidores públicos de alta jerarquía dominan los asuntos de gobierno en varias jurisdicciones de la política. Las comisiones sirven principalmente de escaparate.

<sup>7</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la Constitución establece ciertos requisitos que deben observar las dos cámaras del Congreso, pero también permite que cada cámara establezca sus propias reglas, con lo que otorga a esos cuerpos legislativos grandes facultades discrecionales para revisar los aspectos estructurales y de procedimiento como deseen.

<sup>8</sup> En inglés, *discharge petition* [Nota del traductor].

<sup>9</sup> Evidentemente, ello otorga a los miembros de las comisiones un poder extraordinario en su respectiva jurisdicción y les permite alinear la política con sus propias preferencias; pero sólo hasta

cierto grado. Si el abuso de su poder sobre la agenda llega a ser excesivo, el cuerpo legislativo en su conjunto tiene a su disposición remedios estructurales y de procedimiento para contrarrestarlo, como llenar la comisión con miembros más dóciles, deponer a un presidente de comisión particularmente escandaloso o remover las políticas de la jurisdicción de una comisión. Se trata de los “garrotes tras la puerta”, que rara vez se utilizan. Su mera existencia basta para alejar a las comisiones de los medios más escandalosos de sacar ventajas.

[10](#) Véase Shepsle y Weingast (1987). Las pruebas de lo que se afirma en el texto se encuentran en el cuadro IV.1.

[11](#) 49 de los 50 estados estadounidenses tienen legislaturas bicamerales y, por ende, mecanismos para la resolución bicameral de diferencias. Sólo Nebraska tiene un congreso unicameral. Resulta interesante que hasta donde yo sé sólo exista una ciudad en Estados Unidos con una legislatura bicameral. Everett, Massachusetts, tiene una Junta de Concejales con siete miembros y un Consejo Común con dieciocho miembros, que juntos forman el Consejo de la Ciudad. El por qué no existen más ciudades con arreglos bicamerales es un enigma que merece reflexión e investigación.

[12](#) A ello se agrega un método “extraordinario”, casi como arrojar una bomba, que entraña quitarle jurisdicción a las comisiones o el equivalente de la pena capital: disolver las comisiones y dispersar su jurisdicción a otras comisiones. Un ejemplo importante de esa forma de pena de muerte se refiere a la Comisión sobre Actividades Antiestadounidenses de la Cámara de Representantes (*House Un-American Activities Committee*, HUAC) de infausta memoria, rebautizada más tarde como Comisión sobre Seguridad Interna de la Cámara de Representantes (*House Internal Security Committee*, HISC), 1938-1975. Independientemente de su nombre, esa comisión avergonzó a la mayoría de la Cámara de Representantes durante el periodo posterior a la guerra al exagerar los temores de que los comunistas se infiltraran en el pueblo y las instituciones privadas estadounidenses. En busca de publicidad, los miembros de la comisión sostuvieron una audiencia pública tras otra, declarando culpables (de los que hubo pocos) e inocentes (de los que hubo muchos) por igual, con poca consideración por las libertades civiles o la presunción de inocencia de quienes se presentaban ante ella. A principios de la década de los setenta, la mayoría de los miembros de la Cámara de Representantes estaba harta y despachó la comisión al basurero de la historia.

[13](#) Todavía existen controversias entre los estudiosos respecto a esta cuestión, pero básicamente se refiere a los espinosos problemas de medición de las preferencias de los legisladores reales. Los entusiastas de las legislaturas que deseen saber más al respecto pueden encontrar lo relativo a la segunda mitad de la década de los setenta en Shepsle (1978). Un estudio reciente que cubre todo el periodo posterior a la guerra hasta principios de la década de los noventa es el de Cox y McCubbins (1993). También véase Cox y McCubbins (2005).

[14](#) Antes hice notar que resultaría accidental que  $x_m = x_c$ , sin embargo, los accidentes ocurren. Ahora ya sabemos por qué. Debido a que las comisiones generales ejercen efectos políticos muy profundos en el bienestar social de un gran número de electores diferentes, la legislatura amaña de manera explícita esas comisiones de tal manera que la mediana de la comisión esté relativamente cercana a la mediana de la cámara. Eso es lo que significa hacer que esas comisiones sean “representativas”.

[15](#) Seguramente el lector cuidadoso observará que, debido a que su jurisdicción es pertinente para un reducido grupo de electores, las comisiones especializadas realmente no necesitan una vigilancia estrecha, ya que las consecuencias de sus políticas son limitadas. Ahora bien, aunque lo anterior es cierto la mayoría de las veces, no sucede así. En particular, siempre que las propuestas entrañan el

gasto de ingresos, tienen consecuencias para las actividades de todas las demás comisiones, puesto que los gastos se cubren con el fondo común de ingresos del que las otras comisiones esperan echar mano. A la mayoría de los miembros de la cámara no le complacería que la Comisión de Agricultura, por ejemplo, propusiera un apoyo a los precios de los productos agrícolas que consumiera una gran proporción del presupuesto público anual.

16 Las pruebas de lo anterior se encuentran en uno de los clásicos de esta literatura: Ferejohn (1974). Véase una perspectiva alternativa en Stein y Rickers (1995). Un excelente estudio reciente es el de Evans (2004).

17 Con todo, en la década de los setenta corrió el rumor de que Charleston, Carolina del Sur, se estaba hundiendo bajo el peso de todas las instalaciones navales que el presidente de la Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes, Mendel Rivers, había logrado asegurar para su distrito. Más recientemente, ha surgido la preocupación de que ese mismo destino esté sufriendo el estado de Virginia, cuyo influyente senador veterano, Robert Byrd, presidente de la Comisión de Gastos del Senado y ex líder de la mayoría, se las ha arreglado para convencer a numerosas agencias gubernamentales de mudarse de Washington, D.C., a ese estado.

18 Quienes presiden las subcomisiones hacen exactamente lo mismo en su jurisdicción menor, por lo que no haremos un análisis por separado de ellos.

19 En 1972, la Asamblea del Partido Demócrata aprobó la selección de los presidentes de las comisiones, aunque en la época se dio por hecho que ningún legislador en ejercicio, ascendido previamente a presidente debido a su antigüedad, perdería su cargo. Y, de hecho, así ocurrió, aunque John McMillan (representante demócrata por Carolina del Sur), presidente de la Comisión del Distrito de Columbia y uno de esos encostrados sureños a los que hicimos referencia, tuvo una oposición considerable. En 1974, por otra parte, tres presidentes de comisión resultaron derrotados (y un cuarto renunció para evitar la derrota). Cuando los republicanos se convirtieron en mayoría en la Cámara de Representantes, después de las elecciones de 1994, muchos presidentes de comisión fueron seleccionados simplemente por el presidente de la cámara, Newt Gingrich (a menudo en violación de la regla de la antigüedad) y sancionados posteriormente por la Conferencia Republicana.

1 Por “pertinente” traduzco lo que en el Congreso de Estados Unidos llama *germane* [Nota del traductor].

2 En estudios de votaciones, por “pivote” (en inglés, *pivotal*) nos referimos a la persona cuyo voto puede cambiar el resultado. En este caso, por congresista pivote (*pivotal member of Congress*) Shepsle se refiere al que tiene un punto ideal exactamente en la frontera de aquellos congresistas necesarios para aprobar una propuesta [Nota del traductor].

3 Véase la nota 6 del capítulo I sobre el verbo “filibustear” [Nota del traductor].

4 Se puede encontrar una discusión detallada de estos cambios y de sus implicaciones en Rohde (1991, capítulo 4),

\* En este capítulo analizamos las consecuencias de los arreglos institucionales sobre el comportamiento legislativo. A menudo, se acusa a los grupos de presión de desviar dicho comportamiento mediante la “compra” de legisladores con contribuciones a sus campañas. En los dos casos presentados en este capítulo se examina la función de las contribuciones a las campañas y las actividades de los grupos de presión a través del enfoque institucional de los legisladores.

\*\* Véase también Thompson (1995).

\*\*\* Véase Sabato (1984) y Grier y Munger (1986).

## Capítulo XIII. Burocracia y relaciones intergubernamentales

**E**l término “burócrata”, una palabra completamente inocente que describe a un funcionario o servidor público del gobierno (y que en ocasiones se emplea también para referirse a los oficinistas y gerentes del sector privado), adquirió recientemente las desagradables connotaciones de lentitud y falta de corazón. Así como aceptamos que el panadero, el carnicero y el artesano luchen por sus intereses personales, esperamos que nuestros servidores públicos actúen motivados por una vocación superior. Sin embargo, somos inmisericordes en nuestra condena cuando parece que nos han fallado. Apreciamos el hecho de que la gente con la que interactuamos en el mercado, como el resto de nosotros, trate de ganarse la vida con honestidad y haga frente a las hipotecas, los pagos del automóvil y las cuotas escolares de los hijos. Aunque exigimos que algunos profesionales del sector privado cumplan con normas superiores —nos vienen a la mente sacerdotes, médicos y terapeutas y quizá también los maestros— raramente insistimos en el sacrificio personal sobre todo lo demás. En cambio, esperamos que los servidores públicos estén de guardia, listos para servir en forma expedita y eficiente y, por supuesto, sin ninguna de las aflicciones que nos causan las cargas o ambiciones personales que todos los demás llevamos o tenemos.

Existe la expectativa, arraigada en la conciencia popular, de que los empleados gubernamentales deben cambiar súbitamente su comportamiento ético y sus estándares morales al pasar de ciudadanos comunes a servidores públicos. Esto es irreal e injusto para quienes probablemente se desempeñan

en el servicio público con una devoción por su trabajo equivalente a la del resto de la población. Sin embargo, ese punto de vista persiste, al igual que las altas esperanzas que quedan hechas añicos cuando los servidores públicos fallan en ser como se les exige. Además, el énfasis que se pone en juzgar su desempeño ha proporcionado una base prácticamente inútil para analizar el comportamiento burocrático.

En el presente capítulo quiero echar a andar nuestra máquina de la elección racional respecto a este tema. Para poder analizar adecuadamente el comportamiento burocrático debemos insertarlo en el sistema político general. Comienzo por analizar con detenimiento un modelo de comportamiento burocrático, quizás el más famoso de su tipo, que pone énfasis en la lucha de la burocracia por los recursos que controlan los políticos electos. Después examino, si bien de manera breve, algunos enfoques distintos de la relación entre burócratas y políticos. Así, nuestro estudio de la burocracia será en realidad un método para investigar las relaciones entre quienes formulan las normas (primordialmente los legisladores) y quienes las ejecutan (fundamentalmente los burócratas), las cuales denominamos *relaciones intergubernamentales*.

### **XIII.1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES I: BURÓCRATAS MAXIMIZADORES DE SU PRESUPUESTO Y UN PATROCINADOR LEGISLATIVO PASIVO**

#### **XIII.1.1. CONSIDERACIONES SOBRE LOS MOTIVOS**

La opinión popular de que los burócratas no cumplen con las expectativas de servir al interés público es prejuiciosa y emocionalmente tendenciosa, es decir, no es analítica. En un tratamiento ya clásico, el economista William Niskanen (1971) rechazó por completo ese punto de vista mal concebido. En su lugar, propuso que consideráramos que una dependencia o ministerio del gobierno son análogos a la división de una empresa privada y

concibiéramos al burócrata como consideraríamos al gerente de la división. Para los propósitos de la elaboración de un modelo de comportamiento burocrático en particular, Niskanen especifica que debe pensarse en el director de una dependencia o en el Secretario de Estado como alguien que busca maximizar su presupuesto (al igual que su equivalente del sector privado es alguien que busca maximizar las utilidades de su división).

Existe un buen número de motivos que podrían justificar el que un burócrata busque maximizar su presupuesto. Un motivo cínico (aunque algunos dirían realista) es que a menudo la compensación del burócrata está ligada a la magnitud de su presupuesto. Así, las dependencias con grandes presupuestos no sólo podrían tener altos funcionarios con salarios más altos y mayores prestaciones, también podrían ofrecer mejores oportunidades para avanzar en la carrera, viajes, oficinas con detalles elegantes y tal vez hasta una limusina con chofer.

Un segundo motivo para tener grandes presupuestos no se refiere a las compensaciones materiales, sino a las gratificaciones personales que esto conlleva. Muy comprensiblemente, un individuo disfruta el prestigio y respeto que se derivan del hecho de dirigir una empresa o un proyecto importantes. Esas cosas no podemos llevarlas al banco o ponerlas en la mesa del comedor familiar, pero, sin duda alguna, el hecho de que nuestra dependencia o división tenga un gran presupuesto fortalece nuestra sensación de estima e importancia. También ser jefe de muchos subordinados, lo cual es posible cuando la dependencia tiene un gran presupuesto, es otro aspecto de ese tipo de gratificación del ego.

Pero el salario personal, el “consumo en el empleo” y el regodeo en el poder no son las únicas fuerzas que impulsan a un burócrata a obtener un presupuesto tan grande como sea posible. Algunos burócratas, quizá la mayoría, realmente se preocupan por su misión: al comenzar deciden ingresar a la seguridad pública, las fuerzas armadas, la asistencia médica, el trabajo social o la educación —como policías, soldados, directores de hospital, trabajadores sociales o maestros, respectivamente— porque creen en la importancia de ayudar a la gente en sus comunidades. Cuando ascienden por los peldaños de la burocracia pública a puestos de

responsabilidades administrativas, llevan consigo esa vocación por la misión. Así, ya sea como jefe de detectives en el departamento de policía de una gran ciudad, director de adquisiciones en la Fuerza Aérea, jefe de los servicios de enfermería en un hospital público, supervisor del departamento de trabajo social de la secretaría de asistencia social de un estado o subdirector del sistema escolar de una ciudad, los individuos tratan de obtener un presupuesto tan grande como puedan a fin de tener éxito en el cumplimiento de la misión a la que han dedicado su vida profesional.

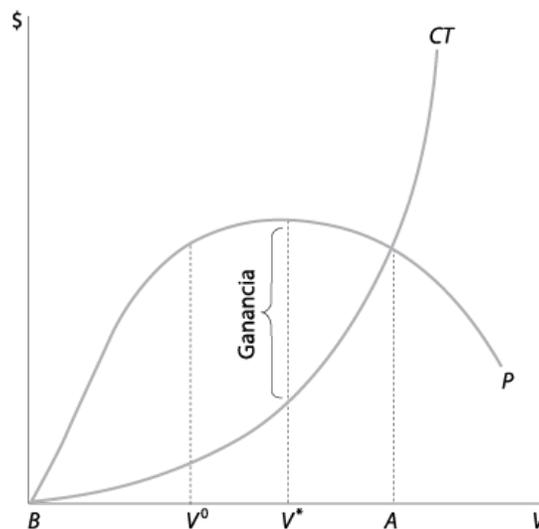
Ya sea por motivos cínicos o de interés propio, ya sea por los propósitos públicos más nobles, es completamente plausible que cada uno de los burócratas busque persuadir a otros (típicamente los legisladores o los contribuyentes) de que le otorguen tantos recursos como sea posible. En realidad, en ocasiones, es difícil distinguir al santo del pecador, ya que ambos argumentan con honestidad que necesitan más para poder hacer más. Éste es uno de los aspectos simpáticos del supuesto de Niskanen sobre el acrecentamiento al máximo del presupuesto. Lo que en realidad importa no es por qué a un burócrata le interesa tener un gran presupuesto, sino el hecho de que quiere más recursos que menos.

### **XIII.1.2. EL MODELO DE NISKANEN**

Imaginemos, entonces, una dependencia gubernamental cuyo director está interesado en obtener un presupuesto tan grande como sus supervisores legislativos quieran asignarle. Damos por sentado que a la legislatura le interesa el rendimiento de la dependencia: cifra de crímenes resueltos, calidad de las armas adquiridas, cantidad de pacientes atendidos, número de jóvenes aconsejados, estudiantes de nivel medio graduados; pero, como ocurre con casi cualquier otro bien o servicio, las preferencias por el rendimiento de la dependencia aumentan a una tasa decreciente (e incluso pueden descender después de que alcancen cierto grado). En términos pecuniarios, la legislatura (o, más precisamente, su votante mediano) está dispuesta a pagar más por la primera unidad de rendimiento que por la

décima y, definitivamente, más por la primera que por la centésima. En la gráfica XIII.1 se encuentra trazada su *curva de disposición a pagar* (denominada  $P$ , de “presupuesto”). El volumen ( $V$ ) de rendimiento de la dependencia está dado por el eje horizontal. El presupuesto total que la legislatura está dispuesta a pagar por diversos valores de  $V$  es el eje vertical. Suponemos que el burócrata conoce esta información sobre la legislatura. Obsérvese que la curva está arqueada hacia abajo, lo cual refleja que las preferencias de la legislatura son de naturaleza *marginalmente decreciente*.<sup>1</sup>

GRÁFICA XIII.1



La burocracia pública, al igual que una empresa privada, debe instituir un proceso de producción que permita que se generen unidades de rendimiento. Un hospital público, por ejemplo, se asemeja a una fábrica en muchos aspectos, pues combina el consumo de recursos como tierra, mano de obra y capital (humano y físico) en una organización compleja para curar miembros fracturados, operar corazones enfermos, inocular a los pacientes y, por lo demás, cuidar a quienes convalecen e impedir que los sanos enfermen. Ese consumo, como lo pone de relieve el acalorado debate de los últimos diez años sobre la asistencia social, no es gratuito, sino que comprende los costos de producción por unidades de asistencia social.

Niskanen da por sentado, muy convencionalmente, que el proceso de producción de las dependencias públicas presenta *rendimientos decrecientes de escala*, por lo que los costos por unidad son crecientes. En la gráfica XIII.1 se muestra una curva de costos de ese tipo (denominada  $CT$ , de “costo total”), arqueada hacia arriba para reflejar que el costo total se incrementa a una tasa creciente.<sup>2</sup> Dado cualquier  $V$  producido,  $CT$  indica el costo total en recursos reales requeridos. Asimismo, Niskanen da por sentado que se trata de información confidencial: el burócrata conoce sus propios costos, mas no así la legislatura, de la misma manera que una empresa privada conoce sus costos de producción, mas no así los clientes de la empresa.

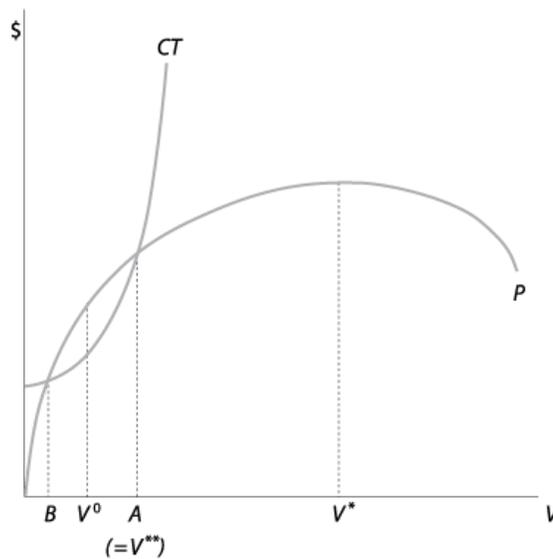
Niskanen supone que una dependencia pública debe cubrir siempre sus costos. Si se le asignan 10 millones para producir su rendimiento y si su proceso de producción es tal que sólo puede generar mil unidades de rendimiento por esa suma (como puede interpretarse su curva  $CT$ ), entonces no puede prometer que producirá más de mil unidades. Lo anterior significa que la dependencia sólo puede acordar la producción de valores de  $V$  en el intervalo en que la curva de la disposición a pagar de la legislatura se encuentra por arriba de la curva del costo total de la dependencia. En la gráfica XIII.1, lo anterior se indica mediante el intervalo  $[B, A]$  (las letras significan producción “baja” y “alta”, respectivamente). Así, un burócrata que busque incrementar al máximo su presupuesto y esté obligado a cubrir los costos de producción elegirá el valor de  $V$  que se asocie con el punto más alto de la curva  $P$  en el intervalo  $[B, A]$ .<sup>3</sup>

En la gráfica XII.1, el valor de  $V$  asociado con el punto más alto de la curva  $P$  está representado por  $V^*$ . Obsérvese que se encuentra dentro de  $[B, A]$  y, por ende, satisface la restricción de tener que cubrir los costos.<sup>4</sup> Obsérvese también que eso rinde a la dependencia una “ganancia”: la diferencia entre  $P$  y  $CT$  cuando produce  $V^*$  unidades. Debido a que la ganancia depende de los costos de producción de la dependencia ( $CT$ ) — algo que la legislatura ignora— los legisladores no tienen manera de determinar el “margen de ganancias”. Sin embargo, como esta última es una entidad pública, no existen “propietarios” que puedan embolsarse la

ganancia. En su lugar, la dependencia cuenta con una “caja chica” con la que puede permitir a sus administradores “consumir en el empleo” (oficinas agradables, muebles elegantes, más personal al cual mandar, nuevas computadoras de escritorio, recursos para enviar a los administradores a conferencias en lugares placenteros, etcétera).<sup>5</sup>

En la gráfica XIII.2 tenemos una situación muy diferente debido a los distintos valores de los parámetros para las ecuaciones de la disposición a pagar ( $P$ ) y los costos de producción ( $CT$ ) (véase la nota 2 al pie, correspondiente en el capítulo XII). El máximo sin restricción de la función de disposición a pagar,  $V^*$ , se encuentra fuera del intervalo  $[B, A]$ . Dados sus costos de producción, esta dependencia no puede asegurarse el presupuesto más alto que su patrocinador legislativo está dispuesto a proporcionarle y cubrir los costos requeridos para producir  $V^*$  unidades; sencillamente, sus costos aumentan de una manera demasiado abrupta. Puesto que debe cubrir sus costos, lo mejor que puede lograr una dependencia que busque maximizar su presupuesto está dado por  $V^{**}$  en esta gráfica: representa el volumen de producción asociado con el presupuesto más alto consecuente con el pago de los costos.<sup>6</sup> Como se muestra,  $V^*$  está bien definido; simplemente, se encuentra fuera del conjunto factible de posibilidades de producción disponibles para la dependencia, restringida por los costos.

## GRÁFICA XIII.2



Niskanen compara el “volumen restringido por la demanda”,  $V^*$ , y el “volumen restringido por el costo”,  $V^{**}$ , con lo que él define como el “rendimiento socialmente óptimo”,  $V^0$ . Este volumen de producción es el que acrecienta al máximo la diferencia entre la disposición a pagar y el costo total (como se muestra en las gráficas anteriores); por lo tanto, es similar al volumen de producción que elegiría una empresa que busca maximizar las ganancias. En el supuesto de que es la “sociedad” y no la dependencia la que retiene esa ganancia, representa el punto de satisfacción social neta máxima. Como lo dejan en claro las gráficas mencionadas, Niskanen demuestra que el volumen de producción burocrática socialmente óptimo es menor que el volumen restringido por la demanda, el restringido por los costos:  $-V^0 \leq V^{**} \leq V^*$ . Es decir, las dependencias con una propensión a buscar presupuestos tan grandes como les sea posible también tienen una propensión a producir demasiado.

Por lo tanto, Niskanen llega a la conclusión de que las burocracias públicas son demasiado grandes, sus presupuestos demasiado abultados y su rendimiento social superior al que la sociedad desea. Relativamente a la disposición de sus representantes a pagar por las unidades de  $V$ , la sociedad, según Niskanen, está abrumada con demasiadas armas, demasiados servicios de policía y de asistencia social y médica, demasiado dinero en

gastos de educación, etcétera. Empujado por las dependencias que buscan acrecentar sus presupuestos y los supervisores políticos que revelan de forma pasiva su disposición a pagar, el gobierno es, simplemente, demasiado grande.

### **XIII.1.3. VARIACIONES SOBRE EL MODELO DE NISKANEN**

Aunque es atractivo por muchas razones, el modelo de Niskanen sobre el comportamiento de las dependencias no carece, desde luego, de aspectos controvertidos. A algunos les “gustarán” estas conclusiones de un economista neoclásico intrínsecamente suspicaz respecto al gobierno, mientras a otros no. En cualquier caso, debemos reconocer a su favor que Niskanen fue totalmente transparente al poner sobre la mesa, a la vista de cualquiera, todos los supuestos de su modelo. En consecuencia, corresponde al crítico señalar las características específicas del modelo que, de modificarse, producirían conclusiones diferentes. No basta con meramente criticar sus conclusiones. De esta manera, el debate no se lograría centrar en las características analíticas o empíricas del argumento teórico, sino en asuntos de gusto e ideología personal.

Mencionaré unas cuantas modificaciones que podríamos considerar, aunque casi no tengo espacio para entrar en los detalles de un cuarto de siglo de reacciones al famoso libro de Niskanen. El lugar para empezar es la cuestión de los motivos. He defendido la hipótesis de Niskanen sobre el acrecentamiento al máximo del presupuesto desde una serie de perspectivas que, al menos, deberían sugerir al lector que no está completamente errada. No obstante, existen alternativas que es probable que produzcan puntos de vista muy diferentes sobre los fenómenos burocráticos.

Suponga, por ejemplo, que a los burócratas les importara un bledo la misión de su dependencia y que más bien buscan disfrutar las prebendas de la vida burocrática, el llamado “consumo en el empleo” que puede financiarse con los ingresos de la dependencia. Si son capaces de ocultar sus costos de producción a los legisladores y contribuyentes que les

proporcionan su presupuesto (algo que Niskanen da por sentado), entonces, en lugar de buscar acrecentar  $P$  al máximo, supongamos que buscan acrecentar  $P - CT$  al máximo (lo que les permitiría gastar la diferencia en hacer cómoda la vida en el empleo).<sup>7</sup> Ello provocaría un rendimiento  $V$  de la dependencia, justo el volumen de producción socialmente óptimo identificado por Niskanen (pero la “ganancia” no se devuelve a la tesorería). En este ejemplo, la dependencia funciona al nivel “correcto”, pero lo hace de manera ineficiente: la sociedad, por así decirlo, tiene que sobornar a la dependencia para que funcione eficientemente. Bajo esta perspectiva de la motivación, entonces, las dependencias no son muy grandes —no producen “demasiado” rendimiento— pero son demasiado caras. Esto, a su vez, sugiere que la raíz del problema se encuentra en el secreto que protege los costos de funcionamiento de la dependencia, tema sobre el que volveré en breve.

Por otro lado, suponga que a los burócratas no les interesa laborar a toda velocidad (acrecentando  $P$  al máximo) ni asegurar las mayores prebendas posibles (acrecentando  $P - CT$  al máximo). Al contrario, suponga que les interesa “llevarla leve”, es decir, tener una vida tranquila y por lo tanto evitarán que su trabajo cause olas o le haga ruido a quien pudiera criticarlo.<sup>8</sup> En las discusiones comunes se supone a menudo que, por ejemplo, la composición del personal del sector público es producto de una autoselección: las personas buscan un nombramiento en el servicio civil por su propia seguridad (veinte o treinta años de trabajo seguro y ligero, una pensión segura con la promesa de una jubilación cómoda y a temprana edad). No pertenecen a la clase competitiva que desea exponerse a la rivalidad de la competencia brutal del mercado privado; ni están ansiosas por hacer olas (en particular los jefes que se acercan a la jubilación). “Todo con calma” es la consigna. Esas personas tienden a ser reacias al riesgo, a interesarse sobre todo en un ritmo modesto, en el cambio gradual y en el compromiso con las rutinas y los procedimientos de funcionamiento normales.<sup>9</sup> Aunque la forma que he dado a esta descripción tiene muy poco de analítica, parece probable que los burócratas así definidos serían poco

productivos en comparación con los de Niskanen ( $V^*$  o  $V^{**}$ ) o con el óptimo social ( $V^0$ ).

Lo importante en este caso, en lo que no me extenderé más, es que es muy posible llegar a la conclusión de que la producción de las dependencias es superior, inferior o exactamente igual al óptimo social (pero ineficiente). El hecho de analizar la política de esta manera exige al analista pensar con profundidad cuál es la hipótesis más adecuada sobre los motivos para una aplicación en particular.<sup>10</sup>

### **XIII.2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES II: NEGOCIACIÓN BILATERAL**

Existe una segunda variante importante del modelo de Niskanen sobre el comportamiento de las dependencias, variante que deja en su lugar la motivación del acrecentamiento al máximo del presupuesto, pero pone en tela de juicio otras dos características de su formulación: la asimetría de la información entre la dependencia y la legislatura, así como la pasividad de esta última. Recuérdese que Niskanen da por sentado que el tabulador de la disposición a pagar de la legislatura representada por su miembro mediano —graficado como  $P$  en las gráficas XIII.1 y XIII.2— es de conocimiento común. Por lo tanto, la legislatura, que es el cliente único del producto de la dependencia, dice a la dependencia cuánto está dispuesta a pagar por diversos volúmenes de producción,  $V$ . En este aspecto, los principales críticos del modelo de Niskanen, Gary Miller y Terry Moe, sugieren que es similar a un cliente que entra a un lote de autos usados y dice al vendedor precisamente cuánto está dispuesto a gastar por cada uno de los vehículos.<sup>11</sup> Por otra parte, Niskanen da por sentado que el tabulador de los costos de producción de la dependencia —graficado como  $CT$  en las gráficas XIII.1 y XIII.2— es información privada, conocida por la dependencia pero no por la legislatura. Esto es, para continuar con el paralelismo, el cliente de autos usados no tiene conocimiento de lo que el vendedor pagó por los diversos

modelos de su lote. En efecto, el enfoque de Niskanen puede caracterizarse como el modelo de una dependencia monopólica con información privada y un patrocinador pasivo.

En la sección anterior vimos lo que ocurre en esa situación: sean cuales sean sus motivos, la dependencia puede explotar el conocimiento de las preferencias de su cliente, el secreto de los detalles de su propia producción y la pasividad de su cliente. Pero también vimos, en el capítulo anterior, que las legislaturas son capaces de prever ese tipo de problemas de ejecución. Sin duda no se requiere mucho tiempo para que los legisladores se den cuenta de que, si no descubren los parámetros de producción de la dependencia ni ocultan su propia disposición a pagar por el rendimiento de aquélla ni contrarrestan su propia pasividad,<sup>12</sup> se verán engañados una y otra vez por la burocracia permanente.<sup>13</sup>

En una democracia representativa, puede ser difícil que la legislatura mantenga silencio sobre su propia disposición a pagar y aunque, en todo caso, la dependencia puede investigar más con el propósito de juzgar las preferencias de varios legisladores basada en la identidad de sus electores, los legisladores también pueden investigar. En realidad, en el capítulo anterior sugerimos que la recolección, evaluación y diseminación de información —en este caso, sobre los costos de producción de la oferta burocrática— son precisamente las cosas a las que se dedican las comisiones legislativas especializadas. Éstas sostienen audiencias, solicitan documentación sobre la producción, asignan personal especializado a diversas tareas de investigación e inquieran entre el personal de la dependencia sobre la veracidad de sus datos y sobre el uso de tecnologías de bajo costo (lo que hace más difícil que la dependencia oculte el consumo en el empleo). Después de los hechos, la comisión emprende la supervisión, asegurándose de que realmente tenga vigencia en la práctica lo que se dijo a la legislatura en el momento en que llevó a cabo la votación respecto a la autorización y las adquisiciones. En resumen, la legislatura puede ser más previsoras de lo que Niskanen está dispuesto a reconocerle. Y, en el mundo real, así es como funciona.

Miller y Moe, por ejemplo, sugieren que, en lugar de ser un ejemplo de dependencia monopólica frente a un patrocinador legislativo pasivo —la formulación de Niskanen— la realidad de la política estadounidense es mucho más parecida a la de un *monopolio bilateral*: un solo cliente (la legislatura representada por una de sus comisiones especializadas) que negocia con un solo proveedor (la dependencia), cada uno de los cuales tiene información (sobre la disposición a pagar y los costos de producción, respectivamente) que puede o no ser conocida por la otra parte. En efecto, Miller y Moe nos dicen que Niskanen no incluyó la legislatura en su modelo como un jugador activo en la elaboración de las normas.

Lo que ocurre cuando la legislatura es muy pasiva depende de la manera precisa en que institucionaliza sus interacciones con la burocracia. Miller y Moe demuestran que no se desprende necesariamente que la dependencia esté en el asiento del conductor (el lector debe consultar los detalles en el artículo de esos autores). Una comisión de autorización, adquisición o monitoreo capaz de descubrir, a través del proceso de las audiencias, los parámetros de producción de una dependencia o de ocultar su propia disposición a pagar puede obligar a la dependencia a revelar un menú de posibilidades de producción del que la legislatura pueda elegir. En efecto, Miller y Moe ponen a Niskanen de cabeza: en lugar de que la legislatura revele información que la dependencia selecciona con el propósito de maximizar la magnitud de su presupuesto (o flojear o llevarla tranquila), la dependencia se ve obligada a revelar los detalles íntimos de su funcionamiento, lo que permite que los legisladores adopten decisiones al buscar el logro de sus propios objetivos. El hecho de que, conforme a esta variante del modelo, las dependencias gubernamentales sean demasiado grandes y produzcan unidades de su producto en exceso, o demasiado pequeñas, y produzcan muy poco, depende de un conjunto de consideraciones mucho más complejas que las sugeridas por Niskanen.

### **XIII.3. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES III: AGENTES Y PRINCIPALES**

Tanto en el modelo de Niskanen como en el de Miller y Moe de una dependencia que busca maximizar su presupuesto con un patrocinador legislativo, pasivo, en el primer caso, previsor, en el segundo, se supone que la estructura de las relaciones intergubernamentales está dada por sentado, como si fuera una especie de forma de vida descubierta por los puritanos cuando llegaron al Nuevo Mundo. La realidad, no obstante, es muy diferente. En Estados Unidos, la burocracia del poder ejecutivo fue creada, pieza por pieza, mediante la promulgación de leyes. Las actas del Congreso crearon los ministerios del ejecutivo, las agencias regulatorias, las agencias de inteligencia y las entidades auxiliares, como la Oficina de Administración y Presupuesto y el Sistema de la Reserva Federal. Una ley del Congreso combinó un sinnúmero de agencias y dependencias de salud en los Institutos Nacionales de Salud y, directa o indirectamente, las leyes del Congreso crearon la diversidad de agendas del New Deal y de la Segunda Guerra Mundial, y leyes subsecuentes del Congreso desmantelaron muchas de ellas.

Así, aunque se requería la firma del presidente en la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso y se necesitaban las resoluciones del poder judicial que las ratificaran para mantenerlas en vigor, el Congreso puede reclamar para sí la responsabilidad por la paternidad (y la maternidad), el parto y la cría de la estructura de la burocracia federal. Además, el Congreso aprobó varias leyes tanto respecto a las prácticas personales y los procedimientos administrativos que sirven para reglamentar el ingreso y el avance en el servicio civil, como respecto a los procedimientos oficiales mediante los cuales los servidores civiles llevan los asuntos burocráticos. Finalmente, como lo subrayé en el capítulo anterior, el Congreso mantiene una presencia constante en los asuntos de la burocracia a través de:

- la redacción de proyectos de ley para revisar y extender las facultades de la burocracia,

- la aprobación de adquisiciones para las diversas divisiones del gobierno y
- la subsecuente (y continuamente vigilante) supervisión de los usos a que se destinan esas facultades y recursos.

Como vemos, es difícil hacer concordar el punto de vista de Niskanen de una burocracia dominante que manipula a sus amos legislativos pasivos con esa letanía de hechos. El Congreso es el que crea y mantiene la burocracia. Aunque sin duda alguna habrá ocasiones en las que el jefe de una dependencia le tape el sol con un dedo a algún legislador y con toda seguridad habrá veces en las que el personal de presupuesto de algún ministerio se valga de “humo y espejos” para desviar del camino correcto a los inspectores del Congreso, es improbable, creo, que esos abusos persistan durante mucho tiempo. Ciertamente, no sin la aprobación implícita de algunos jugadores del Congreso en la jurisdicción de la dependencia.

Asimismo, es un tanto exagerado tratar de hacer concordar con esos hechos el punto de vista, mucho más equilibrado, de Miller y Moe, en el que la legislatura y la dependencia negocian más o menos como iguales. Estos autores restablecen un mínimo de simetría en las relaciones intergubernamentales, lo que permite que el consumidor legislativo único y el productor burocrático monopolístico negocien más o menos en igualdad de condiciones (en particular en lo concerniente a la información sobre las preferencias y la capacidad de producción). Pero, al hacerlo, suprimen la muy trascendental asimetría descrita en los dos párrafos anteriores, a saber, el formidable poder del Congreso para crear y sostener, o destruir, la organización burocrática.

Obsérvese lo que postulan esos dos enfoques. El primero, el de Niskanen, afirma que el burócrata es quien se encuentra en el asiento del conductor; está restringido por la legislatura, por supuesto (debe cubrir los costos y adaptarse a la disposición a pagar de la legislatura), pero él es quien escoge V del menú de alternativas que se le presenta en el tabulador de la legislatura. El segundo enfoque, el de Miller y Moe, afirma que existe un balance mucho mayor en las relaciones entre la dependencia y la

legislatura, de tal suerte que, más que tratarse de alguien que elija unilateralmente, el problema es más similar a la negociación bilateral (como, digamos, cuando General Motors negocia con el Sindicato de Trabajadores de la Industria Automotriz el precio y la cantidad de la mano de obra). Ahora bien, existe una alternativa a esas dos formulaciones, tanto a la de Niskanen como a la de Miller y Moe, un modelo que pone énfasis en el papel subordinado de la burocracia y en la posición superior de los políticos electos.<sup>14</sup> Para describir esto, es necesario que hagamos una breve digresión para estudiar de manera general a los agentes y los principales.

### **XIII.3.1. RELACIONES AGENTE-PRINCIPAL**

La mayoría de las personas recurre a un médico, abogado o contratista para que atienda su salud, redacte su testamento y otros documentos legales o renueve su cocina, respectivamente. En principio, nosotros mismos podríamos hacer esas cosas, pero, en la práctica, nos parece más satisfactorio dedicar nuestro tiempo y energías a otras cosas. Lo anterior es sólo otra forma de decir que la mayoría de nosotros rehúsa la autosuficiencia y acepta la superioridad del intercambio comercial. En efecto, contratamos *agentes* para que actúen por cuenta nuestra, agentes cuyo conocimiento y destreza especializados los hacen más eficaces para ejecutar nuestra voluntad que nosotros mismos. En esas relaciones, cada uno de nosotros es un *principal*, pero el problema que se nos presenta es el de controlar a nuestros agentes.

Cuando contratamos a un constructor de cocinas y acordamos pagarle una cantidad determinada de dinero a cambio de sus servicios de renovación (estipulados típicamente en páginas y páginas de detalladas especificaciones), nos enfrentamos al problema de no saber qué tan bueno es y a menudo somos incapaces de detectar la calidad del trabajo profesional en el momento en que se lleva a cabo. Supongamos que usó alambreado de aluminio en lugar de cobre, algo que, desgraciadamente, descubrimos después de un incendio. Nos dijo que usaría tubería de cobre,

pero en realidad empleó de plástico (que obtuvo más barata de su cuñado y va en los muros, oculta a la vista), algo que se detecta únicamente años más tarde, cuando la menos confiable tubería de plástico empieza a hacer agua. Nos afirmó que sabía cómo ensamblar e instalar la lujosa superficie para alta gastronomía que compramos, sólo para reconocer (después de que nuestra cocina ha quedado destrozada) que era más complicado de lo que él había creído.

Existen dos categorías generales de mecanismos de control que permiten que un principal se proteja en contra del comportamiento oportunista o incompetente del agente. El primero se emplea como previsión y depende de la reputación que posea el agente. Para protegernos en contra de seleccionar un agente incompetente o corrupto (que no pueda o no quiera desempeñarse con los intereses del principal en mente), confiamos en varios métodos para autenticar la promesa que nos ha hecho, entre ellos, el consejo de personas en quienes confiamos (nuestro vecino, a quien acaban de hacerle la remodelación de su cocina), el certificado de las diversas juntas oficiales (la sociedad médica del condado, la asociación de abogados, la asociación de constructores de cocinas), cartas de recomendación y otros documentos testimoniales, diplomas (títulos de derecho o medicina, programas de adiestramiento especializado) y entrevistas. La protección previa depende del supuesto de que la reputación de un agente es un bien valioso que éste no quiere que se deprecie.

El segundo tipo de mecanismos de control opera después de los hechos. El pago puede hacerse depender de la terminación de diversas tareas en fechas específicas, de tal manera que pueda retenerse por incumplimiento. Al mismo tiempo, ciertos estímulos económicos (bonos, por ejemplo) por la terminación anticipada o a tiempo pueden formar parte del acuerdo. Se puede exigir al agente que deposite una fianza que perdería por incumplimiento; y una inspección después de que el trabajo hubiera sido terminado podría provocar penas o bonos económicos o quizás, incluso, la acción legal. Desde luego, el principal siempre puede buscar el desagravio legal por incumplimiento del contrato, ya sea en la forma de una orden judicial para que el agente cumpla o de una orden para que pague los daños.

Este breve análisis nos permite definir que las relaciones entre agente y principal surgen porque existen ventajas reales para que los individuos se especialicen en sus actividades e intercambios entre unos y otros (en especie o en efectivo), antes que depender de la autosuficiencia. Mas esas ventajas evidentes (ninguno de nosotros querría por sí mismo curarse un brazo fracturado o instalar su nueva lavadora de platos) se ven contrarrestadas por el hecho obvio de que un agente no trabaja por generosidad de espíritu: él también tiene que pagar facturas e hipotecas y educar a sus hijos. Trabaja tanto para sí mismo como para nosotros y ello puede llevar a potenciales conflictos de intereses. Aunque existen mecanismos de control, no son perfectos.

En una relación agente-principal, el segundo es quien estipula lo que quiere que se haga y confía en la preocupación del agente por su reputación, en los estímulos adecuados y en otros mecanismos de control para asegurarse la conformidad con sus deseos. De manera análoga, se puede argumentar que los principales legislativos instituyen agentes burocráticos —en ministerios, dependencias, agencias, institutos y comisiones del gobierno federal— para poner en práctica las normas promulgadas por el Congreso y el presidente. Sin duda alguna, como cualquier principal con un gramo de inteligencia, la legislatura no crearía un agente a semejanza del de Niskanen que explotara a la legislatura en su propio beneficio. En realidad, la legislatura ni siquiera desearía establecer un agente burocrático con una categoría igual en una situación de negociación bilateral a imagen del de Miller y Moe. La legislatura quiere uno que cumpla y, para empezar, hará lo mejor que pueda para integrar mecanismos de control en la legislación que autoricen la creación de la entidad burocrática.

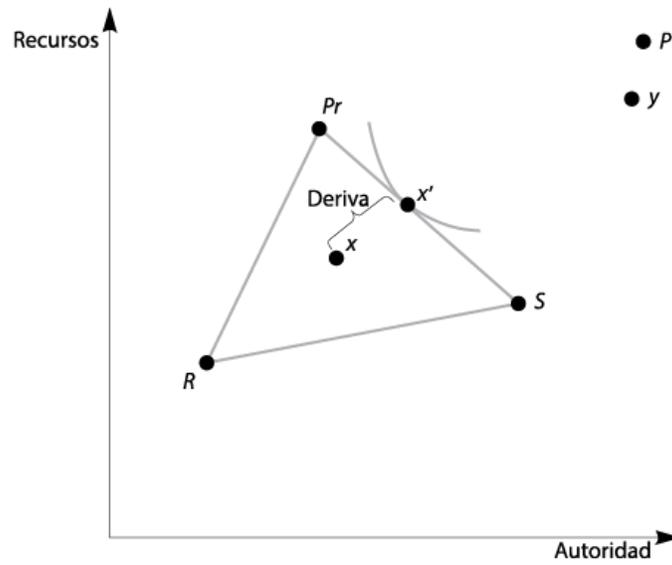
Tal es precisamente la argumentación que hacen en una serie de importantes artículos Matthew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, a quienes se llegó a conocer colectivamente como McNollgast.<sup>15</sup> Según ellos, una ley que crea una nueva agencia, o asigna una nueva misión a una agencia existente, establece una relación agente-principal. El principal sería lo que los autores llamaron una *coalición promulgadora*, consistente en legisladores de las dos cámaras del Congreso y el presidente (ellos mismos

siendo agentes de los electores) quienes promulgaron dicha ley; mientras que el agente sería la entidad burocrática. La coalición promulgadora se coordina en torno a los objetivos de la política y no sólo busca que se pongan en práctica fielmente, sino que también busca un arreglo que posea durabilidad (que se extienda más allá del momento en que los miembros de la coalición en particular que promulga la ley hayan dejado la escena).<sup>16</sup> Pero eso no es tan fácil como parece, tal como lo sugiere el sencillo argumento que sigue.

Suponga que la legislación original que creó la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (EPA, por sus siglas en inglés) exigía que la nueva legislación fuera aprobada diez años después para renovar su existencia y mandato. La cuestión que enfrentan la Cámara de Representantes, el Senado y el presidente al considerar la renovación gira en torno a la cantidad de facultades que han de otorgar a la agencia y la suma de dinero que deben permitirle gastar. La Cámara de Representantes, muy conservadora en cuestiones ambientales, prefiere darle facultades y presupuesto limitados. El Senado quiere que la agencia tenga facultades más amplias, pero sólo está dispuesto a darle un poco más de recursos que la Cámara de Representantes (debido a su preocupación por el déficit fiscal). Al presidente lo hace feliz que se divida la diferencia sobre la cuestión de las facultades entre la Cámara de Representantes y el Senado, pero se siente en deuda con los miembros del Sierra Club en este año electoral y, por ende, está dispuesto a bañar dicho organismo en recursos. Por todas las razones que antes presentamos en este capítulo, los burócratas de la agencia quieren más facultades que las que el Senado está dispuesto a aprobar y más recursos aún que los que el presidente está dispuesto a otorgarles. Mostramos tales preferencias en la gráfica XIII.3, donde *R*, *S* y *Pr* representan los puntos ideales de los principales políticos —la Cámara de Representantes, el Senado y la Presidencia— respectivamente, y *P* el punto ideal del agente burocrático. La coalición promulgadora —las mayorías pertinentes de la Cámara de Representantes y el Senado (incluido el apoyo de las comisiones pertinentes) y el presidente— se pone de acuerdo sobre una política, *x*, que refleja un acuerdo negociado entre sus

diferentes puntos de vista: algo cercano a lo que el presidente quiere en el alcance de la autoridad y a lo que el Senado quiere en la cantidad de recursos.

### GRÁFICA XIII.3



Los burócratas no se sienten particularmente complacidos con  $x$ , ya que les otorga considerablemente menos facultades y muchos dólares menos que lo que habían esperado. Si desacatan abiertamente los deseos de la coalición promulgadora y ponen en práctica una política más a su gusto —digamos  $y$ — se exponen a la ira conjunta de la coalición. Por cada política fuera del triángulo que conecta los puntos ideales de la Cámara de Representantes, el Senado y el presidente, hay alguna otra política que la coalición prefiere de manera unánime. Sin duda alguna, los políticos reaccionarían a la puesta en práctica de  $y$  con una nueva legislación ( $y$ , presumiblemente, también encontrarían en la agencia a otros políticos nombrados y burócratas de carrera que reemplazarán el liderazgo burocrático en funciones). Si, no obstante, la agencia pusiese en práctica alguna política en o dentro del triángulo de la gráfica XIII.3, podría salirse con la suya. Dado cualquier punto dentro del triángulo, el alejamiento a partir de él representa un resultado menor, ya sea para la Cámara de Representantes, el Senado o el

presidente. Pero la nueva legislación, para castigar a una agencia fuera de control y a su liderazgo en funciones, requiere el apoyo simultáneo de una mayoría de la Cámara de Representantes, una mayoría del Senado y el presidente. Así, si la agencia pone en práctica cierta política en o dentro del triángulo, puede evitar el castigo político.

Conforme a este cálculo estratégico, lo mejor que la Agencia para la Protección del Medio Ambiente puede hacer es poner en práctica la política  $x'$ . Es el punto más cercano a  $P$ , el punto ideal de la agencia, que satisface los requisitos políticos para evitar el revés político.<sup>17</sup> A la diferencia entre  $x$  y  $x'$ , McNollgast la denomina *deriva burocrática*.

Así, tenemos una relación agente-principal en la que un principal político formula una política y crea un agente que la ponga en práctica en todos sus detalles. El agente, no obstante, tiene preferencias políticas propias y, a menos que se le sujete a más controles, inevitablemente pondrá en práctica una política que se desvíe hacia su punto ideal.

Son varios los controles que podrían restringir la deriva burocrática. Aquellos que los estudiosos de las legislaturas señalan con mayor frecuencia son las audiencias del Congreso, en las que los burócratas pueden resultar humillados en público; las decisiones de adquisiciones anuales que pueden utilizarse para castigar a las dependencias “fuera de control”, y el uso de los organismos de control, como la Oficina de Contabilidad del Gobierno, para supervisar e inspeccionar el rendimiento de la dependencia. Sin embargo, todos ellos son posteriores a los hechos y no resultan amenazas realmente creíbles para la agencia puesto que ésta ha cortado esas amenazas de raíz, por así decirlo, al poner en práctica estratégicamente  $x^1$  dentro del triángulo, en vez de otra política extrema más a su gusto.

El arma política más potente en el arsenal de poderes *ex ante*, es el *proceso de nombramientos*. El control diestro de la posición de  $P$  por el presidente y el Congreso (el Senado, en particular), a través de sus facultades conjuntas de nombramiento y confirmación, en especial si pueden convenir en nombramientos que compartan más estrechamente el consenso de la coalición sobre la política, es un mecanismo de

cumplimiento voluntario para garantizar un rendimiento confiable del agente.

Una segunda y poderosa arma que puede usarse antes de los hechos, en la que McNollgast pone un énfasis especial, son los *controles de procedimiento*. Las reglas y reglamentos generales que rigen la manera como las agencias federales llevan a cabo sus asuntos están contenidas en la Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedures Act). Ésta constituye casi siempre el marco general que forma parte de la legislación que autoriza la creación y renovación de todas las agencias federales. Sin embargo, no es inusitado que los procedimientos exigidos para una agencia por la legislación que la faculta se adapten para satisfacer ciertas circunstancias en particular.

Un ejemplo de lo anterior sería un consenso político sobre cuestiones ambientales (la política  $x$  de la gráfica XIII.3) que fuera un tanto más sensible a los negocios que deben cargar con el costo de adaptación de sus plantas para ayudar a mantener la integridad del medio ambiente que lo que preferirían los líderes burocráticos de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (al igual que varios grupos ambientalistas). Los políticos, que tienen que vivir todo el tiempo con la posibilidad de la deriva burocrática, prevén que los burócratas de la agencia querrán ser más agresivos que lo que el consenso político justifica. Para reducir las posibilidades de desviación o deriva, los políticos pueden incluir en la legislación que faculta a la agencia que ésta debe proceder sobre la base de caso por caso, antes que promulgar reglas generales que afecten a una amplia gama de casos. Al insistir en este procedimiento, los políticos prevén que los intereses comerciales (los “grupos privilegiados”, en palabras de Mancur Olson) están en una posición mucho mejor para movilizar a sus partidarios con el propósito de que participen en el aspecto público de la adopción de decisiones de la agencia sobre un caso a la vez, que la de los grupos ambientalistas para movilizar a sus miembros. Los grupos ambientalistas, por otra parte, estarían en una mejor posición si la agencia pudiera adoptar un menor número de decisiones, pero cuyo efecto y magnitud fueran mayores, ya que les sería más fácil movilizarse para lanzar

unas cuantas ofensivas mayores que exponer a sus miembros a la “tortura china de la gota de agua”: las deliberaciones caso por caso.

Para resumir, la perspectiva del agente-principal sobre el comportamiento burocrático considera que las dependencias son agentes de los políticos y su tarea es poner en práctica las leyes que formula y promulga una coalición política. El problema para los políticos que constituyen la coalición reside en que los agentes burocráticos tienen tareas, intereses y objetivos propios que pueden entrar en conflicto con los suyos. En realidad, los agentes inteligentes toman en cuenta que, para sancionar a una dependencia que no hace precisamente aquello por lo que pugna la coalición promulgadora, los miembros de la coalición deben actuar al unísono. Tal es el requisito constitucional del orden político de separación de poderes de Estados Unidos. Siempre que el agente se asegure de que los miembros que componen la coalición promulgadora no prefieren ninguna alternativa a lo que él haga, se le perdonará el castigo (es un poco como un perro con correa que quiere ir en una dirección ligeramente diferente a la que su amo desea: siempre que el perro se asegure de que la correa no está tensa, puede desviarse tanto como lo desee). Con todo, el enfoque de McNollgast pone énfasis en una ventaja asimétrica para los políticos (en contraste con el de Miller y Moe y diametralmente opuesto al de Niskanen): la coalición promulgadora puede prever la deriva burocrática y, en la legislación que faculta al agente, establecer disposiciones para reducir dicha desviación, si no es que eliminarla por completo. A este respecto, dos cuestiones son de especial importancia: el ejercicio de la prudencia en el nombramiento y confirmación de los funcionarios políticos nombrados para dirigir las dependencias y la estipulación de procedimientos administrativos específicos que hagan difícil que la dependencia desacate abiertamente la voluntad de los principales.

## Caso XIII.1

## Supervisión por parte del Congreso: Patrulla policiaca, alarma contra incendios y extintores

El enfoque de la elección racional sobre las relaciones intergubernamentales ha demostrado la importancia de las relaciones agente-principal entre el Congreso y la burocracia. Ahora bien, un aspecto de capital importancia para toda relación agente-principal es la *vigilancia*, el proceso mediante el cual el principal se asegura de que el agente cumpla con sus preferencias en vez de eludirlas en la búsqueda de las suyas propias. En la esfera de la regulación, estamos muy familiarizados con los dispositivos de vigilancia. Muchos lectores, por ejemplo, son conscientes de las audiencias del Congreso en las que se pone a las agencias en el potro del tormento para que justifiquen sus actividades y sus presupuestos.

Aunque esos incidentes públicos de monitoreo explícito son los más obvios, sólo constituyen una parte del cuadro. Las comisiones y subcomisiones del Congreso son “continuamente vigilantes” (en términos de la Ley de Reorganización Legislativa, de 1946) también en otros sentidos. En un trabajo clásico, McCubbins y Schwartz (1984) hacen una distinción entre la supervisión de *patrulla policiaca* y la de *alarma contra incendios*. La supervisión de patrulla policiaca, como su nombre lo sugiere, entraña una vigilancia centralizada y directa: las comisiones del Congreso y sus miembros “recorren” sus jurisdicciones respectivas en busca de malhechores burocráticos. El Congreso da inicio a las inspecciones, la vigilancia y la instrucción y supervisión directas para sus agentes burocráticos. La supervisión de alarma de incendio, por otra parte, es relativamente descentralizada, reactiva e indirecta. En este caso, el Congreso establece reglas y procedimientos que facultan a particulares (los clientes o víctimas de la agencia de que se trate) a vigilar las prácticas de la agencia e informar al Congreso sobre sus

actividades inapropiadas. Lo anterior quiere decir que los receptores del servicio pueden jalar la palanca de la alarma contra incendios siempre que las agencias hagan un uso incorrecto de sus facultades. (Una tercera forma de supervisión, que no cubren McCubbins y Schwartz, podría denominarse la supervisión de *extintor*. En este caso, los receptores del servicio informan de las fechorías de la agencia, no al Congreso, sino a los tribunales federales. En efecto, los reglamentos del Congreso otorgan a diversas clases de receptores de servicios una categoría legal para demandar a las agencias ante los tribunales por sus abusos.)

Es frecuente que los legisladores prefieran establecer la supervisión de alarma contra incendios y de extintor, porque significan menos consumo de tiempo y un gasto menor para la legislatura que la de patrulla policiaca. Como el tiempo y la pericia de los legisladores son a menudo limitados, al dejar que el público vigile las actividades de las agencias se eliminan muchos de esos costos para el Congreso y se aprovecha una base más amplia de especialización. La supervisión de extintor se ha vuelto particularmente común en los últimos años, a medida que el tamaño de la agenda legislativa y la complejidad de las cuestiones que abarca han aumentado: se ha otorgado categoría legal en la jurisdicción de una u otra agencia regulatoria a los grupos de minusválidos, minorías, granjeros, trabajadores y propietarios de pequeñas empresas, entre otros. Así, es razonable decir que hoy en día la norma consiste en que, en lugar de inspeccionar él mismo las violaciones, el Congreso incluya como requisito en la legislación que las agencias y los tribunales reaccionen a las quejas.

Las relaciones agente-principal son ubicuas en la política, la economía y la vida social: el senador, el profesor, el mecánico de autos y el piloto de aviones son todos agentes del público. ¿A quiénes vigilan las patrullas policiacas? ¿Quiénes están sujetos a la vigilancia de alarma contra incendios o a la del extintor?

## **XIII.4. DESLIZ DE LAS AGENCIAS**

Con el propósito de hacer notar varias manifestaciones de tensión entre los políticos y los burócratas, podemos recurrir a los tres enfoques de la política burocrática presentados en este capítulo. En las descripciones que hacen los libros de civismo de las instituciones políticas, a menudo se supone que las decisiones políticas oficiales —reflejadas en las leyes aprobadas por el Congreso, firmadas por el presidente y validadas por diversos tribunales— son la última palabra. La actividad de los políticos es la formulación de políticas públicas y los procedimientos constitucionales especifican cómo deben hacerlo; pero, aun las políticas formuladas de acuerdo con las estipulaciones constitucionales más rigurosas, no son la última palabra. Las políticas públicas no se implementan solas. Alguien debe ejercer la autoridad y gastar los recursos otorgados por una ley. Ese “alguien” es el burócrata. Sin embargo, si la política que realmente pone en práctica un agente burocrático se aleja de la que formularon sus principales políticos, significa un *desliz de la agencia* o *deriva*. Dicha deriva es producto de la combinación de las facultades discrecionales del agente, junto con sus preferencias cuando son diferentes de las de la coalición política que promulga la ley y la imperfección de los mecanismos de control. En los tres enfoques que presentamos en las páginas anteriores de este capítulo, se pone énfasis en las diferentes maneras como se manifiesta dicho desliz.

### **XIII.4.1. EXPLOTACIÓN PRESUPUESTARIA**

A partir de Niskanen hemos visto que los agentes burocráticos especializados son profundos conocedores de los intrincados detalles de la

formulación de políticas en su jurisdicción, quizá más incluso que los especialistas de las comisiones legislativas. Aun cuando estas últimas sean también especialistas en la política, tienen otras muchas ocupaciones y funciones que desempeñar, por lo que no pueden destinar el tiempo y la energía necesarios para absorber todas las misteriosas minucias asociadas con la ejecución de una política pública específica. Por otra parte, para los burócratas, esos detalles son el meollo de su existencia y una preocupación constante, lo cual genera una ventaja informativa real, así como una oportunidad para el burócrata: si sus preferencias difieren de las de la coalición promulgadora, puede aprovechar esa oportunidad para satisfacer sus prioridades personales. La argumentación de Niskanen sugiere que eso puede lograrse atrayendo con falsedad los recursos y las facultades para buscar los objetivos políticos de una agenda personal, o bien desviando recursos para destinarlos al consumo en el empleo. Ello es posible porque, según Niskanen, los políticos simplemente no pueden estar pensando todo el tiempo en el proceso de producción burocrática: no pueden resolver los detalles de la relación entre los costos y los resultados de la política. Lo cual permite que la dependencia obtenga una “ganancia” —mostrada en la gráfica XIII.1— que puede destinar a usos alternos. Si la ventaja informativa se convierte en oportunidades para el consumo en el empleo, tenemos un ejemplo puro de explotación presupuestaria burocrática.

### **XIII.4.2. DERIVA BUROCRÁTICA**

Si, por otra parte, las facultades y los recursos se utilizan para buscar otros objetivos políticos, entonces tenemos un ejemplo de deriva burocrática, como la describe McNollgast en la gráfica XIII.3. La desviación, o “deriva”, es consecuencia de la habilidad del burócrata para ejercer sus facultades discrecionales en la búsqueda de prioridades políticas que la autoridad reglamentaria pudo haber garantizado o no. Tal desviación de la política pública, además, queda protegida en contra del castigo posterior a los hechos en la medida en que el burócrata sea lo suficientemente hábil

para protegerse contra la oposición unánime de los componentes de la coalición promulgadora. Cierto, si el burócrata puede mantener contento a este senador clave o a aquel presidente de comisión de la Cámara de Representantes, puede estar a salvo.

### **XIII.4.3. CAPTURA DE LA BUROCRACIA**

Una tercera fuente de tensiones requiere que haga algunas distinciones todavía más precisas. La deriva burocrática que McNollgast describe es la diferencia entre la política de concesiones a la que se llega políticamente ( $x$ , en la gráfica XIII.3) y la política puesta en práctica burocráticamente ( $x^1$ ). No obstante, el lector cuidadoso habrá notado sin duda que, como se muestra en dicha gráfica, tanto el Senado (cuyo punto ideal es  $S$ ) como el presidente (cuyo punto ideal es  $P$ ) en realidad prefieren  $x^1$  a  $x$ . En este ejemplo en particular, únicamente la Cámara de Representantes (cuyo punto ideal es  $R$ ) pierde debido a la deriva. Si dejamos a un lado el mito de que el Senado y la Cámara de Representantes son unitarios y poseen puntos ideales y, en lugar de ello, damos por sentado que hay 435 puntos ideales esparcidos en torno a  $R$  y 100 puntos ideales esparcidos en torno a  $S$ , entonces es muy probable que cierto número de representantes y senadores simpatice con las preferencias de los burócratas. Muchos lo harán más de lo que simpatizan con la preferencia política a la que se llegó en su cámara legislativa ( $R$  y  $S$ , respectivamente en la gráfica XIII.3), o bien con la política de concesiones a la que se llegó entre la Cámara de Representantes, el Senado y el presidente ( $x$ ). Para ir un poco más lejos en mi argumentación, tomando en cuenta algunos factores que examiné en el capítulo anterior, es posible que las comisiones que tienen jurisdicción sobre esa burocracia y área política en particular estén compuestas precisamente por legisladores quizá más inclinados a compartir las preferencias de la dependencia por un mayor rendimiento burocrático que las de sus colegas políticos por niveles más modestos (es decir, una comisión no representativa). Éstos se encuentran en posición de proteger

una burocracia a la deriva (mediante su facultad de custodio de la agenda y otras facultades de control sobre el orden del día). Por último, tras esos legisladores se encuentran los grupos de intereses y los electorados de las distintas áreas geográficas cuyo bienestar buscan los legisladores; también a ellos complacería la deriva. De hecho, la literatura tradicional sobre la ciencia política hace frecuentes alusiones a “pequeños triángulos íntimos”, en los que participan legisladores que pertenecen a comisiones clave, burócratas y grupos de interés, como los motores que impulsan la puesta en práctica de ciertas políticas públicas. También son conocidos como “remolinos políticos” y “trinidades pecadoras”. La política a la que dan fundamento esos arreglos recibe el nombre de “liberalismo de grupos de interés”, lo cual refleja una captura real de la burocracia por intereses creados pertenecientes al mundo político en general.<sup>18</sup> En este caso, la tensión no tiene lugar entre el político y el burócrata, sino entre los políticos, los burócratas y los grupos de intereses que se encuentran dentro del remolino político y los que se encuentran afuera.

#### **XIII.4.4. DERIVA DE LA COALICIÓN**

Al inicio de este análisis señalé que los políticos no sólo quieren que los tratos legislativos que cierran sean puestos en práctica fielmente, sino que también desean que esos acuerdos perduren. Quieren que los “tratos cerrados permanezcan cerrados”, como lo expresan los opinólogos de Washington D.C. Esto es particularmente problemático en la vida política estadounidense, debido a sus alineaciones cambiantes y a la carencia de divisiones políticas permanentes: la coalición de hoy se modifica de la noche a la mañana; los opositores de hoy son los socios de mañana y viceversa. Ello provoca inseguridad entre quienes hacen tratos dentro de la legislatura y entre los grupos de intereses que los apoyan desde la palestra. Una victoria hoy, aun una que la burocracia ponga en práctica de manera favorable, puede revertirse mañana. ¿Qué hacer?

Hasta cierto punto, la estructura legislativa se inclina en contra de deshacer la obra de una coalición que promulga una ley. Si esta última aprueba subsidios sustanciales a los productores de granos, por ejemplo, es muy difícil revertirlos si no se cuenta con la facultad de custodia de la agenda y con el control sobre el orden del día de las Comisiones de Agricultura de la Cámara de Representantes y del Senado. Pero sin duda, los miembros de dichas comisiones participaron en el trato original y es improbable que se vuelvan contra él. Con todo, aun esas unidades estructurales son inestables, pues se van algunos políticos de más antigüedad y llegan otros nuevos. El problema, entonces, consiste en que los miembros de una coalición que promulga una ley y cuyo producto puede no ser muy durable no pueden esperar el tipo de apoyo que podrían haber recibido de los grupos de interés y votantes en cuyo nombre trabajan si hubieran producido un resultado más sólido.

En resumen, las políticas formuladas legislativamente y puestas en vigor burocráticamente están sujetas a la deriva de la coalición.<sup>19</sup> Para impedir que los patrones de cambio de coalición pongan en peligro las políticas públicas cuidadosamente elaboradas, algo que la legislatura podría hacer es aislar de las intervenciones legislativas a la burocracia y sus actividades de ejecución: si una coalición que promulga una ley dificulta que sus propios miembros intervengan en su puesta en vigor, también dificulta que los enemigos de la política perturben el flujo de rendimiento de la dependencia. Otorgar una larga vida a las agencias que ponen en ejecución las políticas públicas, largos periodos en funciones y amplias facultades administrativas a sus jefes políticos, periodos terciados en las agencias a otros funcionarios políticos nombrados y seguridad en sus fuentes de ingresos —como en el caso de muchas comisiones regulatorias “independientes”, el Sistema de la Reserva Federal y, en cierto grado, las agencias de inteligencia— proporciona ese aislamiento político; pero tiene su precio. Así, aislados de los supervisores políticos, se empodera a los servidores públicos y a los funcionarios nombrados de las dependencias a seguir trayectorias de acción independientes. La protección contra la deriva de la coalición se otorga al precio de un mayor potencial de deriva

burocrática. Es uno de los grandes dilemas en el área de las relaciones intergubernamentales.

## Caso XIII.2

### ¿Cómo probar el modelo de Niskanen?

La mayor parte de este libro ha sido teórica, destinada a proporcionar al lector ideas, conceptos y teorías que comprenden el enfoque analítico, o de elección racional, de la política. En los casos que presentamos en toda la obra, nos hemos esforzado por proporcionar ejemplos y aplicaciones del mundo real, tanto para mostrar pruebas de los argumentos teóricos como para demostrar cómo aplicar diversas ideas a situaciones y sucesos políticos de la vida cotidiana. En el caso que ahora presentamos, se analiza la manera como dos economistas políticos se propusieron distinguir entre las diferentes teorías antagónicas sobre las relaciones intergubernamentales.

Barry Weingast y Mark Moran (1983) recurrieron al análisis estadístico de datos extraídos de la elaboración de políticas regulatorias de la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) con el propósito de evaluar algunas de las afirmaciones antagónicas de las teorías que hemos revisado en este capítulo. Su estudio es un ejemplo útil de la manera de aplicar el análisis empírico a las teorías sobre la elección racional y contribuye a nuestra comprensión de las relaciones intergubernamentales como se practican en el mundo real.

En 1979, bajo los auspicios de las comisiones y subcomisiones pertinentes, el Congreso intervino activamente para restringir a la Comisión Federal de Comercio y frenar lo que se había considerado como abusos regulatorios: criticó las iniciativas de políticas públicas, puso un alto a las actividades de

la comisión y cortó sus fondos. Durante el siguiente año y medio, la comisión redujo sus actividades controvertidas y se alineó con las preferencias de los principales del Congreso que supervisaban su rendimiento.

Un punto de vista sobre la situación similar al de Niskanen es que la comisión era una agencia “fuera de control” que utilizaba su ventaja informativa para avalar actividades completamente fuera de su mandato. Cuando el Congreso se dio cuenta finalmente de que la comisión estaba viviendo a todo tren burocrático, tomó medidas drásticas contra ella y la obligó a moderar la velocidad. Un punto de vista alternativo, congruente con la deriva de la coalición de McNollgast, es que el Congreso mantuvo siempre el control de la comisión. De acuerdo con este punto de vista, el responsable de la intervención del Congreso fue un cambio de la composición y las preferencias de las comisiones supervisoras. Tal vez la FTC estaba haciendo aquello que le instruyó una coalición legislativa previamente empoderada. Pero debido a que no estaba lo bastante aislada de la intervención legislativa, una nueva coalición de legisladores llegó al poder en la década de los setenta y pudo utilizar su conjunto de herramientas de supervisión, audiencias, procedimientos y facultades presupuestarias, para desplazar el rendimiento de la agencia hacia la nueva política ideal que ellos representaban. En resumen, a finales de la década de los setenta, el principal legislativo de la comisión cambió, a través de la renovación electoral, los retiros y las nuevas asignaciones de las comisiones. Los nuevos legisladores estiraron la correa para alinear a la Comisión Federal de Comercio con sus preferencias.

¿Qué ocurrió realmente?, ¿era la comisión una burocracia fuera de control que ejercía sus facultades discrecionales sobre la política?, ¿o el Congreso mantuvo siempre el control, pero un cambio de sus preferencias exigió que los nuevos principales de la comisión le llamaran la atención? Para poner a prueba estas dos

opiniones, Weingast y Moran reunieron pruebas a fin de evaluar si las preferencias de los miembros de las comisiones supervisoras pertinentes realmente cambiaron o no a finales de los años setenta y si las nuevas comisiones realmente influyeron o no en el subsecuente comportamiento de la Comisión Federal de Comercio. Los datos examinados consistían en encuestas de opinión sobre los legisladores expresadas por grupos de interés y llevadas a cabo por el grupo de interés liberal Estadounidenses por la Acción Democrática (ADA, por sus siglas en inglés), cuyas puntuaciones, que iban desde 0 hasta 100, medían la predisposición general de un legislador por las causas liberales. Las puntuaciones de los miembros de las subcomisiones de asuntos del consumidor indican que hubo una deriva conservadora significativa en esos cuerpos entre 1976 y 1979, después de más de diez años sin prácticamente ningún cambio. A la deriva la acompañó (en realidad, la reflejaba) una renovación sustancial de los miembros de las subcomisiones: gran cantidad de sus miembros liberales las habían dejado y los reemplazaron senadores mucho más conservadores. Durante ese periodo, en resumen, las preferencias de los grupos supervisores mostraron un cambio, de una actitud a favor del activismo en los asuntos de los consumidores a una posición contraria al activismo. Las pruebas, entonces, son muy congruentes con la argumentación de McNollgast. Además, al examinar las puntuaciones de Estadounidenses por la Acción Democrática correspondientes a los veinte años anteriores a ese momento decisivo, Weingast y Moran descubrieron que, según dichas puntuaciones, las subcomisiones de supervisión eran mucho más liberales que a finales de los setenta, lo cual sugiere que la Comisión Federal de Comercio en realidad servía como un agente leal a los políticos en control de la época.

La conclusión que podemos extraer de esas pruebas es que la Comisión Federal de Comercio difícilmente era una burocracia

“fuera de control” que explotaba su ventaja informativa asimétrica, de acuerdo con Niskanen. Más bien, parece haber sido un agente que no logró darse cuenta de que su principal había cambiado a finales de la década de los setenta. Una vez que el principal —la coalición legislativa más conservadora en la subcomisión supervisora del Senado— tiró con fuerza de la correa, el agente se alineó a las nuevas preferencias.

### **XIII.5. CONCLUSIÓN**

Solía estar a la moda en la ciencia política distinguir entre “política” y “administración”. De hecho, en algunas de nuestras más venerables universidades todavía existen las escuelas de administración pública y las escuelas de gobierno, junto con las facultades separadas de política o ciencia política. Por fortuna, los expertos en ciencia política ya no sostienen la noción de que la elaboración de políticas públicas y su puesta en práctica puedan separarse en compartimientos diferentes.

En este capítulo he tratado de sugerir varias maneras diferentes de pensar analíticamente sobre las relaciones entre los políticos y los burócratas. Desarrollamos tres argumentaciones diferentes, pero relacionadas entre sí. La primera, asociada con Niskanen, sugiere que la burocracia permanente explota sus ventajas informativas con respecto a los políticos electos, lo que provoca presupuestos burocráticos demasiado abultados, burocracias demasiado numerosas y un rendimiento burocrático demasiado alto. La segunda, asociada con Miller y Moe, objeta los supuestos de Niskanen sobre la ignorancia y pasividad políticas. Los autores llegan a la conclusión de que los políticos más informados y previsores producen un arreglo más equilibrado de negociación bilateral con los burócratas y que eso no necesariamente alimenta las enfermedades identificadas por Niskanen. Por último, McNollgast invierte por completo el énfasis de Niskanen y sugiere que toda asimetría que pueda existir favorece

a la clase política que, en cuanto principales, crea a sus agentes, participa en el nombramiento de sus líderes, los sostiene con facultades y recursos, supervisa sus actividades y, en última instancia, juzga sus acciones.

De más está decir que en cada uno de esos dos enfoques hay importantes percepciones y elementos de verdad. No se trata de una carrera de caballos en la que necesitemos (usted o yo) declarar como vencedor a uno de ellos. En realidad, en su conjunto, llaman nuestra atención hacia la existencia de una serie de tensiones y de compensaciones que es necesario hacer para adaptar las conflictivas prioridades y preferencias de políticos y burócratas. En general, la política de la elaboración de políticas públicas y la política de la administración son inseparables y complejas. Creemos que las teorías aquí resumidas nos ayudan a entender en cierto grado cómo encajan una con otra la formulación representativa y la ejecución experta de las políticas públicas.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. En Estados Unidos, la idea de tener *límites en los periodos* para los puestos de los legisladores electos y los presidentes de comisiones legislativas, es decir, tener un tope al número de periodos en el mismo cargo, ha sido objeto de debate durante el último cuarto de siglo. (En contraste, por supuesto, el presidente del país ha enfrentado un límite en sus periodos desde la ratificación de la vigésima segunda enmienda en 1951.) Considerando el marco teórico del agente-principal discutido en este capítulo, ¿cómo se podrían criticar estos límites de tiempo a legisladores y al presidente? ¿Cómo se podrían defender? ¿Tendría sentido plantear los mismos argumentos en el caso de los burócratas?

2. El modelo de relaciones legislativas-burocráticas de Niskanen se basa en tres amplios supuestos que atribuyen a la burocracia una gran capacidad de asegurar presupuestos demasiado grandes:<sup>1</sup> 1) los costos para la agencia son información privada, mientras que las demandas de la legislatura son de

conocimiento público; 2) la agencia es el único oferente; 3) en sus negociaciones con la legislatura, la agencia conduce el proceso de creación de política haciendo una sola propuesta tómallo-o-déjalo ante la legislatura. ¿Cuál(es) de estos supuestos le parece(n) poco realista(s) o muy severo(s)? ¿Qué soluciones han adoptado las legislaturas y otros principales para limitar el poder de la burocracia en las negociaciones presupuestales?

\*3. Una burocracia Miskaniana ofrece un resultado  $Q$  al siguiente costo:  $CT = 1.5Q^2$ , donde la unidad de medida es decenas de millones de dólares. Si la curva de lo que la legislatura está dispuesta a pagar está descrita por  $B = 8Q - 2Q^2$ , ¿cuál es el máximo presupuesto que la agencia puede asegurar? Considere las restricciones tanto de demanda como de costo. Suponga ahora que la legislatura tiene el siguiente esquema de monitoreo: Existe una probabilidad  $p$  de que se audite a la burocracia (lo cual revelaría que el nivel de producción óptimo desde el punto de vista de la legislatura es  $Q^0 = 1.2$ ). Si se descubre que la burocracia produce más de  $Q^0$ , se le obliga a pagar una multa que asciende a  $f(Q - Q^0) = f(Q - 1.2)$ , donde la unidad de medida es la misma que para el costo de producción. Escriba una expresión que describa el costo total esperado para la agencia si produce una cantidad menor o igual a  $Q^0$ . Si  $p = .2$  y  $f = 5$ , ¿cuánto producirá la agencia? ¿Cuánto producirá en el caso en que  $p = 0.5$  y  $f = 10$ ? Ilustre la intuición que se encuentra detrás de las respuestas a estas preguntas.

4. Tanto los miembros del Congreso como los burócratas son agentes para sus principales (en el primer caso, los votantes; en el segundo, el Congreso y el presidente). No obstante, si bien los representantes estadounidenses enfrentan elecciones periódicas, los burócratas son designados y no enfrentan limitaciones electorales. ¿Cuál es la fuente de la divergencia entre agentes y principal en cada uno de estos casos? ¿Proveen las elecciones un control efectivo sobre los legisladores? ¿Resulta la ausencia de elecciones en una falta de control sobre las burocracias, o existen otros mecanismos en este caso? Discuta la variedad de controles (tanto institucionales como

ligados a la reputación) antes-de-los-hechos y después-de-los-hechos que los votantes y el Congreso adoptan para limitar que sus agentes se desvíen.

5. El siguiente juego es una representación estilizada de la interacción estratégica entre un principal (que delega un poco de autoridad a un agente y puede decidir auditar o no los esfuerzos de dicho agente en cualquier periodo) y un agente (que puede elegir “trabajar” u “holgazanear”). La auditoría es costosa para el principal, pero si encuentra que el agente ha holgazaneado no tiene que pagarle. Los pagos particulares derivan de los siguientes valores para cada actividad relevante. El principal gana 4 si el agente trabaja, pero no gana nada si el agente holgazanea. Paga 3 para que el agente trabaje, pero no paga nada si realiza una auditoría y descubre holgazanería. Una auditoría cuesta 1; en consecuencia, las ganancias para el principal son 0 si decide realizar una auditoría y el agente ha hecho su trabajo. El costo de trabajar es 2 para el agente; por supuesto, éste prefiere holgazanear y no ser auditado (¡para que le paguen por nada!) pero teme que se le audite y termine ganando 0.

		<i>Principal</i>	
		<i>Auditar</i>	<i>No auditar</i>
<i>Agente</i>	Trabajar	1, 0	1, 1
	Holgazanear	0, -1	3, -3

¿Existe alguna estrategia que para cualquiera de estos individuos sería óptima sin importar lo que el otro haga (como en el dilema del prisionero)? ¿Es alguna de las cuatro celdas un equilibrio? ¿Qué porcentaje del tiempo debe emplear una auditoría para que el agente se muestre indiferente entre trabajar y holgazanear? ¿Qué porcentaje del tiempo debe trabajar el agente para que el principal se muestre indiferente entre realizar o no una auditoría?

6. ¿Qué motivaciones tienen los burócratas? Discuta las múltiples teorías al respecto y explique por qué es relevante responder esta pregunta si se busca

comprender y controlar a la burocracia. ¿Hay evidencia empírica que apoye a alguna de las teorías sobre el resto?

[1](#) Véase Mueller (2003: 365).

[1](#) En la gráfica XIII.1 trazamos  $P$  como descendente en el caso de los valores de  $V$  superiores a  $V^*$ . Esto no es necesario para la argumentación del texto, que únicamente requiere que, si  $P$  aumenta, lo haga a una tasa decreciente (por lo que tiene una forma cóncava).

[2](#) Algebraicamente, podemos escribir las ecuaciones de esas curvas como:  $P = aV - bV^2$  y  $CT = cV + dV^2$ , donde  $a$ ,  $b$ ,  $c$  y  $d$  son constantes positivas.

[3](#) En la gráfica XIII.1,  $B$  se muestra con valor 0, lo cual no es siempre así necesariamente (como se muestra en la gráfica XIII.2). Expresado en función de las ecuaciones de la nota anterior, quien busque incrementar su presupuesto al máximo elegirá el volumen  $V$  que haga aumentar  $aV - bV^2$  al máximo, siempre que  $P \geq CT$  o que  $aV - bV^2 \geq cV + dV^2$ .

[4](#) El máximo no restringido de  $P$  se deriva tomando su primera derivativa y fijándola en 0; ello produce  $a - 2bV = 0$ . Al resolver  $V$ , se obtiene  $V^* = a/2b$ . Por lo tanto, dada la función  $P$  de disposición a pagar del patrocinador, lo más que la dependencia puede producir es  $a/2b$  unidades.

[5](#) Si hubiera alguna manera de embolsarse ese dinero, a través de bonos, aumentos extra o más tiempo de vacaciones, sin duda alguna los burócratas la encontrarían. Normalmente, eso se impide en los servicios públicos de la mayoría de los países mediante leyes sobre el servicio civil.

[6](#) Es el valor de  $V$  para el que  $P = CT$ . Sustituyendo  $P$  y  $CT$  (como se definieron en la nota 3) y resolviendo la igualdad para  $V$ , obtenemos  $V^{**} = (a - c)/(b + d)$ .

[7](#) En la literatura sobre el desempeño burocrático,  $P - CT$  se conoce como *holgura organizativa*.

[8](#) Véase Leaver (2009).

[9](#) Un buen ejemplo de esto es la Comisión Federal de Comercio de las décadas de los cincuenta y los sesenta: en la actualidad, se trata de una comisión regulatoria muy activa, pero en aquella época estaba compuesta por compinches políticos del presidente de la comisión de supervisión por parte del Congreso (a los que se llamaba “el grupo de Tennessee”) y, debido a que buscaban sobre todo mantenerse al margen y no hacer olas, se dio a la comisión el sobrenombre, entre otros, de “la gentil matrona de la Avenida Pensilvania”.

[10](#) Desde luego, es probable que ninguna hipótesis sobre los motivos aplique igualmente bien en todos los casos.

[11](#) Este y otros aspectos relacionados los tomamos de Miller y Moe (1983).

[12](#) En el modelo de Niskanen, esta situación adopta la forma de la dependencia a la que su legislatura le permite seleccionar el presupuesto,  $P$ , y el volumen asociado,  $V$ , de producto burocrático que puede entregar dentro de su propio tabulador.

[13](#) De manera muy semejante a como el ministro parlamentario es manipulado por sus astutos servidores civiles en la serie de televisión británica *Yes, Minister* [*Sí, Ministro*].

[14](#) De principio a fin, supongo que los políticos electos son legisladores; de hecho, existe toda una literatura, conocida como la “Escuela del Dominio del Congreso”, que establece explícitamente que

la burocracia estadounidense es una creación de las preferencias legislativas. Sin embargo, quiero hacer hincapié en una excepción a lo anterior: el hecho de que otros políticos electos y designados — en particular el presidente y los jueces— influyen también en la actividad burocrática.

[15](#) Estos tres autores han escrito ya un gran número de trabajos. Los dos con los que el lector interesado puede comenzar son “Administrative Procedures as Instruments of Political Control” de 1987 y “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies” de 1989.

[16](#) El lector podría preguntarse por qué los políticos habrían de preocuparse por lo que pase después de que se hayan retirado de la vida política. La razón es que los electores a los que representan y que los recompensan aquí y ahora por sus “buenos hechos” tienen la mirada puesta en el largo plazo y, puesto que ellos se preocupan por el largo plazo, están dispuestos a recompensar a los políticos que prestan atención a él. Así, estos últimos buscarán la recompensa por todos los medios a su alcance, por lo que intentarán influir en la política aun después de su retiro.

[17](#) Si la dependencia debe obedecer la restricción financiera de no gastar más de lo que le ha sido asignado (dado por el componente de  $x$  en la dimensión vertical), entonces  $x'$  simplemente se deslizará hacia abajo por el lado del triángulo hasta el punto que tenga la misma altura que  $x$ .

[18](#) El clásico de la literatura tradicional es Lowi (1969).

[19](#) Esta idea, que se ofrece como complemento a la argumentación de McNollgast, se encuentra en Horn y Shepsle (1989) y se estudia con mayor detalle en Shepsle (1992).

## Capítulo XIV. Liderazgo

**E**n el análisis sobre las legislaturas y la burocracia hice una referencia implícita a sus líderes: presidentes de comisiones y subcomisiones, líderes partidistas e ideológicos, servidores civiles con mayor antigüedad y funcionarios políticos designados. Pero hasta ahora no he aplicado nuestra lupa de la teoría de la elección racional para examinar con mayor detalle el liderazgo. Eso es lo que haré ahora, aunque brevemente, en este capítulo. Al hacerlo, no obstante, resistiré la tentación de analizar por separado a los presidentes, gobernadores, alcaldes, primeros ministros, presidentes de comisiones, funcionarios de gabinete, dirigentes de los partidos y líderes de los grupos de interés. En lugar de ello, aprovecharé la oportunidad para escribir de manera más general acerca del liderazgo.

El tema general del liderazgo se ha estudiado ampliamente desde el punto de vista de la sociología, la psicología y el comportamiento de las organizaciones, así como desde el de las ciencias políticas. Sin embargo, hasta donde yo sé, muy rara vez se ha examinado desde la perspectiva de la elección racional. Así las cosas, en este capítulo voy a reunir algunos de los retazos de teoría mencionados en los capítulos anteriores con el propósito de ver qué luz arrojan sobre el fenómeno del liderazgo. Primero describo a los líderes como “agentes” y luego los analizamos como “formuladores de la agenda” y como “emprendedores”. Como ambos enfoques se basan en material que ya vimos con cierto detalle en otros pasajes de esta obra, damos por hecho que el lector tiene cierta familiaridad con algunos de los conceptos básicos.<sup>1</sup>

Además de analizar el liderazgo desde varios ángulos teóricos interesantes, en este capítulo me propongo llevar a cabo una segunda tarea. Quiero explorar con cierto detalle el problema que enfrentan los líderes de los grupos con gobierno autónomo. Obviamente, para poder dirigir, el líder necesita inducir a los seguidores a seguirlo. Pero hacerlo puede ser costoso para él —después de todo, necesita el apoyo de sus seguidores para conservar su posición de liderazgo—. Esto desencadena un interesante problema estratégico.

#### **XIV.1. EL LÍDER COMO AGENTE**

En el lenguaje común, normalmente concebimos al líder como alguien a cargo de algo, el jefe, la persona que da las órdenes e instrucciones: la persona en cuyo escritorio, como nos lo recordó el presidente Harry S. Truman, se encuentra la responsabilidad. Se cree que el líder es previsor, mientras que los seguidores tienden a reaccionar.<sup>2</sup> Aunque puede haber cierta verdad en tal conceptualización, se trata tan sólo de una verdad parcial, pues no se toma en consideración que los líderes deben asegurar no sólo el apoyo, sino la cooperación, de sus seguidores. El apoyo es necesario para que el líder pueda alcanzar los diversos objetivos del grupo y también para conservar su liderazgo. Lo anterior es aplicable sin duda alguna a los grupos de gobierno autónomo —los que seleccionan oficialmente a sus líderes— pero aun el líder autoritario tiene que preocuparse por los seguidores, pues si no lo hace, podrían verse tentados a actuar en su contra en las circunstancias oportunas.

En cuanto agente de sus seguidores, nada ilustra mejor al líder que la experiencia de Henry Clay. Este último fue electo en 1810 por Lexington, Kentucky, para la X Legislatura federal. Cuando el Congreso se reunió en 1811, el novato Clay fue electo presidente de la Cámara de Representantes, posición que nunca habría de ceder durante los quince años que permaneció en la cámara, ya que lo reeligieron una y otra vez para el puesto. Su discurso de toma de posesión del 4 de noviembre de 1811 nos dice por qué:

Caballeros, al acceder a la posición que me habéis hecho el honor de asignarme — honor por el que os serviréis aceptar mi agradecimiento— obedezco, antes que mis propias inclinaciones, vuestras órdenes. Soy consciente de las imperfecciones que tengo, y la conciencia de ellas me disuadiría de intentar cumplir con los deberes de la presidencia, de no contar confiadamente con vuestro generoso apoyo.

Si se presentare la rara y delicada ocasión en que debiera invitarse a vuestro presidente a frenar o controlar divagaciones o excesos en el debate, vuestra justicia, espero, atribuirá a su interposición únicamente los motivos del bien público y la consideración por la dignidad de la cámara. Y, en todos los casos, tened confianza, caballeros, en que, con infinito placer, proveeré todos los medios a mi alcance para el despacho de los asuntos públicos, de la manera más armoniosa (Hopkins, 1959).

Al declarar “obedezco, antes que mis propias inclinaciones, vuestras órdenes” y “proveeré todos los medios a mi alcance para el despacho de los asuntos públicos, de la manera más armoniosa”, Clay adoptaba el papel clásico del líder. Reconocía el hecho de que, en su calidad de líder político de gran importancia, ambicionaba cumplir realmente al menos como líder y comprendía cabalmente que hacerlo significaba dirigir a sus seguidores sirviéndoles. Entendía que la compensación del liderazgo, a saber, su permanencia como presidente de la cámara, dependía de su desempeño. La estructura de recompensas del liderazgo vincula la ambición (por mantenerse como líder en el periodo siguiente) con el desempeño (en el periodo presente).

Debemos poner énfasis en el hecho de que eso es verdad aun en el caso de aquellos cuya permanencia como líderes está asegurada. El jefe de una dependencia cuyo puesto está garantizado por las prácticas del servicio civil, por ejemplo, depende de sus subordinados para asegurar los objetivos de las políticas públicas de importancia para él, o para simplemente llevar la vida con tranquilidad. Mientras el líder tenga objetivos que dependan de la contribución, la cooperación y la moral de sus subordinados, estos últimos tendrán cierta influencia en él.

En el capítulo anterior vimos que, por lo general, un principal depende de su agente. De hecho, una de las razones para contratar agentes es que éstos son frecuentemente más hábiles que el principal para llevar acabo ciertos propósitos específicos. Los líderes son un tipo específico de agentes: sus seguidores confían en ellos para coordinar sus actividades, proporcionar

recompensas y castigos por los objetivos del grupo, asegurarse a los aliados y vencer a los opositores y, de manera general, para facilitar las cosas que quieren los seguidores. Normalmente se elige a los líderes por las aptitudes especializadas que poseen: razonar, persuadir, intimidar, inspirar, reunir, amedrentar, mediar, etc. El problema para los seguidores —un caso especial del problema que enfrentan de manera más general los principales—, es que las aptitudes especializadas que hacen atractivo como líder a un agente en particular son las mismas aptitudes mediante las cuales ése puede explotar a sus seguidores para obtener una ganancia personal. La cuestión de “quién vigilará a los guardianes” se convierte en la de “¿cómo controlamos a nuestro agente?”.

Al igual que en el caso general desarrollado en el capítulo anterior, los seguidores pueden controlar a sus líderes a través de mecanismos anteriores y posteriores a los hechos. Como los agentes en general, los candidatos a puestos de liderazgo gozan de una reputación. Aun Henry Clay, quien sólo era un legislador novato cuando fue electo presidente de la Cámara de Representantes, ya era bien conocido en Washington como un ávido “halcón guerrero” (partidario de la guerra en contra de Gran Bretaña).<sup>3</sup> La reputación, en efecto, es el compendio de las aptitudes especializadas de un individuo en cuanto líder: refleja no sólo su bagaje de experiencias y predisposiciones políticas sino también sus rasgos de carácter, probidad y talento. Sin duda alguna, la reputación es uno de los elementos de capital importancia en el análisis de la decisión de los seguidores cuando, para empezar, emprenden la selección de un líder.

La reputación no sólo sirve para pronosticar el desempeño anterior a los hechos, también es un activo muy valorado por su propietario. En cierto sentido, el líder ofrece su reputación como una garantía cuando asume la responsabilidad del liderazgo: su reputación queda sobre la mesa, por así decirlo, y aumentará o se empañará sobre la base de su desempeño. Debido al hecho de que un líder se preocupa por su reputación, ya sea para que lo ayude a alcanzar una futura posición de liderazgo, ya sea para mantener su puesto presente o simplemente para lograr “un lugar en la historia”, sus seguidores tienen cierto control sobre su desempeño.

En consecuencia, la reputación es también un mecanismo de control posterior a los hechos, ya que implica cierta autoridad de los seguidores sobre el futuro del líder. Ciertamente, mientras haya otros esperando tras bastidores, un líder en funciones sabe que no es indispensable. En el momento de la “renovación del contrato”, el líder debe poder responder de manera satisfactoria a un número suficiente de seguidores la antiquísima pregunta: “¿qué has hecho por mí últimamente?”.

Considerar a los líderes como agentes da un giro completamente diferente a la idea del liderazgo que encontramos en el discurso común y corriente. Los líderes dependen de sus seguidores en lo referente a elogios, cooperación y, en última instancia, apoyo. Pueden estar cubiertos de autoridad, actuar como jefes, ordenar e instruir, pero todas esas maniobras de liderazgo previsor están calculadas para impresionar a sus seguidores y ganarse con ellas su apoyo ulterior, no para intimidarlos. Lo anterior sugiere que las aptitudes de un líder pueden ser en ocasiones impresionantes, necesitamos ver más allá de su carisma para fijarnos más bien en las ambiciones que los guían. En la medida en la que dichas ambiciones dependan del apoyo de sus seguidores, los roles se invierten: el amo es el servidor y el servidor es el amo. Más adelante, cuando examinemos algunas de las aptitudes de los líderes, necesitaremos tener en mente esas cosas.

## Caso XIV.1

### Franklin D. Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial

El líder se encuentra a menudo en la difícil posición de elegir entre lo que sus seguidores quieren y lo que él cree que necesitan. Edmund Burke, el filósofo inglés del siglo XVIII, estableció esta distinción con toda claridad en su famoso discurso a los electores de Bristol. Burke, que en esa época era miembro del Parlamento y buscaba la reelección, dejó en claro a sus electores que no volvería a Westminster como un mero *delegado*: alguien que

simplemente representa a sus electores y actúa como un agente irreflexivo de la opinión de aquéllos. Más bien, él se consideraba como un *apoderado*: alguien cuya inteligencia y experiencia serían desplegadas al servicio de lo que él consideraba como los mejores intereses de sus electores. (Burke, por cierto, fue vencido al buscar la reelección.) Por otra parte, Henry Clay definió su papel de presidente como el de un delegado: “obedezco, antes que mis propias inclinaciones, vuestras órdenes”. (Clay sí fue reelecto al puesto durante quince años.) ¿Debe un líder seguir obedeciendo o debe seguir sus propias inclinaciones? La respuesta depende en una gran medida de la manera como éste interprete su mandato de agente.

En los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, Franklin D. Roosevelt enfrentó un difícil dilema. Seguía el avance nazi a través de Europa con una gran alarma. En la época, la opinión pública en Estados Unidos era definitivamente aislacionista, pero Roosevelt vio la necesidad de comenzar a proporcionar ayuda a Gran Bretaña y preparar el país para la guerra. Él creía que demorar la movilización hasta que Alemania representara una amenaza inminente para Estados Unidos sería demasiado tarde. Sin embargo, la mayoría de los estadounidenses creía que se trataba de un “problema europeo”, en el que Estados Unidos no debía involucrarse.

El curso de acción de un delegado habría sido escuchar la opinión pública y aguardar, pero Roosevelt se vio a sí mismo, al igual que Burke, como un *apoderado* y muy pronto comenzó a emprender acciones secretas para preparar a la nación para la guerra. Utilizó sus aptitudes de encargado de la agenda y de emprendedor político para movilizar recursos y provocar el apoyo popular. Su aptitud para tomar la delantera —para adelantarse a la opinión pública— se derivó del capital de reputación que había acumulado durante sus años de lucha contra el desastre económico causado por la Gran Depresión. Las acciones de

Roosevelt antes de la Segunda Guerra Mundial ejemplifican la relación que existe entre los rasgos del líder en cuanto agente, formulador de la agenda y emprendedor, así como la importancia de su reputación para facilitarle la libertad de maniobras. En las siguientes secciones analizaremos estos temas de manera más explícita.

## **XIV.2. EL LÍDER COMO FORMULADOR DE LA AGENDA**

Los distintos puntos de vista sobre los líderes que examinamos en este capítulo no son mutuamente excluyentes. En realidad, todos esos puntos de vista son compatibles, al menos de forma implícita, con la perspectiva del agente que acabo de analizar. Una vez que se concibe al líder como el agente de una coalición de seguidores, podemos analizar con mayor precisión las cosas que hace en esa calidad. Y es lo que haré en esta sección, en la que imaginamos al líder como la persona encargada de la agenda del grupo.

Los miembros de un grupo, ya sea de servidores civiles en una dependencia, legisladores en una comisión o miembros de un cuerpo docente, tienen muchos asuntos que desearían lograr juntos y sólo una cantidad finita de recursos para ello. No pueden hacerlo todo; deben adoptar decisiones sobre a qué dedicar su atención y sus escasos recursos. Desde luego, pueden ser otros los principales de algunas de las actividades de un grupo: la Administración de la Seguridad Social debe producir todo el cúmulo de cheques al final del mes; la Comisión de Presupuesto debe adoptar una resolución sobre el presupuesto anual; la Facultad de Ciencias y Artes debe determinar y aprobar una lista de candidatos al posgrado todos los años antes de la graduación.<sup>4</sup> Sin embargo, no es habitual que un grupo carezca de ciertas facultades discrecionales en lo concerniente a sus

actividades, por lo que debe adoptar decisiones sobre cómo ejercerlas. Ésa es precisamente una de las cosas que hace un líder.

Considérese la facultad de una universidad, digamos la de ciencia política, y a su director. Muchas de las actividades de la facultad se determinan en otras instancias, tales como el reglamento universitario, el rector o el consejo de administración. Debe organizar su plan de estudios para el año académico. Debe contar con requisitos para los diversos programas en vigor. Debe decidir a qué estudiantes graduados admitirá en su programa de posgrado. Debe encargarse de la administración de exámenes, la calificación de tesis y la atribución de premios y honores, etcétera. Y sin embargo todavía hay lugar en el espacio de la facultad para ciertas actividades discrecionales. ¿Debe centrar su atención este año en la revisión del programa de licenciatura o postergarlo para el año próximo?, ¿debe llenar el puesto vacante de profesor adjunto para el que ya recibió la autorización? y, de ser así, ¿debe buscar a alguien cuya especialidad sea la teoría de la elección racional, la política en el poder legislativo o la normatividad judicial comparativa?, ¿debe promover a la titularidad a un colega joven especialmente prometedor o posponer el ascenso por un año?, ¿debe comenzar a negociar un curso preparatorio con la Facultad de Estudios Afroamericanos? La lista es enorme y sólo la restringe la imaginación de su cuerpo docente sobre cómo ha de invertir su tiempo y otros recursos.

Las decisiones discrecionales de un grupo sobre a qué dedicar sus energías se ven influidas en buena medida por su líder. Sin duda alguna, el director de la facultad enfrentará una gran presión respecto a todos los asuntos enlistados en el párrafo anterior y puede no corresponderle adoptar algunas de las decisiones, pero la información con que cuente será importante, sobre todo porque, en todo grupo, alguien debe asumir las responsabilidades. La autoridad para hacer uso de los recursos del grupo debe residir en alguien y tomar decisiones sobre todas esas cuestiones a la manera de un concejo municipal de vecinos es agotador e ineficiente. La mayoría de los miembros del cuerpo docente de una facultad no desean invertir todas sus horas de vigilia en los asuntos de la facultad —tienen su

propia agenda personal— por lo que, aun cuando no todos se sentirían complacidos por todas y cada una de las decisiones que adoptase su agente en su nombre, la división del trabajo eficiente que a menudo necesitan instituir es la delegación de autoridad en el director para que éste determine la agenda discrecional de la facultad. Para empezar, los miembros del cuerpo docente se contentan con haber tenido cierta influencia sobre quién habría de ser su agente (un mecanismo de autoridad anterior a los hechos), cuánto tiempo deberá permanecer en el puesto (un mecanismo de autoridad posterior a los hechos) y si disfrutará de una existencia incómoda o de exaltación en la facultad cuando sus funciones hayan terminado (otro mecanismo de autoridad posterior a los hechos).

Por otra parte, el director ponderará los efectos de esos diversos mecanismos de control con su oportunidad de llevar la agenda de la facultad en la dirección de sus propias preferencias. Suponga, por ejemplo, que se interesa muchísimo en el programa de licenciatura, pero por el momento no lo entusiasma promover a su joven colega. Si anuncia el nombramiento de una comisión de revisión de la licenciatura, sin emprender acción alguna sobre la revisión de la titularidad, cumple con sus fines, pero puede tener que soportar la ira de quienes tengan otras preferencias. En realidad, puede verse “arrollado”: durante una reunión del cuerpo docente, uno de sus colegas de mayor antigüedad puede argumentar que es imperativo que la facultad avance en el caso de la titularidad, opinión que cuenta con el apoyo de muchos otros miembros del profesorado (aun cuando el director haya tratado de mantener el asunto fuera del orden del día). Como un líder no puede darse el lujo de verse arrollado con demasiada frecuencia —si ello ocurriese, cada vez sería más difícil para un agente convencer a sus principales de que tiene en mente sus intereses— estará dispuesto a considerar cuidadosamente la distribución de preferencias entre aquellos a quienes dirige. De manera similar, si un seguidor decide echar mano de un mecanismo de control posterior a los hechos, como arrollar al director, debe determinar con exactitud cuánto daño infligirá con eso a un líder que, por lo demás, considera satisfactorio.<sup>5</sup> En síntesis, se debe tener cuidado para detectar un gran número de líneas borrosas, pero no

cruzarlas todas. Al final, el director puede obtener algunas ventajas de la agenda (una forma inevitable de desliz del agente), pero debe ser prudente, no glotón. Normalmente, este problema es menos grave al comienzo del periodo del director; al final de sus funciones, en particular si desea retirarse a continuar con su propio trabajo, el desliz del agente es más problemático (el llamado *problema del fin del juego*).

Acabo de analizar la interacción entre el director de una facultad universitaria y sus colegas en el diseño de la agenda, no sólo porque es una situación interesante en sí misma (al menos para el autor de este libro, cuya vida se ve afectada de manera sustancial por esta relación agente-principal), sino también porque es un buen ejemplo de las oportunidades que tiene el líder de un grupo para sacrificar parcialmente la satisfacción de sus seguidores con el propósito de asegurar algunos de sus objetivos personales. El refinamiento de la agenda del grupo es una de las actividades normales que este último delega en su líder (o en una comisión de la agenda). Al hacerlo, el grupo es consciente por lo general de que el líder-agente exigirá un “precio en sangre”. Las decisiones de buen sentido común político del grupo al seleccionar al líder y de éste al ejercer su autoridad sobre la agenda, ponen límites a la “compensación”. Si se transgreden los límites, la revuelta no tarda.

Antes de terminar con el tema del líder en cuanto formulador de la agenda, debemos repasar algo del material de la segunda parte de esta obra haciendo hincapié en los procedimientos de manipulación del orden del día en un plano más refinado. Un líder no sólo tiene un dominio considerable sobre la agenda “en general” de una institución, sino que también regula las deliberaciones detalladas sobre los asuntos específicos del orden del día. Este aspecto de la determinación de la agenda tiene muchas facetas.

El presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos tiene un sinnúmero de oportunidades de influir, directa o indirectamente, en la manera como el pleno aborda las propuestas de los legisladores. Al principio, cuando un proyecto de ley está en preparación inicial como propuesta legislativa, el presidente y su mano derecha, el funcionario experto en los reglamentos y procedimientos de la cámara, esto es, en

estrategia parlamentaria, determinan qué comisión tiene jurisdicción sobre la propuesta. Como vimos antes, el líder puede no tener facultades discrecionales totales en este caso —no puede enviar un proyecto de ley agrícola a la Comisión de Marina Mercante ni puede transmitir un proyecto de ley que reforme el código penal a la Comisión de Servicios de las Fuerzas Armadas— pero, ya que muchas propuestas no concuerdan con toda claridad y de manera natural con las jurisdicciones establecidas de las comisiones de la cámara, el presidente tiene ciertas facultades discrecionales. De hecho, ya desde mediados de la década de los setenta, el presidente de la cámara recibió facultades adicionales sobre la asignación de los proyectos de ley, conocidas como *remisión múltiple*, que le permiten asignar diferentes partes de un proyecto de ley a diferentes comisiones o asignar las mismas partes, secuencial o simultáneamente, a varias comisiones. Vimos ya en el capítulo XII que, una vez que se les asigna un proyecto de ley, las comisiones están en posición de ejercer sus poderes *ex ante*, los cuales incluyen su facultad de custodio de la agenda y su poder monopólico para proponer, así como sus poderes *ex post*, que incluyen sus facultades de negociación y de monitoreo. Pues, bien, el presidente de la cámara está en posición de determinar qué comisión o comisiones ejercen esas facultades.<sup>6</sup>

Una vez que la comisión o las comisiones a las que asigna un proyecto de ley han actuado afirmativamente, el líder remite todo el proyecto, o sus diversas partes, revisado por las diversas comisiones a otro colaborador cercano, la Comisión de Reglamentos, que determina las reglas específicas conforme a las cuales el pleno de la cámara debe considerar la legislación. En este punto, el líder influye en la programación del debate y en su duración, así como en las enmiendas apropiadas y el orden en que han de considerarse. También regula todas las cuestiones de procedimiento y de información planteadas durante el debate. En la segunda parte vimos que, cuando un proyecto de ley es de naturaleza multidimensional, todo lo que se requiere para generar ciclos de votaciones mayoritarias es un mínimo de diversidad de preferencias. Esto significa que el orden en que se aborden las enmiendas, así como las resoluciones de procedimiento sobre lo que a un

extraño deben parecerle asuntos menores, será decisivo para determinar cuáles serán los resultados reales al final del proceso.

Aunque me he valido del líder de una legislatura para ilustrar nuestros puntos de vista sobre el control detallado de la agenda, debo poner énfasis en que las facultades discrecionales sobre los procedimientos son un recurso de capital importancia para todos los líderes. Si todas las cuestiones de procedimiento fueran inmodificables, el líder sería impotente, pero eso ocurre rara vez (para que así fuera, quienes redactaron los reglamentos habrían tenido que prever prácticamente todas las posibles contingencias que pudieran surgir en la historia de esa institución y molestarse en describir con exactitud en los reglamentos exactamente lo que debería hacerse en cada situación). Así, si la facultad de una universidad entrevista a cuatro candidatos para el puesto de profesor adjunto, el director tiene a menudo la oportunidad de sugerir el método de votación que ha de utilizarse para hacer la decisión (si hay alguien que se oponga a su sugerencia, parecerá que está actuando en interés propio en vez de pensar en la facultad). Al afirmar que necesita un orden de clasificación final (de tal suerte que, si la primera preferencia fuera a declinar la oferta, supiera a quién recurrir en seguida), puede sugerir que cada miembro del cuerpo docente con derecho a voto escriba un solo nombre —y los candidatos serían clasificados en función de los votos totales que obtuviera cada uno— o que cada votante someta un orden de clasificación completo, del que se derivaría un orden de clasificación del grupo (véase el capítulo IV). En realidad, como se aclara en el capítulo VII, existen muchos sistemas de votación diferentes que podrían emplearse en esas circunstancias, y el director podría defender cualquiera de ellos apelando a ciertos criterios interesantes que satisficiera el sistema de votación. Si se ha mantenido atento a lo que ocurre a su alrededor, podrá hacer su “sugerencia” de una manera informada y estratégica. Tales son las oportunidades que se le presentan a un líder para determinar la agenda.

### **XIV.3. EL LÍDER COMO EMPRENDEDOR**

La última concepción del líder que considero es la del emprendedor. Aunque es compatible con las concepciones del agente y el formulador de la agenda, en este caso ponemos énfasis en algo ligeramente diferente.<sup>7</sup> Ya sea que se nombren a sí mismos o que se les seleccione, lo cual ocurre con la misma frecuencia, los emprendedores son líderes que prestan servicios necesarios para que un grupo logre ciertos propósitos colectivos. En realidad, un emprendedor puede incluso no ser miembro del grupo de que se trate. De hecho, puede ser que el grupo en cuestión ni siquiera se haya formado aún, sino que dicho grupo ve la luz, por así decir, gracias a la acción misma del emprendedor. En ese caso, el emprendedor es un agente que elige (o crea) un principal, en vez de la situación más común en la que es el principal quien contrata a un agente.

En el capítulo IX hice mención de los emprendedores políticos y los sugerí como una “solución” al problema de la acción colectiva. Es poco lo que tengo que añadir ahora, salvo hacer notar que en esta concepción del liderazgo se pone énfasis, quizá más que en las otras que hemos analizado, en el arte de aprovechar las oportunidades. En cuanto emprendedores, los líderes buscan posibilidades que no se han hecho realidad, las cuales pueden ser cosas que interesan al líder. Un joven graduado de licenciatura de la Universidad de California, Mario Savio, se convirtió en héroe popular en la década de los setenta cuando logró que los estudiantes de Berkeley se unieran en lo que llegó a ser el Movimiento por la Libertad de Expresión. En esa misma década, un joven abogado llamado Ralph Nader se enfrentó a la General Motors en el primero de muchos sucesos que acabaron dando forma al movimiento por los consumidores. En los años cincuenta, un ministro negro llamado Martin Luther King, hijo, dirigió un boicot en contra del sistema de transporte público segregado en Montgomery, Alabama, un importante primer episodio de lo que llegó a ser el actual movimiento por los derechos civiles. Aproximadamente en la misma época, los diferentes actos ideológicos y de organización de emprendedores como Malcolm X, Stokely Carmichael y Huey Newton dieron origen al movimiento del Poder Negro. En cada uno de esos casos, un emprendedor

político, comprometido ideológicamente con la causa por la que luchó, se convirtió en líder gracias a sus propios actos de liderazgo. En ocasiones, este último comprendió la movilización de personas que se concebían como miembros de un grupo, pero que no habían logrado alcanzar sus objetivos; en otras, abarcó a personas que, mediante las acciones de liderazgo emprendedor, fueron convertidas en un grupo. El líder cosechó no sólo satisfacción ideológica, sino también gloria personal.

Aunque de forma implícita, he sugerido que el emprendedor no necesita tener un interés muy especial en la cuestión en la que desempeña un papel de liderazgo. Es muy raro que un emprendedor sea indiferente, pero no es tan raro que emprenda una cuestión por razones que no son las de encontrar una solución satisfactoria a dicha cuestión. En ocasiones, el emprendedor es un fanático del control que consume “útiles” por el acto mismo de ser el líder; en otras, obtiene beneficios de los miembros del grupo por gratitud. Los líderes políticos que actúan de manera emprendedora entran a veces en esta última categoría, pues promueven cuestiones por cuya solución creen que los beneficiarios agradecidos pueden otorgarles una compensación electoral o de financiamiento de sus campañas.<sup>8</sup> Por último, debemos hacer notar que algunos emprendedores, en particular los jóvenes abogados políticamente motivados de Washington, D.C., o de alguna de las capitales de los estados, participan en ese juego porque lo consideran una inversión en su carrera que les permite forjarse una reputación de “eficientes y entusiastas” y crear redes de contactos y oportunidades para codearse con mentores potenciales.

La actividad del emprendedor político no es para los pusilánimes o los que evitan los riesgos. Por cada Mario Savio, Ralph Nader y Martin Luther King, hay cientos —quizá miles— de emprendedores fallidos. El mercado de la actividad del emprendedor político, como el del emprendedor económico, recompensa la creatividad y la perspicacia, pero muchos que creen tener una de ellas o ambas suelen equivocarse por completo. En ocasiones, es tan sólo la pura suerte la que eleva a un emprendedor a la fama (o la notoriedad).

Las cualidades del formulador de la agenda, el agente y el emprendedor son sólo diferentes facetas del fenómeno de liderazgo. Lo que las distingue entre sí es el grado en que reflejan una mayor o menor estructura en el ámbito donde se ejerce el liderazgo. Aunque la determinación de la agenda tiene cabida para los despliegues de estilo, es una actividad relativamente estructurada dentro de un marco institucional estrechamente delimitado. Por otra parte, las actividades del agente también manifiestan las características de una relación estructurada, pero son un poco más amplias. Finalmente, las actividades del emprendedor son más amplias pues no sólo ponen énfasis en las acciones que ocurren dentro de una estructura fija, sino también en las que crean o transforman estructuras. En cierto sentido, es la concepción más rica del liderazgo, aunque también la más vaga. Volveré a la forma más rigurosa de análisis en la última parte de este capítulo, donde centraré mi atención en los retos estratégicos que enfrenta un líder interesado en mantener y mejorar su reputación.

## Caso XIV.2

### Sólo Nixon pudo ir a China

En los círculos políticos se dice en ocasiones que “sólo Nixon podía haber ido a China”. A principios de la década de los setenta, Estados Unidos reconoció a la República Popular China (a la que hasta entonces se había llamado China Roja o China Comunista) y el presidente Richard Nixon visitó el país, siendo el primer jefe del ejecutivo que lo hizo. Ambos actos fueron muy controvertidos en la época, debido a la crudeza de la Guerra Fría, la fuerza del sentimiento anticomunista, la suspicacia sobre los motivos de China durante la fase final de la guerra de Vietnam y la lealtad a nuestro aliado en Taiwán.

¿Por qué, entonces, “sólo Nixon” pudo haber ido a China? Según algunos, únicamente un conservador con una verdadera

trayectoria anticomunista podía salirse con la suya. Un demócrata liberal habría sido considerado con inclinaciones hacia el comunismo y no habría podido convencer al público de que sus motivos concordaban con los mejores intereses de la nación, antes que con alguna agenda ideológica personal. ¿Tiene alguna validez este argumento?

El análisis sobre la reputación y el liderazgo presentado en este capítulo puede sernos de ayuda. Antes de que reconociera a la China Comunista y viajara a ella, Nixon se había forjado una reputación de “come rojos” de primer orden. El posible costo para él desde el punto de vista de la estima del ala derecha del Partido Republicano era en realidad muy alto, por lo que podía afirmar creíblemente que no estaba buscando cumplir una agenda personal. Al cargar con ese costo, podía afirmar de manera persuasiva que se estaba desempeñando como un “agente de la nación”, con lo que convencería a sus principales (quienes no sólo controlaban su futuro político sino también determinarían su “sitio en la historia”) de que no estaba eludiendo sus responsabilidades oficiales. Un presidente más liberal que hubiera actuado de la misma manera hubiera enviado una señal mucho más ambigua. Por ende, sus actos hubieran sido sospechosos, ya que hubiera sido difícil que el público determinara si estaba actuando en beneficio de una agenda personal o de un punto de vista más amplio sobre el bienestar de la nación.

También es posible hacer interpretaciones similares de las políticas sobre derechos civiles de Lyndon Johnson durante la década de los sesenta y sobre las fiscales de Ronald Reagan durante los años ochenta. Johnson, quien durante muchos años fue un político tejano con la reputación local de valerse de la raza de manera ofensiva, llegó a ser uno de los pilares políticos del movimiento por los derechos civiles. Su liderazgo en el Senado estadounidense a mediados de la década de los cincuenta produjo el primer proyecto de ley sobre los derechos civiles en casi un

siglo y, en cuanto presidente, fue esencial para la aprobación de la Ley sobre los Derechos Civiles de 1964 y la Ley sobre el Derecho al Voto de 1965. Casi veinte años después, la presidencia de Ronald Reagan acumuló el conjunto más grande de déficit fiscal en la historia de la república (superado recientemente por el conservador George W. Bush). La creencia común es que sólo un presidente conservador con una gran reputación de prudencia fiscal, y creyente en el gobierno pequeño, podía salirse con la suya con tales metas. En cada uno de los dos casos mencionados, al igual que en el de Nixon, una firme reputación facilitó una considerable flexibilidad contraria a la intuición. Como dicen: “sólo Nixon pudo haber ido a China”.

#### **XIV.4. REPUTACIÓN Y LIDERAZGO**

Todo líder político enfrenta el problema de cómo sancionar con mayor efectividad la falta de cooperación de sus seguidores. Las sanciones pueden ser costosas, pero, para los líderes de mayor éxito, por lo general, la simple amenaza de aplicarlas es suficiente. Como la fuerza del liderazgo puede ser una determinante fundamental de la manera como funciona una organización política y de lo bien que lo haga, los estudiantes de ese tipo de organizaciones necesitan entender las condiciones teóricas para que el liderazgo sea efectivo.

Con estas palabras, Randall Calvert (1987: 81) introduce un llamativo modelo sobre las disyuntivas que enfrenta el líder de una organización política. Aunque Calvert centra su atención en el liderazgo legislativo, las cuestiones que le preocupan son genéricas y pueden aplicarse a los líderes burocráticos, universitarios y de los grupos de interés, en suma, a los líderes de cualquier organización política.

El marco es el de un grupo de espíritus afines que, en su intento por alcanzar las metas comunes, crean una estructura de liderazgo y nombran a un legislador particular en funciones para que los ayude a resolver varios problemas de acción colectiva. En cuanto “espíritus afines”, los miembros

del grupo tienen mucho en común, pero no son copias perfectas unos de otros. Todos los miembros de una facultad universitaria, por ejemplo, pueden querer nombrar un profesor adjunto en, digamos, Política Estadounidense. Pero algunos se inclinan por un especialista en el Congreso, mientras que otros lo hacen por un experto en elecciones y en el comportamiento del votante, y otros más por una autoridad en la presidencia. De manera similar, los miembros del partido mayoritario de una legislatura pueden compartir la preferencia general por la legislación sobre asistencia médica, pero diversas facciones de entre ellos pueden preferir versiones un tanto diferentes (el presidente Barack Obama se enfrentó a esta desagradable situación en su lucha por la legislación sobre asistencia médica en 2009-2010).

Lo que se logre finalmente rendirá un beneficio neto a los miembros del grupo; sin embargo, algunos quedarán más complacidos que otros con el resultado. Los menos complacidos podrían verse tentados a abandonar los esfuerzos del grupo, dejándolo a su suerte en una votación muy importante, por ejemplo. Para poder evitar que tal posibilidad los debilite por completo, el líder debe amenazar con sancionar a los renegados y, en ocasiones, hacerlo realmente. Por el hecho de coordinar las actividades del grupo, forjar acuerdos negociados entre las preferencias heterogéneas de sus miembros y mantener a éstos lo suficientemente unidos para lograr la aprobación y puesta en práctica de los compromisos, el líder recibe una “compensación”.<sup>9</sup>

Calvert da por sentado que, al ejecutar la agenda de objetivos del grupo, engatusando, exhortando y, en ocasiones, castigando en el proceso a sus miembros, el líder debe mantener un grado mínimo de apoyo del grupo. Siempre hay líderes a la espera, listos a dar el paso para tomar el control si acaso el líder en funciones tropieza. Esto significa que las sanciones contra los miembros del grupo son costosas, para el líder, porque las administra a colegas cuyo apoyo desea. El líder tiene que sopesar con diligencia los beneficios, en función del éxito del grupo, y los costos, en función de las amenazas contra su liderazgo, del empleo de sanciones. Como Calvert (1987: 81) lo expone:

Cualquier castigo determinado aumenta en una pequeña cantidad las probabilidades de que el líder enfrente una rebelión en gran escala que lo deponga o perjudique su capacidad para seguir siendo el líder en el futuro. En este sentido, el líder enfrenta una especie de restricción presupuestaria a su capacidad para imponer sanciones.

Calvert también da por sentado que la naturaleza exacta de los beneficios (en función tanto del logro de los objetivos del grupo como de la obtención de una “compensación personal”) y los costos de emplear sanciones y correr los riesgos asociados a ellas constituyen una información privada. El líder conoce los beneficios y los costos, pero sus seguidores sólo tienen una idea muy vaga. Mediante el cultivo de la incertidumbre, el líder puede hacer creer a sus seguidores que el castigo es posible con mayor frecuencia que en condiciones de información completa. Y, aun en esos casos en los que el castigo es “demasiado costoso” (como puede verlo con objetividad un observador muy bien informado), el líder puede, no obstante, emprender un comportamiento sancionador con el propósito de hacer creer a sus seguidores que sus costos son menores de lo que realmente son. En síntesis, la incertidumbre sobre los beneficios y costos del liderazgo permite al líder embaucar, engañar y disimular, aquello de lo que están hechas (y se mantienen) las reputaciones.

En toda circunstancia dada de relaciones líder-seguidor, el contexto está destinado a ser rico en historias y detalles, lo que dificulta la separación de los factores implícitos. Calvert propone un modelo formal muy sencillo que permite centrar la atención en estos factores. Cuando no se toman en consideración los detalles sustantivos de una situación específica, claro, se pierde mucho. Pero hacerlo permite que el investigador capte los efectos de los factores que se encuentran presentes, bajo una manifestación u otra, en todas esas circunstancias. Ésa es la ventaja de un modelo formal.

En el esquema XIV.1 presentamos la estructura formal de la organización de Calvert. Si el seguidor (el señor  $t$ ) apoya la propuesta del líder —votando, digamos, por el proyecto de ley del presidente de la comisión o apoyando al candidato de éste a un puesto— el líder gana “crédito” para reelegirse o ser nombrado nuevamente,  $a$  (donde  $a > 1$ ), mientras que el seguidor  $t$  recibe cualquier beneficio que se asocie con el

logro del objetivo común del grupo (normalizado como 0 sin afectar la argumentación). Si, por otra parte, el seguidor se rebela, entonces los beneficios dependen de lo que el líder haga en respuesta a la rebelión. Si consiente en la rebelión permitiendo que el seguidor  $t$  se oponga a su propuesta, obtiene menos de lo que habría obtenido si el seguidor hubiera obedecido (normalizado también como 0) y este último obtiene más (un beneficio positivo  $b < 1$ , en lugar del beneficio 0) por no rebelarse. Finalmente, si el líder castiga la rebelión del seguidor, carga con un costo,  $-x_t$ , y el seguidor obtiene  $b - 1$ , un número menor que 0 (dado que  $b$  es menor que 1). En esta última circunstancia, el seguidor  $t$  no conoce el valor de  $-x_t$ ; no sabe si, en este caso, el castigo es costoso o no para el líder (puesto que no sabe cuán firme es su asidero en el puesto). Más bien, tiene creencias; a saber: que  $-x_t$  es costoso (igual a  $-1$ ), con la probabilidad  $w$ , y sin costo (igual a 0), con la probabilidad  $1 - w$ . Aunque el seguidor  $t$  sólo tiene creencias probabilísticas sobre el costo del castigo para el líder, este último conoce el valor de  $-x_t$  por adelantado: siempre está completamente informado sobre las consecuencias de sus acciones.

Un detalle más: los seguidores son capaces de aprender. Su creencia,  $w$ , en que el castigo es costoso cambia a medida que observan al líder en acción. Por lo tanto, los líderes no sólo tienen información asimétrica sobre las consecuencias de la administración de castigos, también son capaces de influir en las creencias subsecuentes de los seguidores sobre esa información. Si, por ejemplo, es capaz de convencer a sus seguidores de que las penalizaciones no tienen mayor costo para él, entonces es probable que provoque una mayor lealtad de sus seguidores a sus propuestas (y, por lo tanto, ni siquiera tendrá que emplear los castigos). Podría lograr lo anterior administrando castigos al comienzo de sus funciones, aun en circunstancias en las que tales actos fueran realmente costosos para él. El director de una facultad, por ejemplo, podría negar a un especialista de mayor antigüedad en el cuerpo docente el nombramiento que codicia en la comisión de reclutamiento para la materia Política Estadounidense porque éste ya anunció su preferencia de nombrar a alguien con una especialidad

diferente. De hecho, el director tendrá muchas presiones por dejarlo fuera de la comisión de reclutamiento, algo que él sabe por adelantado, pero que los otros miembros de la facultad ignoran (o al menos no saben con certeza). Sin embargo, lo hará con el propósito de influir en las creencias de sus colegas sobre su libertad de acción y transmitirles, al menos de manera probabilística, que no considera de muchas consecuencias esas “presiones”. La próxima vez, cuando se trate de alguna otra cuestión de la facultad, un menor número de sus colegas estará dispuesto a oponerse, porque creerán que lo más probable es que el director pueda “castigarlos” sin costo alguno.

### ESQUEMA XIV.1

<i>Comportamiento</i>	<i>Beneficio del líder</i>	<i>Beneficio del seguidor <math>t</math></i>
El seguidor $t$ obedece	$a$	$0$
El seguidor $t$ se rebela; el líder consiente	$0$	$b$
El seguidor $t$ se rebela; el líder castiga	$-x_t$	$b - 1$

En resumen, el director está en camino de establecer una reputación de no tolerar el comportamiento rebelde. Lo cual no significa que nunca encontrará oposición, sólo que sus colegas lo pensarán mucho antes de actuar en contra de sus propuestas. Desde luego, él también pensará mucho, para empezar, en la naturaleza de las propuestas que haga. La paz reinará, sobre todo y felizmente, en la primera hilera del esquema XIV.1, en la que sus colegas disfrutan del logro de los objetivos comunes (aunque no siempre sean de su agrado), el director está seguro de su liderazgo y no es necesario administrar castigos (que sólo asoman como un garrote tras la puerta).

Calvert da forma a la creación de la reputación del líder mediante el estudio del “juego” del esquema XVI.1 repetido exactamente dos veces.<sup>10</sup> En efecto, el líder enfrenta la posible rebelión, primero, del seguidor  $t_1$  y, después, del seguidor  $t_2$ . Lo que haga en caso de que el seguidor  $t_1$  se rebela afectará lo que haga subsecuentemente  $t_2$ , puesto que este último pondrá al día sus creencias sobre lo costoso que es para el líder castigar la rebelión.

Antes de adoptar sus decisiones el líder conoce el costo real de castigar la rebelión en cada ocasión en que ocurra (igual a  $-1$ , con la probabilidad  $w$ , e igual a  $0$ , con la probabilidad  $1 - w$ ).

Calvert demuestra que en realidad existe una “mejor manera” de que los tres participantes realicen el juego. Algunos de los detalles son evidentes (pero tranquiliza ver que su “modelo de juguete” realmente los ha captado). En primer lugar, si  $-x_t$  es realmente  $0$  (castigo sin costo), entonces el líder debería castigar siempre la rebelión. En segundo lugar, si  $-x_2 = -1$  (es decir, castigar al segundo seguidor es costoso para el líder), entonces nunca debería castigar a  $t_2$ ; no tendría ningún caso hacerlo (puesto que el juego termina) y, por ende, no tendría caso cargar con el costo de castigar.

Lo que es menos obvio, y más interesante, es lo que el líder debería hacer si  $-x_1 = -1$ . En virtud de que nos proporciona una comprensión de esta cuestión, el modelo de Calvert es mucho más que un juguete para captar lo obvio. Calvert demuestra que la respuesta del líder a la rebelión de  $t_1$  cuando es costoso castigar, depende específicamente de las creencias que tengan los seguidores sobre los costos que tendría el castigo para el líder en comparación con los beneficios que ellos obtendrían por rebelarse. Nos llevaría demasiado lejos entrar en los detalles de las conclusiones de Calvert, por lo que baste decir que él identifica con gran precisión los casos en que  $t_1$  debería rebelarse, en que el líder debería castigar esa rebelión sin duda alguna o “lanzar una moneda al aire” (o utilizar alguna otra forma aleatoria) para determinar si debe castigar o no esa transgresión en particular y, condicionado por todo lo anterior, en que  $t_2$  debería rebelarse (con seguridad o con ciertas probabilidades) o no.

La conclusión más importante de este análisis es que los líderes, creados para que los seguidores puedan lograr los objetivos comunes a pesar de su tentación de desertar ocasionalmente, necesitan forjarse la reputación de que están dispuestos a sancionar el comportamiento no cooperativo. Si la aplicación de castigos no tuviese costos, los líderes serían increíblemente poderosos, quizá demasiado desde el punto de vista de sus seguidores. Si, por otra parte, castigar a los seguidores por sus transgresiones fuera

demasiado costoso, entonces los líderes serían tan débiles que no podrían desalentar tal comportamiento en absoluto. Los esfuerzos del grupo se verían plagados de deserciones, incumplimiento de promesas y otras formas de comportamiento no cooperativo, que son precisamente las razones para que exista la institución del liderazgo. Si los líderes pueden mantener cierta incertidumbre respecto a los costos que tiene para ellos castigar a los transgresores, entonces (dependiendo de muchas características específicas de la situación detallada por los resultados teóricos de Calvert) pueden estar en posición de forjarse una reputación que haga que, al menos parte del tiempo, los rebeldes potenciales lo piensen dos veces antes de hacerlo. El párrafo con la conclusión de Calvert (1987: 120) es inmejorable:

A pesar de la aparente naturaleza básica del modelo presentado, sirve para centrar la atención en un aspecto del liderazgo político que se pasa por alto. Como un líder exitoso no puede vigilar y castigar constantemente a sus seguidores, es necesario que cree en éstos el hábito de la obediencia, la regla general de que los deseos del líder deben cumplirse. Los hábitos y las reglas generales no se presentan en un mundo de información perfecta y sin costo. Por lo tanto, la presencia de la incertidumbre y su manipulación astuta son de capital importancia para el liderazgo exitoso. De manera un tanto contraria a la intuición, lo anterior es cierto independientemente de que el líder sea un dictador implacable o un benévolo proveedor de acción colectiva.

## **XIV.5. CONCLUSIÓN**

En lugar de escribir por separado sobre los diferentes tipos de ejecutivos políticos que encontramos en el mundo real —presidentes, primeros ministros, directores generales de empresas, presidentes de comisiones, gobernadores, alcaldes, etcétera— describo algunas interpretaciones de la institución del liderazgo político extraídas del análisis que presentamos en las primeras partes del libro. Espero haber transmitido con claridad el siguiente mensaje: la comprensión del liderazgo depende de la comprensión de la capacidad o disposición para seguir. A menudo, los seguidores inventan a los líderes. Pero incluso cuando no es así, los líderes dependen de los seguidores, tanto en lo que respecta a la cooperación necesaria para

asegurar los objetivos del grupo como en lo concerniente al apoyo que permite al líder mantener su posición. Esto se reconoce explícitamente en la perspectiva del agente sobre el liderazgo que consideramos como la manera predominante de pensar acerca de los líderes. Por consiguiente, se debe empoderar a los líderes para que lleven a cabo a nombre de sus seguidores lo que éstos no pueden lograr por sí mismos; pero no se debe empoderarlos tanto que busquen cumplir su agenda personal sin preocuparse por las preferencias de sus seguidores. Los líderes deben ser proactivos, pero, en última instancia, bajo el control de sus representados.

En cuanto a lo que realmente hacen los líderes (y sus seguidores), centré mi atención en la determinación de la agenda, la actividad en general del emprendedor y la creación de la reputación como elementos del repertorio de comportamientos del líder. En todo el capítulo puse énfasis en que el liderazgo es una solución a una serie de problemas que enfrentan los grupos cuando tratan de alcanzar objetivos comunes. Si tales problemas no existieran —es decir, si viviésemos en un mundo perfecto— la acción colectiva podría llevarse a cabo con facilidad. Pero el mundo no es perfecto, por lo que es necesario crear instituciones como el liderazgo como segunda mejor solución. Y ésta, a su vez, plantea problemas propios, de donde nace la necesidad de los mecanismos de control. Las organizaciones viven al filo de la navaja. Tienen que balancear los intereses de los líderes y los seguidores; el control de los agentes y el aseguramiento de las metas de los principales; la explotación de la división y especialización del trabajo y el otorgamiento de ventajas a individuos especializados. Mi atención se centró en esas características del liderazgo en la vida de la organización. En lo concerniente a los matices y la sutileza que acompañan a las interacciones entre los líderes reales y los seguidores reales en ámbitos específicos, existe una rica veta de biografías políticas que el lector interesado puede explorar.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Benjamin Disraeli, un primer ministro inglés del siglo XIX, declaró lo siguiente: “Debo seguir al pueblo. ¿No soy acaso su líder?” Discuta las dos maneras de ver el liderazgo que esta cita compara de forma implícita: el líder como apoderado y como delegado. ¿Existe necesariamente un conflicto entre ambas visiones?

2. En este capítulo, se ha argumentado que el marco teórico del agente-principal desarrollado en el capítulo XIII puede aplicarse para comprender la delegación de autoridad a los líderes. Discuta en términos generales el problema entre agente y principal, describa la manera en que aplica para el problema de elegir líderes y, posteriormente, discuta una variedad de medidas antes-de-los-hechos y después-de-los-hechos para controlar a los líderes y paliar el problema del agente-principal. Para responder esta última parte, tal vez sería útil contrastar a los líderes electos públicamente (el presidente, los miembros del Congreso) con los líderes institucionales (el vocero de la Cámara de Representantes, los presidentes de departamentos académicos).

3. La vigésima segunda enmienda a la constitución estadounidense, aprobada en 1951, establece que un mismo individuo puede ocupar la presidencia sólo por dos periodos. En contraste, no existen límites sobre el número de periodos durante los cuales una persona puede permanecer en el Congreso, aunque, en la actualidad, quince legislaturas estatales establecen algunas limitaciones a este respecto. Discuta las ventajas y desventajas de los límites en los periodos en cargos públicos de elección popular haciendo referencia especialmente a las desviaciones de las agencias burocráticas y el problema del “final del juego”.

En lo que se refiere a los líderes legislativos, ¿en qué medida sirven los límites en los periodos para los propósitos del liderazgo, y en qué maneras socavan dichos propósitos? Explique detalladamente su razonamiento.

4. La segunda parte de este libro argumentó que agregar preferencias individuales para tomar decisiones sociales puede conducir a elecciones

incoherentes, caóticas o manipulables. La tercera parte argumentó que los intereses individuales, operando en conjunto, pueden conducir a resultados subóptimos, ineficientes e incluso perversos. Estos dos problemas, el de la toma de decisión social y el de la cooperación grupal, ¿pueden aliviarse delegando la autoridad de establecer la agenda a los líderes? ¿Cómo? Provea ejemplos específicos. ¿Qué problemas nuevos resultan de la delegación de autoridad y discreción a los líderes?

\*5. La siguiente manera de entender la rendición de cuentas electoral está basada en un estudio de Ferejohn (1986). Suponga que el votante mediano ( $V$ ) tiene un punto ideal que se localiza en el punto cero de un espacio unidimensional, mientras que el punto ideal de un líder electo cualquiera ( $L$ ) está normalizado en uno. Por ejemplo, uno podría pensar que los votantes prefieren que no exista corrupción alguna y que los políticos prefieren que haya mucha —siempre que puedan salirse con la suya—. Asuma que la utilidad de  $L$  para cualquier resultado que se encuentre en  $0 \leq p \leq 1$  equivale a  $p$ , pero que además obtiene un pago de  $T$  por cada periodo que ocupe su puesto, de manera que el total de sus ganancias en el primer periodo equivale a  $p + T$ . Además, los pagos durante el segundo periodo están multiplicados por un factor  $\lambda < 1$  y  $L$  sólo puede ocupar su cargo durante dos periodos, de manera que si se le elige para un segundo periodo su pago será de  $\lambda(p + T)$ .

Si se reelige a  $L$  para un segundo periodo, ¿qué política implementará? Asuma ahora que los votantes siguen una “estrategia de voto retrospectivo” que tiene la siguiente forma: reelegir si  $p \leq r$  y no reelegir en cualquier otro caso. Expresé la utilidad de  $L$  de dos maneras distintas, una para el caso en que sea reelecto y otra para el caso en que no lo sea, asumiendo que en cada uno de ellos  $L$  establece  $p$  en el valor más alto posible que sea consistente con el resultado electoral deseado. Demuestre que, para los votantes, la regla de votación óptima tiene  $r = 1 - \lambda - \lambda T$  o 0, dependiendo de los valores de  $\lambda$  y de  $T$ . ¿Cómo cambia la utilidad de los votantes en el equilibrio si se alteran los valores de  $\lambda$  y  $T$ ?

\*6. ¿Por qué es la incertidumbre acerca de los costos del castigo para el líder un ingrediente fundamental en el modelo de Calvert para la construcción de reputación de los líderes? Para responder esta pregunta, muestre primero que, si se conocen los valores de  $x_1$  y  $x_2$  en un juego de dos etapas, entonces  $t_1$  y  $t_2$  siempre se rebelan sin ser castigados o nunca se rebelan. Después, explique la intuición detrás de las razones por las que la incertidumbre y los incentivos para crear una reputación pueden conducir a un castigo —aunque no castigar sea más costoso que castigar— en el primer periodo.

7. El capítulo XII argumentó que las legislaturas enfrentan varios problemas fundamentales a la hora de generar legislación, incluyendo los ciclos de mayorías, la necesidad de vincular los intereses específicos de los legisladores con la influencia sobre dichos asuntos en la legislatura en general, y la información incompleta acerca de las repercusiones políticas y los efectos en la política de la legislación. Podríamos resumir estos problemas como un problema de *agregación de votos*, un problema de *cooperación* y un problema de *w*. Discuta las maneras en que los líderes de la Cámara de Representantes y del Senado, personificados de forma más clara por el vocero de la cámara y el líder de la mayoría en el Senado, ayudan a resolver cada uno de estos problemas.

<sup>1</sup> También me baso en la investigación de Fiorina y Shepsle, “Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs” (1989). El lector interesado en una versión elaborada de la argumentación que presentamos en el capítulo debe consultar este ensayo.

<sup>2</sup> Hace algunos años, una caricatura de la revista *The New Yorker* mostraba una parvada de gansos, sin su líder en el vértice, volando a la deriva, mientras el ganso “principal” bregaba con dificultad por ponerse al frente.

<sup>3</sup> Acababa de completar una suplencia de seis meses como senador por Kentucky, durante la cual hizo un buen número de discursos muy divulgados a favor de la guerra y en los que mostraba de manera general sus carismáticas aptitudes.

<sup>4</sup> Como lo indica la nota anterior, al decir “debe” no queremos decir que esas cosas sean leyes naturales inviolables, como la gravedad o la primera ley de la termodinámica. Más bien, afirmamos que algunas cosas son tan fundamentales para un grupo que la existencia misma de éste depende de que se logren. No lograrlas hace correr al grupo el riesgo de que se le reemplace o de que se altere su jurisdicción.

[5](#) También tendrá que pesar las consecuencias de intentar arrollar al director y no lograrlo. Aquí aplica el antiguo adagio: “Si das jaque al rey, más vale que sea mate”.

[6](#) Además, a menudo el presidente es decisivo respecto a quién exactamente participa en qué comisión. Hasta 1910, el presidente de la Cámara de Representantes decidía todos los nombramientos para las comisiones y, aun después de esa fecha y hasta el presente, su influencia se deja sentir en ese proceso institucional de capital importancia. En otras legislaturas, el presidente o el funcionario institucional equivalente es también la persona fundamental en lo que se refiere a los nombramientos a las comisiones. Por supuesto, en otras jurisdicciones, el líder es a menudo decisivo a este respecto: en la mayoría de las facultades académicas, por ejemplo, el presidente conforma las comisiones. Si, en nuestro ejemplo anterior, el director de la facultad no quisiese promover a un colega de menor antigüedad a la titularidad y, no obstante, se sintiese obligado a no mantener el asunto completamente fuera del orden del día, podría influir con astucia en el resultado, creando una comisión que revisara la candidatura y probablemente reflejara sus propias dudas.

[7](#) Los clásicos en la literatura sobre el liderazgo que hacen hincapié en los emprendedores son Wagner, (1966) y Frohlich, Oppenheimer y Young (1971).

[8](#) Mientras entrevistaba al personal del Congreso a principios de la década de los ochenta, descubrí que no era poco común que el director del personal legislativo asignara a este último la vigilancia de las audiencias de las comisiones en el Capitolio con la indicación de “encontrar algo útil para el jefe”. Lo anterior quiere decir que los miembros del Congreso suelen andar en la búsqueda de cuestiones que creen poder convertir en propósitos útiles para ellos.

[9](#) La compensación asume varias formas, de las que la oportunidad que tiene el líder de sacar ventajas personales de sus facultades para determinar la agenda no es la menos importante, algo que ya antes analizamos en este capítulo.

[10](#) Eso hace que las matemáticas sean manejables y, a la vez, permite que el analista vea lo que ocurre al líder con el paso del tiempo.

## Capítulo XV. Tribunales y jueces

**E**n ciencia política, la literatura que estudia instituciones políticas bajo el enfoque de la elección racional rara vez se atreve a mencionar las palabras “tribunal” y “juez”. La explicación de esa relativa falta de atención se debe, en parte, a que los tribunales y los jueces son enigmáticos. Aunque no cabe duda de que los políticos electos son tanto o más complejos que los jueces, ellos se prestan a hipótesis simples sobre el comportamiento: quieren ser reelectos, luchan por su concepción personal de la “buena política pública”, aspiran a posiciones de influencia en sus respectivas instituciones, etc. Estas hipótesis sencillas sobre su comportamiento ofrecen una plataforma inicial para comprender el funcionamiento de las instituciones legislativas, ejecutivas y electorales. A los jueces, en cambio, les ofende que se les incluya en la misma categoría que a los políticos electos y, en lugar de esto, prefieren que se les considere en una categoría aparte. Asimismo, se mantienen alejados de los “tratos y regateos” de los mercados privados, pues ellos no “comercializan” sus aptitudes y servicios. En efecto, su compensación se fija por lo general de una manera muy independiente de su desempeño. En consecuencia, no sabemos muy bien cómo interpretar a los jueces o las instituciones legales en las que operan.

Richard Posner (1993: 2), juez de un tribunal de apelaciones federal y eminente profesor de derecho en la Universidad de Chicago, escribe con gran autoridad sobre este enigma:

En el centro del análisis económico [o lo que en el presente volumen hemos denominado el “análisis de la elección racional”] de la ley hay un misterio que resulta también algo bochornoso: cómo explicar el comportamiento judicial en términos [racionales], cuando las reglas de la compensación y otros términos y condiciones del

empleo judicial tienden a separar la acción judicial de los incentivos; a quitar los premios y los castigos, los diferentes costos y beneficios asociados con los diferentes comportamientos que determinan los actos humanos en un modelo económico. Los economistas tienen modelos del comportamiento de los criminales y las partes en un contrato, los perpetradores y las víctimas de accidentes, los padres y los cónyuges — incluso los legisladores y los funcionarios del poder ejecutivo, así como los fiscales— pero titubean cuando se les pide que produzcan un modelo del comportamiento de los jueces.

En cuanto jugadores principales de importantes instituciones políticas, los jueces son políticos; no obstante, sus vínculos con los “electorados” se ven atenuados por el hecho de que, gracias a la titularidad vitalicia, no necesitan que éstos les renueven su contrato a intervalos regulares.<sup>1</sup> No sólo no existe el incentivo de la reelección, como lo señala Posner atinadamente, también están ausentes otros “incentivos y castigos” que comúnmente se encuentran en las relaciones laborales (como los grados de compensación basados en el desempeño). ¿Qué motiva, entonces, a los jueces? Como Posner pregunta: “¿Son racionales los jueces?, o, ¿acaso los elaborados esfuerzos hechos por despojarlos de los incentivos han puesto su comportamiento fuera del alcance de los modelos de la elección racional?”.

Además de examinar a los jueces, en este capítulo centraré mi atención en los tribunales de los que forman parte. En primer lugar, ofrezco una perspectiva general sobre lo que son exactamente los tribunales y sobre las funciones que desempeñan. En segundo lugar, exploraré la función de los tribunales en las relaciones intergubernamentales, pues, junto con las legislaturas y los poderes ejecutivos, pertenecen a un sistema de separación de poderes.

## **XV.1. TRIBUNALES: UNA BREVE PERSPECTIVA GENERAL**

Para poder entender lo que anima el comportamiento judicial, necesito poner al juez<sup>2</sup> o magistrado<sup>3</sup> en contexto y examinar, de manera breve, la función del poder judicial en general. Con ese propósito, reduciré despreocupadamente cientos de años de jurisprudencia a unas cuantas

páginas y, al hacerlo, subrayaré la función de los tribunales en cuanto sitios de resolución de disputas, coordinadores e intérpretes de reglas.

### **XV.1.1. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS**

Una gran parte de la actividad productiva que se lleva a cabo en las familias, entre amigos y asociados, y aun entre completos extraños, tiene lugar porque los participantes no necesitan destinar recursos sustanciales a protegerse y proteger su propiedad o a supervisar el cumplimiento de los acuerdos.<sup>4</sup> Dada cualquier violación potencial de la persona o la propiedad o incumplimiento de un convenio, todas las partes saben por adelantado que el agraviado puede llevar al presunto infractor ante los tribunales. Éstos, a su vez, sirven como jurisdicción en la que se establecen los hechos de un caso, se administran castigos a los infractores y se otorgan compensaciones a las víctimas. El tribunal, por lo tanto, es una institución que se dedica a descubrir los hechos y juzgar.

Muchas disputas tienen lugar entre particulares, por lo que los tribunales sirven, sobre todo, para determinar si es posible corroborar las demandas por infracciones. Un empleado, por ejemplo, puede demandar a su patrón por violar presuntamente los términos de un contrato de empleo negociado en privado. Un consumidor puede demandar a un productor por faltar a los términos de la garantía de un producto. Un inquilino puede demandar a un arrendador por violar las disposiciones de un contrato de arrendamiento. En todos esos casos, está en disputa alguna cuestión entre particulares. El poder judicial provee el servicio de resolución de disputas.

Los ejemplos del párrafo anterior comprenden disputas *civiles*. Una categoría de disputas completamente distinta, en la que los tribunales también desempeñan una función, comprende las violaciones *penales*. En esos casos, “el público” es una de las partes en la disputa, porque la presunta violación tiene que ver, no (sólo) con algo que abarca a particulares, sino (también) con una ley pública. Esto mete a la jugada a las agencias públicas de justicia como partes en una controversia. Cuando un

individuo malversa fondos de su socio, no sólo viola un convenio negociado en privado entre ellos (a saber, la promesa de honestidad en los tratos entre particulares), sino también viola una ley pública que prohíbe la malversación en general. En ese caso, la demanda ante un tribunal determina no sólo si ha existido la violación de un convenio privado sino también si el presunto perpetrador es culpable o inocente de violar una ley pública.

En todos los ejemplos anteriores, el juez es el responsable de manejar las fases de descubrimiento de los hechos y de juicio de la resolución de la disputa (en ocasiones, con la colaboración de un jurado). En consecuencia, una gran parte de la vida cotidiana de un juez comprende proporcionar un examen independiente y experto de los hechos, una evaluación sobre si la disputa implica la violación de un convenio privado o de una ley pública (o de ambos) y, finalmente, un juicio: determinar quién es la parte responsable (si acaso hay alguna), así como la compensación adecuada (para el particular victimado y, si lo que se juzga es una actividad criminal, para la sociedad en general). La acción de juzgar es una mezcla compleja de lectura de una novela de misterio, solución de un crucigrama y provisión de un consejo sensato.

## **XV.1.2. COORDINACIÓN**

La resolución de disputas se lleva a cabo después de los hechos, es decir, después de que ha ocurrido una disputa. Representa, por así decirlo, una falla del sistema legal, puesto que, en primer lugar, una función de la ley y sus instituciones judiciales es desalentar las disputas. También podemos considerar a los tribunales y los jueces como *mecanismos de coordinación* posteriores a los hechos, puesto que la previsión de lo que sucede una vez que se recurre a sus servicios permite a los particulares forjarse expectativas racionales y, de ese modo, coordinar sus acciones en previsión de posibles disputas. Un malversador eventual que estima las probabilidades de ser atrapado, enjuiciado y ulteriormente castigado puede pensarlo dos veces (e

incluso tres o cuatro veces) antes de engañar a su socio. Por supuesto, tales posibilidades disuaden de sus crímenes a algunos malversadores eventuales, por lo que dos conocidos pueden contemplar con mucho mayor confianza la posibilidad de hacer negocios juntos, porque su sociedad prosperará (o fracasará) “al amparo de la ley”. La espada (¿o es la balanza?) de la justicia pende sobre su colaboración.

En este sentido, el poder judicial (como el perro de la novela *Estrella de plata* de sir Arthur Conan Doyle) es importante tanto por lo que hace como por lo que no hace.<sup>5</sup> El sistema que forman los tribunales y las leyes coordina el comportamiento privado, proveyendo incentivos y disuasiones para las acciones específicas. En la medida en que los incentivos y las disuasiones funcionen, habrá menos disputas que resolver y, por ende, menos resoluciones de disputas posteriores a los hechos a las que deban dedicarse los tribunales y los jueces. Lo que hace que los incentivos y las disuasiones funcionen es su poder (¿son grandes o pequeñas las recompensas y castigos?), su claridad y la congruencia con que los jueces los administran. Los incentivos claros, empleados con congruencia, ofrecen motivos poderosos para que los particulares resuelvan sus disputas por adelantado. Este tipo de coordinación por adelantado, fomentada por un sistema legal que funcione de manera apropiada, economiza los costos de transacción que disminuirían la frecuencia de la actividad socialmente indeseable y la desalentarán.

### **XV.1.3. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS**

La resolución y coordinación de las disputas afecta profundamente el comportamiento privado y la vida cotidiana de los ciudadanos comunes y corrientes; sin embargo, los jueces no son agentes completamente libres (a pesar del hecho de que algunos de ellos sean unos tiranos en la sala de su tribunal). Para hacer corresponder los hechos con un caso específico de los principios judiciales y las directrices reglamentarias, los jueces deben llevar a cabo una actividad de *interpretación*. Deben determinar lo que significan

ciertos reglamentos o principios judiciales en particular, cuál de ellos aplica a los hechos de un caso en particular y, después, habiendo determinado todo eso, la disposición del caso de que se trate. ¿Aplica el reglamento de 1926, que regula la transmisión electrónica de ondas de radio, a la televisión, los teléfonos celulares, las comunicaciones de barco a tierra, las máquinas de facsímiles o el correo electrónico? ¿Aplica la ley que rige el transporte de sustancias peligrosas, aprobada en 1937, a los combustibles nucleares, los animales infectados o las amenazas biológicas artificiales? Con frecuencia, el cuerpo legislativo que promulga las leyes no es perfectamente claro respecto al alcance de la legislación que aprueba. En efecto, una legislatura que actuó en 1926 o 1937 difícilmente pudo haber previsto los avances tecnológicos medio siglo más tarde. Sin embargo, los casos se presentan de manera regular y los jueces deben adoptar decisiones de juicio, por así decirlo, sobre asuntos enormemente complejos.

La interpretación de las reglas es tal vez la actividad más importante a la que se dedican los tribunales superiores. Ello se debe a que el poder judicial es jerárquico, en el sentido de que sus juicios restringen las facultades discrecionales de los jueces de los tribunales menores. Si la Suprema Corte de Justicia dictamina que los combustibles nucleares están comprendidos en la ley de 1937 que regula el transporte de sustancias peligrosas, los tribunales menores deben emitir sus juicios subsecuentes de tal manera que sean congruentes con ese dictamen. El dictamen de un juez de un proceso civil o criminal relacionado con el transporte de isótopos nucleares de un laboratorio a un usuario comercial, por ejemplo, debe cumplir con la interpretación legal aprobada por los tribunales superiores. Asimismo, debido al principio federal conforme al cual se organiza el sistema de gobierno estadounidense, las leyes federales y su interpretación superan a menudo a las estatales y locales.

En los peldaños más altos de la jerarquía, los tribunales y los jueces se dedican no sólo a la interpretación *reglamentaria*, sino también a la interpretación *constitucional*. En este último caso, interpretan las disposiciones de la Constitución estadounidense, determinando su alcance y contenido. Al determinar, por ejemplo, si la ley del Congreso que regula el

transporte de sustancias peligrosas de un estado a otro es constitucional, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia podrían recurrir a la cláusula de comercio de la Constitución (que permite al gobierno federal regular el comercio interestatal) para justificar la constitucionalidad de esa ley. Por otra parte, una mayoría de la Suprema Corte podría dictaminar también que el transporte de tambores de combustible usado de un reactor nuclear de la ciudad de Kansas a una instalación de residuos nucleares fuera de la ciudad de San Luis *no* está comprendido en esa ley, ya que el transporte se llevó a cabo por completo dentro de los límites de un solo estado y, por ende, no constituye un comercio interestatal.

En resumen, los jueces y magistrados se dedican continuamente a elaborar, mejorar e incluso a reescribir las reglas mediante las cuales se organiza la vida pública y privada. En sus actos de interpretación son conscientes del hecho de que sus dictámenes no sólo afectarán a las partes en un caso específico llevado ante ellos, sino que también tendrán un peso interpretativo en todos los casos similares que pasen por los tribunales menores. En consecuencia, las interpretaciones reglamentaria y constitucional tienen una autoridad precedente sobre las deliberaciones subsecuentes (y, a su vez, están influidas por interpretaciones anteriores).

Ahora bien, toda esa elaboración, mejoramiento y “reescritura” de reglamentos que constituye la actividad interpretativa de jueces y magistrados está sujeta a revisión. La interpretación reglamentaria, aun la que lleva a cabo la Suprema Corte, está expuesta a la revisión legislativa. Si el Congreso no está a gusto con una interpretación reglamentaria específica puede enmendar la legislación para revocar de manera explícita el dictamen del tribunal. Supóngase, por ejemplo, que al actual Congreso no le agrada la idea de la regulación federal del correo electrónico, la cual un tribunal federal afirmó que era permisible conforme a la ley de 1926 sobre las transmisiones electrónicas. Desde luego, si el tribunal emite un dictamen constitucional, el Congreso no puede abrogarlo mediante una nueva legislación. Desde el famoso caso *Marbury vs. Madison* de principios del siglo XIX, se llegó a considerar que los tribunales federales en general y la Suprema Corte de Justicia en particular son los intérpretes supremos de la

Constitución. No obstante, el Congreso puede dar comienzo al proceso de enmiendas constitucionales, de tal modo que puede revocar efectivamente las interpretaciones judiciales con las que esté en desacuerdo.

A partir de este breve análisis, espero que ahora el lector aprecie que los tribunales, los jueces y el sistema legal del que forman parte, sirven para resolver las disputas cuando éstas surgen, para desalentarlas antes de surjan proveyendo la regulación previsor, y para interpretar y reinterpretar las reglas fundamentales del juego mediante las cuales los miembros de la comunidad política se regulan y gobiernan a sí mismos. Tanto en el modo interpretativo reglamentario como en el constitucional, los tribunales regulan las interacciones de los ciudadanos comunes y corrientes y restringen el ejercicio de autoridad de los funcionarios y las instituciones políticas. A su vez, ellos están sujetos a la regulación mediante procesos ordinarios y extraordinarios. Aunque el atuendo majestuoso de los jueces y la formalidad de los marcos judiciales sirven para intimidar e inspirar un respeto reverencial, es innegable que los tribunales son instituciones políticas y que los jueces son jugadores políticos.

Ahora abordaré cada una de estas dos últimas facetas por separado: primero, me preguntaré cómo debemos analizar a los jueces en cuanto jugadores políticos y, después, examinaré la función política de los tribunales en el arreglo gubernamental de la separación de poderes de Estados Unidos.

## **XV.2. ¿QUIÉNES SON LOS JUECES Y QUÉ QUIEREN?**

El juez Richard Posner nos proporciona respuestas parciales a estas dos preguntas y, en el proceso, coloca a los jueces bajo la rúbrica de la teoría de la elección racional. Para Posner, los jueces son por lo general “gente común y corriente”. Al igual que en el caso de otras personas comunes y corrientes para quienes la racionalidad es una hipótesis de comportamiento perfectamente respetable, es adecuado suponer que los jueces son, también, racionales:

La política, las amistades personales, la ideología y la buena suerte desempeñan un papel demasiado importante en el nombramiento de los jueces federales como para justificar que se trate al poder judicial como un conjunto de santos geniales milagrosamente inmunes al tirón de los intereses personales. Al tratar a los jueces y magistrados como personas comunes y corrientes, mi enfoque los hace sujetos adecuados para el análisis económico, pues los economistas no cuentan con una teoría de los santos geniales. Por lo tanto, para el análisis económico es afortunado que las leyes sean hechas en su mayoría no por un pequeño puñado de grandes magistrados sino por la gran masa de jueces comunes y corrientes (Posner, 1993: 3 y 4).

Para Posner, entonces, la cuestión reside en cómo conceptualizar la acción de juzgar, y demás acciones de los jueces, como respuestas racionales al medio ambiente legal y político. Él sugiere varias “analogías” que captan diferentes aspectos del comportamiento judicial.

### **XV.2.1. ANALOGÍA CON LA ACTIVIDAD SIN FINES DE LUCRO**

La primera de esas analogías es el administrador de una empresa sin fines de lucro. Posner hace la observación de que el sistema legal es en realidad una empresa sin fines de lucro. Con excepción de los jueces privados (como la juez Judy o el juez Joe Brown, estrellas de los programas de televisión), los árbitros y mediadores —todos los cuales venden sus servicios en el mercado (y, por ende, están motivados por los mismos incentivos de las ganancias que motivan a otros vendedores de servicios)— los jueces del poder judicial perciben salarios y prestaciones fijos, pero no pueden embolsarse honorarios, cargos al usuario u otras diferencias entre recibos y costos de operación. Además, sus salarios y otros beneficios se fijan independientemente del esfuerzo, la calidad del trabajo o cualquier otra norma basada en el desempeño. Son administradores asalariados de un sistema sin fines de lucro. Posner opina que, en promedio, se puede esperar que los jueces no trabajen tanto como otros abogados de edad y talento comparables. Esto debido a que los jueces no pueden reclamar un dividendo monetario como sí lo hacen los propietarios de una empresa con fines de lucro; no se les compensa de acuerdo con la cantidad y calidad de su trabajo como a otros vendedores de servicios profesionales; y tienen una titularidad

vitalicia. Matiza su opinión haciendo notar que los jueces federales son nombrados por autoridades políticas y deben pasar por un proceso de confirmación a menudo riguroso, de tal suerte que es concebible que a través de esos filtros se les seleccione por su diligencia y otras manifestaciones de su compromiso con el trabajo.

Al destacar el hecho de que el trabajo de juzgar no tiene fines de lucro, Posner se encuentra en posición de afirmar que los jueces no buscan incrementar al máximo sus beneficios. Pero los administradores que no tienen fines de lucro no son un montón de tarambanas carentes por completo de motivos. Posner alude a varios elementos que motivan la función de utilidad del juez en cuanto administrador sin fines de lucro: popularidad entre sus colegas jueces, actuarios y otros empleados de los tribunales; prestigio entre la comunidad legal en particular y entre la política en general; reputación entre el mundo legal académico; historial (particularmente el deseo de que no revoque sus fallos un tribunal superior o la legislatura). Sin duda alguna, todos estos elementos tienen cierto efecto. Sin embargo, Posner se muestra escéptico de que éstas sean las consideraciones principales del acto de juzgar (y lo dice con base en su experiencia personal).

Yo otorgaría un peso ligeramente mayor que Posner a la *ambición*. Como él sugiere, los administradores sin fines de lucro son “personas comunes y corrientes”, en el sentido de que hacen su trabajo con la mirada puesta, al menos parcialmente, en prosperar en su mundo (como lo conciben). El administrador de programas de la Fundación Mellon espera llegar a ser vicepresidente de la Fundación Rockefeller y, después, quizá presidente de la Fundación Ford. El consejero estudiantil de un pequeño instituto de humanidades puede aspirar a ser consejero de Admisiones de la universidad estatal y, después, tal vez consejero de Licenciatura de alguna de las ocho universidades más prestigiosas del país. El director local de una aerolínea puede abrigar la ambición de ascender a través de esa burocracia a la dirección regional y, después, a la nacional. De la misma manera, los jueces “menores” esperan llegar a ser algún día jueces “superiores”. Los jueces de distrito federales esperan el ascenso a alguno de los Tribunales de

Apelación; y los especuladores<sup>6</sup> en Washington siempre tienen su lista de jueces de apelación que podrían ser candidatos a la Suprema Corte (la recientemente confirmada juez Sonia Sotomayor es un ejemplo apropiado).

La ambición por el ascenso, entonces, es una norma que sustituye otras formas de compensación basadas en el desempeño. No obstante, como Posner lo hace notar, ésta no puede ser una motivación muy fuerte, porque las posibilidades de ascenso son remotas, aun en el caso de los jueces con un desempeño verdaderamente alto. Quizá sea más probable que el consejero estudiantil de un instituto de humanidades de alta calidad de la región central de Estados Unidos pueda llegar a ser el consejero de Admisiones de una de las ocho universidades más prestigiosas de ese país, a que un juez de distrito federal avance por la jerarquía judicial hasta la Suprema Corte de Justicia. Por lo tanto, mi opinión es que cada uno de los jueces, como otros profesionales sin fines de lucro, racionaliza la energía y el compromiso que invierte en su trabajo por el deseo de popularidad, prestigio y reputación. Los jueces valoran esas cosas, en parte por su propio bien, porque distinguirnos entre nuestros iguales y en el seno de nuestra comunidad forma parte de la naturaleza de todos los seres humanos, una perspectiva que va al menos hasta Aristóteles. Pero también las valoran porque las conciben como atributos para el ascenso, por remotas que sean sus posibilidades. Sospecho que, en el fondo de su corazón, muchos jueces exageran su propia importancia y, por lo tanto, exageran la probabilidad de que los parta un rayo, es decir de que sean ascendidos.

## **XV.2.2. ANALOGÍA CON IR A VOTAR EN ELECCIONES**

Un segundo aspecto del comportamiento judicial que Posner subraya se deriva del hecho de que mucho de lo que un juez hace se puede concebir como una votación. El emitir un juicio es, al menos en parte, la emisión de un voto (por el demandante o el demandado). Como vimos en el capítulo IX, votar en elecciones generales es realmente difícil de racionalizar sobre una base instrumental, porque no es muy probable que un solo votante sea

decisivo. Sin embargo, los jueces son más similares a los legisladores o a los presidentes de comisiones, en el sentido de que su participación tiene lugar en el marco de un grupo pequeño en donde las probabilidades de que sus decisiones sean de capital importancia para un resultado son mayores. En realidad, algunos jueces constituyen comisiones de un miembro (los jueces de distrito federales), otros son miembros de comisiones pequeñas (los jueces de apelación federales normalmente forman una comisión de tres) y otros más son miembros de comisiones de tamaño moderado (los magistrados de la Suprema Corte conforman una comisión de máximo nueve miembros). Los miembros no representativos con una coherencia ideológica entre sí rara vez son de capital importancia en una comisión pequeña o de tamaño moderado, pero casi todos los demás tienen grandes probabilidades de constituir el voto que afecte el resultado, al menos en algún momento. Debido a que los jueces no pueden tener la certeza sobre cuándo precisamente tendrán la posibilidad de crear o romper una mayoría, en lugar de ser un voto secundario, pueden tener un incentivo en tratar de que sus decisiones sean “correctas” en función de sus creencias sobre la disposición apropiada de los casos; tal esfuerzo podría tener un beneficio.

Aun un juez que tuviese la posibilidad de ser de capital importancia en cierto caso podría no verse muy motivado por ello si el caso es una bagatela. Un voto basado en los méritos de un caso —ya sea a favor del demandante o del demandado— tiene un efecto limitado. Una de las partes en el caso gana y la otra pierde. Nadie más resulta afectado por la decisión *per se*. Sin embargo, los jueces no sólo “votan” sobre quién debe ganar un caso determinado sino también, a través de los dictámenes que emiten, por qué debe ganar un lado o el otro. Los jueces no sólo emiten votos, también deciden con ideas y conceptos sobre los hechos, sobre los principios judiciales, sobre el razonamiento legal y sobre los valores morales. Es más bien a través de los dictámenes que redactan, que de los votos que emiten, que los jueces pueden influir en un amplio conjunto de intereses, ya que sus dictámenes sirven como norma en el futuro a los jueces de tribunales menores en casos similares.<sup>7</sup>

### **XV.2.3. ANALOGÍAS CON SER ESPECTADOR Y SER JUGADOR**

Otra analogía que Posner explora es la del juez como *espectador*, alguien que se sienta en un teatro o arena deportiva o, simplemente, en una silla cómoda con una novela de misterio en el regazo. Posner no tiene en mente un observador pasivo, sino más bien alguien activamente comprometido con la obra dramática que ocurre frente a sus ojos, que se identifica con uno o más de los participantes, que reflexiona y que se involucra con las ambigüedades morales que plantea el drama. El juez como *jugador*, por otra parte, se encuentra en un plano más activo que el del espectador: como participante real en el drama que se desarrolla. Según la interpretación de Posner, a medida que avanza un caso legal, el juez, en cualquiera de esos papeles, busca desentrañar los hechos que se despliegan ante él y relacionarlos con los principios legales moralmente apropiados (determinados por la brújula moral del propio juez). Como un jugador de cartas, el juez deriva placer de su simple participación en el juego.

### **XV.2.4. ENTONCES, ¿QUÉ QUIEREN LOS JUECES?**

Al considerar las diferentes maneras de reflexionar sobre los motivos de los jueces y eliminar los motivos que permiten teorizar sobre los emprendedores y los políticos (como el incremento al máximo de los beneficios y la ambición de la reelección), Posner confirma ampliamente nuestra afirmación en el sentido de que los jueces son actores enigmáticos de la vida política.

Creo que una contribución importante de Posner es su comprensión de que es difícil descifrar a los jueces, porque toda relación entre su desempeño y su compensación ha sido atenuada por su titularidad vitalicia y su ingreso fijo. El problema con el análisis de Posner es que (para crédito suyo) consideró la categoría “juez” en toda su esplendorosa variedad. Si mi red hubiera sido tan amplia en los modelos de políticos electos que presenté en los capítulos anteriores, habría tenido que agrupar en el mismo conjunto

a presidentes y senadores con jefes de policía de condado, evaluadores municipales y perreros del ayuntamiento. Sin duda alguna, cualquier hipótesis simple sobre la motivación —como incrementar al máximo las probabilidades de ser reelecto— habría obtenido una calificación mucho menor que la que obtiene cuando centramos nuestra atención principal en los políticos profesionales que dominan nuestras instituciones nacionales. De manera similar, creo que un punto de partida adecuado para tratar de sondear el poder judicial es centrar la atención en aquellos jueces que son “jugadores” en el juego político en general, precisamente porque ellos sí tienen ambiciones, tanto respecto a su carrera como a su percepción de la ley. Así como nuestros modelos de políticos electos son más adecuados para aquellos que han alcanzado el pináculo político —congresistas, senadores, presidentes y aquellos que quieren llegar a ser uno de ellos— ahora quiero centrar mi atención en los jueces de estatura comparable. A esos jueces podemos considerarlos esencialmente, como “legisladores con toga”.

## **XV.2.5. LEGISLADORES CON TOGA**

En muchos modelos de política legislativa se considera que los legisladores están orientados hacia la política. En el modelo espacial (descrito en el capítulo V), por ejemplo, un legislador (o, en el capítulo XVI, un partido político) se caracteriza por una política ideal y por preferencias que disminuyen a medida que se desplaza espacialmente más lejos de su política ideal. Para los propósitos del modelo, a menudo es innecesario identificar por qué el legislador posee ciertas preferencias en particular. Pero si abrimos la cortina, por así decirlo, y especulamos respecto a por qué los legisladores tienen las preferencias que tienen, por lo general hay dos respuestas.

La primera es que los políticos legislativos se interesan genuinamente en la función de gobierno: en las políticas públicas que busca el gobierno y en la estrategia que lleva a esas decisiones. Ésa puede ser la motivación

inicial para llegar a ser políticos en activo. En realidad, en la medida en que un político legislativo se interese en las políticas públicas porque tiene una visión relativamente bien definida del gobierno, se le puede describir (sin intención peyorativa) como un ideólogo o, en el peor de los casos, como un pensador.

La segunda motivación de las preferencias políticas de un legislador es la ambición política. Según este punto de vista, al legislador pueden no interesarle mucho las políticas públicas *per se*, pero sí le interesa proteger su flanco político del ataque de sus oponentes y, para hacerlo, trata de lograr ciertos objetivos a nombre de sus electores. Es el agente fiel que sirve a los intereses de sus electores presentes o de un electorado más amplio hacia el cual lo dirigen sus ambiciones.

Así, podemos considerar que, al igual que los legisladores, los jueces tienen preferencias políticas. Como los tribunales superiores no sólo resuelven disputas entre las partes de un caso sino, algo que es más significativo, también dan forma al ámbito legal en el que interactúan millones de ciudadanos particulares y en el que ejercen sus facultades miles de funcionarios públicos, dichos tribunales son de capital importancia para la formación y ejecución de las políticas públicas. En consecuencia, los jueces de los tribunales superiores tienen la oportunidad de afectar la condición del público. Simplemente no hay manera de negar, por ejemplo, la importantísima función que desempeñaron las cortes federales después de la Segunda Guerra Mundial en la transformación de Estados Unidos en una sociedad mucho más integrada y equitativa en lo que a la raza y el género respecta.

Ahora bien, es evidente que no todos los casos llevados ante los tribunales tienen los mismos efectos trascendentales del caso Dred Scott, poco antes de la Guerra de Secesión, o del de Brown vs. la Junta de Educación, poco antes de la revolución de los derechos civiles, pero, dentro de un amplio margen, puede afirmarse que a menudo es difícil discernir por adelantado los casos que tendrán grandes consecuencias. Por lo tanto, al menos como una primera aproximación, se puede plantear como hipótesis que los jueces con preferencias políticas tratan cada caso como si fuera

trascendental, ya sea directamente sobre la política nacional, ya sea indirectamente sobre cómo se interpretan de manera subsecuente las leyes constitucionales o reglamentarias.

El anterior es un punto de vista radical sobre los jueces, con el que se sentiría incómoda la mayoría de los que están en funciones (o que aspiran a ello en la comunidad legal en general). Se sentirían incómodos, creo, porque esta concepción de los jueces los hace iguales a los políticos, opinión que están dispuestos a rechazar, lo cual nos parece una actitud más bien remilgosa. Además, no es símbolo de deshonor ser asociado con el hecho de querer ejercer un efecto en la vida política de la comunidad, ya sea por razones ideológicas o de carrera. A fin de cuentas, este punto de vista sobre los jueces llega a ser convincente si nos lleva a una comprensión interesante de la manera como funciona la política. Afirmo que la concepción de los jueces como legisladores con toga tiene precisamente ese potencial, lo cual desarrollaré en la siguiente sección.

## Caso XV.1

### ¿El mejor juez que el dinero pueda comprar?

Sir Francis Bacon, uno de los grandes filósofos, científicos y especialistas en derecho en la historia inglesa, fue acusado de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones después de haber alcanzado la posición judicial más alta en Inglaterra: Lord Canciller (presidente de la Cámara de los Lores y máxima autoridad judicial). La Cámara de los Comunes determinó que había aceptado veintiocho sobornos. Bacon defendió su posición con la siguiente afirmación: “Por lo general, acepto sobornos de ambas partes, a fin de que el dinero sucio nunca pueda influir en mis decisiones”. El Parlamento no se creyó el cuento y lo sentenció a la Torre de Londres, donde permaneció hasta que el rey Jacobo lo perdonó.

Ofrezco esta pequeña estampa histórica sólo para añadir credibilidad a nuestra afirmación de que se debería concebir a los juristas de la misma manera que a otros políticos, con la misma variedad de motivaciones (salvo la ambición electoral) que encontramos cuando pensamos en los legisladores, los ejecutivos y los burócratas. No nos choca o sorprende que ocasionalmente haya trampas y corrupción en el alboroto de la política cotidiana, pero debemos darnos cuenta de que también son un factor en la vida judicial,

Sin embargo, la ética legal, el temperamento judicial y la cultura que caracteriza a los tribunales y los jueces parecen atenuar la relación entre la actividad judicial y el interés propio. Un examen de los principios judiciales de la Asociación de Abogados de Estados Unidos ofrece los argumentos al respecto. Uno de los principios, titulado “interés propio”, establece: “un juez debe abstenerse de llevar a cabo o tomar parte en cualquier acto judicial en el que tenga intereses personales”. Otro, titulado “independencia”, establece: “un juez no debe dejarse influir por demandas partidarias, el clamor público o consideraciones de popularidad o notoriedad personales ni preocuparse por una crítica injusta”.

¿Sirven de algo esos principios de comportamiento apropiado? La respuesta es probablemente sí, por lo que tal vez los políticos judiciales sean menos venales y corruptos que sus compatriotas electos en las otras ramas del gobierno. La razón es que la violación de esos principios provee la base para el despido; en consecuencia, los jueces que ambicionen seguir siéndolo observarán esos principios, garantizando con ello que, en cuanto grupo, el poder judicial mantenga una estatura y prestigio en la opinión pública que otros políticos no disfrutaban. Pero es probable que tales principios ofrezcan incentivos mucho más débiles para inducir a los jueces a dejar su respectiva ideología fuera de la corte. En este sentido, comparten con los políticos electos tanto

los motivos como la oportunidad para incluir sus propias creencias políticas en su actividad oficial.

### **XV.3. TRIBUNALES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Al concebir a los jueces como legisladores con toga, en realidad estoy afirmando que, al igual que otros políticos, tienen preferencias sobre ciertas políticas públicas que buscan poner en práctica. En este momento no es necesario abundar mucho sobre el origen de sus preferencias políticas, sólo decir que existen y proveen la motivación para la actividad judicial (en la última sección abundaré un poco más sobre sus orígenes).

En Estados Unidos, tanto a escala nacional como estatal, los tribunales y los jueces son “jugadores” del juego de la política debido a la separación de poderes. En esencia, esto quiere decir que la rama del legislativo formula las políticas públicas (definidas constitucional e institucionalmente mediante un proceso legislativo); que la rama del ejecutivo las pone en ejecución (de acuerdo con procedimientos administrativos bien definidos y sujeta a la aprobación inicial del presidente o a la anulación legislativa de su veto); y que los tribunales, cuando se les solicita, dictaminan sobre la fidelidad de la política legislada y puesta en ejecución, ya sea a la sustancia de la ley o a la propia Constitución. Es decir, los tribunales pueden revocar un acto administrativo, ya sea porque excede las facultades otorgadas en la ley pertinente (razones legales), ya sea porque la propia ley excede las facultades otorgadas a la legislatura por la Constitución (razones constitucionales). Como antes lo noté, si una coalición decisiva de la legislatura no está de acuerdo con la acción judicial, puede volver a redactar la legislación (si las razones para revocarla fueron legales), o bien dar comienzo a una enmienda constitucional que permita que la política revocada sea constitucionalmente adecuada (si las razones para revocarla en su origen fueron constitucionales).

En cierto número de obras especializadas recientes se ha buscado construir un modelo del poder judicial en el marco descrito más arriba. En los próximos párrafos ofreceré al lector una muestra de los análisis que emplean el modelo espacial unidimensional que describo en el capítulo V. A esto, algunos académicos ocurrentes lo han llamado el análisis “marksista”, en honor a Brian Marks, quien fue el primero en intentar incorporar el poder judicial en los modelos espaciales de la decisión política.<sup>8</sup>

En esas obras se emplea cierto número de supuestos simplificadores, sobre todo para hacer menos compleja la presentación, pues la mayoría de los autores cree que una mayor complejidad no cambiaría la idea central de las conclusiones. Para empezar, se da por sentado que es posible representar las opciones de política de cualquier marco dado mediante un intervalo unidimensional, digamos  $[0, 100]$ , en el que todos los actores —los poderes legislativo, ejecutivo y judicial— tienen preferencias de pico único. Así, los nueve magistrados de la Suprema Corte de Justicia tienen puntos ideales en ese intervalo representados por  $x_j^1, \dots, x_j^9$ , mientras que los puntos ideales de los 100 senadores están dados por  $x_s^1, \dots, x_s^{100}$ , los de los 435 representantes por  $x_R^1, \dots, x_R^{435}$ , y el del agente ejecutivo del presidente por  $x_A$  (pasaré por alto las complejidades asociadas con el veto presidencial y su anulación). En el caso de cada uno de los actores, las preferencias son las más altas en sus respectivas políticas ideales y disminuyen a medida que la política se aleja hacia la izquierda o hacia la derecha del punto ideal. Se puede considerar que aquellos con puntos ideales cercanos a 0 se encuentran en el extremo liberal de la opinión, mientras que aquellos con puntos ideales cercanos a 100 se encuentran en el extremo conservador. Así, para poner un ejemplo muy conocido comúnmente, si se considerara que la dimensión  $[0, 100]$  caracteriza las políticas de discriminación positiva, los jueces, legisladores y administradores que favorecieran el que se reservaran los puestos y recursos destinados a las minorías (asignaciones, cuotas) tendrían puntos ideales hacia el extremo cero del continuo, mientras que aquellos que favorecieran políticas de extensión de los servicios y beneficios y otras políticas de expansión del conjunto de elegibles, así como

el uso de la raza como un factor de “ajuste”, tendrían puntos ideales en alguna parte del centro del continuo; y aquellos que se opusieran a la discriminación positiva tendrían puntos ideales amontonados cerca del punto extremo 100.

Aunque, como vimos en los capítulos anteriores, cada cámara de la legislatura es orgánicamente compleja, con el propósito de hacer manejables las cosas, damos por supuesto que son instituciones simples que se rigen por la regla de la mayoría.<sup>9</sup> Dado que las preferencias son de pico único, el teorema del votante mediano de Black (véase el capítulo V), nos dice que podemos considerar que la política ideal y las preferencias de políticas públicas del votante mediano de la cámara representan las preferencias de la mayoría en ella. En consecuencia, podemos suprimir los detalles de las preferencias de todos los legisladores y centrar nuestra atención de forma exclusiva en  $x_R$  y  $x_S$ , los ideales del votante mediano de la Cámara de Representantes y el Senado, respectivamente. A través del mismo razonamiento, para saber cómo decide la Suprema Corte, dado que también es una institución regida por la regla de la mayoría, necesitamos centrar nuestra atención únicamente en  $x_J$ , el ideal del magistrado mediano de la Corte. Por último, necesitamos considerar el hecho de que, en la dimensión política de que se trata, existe una política de *statu quo*,  $x_Q$ . Así, para poder ver el efecto de la supervisión judicial en este marco simple, debemos centrar nuestra atención en  $x_Q$ ,  $x_J$ ,  $x_R$ ,  $x_S$  y  $x_A$ . Estos cinco “parámetros” determinarán la política que resulte en cualquier aplicación específica, una vez que conozcamos la secuencia en que se despliega el comportamiento.

Al inicio de cualquier jugada del juego de la política, doy por supuesto que se encuentra en vigor una decisión legislativa de *statu quo*,  $x_Q$ : el resultado de las anteriores repeticiones del juego. El agente administrativo, ya sea el presidente en funciones o un burócrata con una titularidad prolongada, decide qué política pública llevar a cabo, dada su decisión legislativa en vigor.<sup>10</sup> La Suprema Corte decide entonces si revoca las acciones del agente. Aunque, como destacué antes, la Suprema Corte puede

recurrir a razones legales o constitucionales, centraré mi atención en las primeras. Si la Corte declara que el acto del agente administrativo se encuentra fuera de los límites permisibles prescritos por la legislación, doy por supuesto que la opinión mayoritaria de la Corte puede declarar cualquier política que desee. En efecto, la Corte puede “legislar”. Finalmente, si la Cámara de Representantes y el Senado en su conjunto no están satisfechos con el resultado del proceso —ya sea con el acto original del agente que la Corte deja en vigor o con la nueva política enunciada por la Corte— entonces pueden proponer una nueva legislación. De esa manera, es posible estudiar la evolución de una política en el largo plazo. Sin embargo, para nuestros propósitos en este caso, se trata de una capa adicional de complejidad que no deseo adoptar. Así que daré por supuesto que, en la tercera etapa, si hay una nueva política legislativa, ésta se pone en ejecución de manera automática y el juego termina. En el cuadro XV.1 mostramos esta secuencia.

## CUADRO XV.I

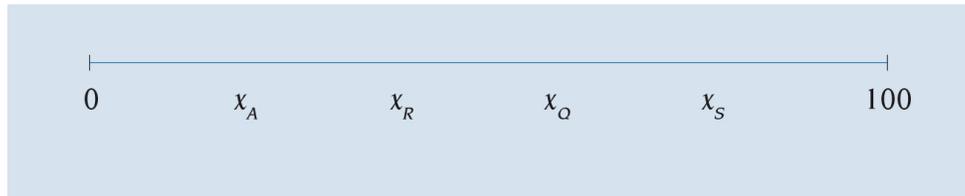
### SECUENCIA DEL JUEGO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

<i>Etapa</i>	<i>Jugador</i>	<i>Acción</i>
0		Política pública $x_Q$ en vigor
1	Agente administrativo	Ejecuta la política pública $A$
2	Suprema Corte	Revoca $A$ o la deja en vigor. Si la revoca, entonces denomina una nueva política pública $J$ .
3	Legislatura	Si está insatisfecha con la política pública en vigor, ya sea $A$ o $J$ , selecciona una nueva política pública, $L$

Dada dicha secuencia, la distribución de los parámetros determinará la respuesta racional en cada etapa del proceso. Para ver el modelo en acción, considérese la distribución dada en el esquema XV.1. La política existente,  $x_Q$ , está en equilibrio, puesto que se encuentra entre el ideal mediano de la Cámara de Representantes y el del Senado. Si un agente administrativo no tuviera que preocuparse por la Suprema Corte, entonces pondría en

ejecución la política  $A = x_R$ , ya que, de las más cercanas a su ideal, es la que no desencadenaría una respuesta legislativa, a pesar de la deriva burocrática;<sup>11</sup> pero la presencia de la Corte cambia sus cálculos.

### ESQUEMA XV.1



Suponga que el ideal del magistrado mediano,  $x_J$ , estuviese entre 0 y  $x_A$  — como podría haber sido el caso en la época de la Corte liberal de Earl Warren en cuestiones de discriminación positiva—. La mayoría de la Corte no podría esperar mejorar  $x_R$ , dadas sus preferencias, por lo que dejaría en vigor la política  $A_S = x_R$  ya puesta en ejecución. Y lo mismo haría también la legislatura, como ya lo vimos. Así, dada cualquier preferencia de la Suprema Corte a la izquierda del ideal del agente burocrático, la acción de este último no se ve afectada. Mediante la misma lógica, una Corte más conservadora, con el ideal del magistrado mediano en el intervalo  $[x_A, x_R]$ , tendría una disposición similar; por lo que, una vez más, la decisión burocrática sería  $A_S = x_R$ . En cada uno de los casos, a un observador ingenuo le parecería que la Suprema Corte es intrascendente, lo cual, por supuesto, sería una inferencia incorrecta, puesto que el agente adopta la decisión que adopta porque sabe que sus preferencias concuerdan lo suficiente con las de la Corte para que los magistrados dejen en vigor su acción.

¿Qué ocurre cuando  $x_J$  se encuentra en el intervalo  $[x_R, x_S]$ ? Es una circunstancia en la que, sin importar cuál sea la decisión burocrática, la Corte puede revocar la acción y adoptar su ideal,  $J = x_J$ , como la nueva política. Dado que se encuentra dentro de su conjunto de equilibrio, la legislatura no reaccionará ante la nueva determinación. Si al agente

burocrático no le agrada que haya sido revocada su política, entonces preverá la jugada de la Corte y simplemente adoptará  $A = x_J$  como su política. No puede hacer nada mejor. Así, vemos que la presencia de un tribunal con un ideal mediano dentro del conjunto de equilibrio del legislativo es un freno a la deriva burocrática. Una vez más, no obstante, si el agente actuara al final conforme a sus previsiones de las preferencias de la Corte, parecería como si ésta fuera intrascendente, ya que quedaría en vigor la decisión del agente.

Finalmente, suponga que  $x_J$  se encuentra a la derecha del senador mediano —en el intervalo  $[x_S, 100]$ — como bien puede ser el caso en cuestiones de discriminación positiva de la Suprema Corte en la época de William H. Rehnquist. Toda acción emprendida por el agente burocrático será revocada por la Corte, que declarará la nueva política como  $J = x_S$ . Esto es lo mejor que el magistrado mediano podría esperar, ya que cualquier política más cercana a  $x_J$  desencadenaría una respuesta legislativa: alguna política en el intervalo  $[x_R, x_S]$ , peor, desde la perspectiva del magistrado mediano, que  $x_S$ . Desde luego, una respuesta adelantada del burócrata haría que éste declarara  $A = x_S$ , con lo que la Corte permitiría que entrara en vigor esa política. Aun cuando, por alguna extraña razón, el burócrata pusiera en ejecución una política  $A$  a la derecha de  $x_S$  —incluso en la política ideal del magistrado mediano— la Corte la revocaría y declararía  $J = x_S$ . ¿Por qué? Si la Corte permitiese que entrara en vigor esa política nominalmente más deseable, entonces la legislatura entraría en acción con una legislación correctiva, para producir finalmente una política menos deseable que  $x_S$  para el magistrado mediano de la Corte.

Este pequeño ejemplo difícilmente hace justicia al creciente conjunto de obras que buscan integrar los tribunales al juego intergubernamental de las políticas públicas.<sup>12</sup> No obstante, lo que nos transmite es que la función de los tribunales puede ser a menudo sutil e inobservable. Como lo hemos visto, el comportamiento previsor da sustento con frecuencia a la política pública en el equilibrio de este juego. El agente burocrático pone en

ejecución una política previendo que, si la Corte o la legislatura consideran que así conviene a sus respectivos intereses, cualquiera de las dos puede actuar de manera correctiva después de los hechos. Si el agente toma en consideración por completo tal previsión en sus propios cálculos, entonces adoptará una decisión que no desencadene esas reacciones posteriores a los hechos. En consecuencia, en muchas áreas de políticas públicas, la Corte será inactiva, no porque no tenga función que desempeñar, sino más bien porque otros participantes en el juego ya se han adaptado a ella. Así, donde debemos esperar una participación previsor de la Corte es en esas áreas en las que han cambiado los parámetros pertinentes, pero otros jugadores no los han observado o no han logrado reaccionar adecuadamente a ellos.

#### **XV.4. CONCLUSIÓN**

La concepción de los jueces como legisladores con toga es una manera extremadamente plausible de reflexionar sobre los actores judiciales en un régimen de separación de poderes. Para las diferentes configuraciones de preferencias, obtenemos implicaciones interesantes y a menudo no tan obvias respecto a si habrá actividad judicial observable y dónde. En principio, es posible probar esas implicaciones comparándolas con las experiencias del mundo real; después de todo, de eso tratan las ciencias sociales. El lector interesado puede desear jugar un poco con el esquema XV.1, para determinar cómo se comportan los agentes administrativos, los legisladores y los jueces de acuerdo con distribuciones alternas de las preferencias.

Con todo, no puedo concluir este capítulo sin expresar ciertas dudas acerca de tal concepción de los jueces. Poner a los jueces a la par de los legisladores como jugadores estratégicos no complace mucho a algunos estudiosos de la política judicial (véase la referencia de Segal (1995) en la nota al pie 8 de este capítulo), que consideran al juez o magistrado típico de los tribunales superiores como un jurista profesional que emite dictámenes acordes con una filosofía judicial elaborada con sumo cuidado. Los

legisladores, presidentes y burócratas pueden actuar estratégicamente, pero no los juristas. Para sostener este punto de vista, hacen mención al conjunto de dictámenes de los juristas y demuestran que con frecuencia hay una congruencia entre ellos que parecería no concordar con una visión más estratégica. Aunque comparto algunas de estas dudas, debo notar que no hay razón para creer que el comportamiento que acabo de identificar es necesariamente incongruente con una visión estratégica. Como vimos en nuestro ejemplo de la sección anterior, cuando otros actores que se comportan estratégicamente interiorizan la respuesta potencial de la Suprema Corte, a menudo se adaptan a ésta y, de ese modo, remueven la necesidad de que los magistrados se comporten de esta manera. Lo que nos proporciona las bases para la visión del poder judicial que hemos desarrollado en este capítulo, es el potencial de la intervención estratégica y la creencia de otros políticos en que los jueces se comportarán estratégicamente si los primeros no se adaptan a las preferencias de los segundos.

En síntesis, es innegable el hecho de que los jueces y magistrados son personajes enigmáticos para la mayoría de las teorías de la elección racional sobre la formulación de políticas públicas. La disminución de los incentivos que vinculan a los políticos judiciales con los electorados a los que otros políticos están vinculados abre las puertas a una variedad de hipótesis alternas sobre la motivación. En este capítulo he revisado varias de ellas y desarrollamos una con cierto detalle: la hipótesis del legislador con toga. Sin importar cuál sea la posición del lector sobre esta cuestión, espero haberlo persuadido de que los tribunales son instituciones políticas esenciales en la elaboración intergubernamental de las leyes.

## Caso XV.2

### Legisladores con toga, otra perspectiva

En este capítulo he argumentado que es útil considerar a los jueces como legisladores con toga, motivados por preferencias y metas ideológicas al igual que los otros políticos. Para evaluar esta hipótesis, podemos recurrir a los escritos de los propios jueces.

La hipótesis de que, además de interpretar las leyes, los jueces formulan políticas públicas es controvertido. Robert Jackson (1963), Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de 1941 a 1954, escribió: “Pocas acusaciones en contra de la Suprema Corte se hacen con más vehemencia y se responden [por los miembros de la Corte] con menos candor que aquella que adopta decisiones políticas”. La falta de candor a la que Jackson alude en las respuestas de los magistrados a esa acusación se debe, en nuestra opinión, a la presencia de más política de la que a los magistrados les conviene admitir. Esta afirmación la sostiene Dalin H. Oaks (1985), magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Utah, quien hace la siguiente observación:

La opinión ortodoxa sostiene que la legislatura hace las leyes, los tribunales las interpretan y el poder ejecutivo las pone en vigor. Como la mayoría de las opiniones convencionales, ésta sólo es parcialmente cierta. También los jueces hacen leyes. Lo hacen inevitablemente, al interpretar las leyes aprobadas por la legislatura, ya que la interpretación nunca puede estar libre de decisiones iluminadas por el instinto creativo y motivadas por las preferencias personales.

El juez del Tribunal de Apelaciones Federal de Circuito Howard T. Markey (1985) agrega: “Todas las personas tienen valores de algún tipo, y los jueces son personas. Una persona totalmente carente de valores sería un robot, un autómatas”. Y continúa: “Sería insensato pretender que ni un solo juez federal ha considerado nunca, aun de manera subconsciente, que su función es una facultad personal que lo autoriza a elaborar políticas públicas. Los elementos del cargo pueden llevar a una confusión de los términos ‘nombrado’ y ‘ungido’. La tentación por ‘hacer el bien’ puede ser muy fuerte”.

Sólo añadiría que, precisamente porque es inevitable, es muy difícil que sea algo por lo que se tuviese que estar avergonzado. De hecho, afirmo que las legislaturas delegan a menudo la función de elaboración de las leyes en los tribunales. En el capítulo XIII noté que el aumento de las responsabilidades gubernamentales ha provocado que el Congreso ponga en práctica formas de vigilancia y ejecución del tipo “extintor de incendios”. En consecuencia, otorga a los ciudadanos y a los grupos una categoría legal para resolver los detalles legislativos en los tribunales, donde los jueces son los árbitros últimos. De hecho, el Congreso otorga a sabiendas a los jueces una gran libertad sobre la manera como han de aplicarse las leyes. En este sentido, los jueces hacen política y, por lo tanto, son legisladores con toga, no sólo porque sean “personas con valores”, sino también porque el Congreso ha alentado a los tribunales a compartir su carga legislativa en un medio ambiente cada vez más complejo de elaboración de políticas públicas.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. John Roberts, el presidente de la Suprema Corte estadounidense, describió la siguiente analogía —con frecuencia referida entre aquellos que ahora favorecen un poder judicial conservador— en la declaración inaugural de sus audiencias de confirmación frente a la Comisión de Justicia del Senado, en septiembre de 2005: “Los jueces son como los árbitros. Los árbitros no crean las reglas; las aplican. El papel de un árbitro y de un juez es crítico pero limitado. Es mi deber tomar nota de los strikes y las bolas, pero no pichar ni batear”. Explique con sus propias palabras la visión de Roberts acerca del papel de las cortes. ¿Qué rol judicial estaba enfatizando? ¿Qué otros criticaba implícitamente? Después, evalúe la

metáfora de Roberts en términos generales. ¿Es suficiente que un juez de la Suprema Corte sólo “tome nota de los strikes y las bolas”?

2. En Estados Unidos, el sistema federal de justicia, igual que la mayoría de las cortes supremas estatales, otorga a los jueces un cargo vitalicio, y no se puede remover a un juez del cargo a no ser que haya cometido un crimen muy grave. Esto sugiere que el poder judicial puede alojar una forma extrema del problema del agente-principal. Explique por qué la relación entre políticos y jueces podría ser descrita de manera válida por el paradigma del agente-principal. Describa cualquier medida, antes-de-los- hechos y después-de-los-hechos, que pueda ser empleada para limitar la discreción de los agentes por los políticos actuando como principales. Después, discuta algunos aspectos positivos de los puestos vitalicios y explique por qué un sistema de estas características ha sido adoptado de manera tan generalizada en Estados Unidos.

3. Sandra Day O'Connor se desempeñó como una jueza moderadamente conservadora de la Suprema Corte de Estados Unidos desde 1981 hasta 2005 y con frecuencia fungió como el votante mediano al ser el voto decisivo que se unía a los otros cuatro jueces conservadores en las votaciones de 5 contra 4. De acuerdo con varios testigos, O'Connor expresó desaliento en la noche electoral de 2000, cuando Florida declaró prematuramente la victoria de Al Gore. Su esposo supuestamente explicó que ella no creía apropiado retirarse si un presidente demócrata llegara al poder.

Asuma que a los jueces de la Suprema Corte sólo les importan los efectos de la política pública y que pueden representarse sus preferencias ideológicas a este respecto en un espacio unidimensional que va del liberalismo al conservadurismo. Asuma, además, que cualquier juez propuesto por el presidente sería aprobado por el Senado. Si uno de los jueces de la Corte se hubiera retirado, ¿cuál sería la posición ideológica de la nueva Corte si el presidente fuera un demócrata liberal, a la izquierda del juez mediano? Considere tres casos distintos: el retiro del juez mediano, el

retiro de un juez a la izquierda del juez mediano y el retiro de un juez a la derecha del juez mediano. Ahora, responda la misma pregunta suponiendo que el presidente es un republicano conservador, a la derecha del juez mediano.

¿Ayuda su respuesta a explicar los deseos de una victoria de Bush por parte de la jueza O'Connor? ¿De qué manera depende su respuesta del punto ideal de O'Connor en relación con sus vecinos inmediatos a la izquierda y a la derecha?<sup>1</sup>

4. La Ley de Reorganización Judicial de 1937 habría dado autoridad al presidente de nombrar a un juez adicional en cualquier corte federal como reemplazo de cualquier juez en el ejercicio del cargo que tuviera más de setenta años. Esta iniciativa surgió en reacción a una serie de derrotas que gran parte de la legislatura del *New Deal* sufrió a manos de la Suprema Corte (con votaciones desde 5 contra 4 hasta oposición unánime). Al haber seis jueces mayores de setenta años, esta ley, de haber sido aprobada, habría permitido al presidente Roosevelt designar hasta seis jueces nuevos. Asumamos que las preferencias de los jueces pueden representarse en un modelo espacial unidimensional. Este plan de llenar la Corte de jueces aliados, ¿habría sido suficiente para garantizar decisiones más favorables en todos los casos futuros? ¿Podría Roosevelt haber al menos garantizado que algunos fallos fueran más de su agrado?

5. Ferejohn y Weingast (1992) propusieron un argumento innovador relacionado con las interpretaciones estrictas de los estatutos del Congreso utilizando un modelo espacial de una dimensión. Asuma que el legislador mediano de ambas cámaras del Congreso tiene puntos ideales localizados en  $x_S$  y  $x_H < x_S$ , y que la Suprema Corte está lidiando con una discusión acerca de un estatuto aprobado en la sesión anterior del Congreso, que se encuentra en  $x_Q$ . Suponga que la Suprema Corte actúa primero y puede ya sea enmendar el estatuto mediante un fallo o dejarlo como está. El Congreso actúa después y puede ya sea reemplazar  $x_Q$  mediante legislación

nueva —aprobada por ambas cámaras— o no hacer nada. Asuma también que el punto ideal del juez mediano de la Suprema Corte se encuentra en  $x_Q$ . ¿Decidiría la Suprema Corte alterar la ley si  $x_H < x_Q < x_S$ ? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Qué sucedería si  $x_Q < x_H$  o si  $x_Q > x_S$  y la Suprema Corte decidiera no alterar la ley mediante un fallo? ¿Cuál sería entonces la estrategia óptima para defender el *statu quo* cuando  $x_Q$  no se encuentra entre los puntos ideales de las cámaras legislativas? Ferejohn y Weingast concluyen que “los jueces a quienes importan los estatutos deben prestar más atención a las realidades políticas que a las palabras de los estatutos mismos”. ¿Por qué llegan a esta conclusión?

6. ¿Qué motiva a los jueces en términos tanto del tipo de decisiones que toman como de la cantidad de esfuerzo que invierten en informar y articular sus puntos de vista? ¿Son distintas las motivaciones para cortes diferentes? Por ejemplo ¿cómo diferirían los tribunales de primera instancia, las cortes de apelaciones y la Suprema Corte? ¿O cortes con jueces de condado electos comparadas con cortes con jueces federales no electos?

1 Es cierto que, en algunos estados y localidades, se *elige* a los jueces a intervalos regulares, lo que los hace mucho más similares a otros políticos electos. Sin embargo, tanto en el sistema estatal como en el federal, normalmente se nombra a los jueces de los tribunales superiores para cargos vitalicios.

2 El autor hace una distinción en la siguiente nota al pie entre los conceptos en inglés de *judge*, *justice* y *magistrate*, según su uso en Estados Unidos. Como indica Shepsle, si bien todos son “*judges*” en sentido estricto, se hace cierta distinción jerárquica entre el término *justice* que suele reservarse para los miembros de la Suprema Corte, seguido del término *judge* refiriéndose al miembro de cualquier otro tipo de corte o tribunal, finalmente seguido de *magistrate* quien es un juez auxiliar y subordinado. En el mundo de habla hispana suele hacerse una distinción diferente, mediante la palabra *magistrado* o *ministro* en lo alto de la jerarquía para los miembros de una corte suprema o un tribunal constitucional, seguidos del *juez* en una posición jerárquica inferior. Sin embargo, dichas distinciones no son del todo consistentes: tanto en habla inglesa como en español, estos términos son a veces intercambiados según el país y según el autor. Shepsle es consistente en usar la palabra *justice* para referirse a un miembro de la Suprema Corte y la palabra *judge* para cualquier juez en general. Dado este uso, traduciremos las palabras *justice* por magistrado, *judge* por juez y *magistrate* por juez menor o juez auxiliar [Nota del traductor].

3 En Estados Unidos, el término “magistrado” se reserva para los miembros de la Suprema Corte. A todos los otros jueces se les llama simplemente “jueces”, aunque a los que están en lo más bajo de la pirámide se les suele llamar “jueces menores” o “jueces auxiliares”. (Curiosamente, una categoría aún más baja de jueces es llamada “magistrado de paz”, lo cual es completamente incongruente con el resto de la nomenclatura.) En este texto llamaré a todos, con mucho respeto, jueces.

[4](#) Desde luego, algunos de los recursos se destinan a la protección y la vigilancia. Sin embargo, según la teoría económica elemental, si fuera necesario destinar recursos extraordinarios, su creciente costo provocaría la disminución de la frecuencia de las actividades productivas mencionadas en el texto. En realidad, como los costos de negociación, vigilancia y cumplimiento de acuerdos (lo que los economistas políticos denominamos *costos de transacción*) pueden ser muy altos, son un serio impedimento para la interacción social y las actividades productivas de todas clases. Economizar en ellos —proporcionando los servicios de jueces y tribunales, por ejemplo— es una de las grandes contribuciones del Estado moderno al bienestar social.

[5](#) En esta aventura de Sherlock Holmes, la clave para resolver el misterio fue que cierto perro no ladró.

[6](#) Para referirse a dichos especuladores, Shepsle utiliza el término *great mentioners*, que en la jerga de Washington se refiere a las élites políticas internas (los *insiders*) que generan rumores filtrando nombres de posibles candidatos a los periodistas para “destaparlos” [Nota del traductor].

[7](#) Posner (1993: 19) llega a sugerir que, como los escritores y los especialistas, los jueces pueden derivar un placer intrínseco del acto de redactar dictámenes, mostrar su destreza y difundir sus puntos de vista. Así, aun los jueces que tienen creencias realistas sobre sus posibilidades de ascenso a través del poder judicial sobre la base de sus actos presentes pueden, no obstante, dedicar considerables energías a esos actos por el mero placer que les proporcionan.

[8](#) Si el lector busca una revisión crítica, puede consultar Segal (1995), “Marksist (and Neo-Marksist) Models of Supreme Court Decision Making: Separation of Powers Games in the Positive Theory of Law and Courts”, ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Chicago. La ponencia original es de Brian A. Marks (1988), “A Model of Judicial Influence on Congressional Policymaking”. Por desgracia, ninguna de las ponencias ha sido publicada hasta el momento de escribir esto.

[9](#) La complejidad que generan las comisiones, debido a sus facultades de custodio y de formulador de la agenda, o las que genera un presidente de comisión o un orador reconocido; o los comités de partido con facultad para nombrar representantes en las comisiones, pueden y han sido adaptados a estos esquemas. Para facilitar nuestra presentación, hemos suprimido esos detalles, pero no porque en principio no sea posible incorporarlos.

[10](#) Véase nuestro análisis del modelo de McNollgast en el capítulo XIII.

[11](#) Recuérdese por nuestro análisis del modelo de McNollgast en el capítulo XIII que todo punto del subintervalo entre  $x_R$  y  $x_S$  (incluidos sus puntos extremos) es un equilibrio, en el sentido de que a todo movimiento de alejamiento a partir de uno de esos puntos se opondrá la Cámara de Representantes, o bien el Senado (o ambos). Como una reacción legislativa a la decisión de una dependencia del ejecutivo requiere el consentimiento de ambas cámaras del Congreso, esos puntos constituyen equilibrios.

[12](#) Un análisis muy accesible de este enfoque, con muchas citas de otras obras relacionadas, se puede encontrar en Ferejohn y Weingast (1992a). Igualmente accesible y particularmente bueno en la aplicación del modelo McNollgast a los tribunales es McCubbins, Noll y Weingast (1995).

[1](#) Para más detalles relacionados con estas cuestiones, véase Rohde y Shepsle (2008).

## Capítulo XVI. Gobierno de gabinete y democracia parlamentaria

Puede parecer que una gran parte del material de este volumen gira en torno a la vida política de Estados Unidos. Al describir los métodos privados con que los individuos se organizan en clubes y organizaciones con el propósito de cumplir propósitos colectivos o los métodos públicos con que constituyen sus instituciones políticas oficiales, pude haber transmitido inadvertidamente la impresión de que no he hecho más que analizar la política estadounidense. Sin embargo, los problemas de la decisión en grupo, la acción colectiva y la política institucional no son exclusivos del orden constitucional de ese país. Los estadounidenses no tienen el monopolio de la votación, la determinación de la agenda o la división y especialización del trabajo político, lo cual podemos demostrar de manera muy convincente recurriendo a los métodos con que el resto del mundo democrático organiza su política pública.

En este capítulo final sobre las instituciones, haré un rápido recorrido por los arreglos institucionales de las democracias parlamentarias. En lugar de separar el poder en distintas ramas de gobierno, cada una de las cuales vigila y contrarresta a las otras, como se hace en Estados Unidos, el mundo de la democracia parlamentaria se organiza conforme a un principio que pone énfasis en la coordinación y la concentración de poder. Los libros de texto se refieren a ese principio como la “fusión de poderes”, en oposición al estilo estadounidense de la “separación de poderes”. Los ejes de ese arreglo son la supremacía del Parlamento y la responsabilidad del poder ejecutivo político —el gabinete, gobierno o administración— ante él.

## **XVI.1. MARCO PARLAMENTARIO**

### **XVI.1.1. ARREGLOS ELECTORALES**

El mejor lugar para empezar son los arreglos electorales. Las legislaturas estadounidenses, tanto las estatales como la federal, se eligen de acuerdo con el principio del primero que obtenga la mayoría. Los candidatos legislativos hacen campaña en su distrito por un escaño y el que obtiene una mayoría relativa de votos es electo como representante de ese distrito. En el capítulo VII noté que este arreglo, que también se sigue en Gran Bretaña y algunas otras de sus antiguas colonias, alienta la competencia en cada distrito electoral entre dos partidos o dos candidatos (por la ley de Duverger). Si se trata de los mismos dos partidos en cada distrito, entonces uno de ellos terminará con la mayoría legislativa.

Aunque, como acabamos de mencionar, algunos regímenes parlamentarios como Gran Bretaña eligen a sus legisladores de esa manera, la gran mayoría de esos regímenes, en particular los de Europa continental (incluidas las democracias emergentes de Europa del Este), lo hacen de acuerdo con una de varias fórmulas de representación proporcional.<sup>1</sup> Existe una enorme variedad en los detalles específicos de la representación proporcional, pero, según sean puestos en práctica, esos arreglos tienden a producir parlamentos en los que están representados muchos partidos.<sup>2</sup> De hecho, debido a que los asientos en el Parlamento se distribuyen entre muchos partidos, en lugar de sólo dos, es raro que un solo partido tenga el mando de una mayoría. Así, con excepción de Inglaterra y algunos otros países en los que un solo partido tiene la mayoría parlamentaria, en casi todas las democracias parlamentarias es necesario emprender negociaciones multipartidistas para organizar el gobierno.

## XVI.1.2. ARREGLOS GUBERNAMENTALES

En los regímenes parlamentarios existe también la división y especialización del trabajo. La Cámara de los Comunes no dirige la política británica. Tampoco la *Tweede Kamer* holandesa ni el *Bundestag* alemán ni la *Dieta* japonesa o el *Storting* noruego dirigen la política de Holanda, Alemania, Japón o Noruega, respectivamente. Cada Parlamento “elige” un “gobierno” para que actúe como el brazo ejecutivo del régimen. En consecuencia, necesito describir con precisión, por un lado, qué es un “gobierno” y, por el otro, cómo lo “elige” el Parlamento de un país.

Con unas cuantas excepciones que no me detendré a examinar, el poder ejecutivo de una democracia parlamentaria es electo por el Parlamento y se le denomina *gobierno*, aunque también se le conoce como *gabinete* o *consejo de ministros*. Es un conjunto de políticos experimentados, cada uno de los cuales es jefe de una dependencia o ministerio de Estado. En casi todos los regímenes parlamentarios, existen ministros de Finanzas, del Exterior, del Interior, de la Defensa, de la Justicia, de la Educación, del Medio Ambiente, etcétera.

En consecuencia, existe una división y especialización del trabajo en dos planos. En el primero, se distingue entre la legislatura y el Ejecutivo. Para empezar, la legislatura elige al Ejecutivo, lo mantiene en funciones o lo reemplaza con uno diferente y examina diversas legislaciones, la más importante de las cuales es el presupuesto anual.<sup>3</sup> Analizaré estas características brevemente. El segundo plano de división y especialización del trabajo se encuentra en el gobierno mismo. De una manera muy semejante a los arreglos relacionados con las comisiones del Congreso estadounidense, cada ministro de Estado tiene jurisdicción sobre cierta dimensión específica de la política pública, llamada *cartera ministerial*. En esa esfera, el ministro y los servidores públicos cuentan con considerables facultades discrecionales para interpretar la autoridad reglamentaria y poner en ejecución la política pública.

Otra manera de reflexionar sobre ese arreglo es como una cadena de relaciones entre agente y principal: en su calidad de principal, el Parlamento

delega la autoridad ejecutiva en un agente colectivo, el gabinete. Este último, en su calidad de principal a su vez, delega una autoridad discrecional sobre varias jurisdicciones políticas en sus agentes; a saber: los ministros del gabinete en particular. Para controlar a sus agentes y coordinar sus actividades, el gabinete emplea diversos mecanismos anteriores y posteriores a los hechos; por lo general, un miembro del gabinete desempeña la función de policía y conductor: el *primer ministro*. De manera similar, para controlar a su agente, el Parlamento también ejerce la autoridad anterior y posterior a los hechos. Nos referimos a esa autoridad como la facultad de “hacer y deshacer gobiernos”, ya que, para empezar, el Parlamento vota por un gabinete que toma posesión del gobierno y, si no le agrada su desempeño posterior a los hechos, puede votar por suspender sus funciones y reemplazarlo con un gabinete alterno.<sup>4</sup>

### **XVI.1.3. PROCESO DE FORMACIÓN DEL GOBIERNO**

Una secuencia típica de acontecimientos en un ciclo de una democracia parlamentaria se inicia con un suceso que la desencadena, como unas elecciones. Cuando un nuevo Parlamento se reúne, es frecuente que haya cierto número de partidos representados en él, ninguno de los cuales tiene por sí solo el control de una mayoría de votos. Cada partido tiene una *dotación*, que consiste en cierto número de escaños bajo su control, así como un conjunto de prioridades y posiciones políticas sobre las cuales ha basado su campaña electoral.<sup>5</sup> En el momento de su primera reunión, hay un gobierno en funciones: el gabinete que estaba dirigiendo el país justo antes de las elecciones. El primer punto del orden de la agenda que enfrenta el nuevo Parlamento es si retiene al gabinete del *statu quo* o lo reemplaza con uno nuevo. Si la fortuna política de los diversos partidos ha cambiado como resultado de las elecciones, es muy probable que seleccione un nuevo gabinete, uno que refleje mejor el equilibrio de fuerzas políticas del nuevo Parlamento. Pero dado que ningún partido es una mayoría por derecho propio, el nuevo gobierno tendrá que reflejar las preferencias de una

*coalición* de partidos. La formación del gobierno exige la construcción de coaliciones.

Cualquiera que observe ese proceso, al menos la parte que no se lleva a cabo tras puertas cerradas, sabe cuándo ha llegado a su fin: cuando una mayoría parlamentaria permite que un nuevo conjunto de políticos experimentados tome las riendas de cada uno de los ministerios de Estado. La transición se anuncia por lo general con gran alarde, incluida una conferencia de prensa en la que los nuevos ministros se “presentan al público” y anuncian sus metas políticas. En algunos regímenes parlamentarios, debe haber un *voto de investidura* formal con el que una mayoría parlamentaria aprueba ceremoniosamente al nuevo gobierno. En otros, el jefe del Estado (el rey, la reina, el presidente o la presidenta) anuncia simplemente el nuevo gobierno. En todos esos casos, el nuevo gobierno está sujeto a la discreción del Congreso. Este último puede considerar en todo momento una *moción de censura* al gobierno, también llamado a veces *voto de desconfianza*, que usualmente promueve algún político de un partido de oposición. Si se aprueba la moción, entonces el gobierno debe renunciar y se inicia de nuevo el proceso de formación de otro gobierno.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, el propio gobierno puede introducir una moción de confianza, o anexarla a un proyecto de ley importante que envía al Congreso. Si la moción o el proyecto de ley resultan vencidos, entonces el gobierno está obligado a renunciar.<sup>7</sup>

Así, el proceso de formación del gobierno termina con la creación de uno nuevo: un nuevo conjunto de administradores de las diferentes dependencias del Estado. Pero, ¿cómo se inicia? Normalmente, cuando se reúne un nuevo Parlamento o cuando un gobierno en funciones resulta derrotado mediante el procedimiento del voto de confianza o renuncia por cualquier razón, el jefe del Estado nombra a un político destacado, llamado *formador*, para que trate de montar un nuevo gobierno. En algunos países, ya sea la Constitución, explícitamente, o los arreglos constitucionales, implícitamente, restringen las facultades discrecionales del jefe de Estado, quien, por ejemplo, debe permitir que primero fracase el primer ministro del gobierno anterior en la formación del nuevo gobierno o que el líder del

partido con más miembros en el nuevo Parlamento haga primero un intento. En otros casos, el jefe de Estado está en libertad de escoger a quien quiera como formador. (En algunas circunstancias, el jefe de Estado nombra a un *informador* —un estadista respetado sin un interés propio en el asunto— para que consulte ampliamente a la comunidad política y después le aconseje a quién nombrar como formador). El formador negocia con otras partes para definir una distribución de carteras ministeriales entre los partidos políticos —un gobierno— que una mayoría parlamentaria esté dispuesta a apoyar. De los partidos que reciben un asiento en la mesa del gabinete (mediante la asignación de una cartera ministerial) se dice que son *partidos de gobierno*, mientras que de los que no quedan incluidos en el gobierno se dice que son *partidos de oposición* (aunque algunos de ellos puedan prestar apoyo al gobierno en el Parlamento). Examinaré brevemente este proceso, así como los motivos que lo impulsan.

Una vez establecido, el nuevo gobierno se pone a gobernar. Cada ministro atiende la administración cotidiana con los servidores civiles de más antigüedad de su ministerio y, junto con otros ministros, se reúne con regularidad en el gabinete para formular y coordinar la política gubernamental general. Ello entraña no sólo la puesta en ejecución de la política existente sino también la formulación de nuevas políticas. Esto último significa que el gobierno necesita tener un firme control de la política parlamentaria determinando la agenda del Parlamento y asegurándose de que éste acate la disciplina. Como vemos, existe una tensión política entre el gobierno y el Parlamento, si bien el primero es el que se encuentra en el asiento del conductor, debido a su control sobre la administración cotidiana de los asuntos políticos; pero, ya que, para empezar, el segundo es quien “hace” al gobierno, también puede “deshacerlo”. En resumen, el gobierno gobierna sujeto a que logre mantener la confianza del Parlamento.

## **XVI.2. UNA VARIEDAD DE TIPOS DE GOBIERNO**

En el Congreso de Estados Unidos, el partido que obtiene la mayoría de escaños en la cámara de que se trate organiza la Cámara de Representantes y el Senado. En la época moderna, siempre ocurre que uno de dos partidos, ya el demócrata, ya el republicano, gana una mayoría en las cámaras (aunque no siempre fue así, en particular en los primeros tiempos de la experiencia constitucional estadounidense). En cambio, el proceso de formación del gobierno en las democracias parlamentarias brevemente descrito en las páginas anteriores da como resultado gobiernos de una gran variedad de formas y tamaños (véase el cuadro XVI.1).

Por una parte, el número de partidos representados en la mesa del gabinete puede ser uno o muchos, en cuyo caso, el poder ejecutivo es un solo partido o una coalición, respectivamente. Por otra parte, el número de asientos del Parlamento que controlan los partidos de gobierno puede constituir una mayoría o una minoría. En consecuencia, existen cuatro tipos diferentes de gobierno, cuya frecuencia relativa en Europa desde 1945 consignamos parentéticamente en el cuadro XVI.1.

Los *gobiernos unificados*, que se dieron poco más de una vez por cada ocho gobiernos durante el periodo estudiado, fueron formados por partidos que ganaron de manera decidida una mayoría parlamentaria. Se trata de un acontecimiento relativamente raro que ocurre con frecuencia en Gran Bretaña y sólo de forma ocasional en los demás países de Europa. En ese caso, el partido mayoritario vota para sí mismo todas las carteras del gabinete. La única amenaza grave para esas “aplanadoras” son las facciones en el seno del partido. Si es lo suficientemente numerosa, una facción del partido mayoritario puede hacer caer al gobierno al dejarlo solo en una votación clave.<sup>8</sup>

## CUADRO XVI.I

### FORMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIO\*

		<i>Partidos de gobierno en el Parlamento</i>	
		<i>Mayoría</i>	<i>Minoría</i>

		<i>Partidos de gobierno en el Parlamento</i>	
Ejecutivo	<i>Partido único</i>	Gobierno unificado (.134)	Minoría de un solo partido (0.238)
	<i>Coalición</i>	Mayoría de varios partidos (0.500)	Minoría de varios partidos (0.128)

*Fuente:* Strom (1990: 61). \* Los datos de las celdas muestran la proporción de cada tipo como la determinó Strom para una muestra de democracias parlamentarias occidentales de 1945 a 1982.

Algo que es mucho más común y que ha ocurrido aproximadamente la mitad de las veces durante la posguerra es un gabinete compuesto por varios partidos que controlan de manera conjunta una mayoría parlamentaria. Esos gobiernos de coalición entre varios partidos necesitan controlar a sus bases para poder mantenerse en funciones, y por lo general son suficientes las herramientas comunes de la disciplina partidista para llevar a cabo la tarea. Si un diputado o diputada de la bancada amenazara con “salirse del redil”, podría encontrarse con que sus perspectivas de carrera parlamentaria se han vuelto sombrías repentinamente, para no hablar del hecho de que su partido rehusaría darle apoyo en las siguientes elecciones.

Una amenaza más grave para esos gobiernos es que, durante su ejercicio, uno o más de los partidos de la coalición deje de sentirse satisfecho y “renuncie” para unirse a la oposición y hacer caer al gobierno.<sup>9</sup> Poco antes de retirarse de un gobierno en funciones con el propósito de derrotarlo, uno de los partidos puede insistir en una reasignación de carteras. Si, por ejemplo, los resultados de las encuestas recientes sugieren que la popularidad de uno de los partidos de gobierno menores está aumentando a expensas de la de uno de los grandes, puede insistir en una *reestructuración del gabinete* mediante la cual reciba más carteras o más carteras importantes.

Un *gobierno de minoría de partido único* suena bastante extraño a los oídos de los estadounidenses (aunque pronto haremos ver al lector que están más familiarizados con él de lo que creen). En éste un partido recibe todas

las carteras del gabinete, aunque no tenga una mayoría de escaños parlamentarios. Gobierna a regañadientes de una oposición que, combinada, controla la mayoría de los asientos parlamentarios. ¿Cómo puede ser esto? Como pronto lo demostraremos, puede mantenerse en funciones porque, aunque la oposición sea una mayoría, ésta no logra ponerse de acuerdo sobre otra alternativa preferible. Imaginemos un gran partido socialdemócrata —ligeramente a la izquierda del centro— que controla, digamos, 40 por ciento de los escaños parlamentarios y enfrenta a un partido de izquierda radical, un partido de derecha extremista y un partido religioso, que controlan aproximadamente 20 por ciento de los escaños cada uno. Es muy probable que los partidarios de los partidos derechista y religioso se opongan a todas las opciones que los izquierdistas prefieran, antes que a los de a un gobierno minoritario socialdemócrata; mientras que, por su parte, los izquierdistas se opondrán a todas las opciones que los conservadores prefieran antes que a los socialdemócratas. La mayoría de oposición simplemente no puede ponerse de acuerdo, lo que permite que los socialdemócratas sobrevivan en funciones, aun cuando constituyan la minoría parlamentaria. No se trata de una posibilidad en absoluto rara y, como lo sugieren las pruebas consignadas en el cuadro XVI.1, algo así ocurre casi en 25 por ciento de las veces en las democracias parlamentarias occidentales.

Para completar el cuadro, aproximadamente uno de cada ocho gobiernos occidentales de la posguerra ha sido uno de coalición cuyos miembros no controlaban la mayoría parlamentaria. Por lo general, se trata de coaliciones de centro izquierda o centroderecha que, como los gobiernos de minoría de partido único, descritos en el párrafo anterior, dividen a la oposición.

Antes de pasar al análisis de la formación del gobierno, vale la pena mencionar que los estadounidenses se deprimen a menudo por un fenómeno al que se denomina convencionalmente *gobierno dividido*. Es decir, una situación en la que un partido, digamos el Partido Republicano, obtiene la Casa Blanca, pero los demócratas controlan una o ambas cámaras legislativas. Tras las elecciones de 2006, el republicano George W. Bush

ocupaba la Casa Blanca, pero los demócratas capturaron ambas cámaras del Congreso. Los opinólogos de Washington, D.C. afirman que se trata de una fórmula paralizante, ya que las mayorías partidistas de las diferentes ramas del gobierno impiden que pase algo.<sup>10</sup> Con frecuencia, esos opinólogos lanzan una mirada seductora a través del Atlántico alabando las ventajas del gobierno parlamentario. Sin embargo, los datos del cuadro XVI.1 sugieren que los regímenes parlamentarios son también muy propensos al gobierno dividido. Los gobiernos de coalición mayoritaria de varios partidos son los que controlan una mayoría parlamentaria, sin embargo, también se presenta el gobierno dividido en el seno del Ejecutivo. Los gobiernos minoritarios de partido único tienen un gobierno unificado, pero, a falta de una mayoría en el Parlamento, también están divididos, exactamente de la misma manera que lo están a menudo los estadounidenses: un Ejecutivo cuyo partido carece de mayoría legislativa. Así, a pesar de que suene muy extraño para los estadounidenses, los gobiernos minoritarios de partido único son, al menos en estructura, idénticos a los gobiernos divididos con los que tanta experiencia han tenido. Los gobiernos de coalición minoritaria están divididos tanto en el seno del Ejecutivo como en la legislatura. En realidad, la experiencia parlamentaria europea sugiere que los gobiernos divididos se presentan aproximadamente una de cada ocho veces, una proporción prácticamente igual a la experiencia estadounidense posterior a la Segunda Guerra Mundial. El gobierno parlamentario, en síntesis, no es el remedio para un gobierno dividido.

### **XVI.3. ANALIZANDO LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO**

Ahora veré cómo se forman los diferentes tipos de gobiernos. En las democracias parlamentarias, la formación es un tema que ha sido estudiado de manera analítica durante más de treinta años. Los especialistas han producido una voluminosa bibliografía y no podré explorar todos sus recovecos,<sup>11</sup> por lo que, en lugar de ello, desarrollaré un ejemplo a detalle. En el ejemplo típico muchas de las posibilidades que se encuentran en el

mundo real, pero difícilmente es un ejemplo típico, ya que el mundo real comprende una enorme cantidad de variaciones (como lo sugiere el cuadro XVI.1). Sin embargo, mi propósito no es tanto presentar al lector un modelo completo de la formación del gobierno cuanto mostrarle cómo piensan los políticos racionales a través de las muchas variantes del juego de la formación del gobierno con el propósito de alcanzar sus objetivos con eficacia.

### **XVI.3.1. EL EJEMPLO ALEMÁN: LA ORGANIZACIÓN BÁSICA**

En Alemania, durante el último cuarto de siglo, cuatro partidos obtuvieron escaños en el *Bundestag*, el parlamento alemán: los Demócrata Cristianos (DC), los Socialdemócratas (SD), los Demócratas Libres (DL) y los Verdes (V). Los Demócrata Cristianos son un partido conservador clásico de centro: pro capitalista en cuestiones económicas, activo en política exterior y tradicional en materia social. Los Socialdemócratas son un partido socialdemócrata clásico: inclinado a la izquierda en cuestiones económicas, pacifista en la esfera exterior y progresista en materia social. Los Demócratas Libres son un partido liberal: orientados hacia el libre mercado en cuestiones económicas, moderados en política exterior y progresistas en materia social. Por último, los Verdes están más inclinados a la izquierda que los Socialdemócratas en cuestiones económicas y exteriores y son más progresistas que los Demócratas Libres en materia social.

En primer lugar, aunque el total de escaños de cada partido varió año con año, la estructura estratégica de Alemania no lo hizo; para ser concretos, ningún partido obtuvo una mayoría categórica de asientos. En segundo lugar, los Demócrata Cristianos eran lo suficientemente numerosos como para poder formar una mayoría con cualquiera de los otros tres partidos. En tercer lugar, una mayoría que excluyera a los Demócrata Cristianos requería que todos los partidos restantes formaran una coalición. Así, el conjunto de coaliciones mayoritarias posibles en el *Bundestag*

durante ese periodo incluía las siguientes: DC-SD; DC-DL; DC-V; SD-DL-V, y cualquiera de las anteriores con un partido adicional.

Un gobierno (o gabinete), recuérdese, es una distribución de carteras ministeriales entre los partidos (más precisamente, entre políticos partidistas experimentados). Suponga que el gabinete en el gobierno sólo estuviese compuesto de dos ministerios clave: Finanzas (F) y Asuntos Exteriores (AE). En el esquema XVI.1 mostramos la lista de todos los gobiernos alemanes posibles con esos ministerios. Hay cuatro formas de asignar la cartera de Finanzas a un partido y, por cada una de ellas, cuatro maneras de asignar la cartera de Asuntos Exteriores, lo que arroja un total de dieciséis gobiernos posibles.<sup>12</sup>

En el caso que analizamos, entonces, hay cuatro coaliciones mayoritarias posibles en el *Bundestag* (las antes listadas) y dieciséis gobiernos posibles (los mostrados en el esquema XVI.1). Necesitamos mantener la distinción entre esas entidades, ya que queremos saber qué partidos están en el gobierno, así como qué partidos del Parlamento apoyan a ese gobierno, situaciones que no son necesariamente equivalentes.

## ESQUEMA XVI.1

ASIGNACIONES POSIBLES DE CARTERAS EN EL BUNDESTAG

	<i>Partido con la cartera de:</i>	
	<i>Finanzas</i>	<i>Asuntos exteriores</i>
1	DC	DC
2	DC	SD
3	DC	DL
4	DC	V
5	SD	DC
6	SD	SD
7	SD	DL
8	SD	V
9	DL	DC
10	DL	SD

	<i>Partido con la cartera de:</i>	
11	DL	DL
12	DL	V
13	V	DC
14	V	SD
15	V	DL
16	V	V

### **XVI.3.2. EL EJEMPLO ALEMÁN (CONTINUACIÓN): PREFERENCIAS DE LOS PARTIDOS Y PREFERENCIAS MAYORITARIAS**

Ahora necesitamos considerar la manera como cada partido (y, en última instancia, cada mayoría parlamentaria) evalúa cada uno de los dieciséis gobiernos del esquema XVI.1. No existe una respuesta correcta a esta cuestión, ya que la evaluación que haga un partido de un gobierno en particular depende de lo que le interese. En la literatura sobre la formación del gobierno se han contemplado seriamente dos hipótesis sobre la motivación.

***La búsqueda de cargos.*** En la primera de esas hipótesis, la motivación de la búsqueda de cargos, se da por sentado que a los partidos sólo les interesa obtener el gobierno. Así, al observar las posibilidades en el esquema XVI.1, a los Demócrata Cristianos les gustará más el gobierno 1, en el que obtienen ambas carteras. Si están más interesados en las cuestiones financieras que en los asuntos exteriores (y eso es lo que supondré de todos los partidos para facilitar la argumentación), sus siguientes preferencias serán los gobiernos 2, 3 y 4 (a las cuales son indiferentes), con los que obtienen la cartera de finanzas y algún otro partido la de asuntos exteriores. Sus siguientes preferencias serán los gobiernos 5, 9 y 13, en los que obtienen la cartera de asuntos exteriores y algún otro partido obtiene la de finanzas; también en este caso, son indiferentes a cualquiera de esos tres gobiernos.

Finalmente, preferirán en último lugar (y les serán indiferentes) los gobiernos 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15 y 16, de los que están completamente excluidos. En el esquema XVI.2 mostramos las preferencias en la búsqueda de cargos de cada uno de los cuatro partidos.

## ESQUEMA XVI.2

PREFERENCIAS DE LOS PARTIDOS ALEMANES EN LA BÚSQUEDA DE CARGOS  
RESPECTO A LOS GOBIERNOS POSIBLES\*

<i>DC</i>	<i>SD</i>	<i>DL</i>	<i>V</i>
1	6	11	16
{2, 3, 4}	{5, 7, 8}	{9, 10, 12}	{13, 14, 15}
{5, 9, 13}	{2, 10, 14}	{3, 7, 15}	{4, 8, 12}
{6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16}	{1, 3, 4, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16}	{1, 2, 4, 5, 6, 8, 13, 14, 16}	{1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11}

Como ya sabemos qué combinaciones de partidos constituyen las mayorías en el *Bundestag* (éstas son, como dijimos anteriormente, DC-SD; DC-DL; DC-V; SD-DL-V, y cualquiera de las anteriores con un partido adicional) podemos calcular las preferencias mayoritarias por los dieciséis gobiernos posibles (que están en el esquema XVI.1) a partir de las preferencias individuales. Por ejemplo, la mayoría DC-DL prefiere el gobierno 3 (DC obtiene finanzas y DL, asuntos exteriores) al gobierno 6 (SD obtiene ambas carteras), ya que el 3 está clasificado por encima del 6 en los órdenes de preferencias de ambos partidos. Examinar los dieciséis gobiernos para ver cómo los clasifican las mayorías es un poco tedioso y no es nada esclarecedor en este ejemplo en particular. Tedioso, porque hay que cotejar 120 comparaciones de ese tipo (aunque una computadora de una capacidad regular podría hacerlo en un abrir y cerrar de ojos); no es esclarecedor, porque como lo revela el esquema XVI.2, existe una gran cantidad de indiferencia en las preferencias de los partidos, debido a que lo único que les preocupa es si están o no en el gobierno. Por estas razones, damos por terminado en este punto nuestro análisis basado en la búsqueda de cargos, aunque el lector o lectora ahora sabe cómo lo podría llevar a cabo (es una

de esas “tareas” proverbiales que algún lector emprendedor podría desear iniciar).

***Búsqueda de políticas públicas.*** La segunda hipótesis sobre la motivación, la de los partidos que buscan políticas públicas, es más rica en posibilidades y también, presuntamente, una conjetura más realista respecto al comportamiento de los partidos, por lo que la exploraremos un poco más a fondo. No es necesario decir que los políticos ambiciosos adoran las posibilidades de ascender a cargos altos. El fomento del poder al ego, para no hablar de las comodidades de una oficina espaciosa, un ejército de ayudantes deferentes, los servicios de una limusina tapizada en piel y los viajes frecuentes a emocionantes rincones del planeta, todo contribuye al encanto del cargo. La potencia de la motivación de la búsqueda del cargo para explicar los deseos de cada uno de los políticos es indiscutible. Mas los políticos parlamentarios no son agentes por completo libres: son miembros de partidos que han sido electos para el Parlamento para lograr cosas. Los líderes deben verificar los instintos codiciosos y otros motivos personales de los miembros más experimentados de su partido para asegurarse de que no se pongan en riesgo los propósitos partidistas.

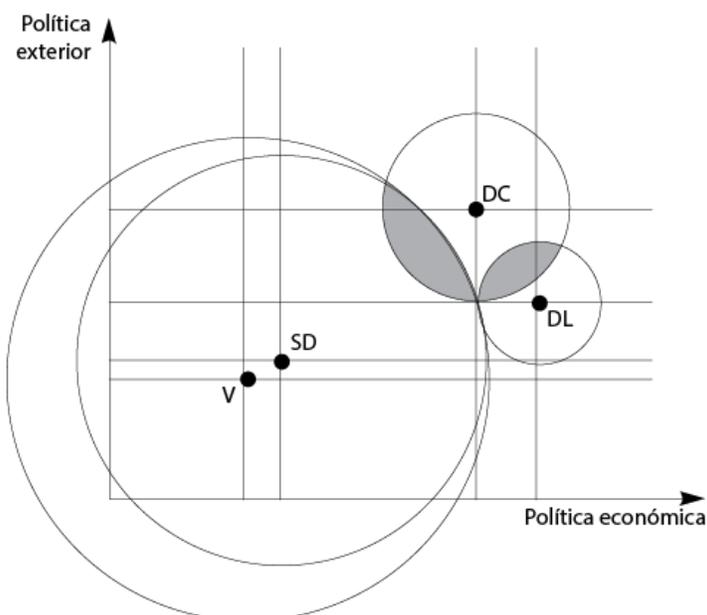
En particular, mi conjetura va en el sentido de que una consideración más convincente sobre los motivos deriva del hecho de que los partidos sirven a electorados externos, produciendo resultados que esos electorados desean a cambio de apoyo electoral. A los electorados externos realmente no les interesa que un político del partido sea miembro del gabinete o no. Lo que sí les interesa son las acciones que realiza el gobierno en el poder. Siempre atentos a las consideraciones electorales y siempre conscientes del hecho de que sus electorados son los principales de los que el partido es agente, los líderes de los partidos buscan instalar gobiernos que tengan buena disposición hacia las políticas que esos electorados prefieren. Ello puede significar tener que hacer presión para lograr que se nombre a algunos colegas del partido como miembros del gabinete, aunque tal vez no. Así, a pesar del deseo que cada uno de los políticos tiene por el cargo, el sistema partidista, la competencia electoral y la relación agente-principal

entre los partidos parlamentarios y sus electorados, refrenan y restringen esa motivación.<sup>13</sup>

Para analizar lo que comprende un análisis de la formación del gobierno en función de la búsqueda de políticas públicas, necesitamos saber, por un lado, por cuáles políticas públicas quiere luchar un partido y, por el otro, por cuáles políticas públicas cree que luchan otros partidos. Para facilitar nuestra tarea recurriré al modelo espacial desarrollado en el capítulo V. Basándonos en la burda caracterización de los partidos alemanes que hicimos antes en este capítulo, representamos sus preferencias por las políticas públicas en un mapa espacial bidimensional (gráfica XVI.1).

La dimensión horizontal representa la política económica, con la izquierda radical situada a la izquierda y la derecha conservadora a la derecha. La dimensión vertical describe la política exterior, con la orientación más pacifista en el extremo inferior y la postura internacional más activista en el extremo superior. Así, dadas las preferencias de sus partidarios electorales, el Demócrata Cristiano es el partido más activista en el *Bundestag* en cuestiones de política exterior y el más conservador en asuntos económicos. El punto negro junto a su nombre sitúa la política “ideal” de los Demócrata Cristianos en ambas dimensiones. Representamos a los otros tres partidos de manera similar.

## GRÁFICA XVI.1



Doy por sentado que la dimensión horizontal se encuentra en la jurisdicción del Ministerio de Asuntos Exteriores. Supongo también —lo cual es un supuesto atrevido— que todos los partidos en el *Bundestag* saben que el partido que se asegure cada uno de los ministerios presionará por su política ideal en esa jurisdicción.<sup>14</sup>

Ahora ya puedo exponer con claridad lo que quiero decir con la búsqueda de políticas públicas. Si se le otorgan las facultades, un partido que busque ciertos objetivos pondrá en ejecución su política ideal en las jurisdicciones en las que aplican esas facultades. Por lo tanto, el partido que obtenga ambas carteras pondrá en práctica su punto ideal y el partido que obtenga una cartera pondrá en ejecución el componente de su punto ideal que aplique a su jurisdicción. Así, si los Demócrata Cristianos forman un gobierno minoritario de partido único, pondrán en ejecución las políticas relacionadas con su punto ideal. Si, por otra parte, forman un gobierno mayoritario de varios partidos con los Demócratas Libres en el que ellos obtienen la cartera de finanzas y estos últimos la de asuntos exteriores, entonces ese gobierno pondrá en práctica las políticas asociadas con el punto identificado por la intersección de la línea horizontal que pasa a través del ideal de los Demócratas Libres y la línea vertical que pasa a

través del ideal de los Demócrata Cristianos (el punto en el que tiene su origen el pétalo sombreado). Esto es, el gobierno DC-DL pondrá en práctica la política económica ideal de los Demócrata Cristianos y la política exterior ideal de los Demócratas Libres.

### **XVI.3.3. CONCLUSIÓN DEL EJEMPLO ALEMÁN: EQUILIBRIO EN LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO**

En la gráfica XVI.1, las cuatro líneas horizontales y las cuatro verticales que pasan a través de cada uno de los puntos ideales de los partidos definen las políticas exterior y económica, respectivamente, que cada uno de los cuatro partidos pondría en ejecución si se asegurara la cartera pertinente del gabinete. Así, cada uno de los dieciséis gobiernos posibles (enlistados en el esquema XVI.1) se asocia con uno de los dieciséis puntos de la gráfica XVI.1 definidos por la intersección de una línea horizontal y una vertical. Por ejemplo: el punto en la intersección de la línea vertical que pasa por el ideal de DC y la línea horizontal que pasa por el ideal de DL sitúa las políticas del gobierno DC-DL, en el que los Demócrata Cristianos obtienen la cartera de finanzas y los Demócratas Libres la de asuntos exteriores. Me refiero a los dieciséis puntos así definidos como la retícula de los gobiernos posibles.

Las políticas ideales no sólo definen las acciones que pondría en práctica un partido si se le otorgaran las facultades para hacerlo, también nos permiten caracterizar las preferencias de los partidos por otras políticas. Para simplificar, como en el capítulo V, daré por sentado que los partidos prefieren las políticas cercanas a su ideal a las más alejadas de él. Una vez hecho este supuesto, podemos analizar la viabilidad de los distintos gobiernos, cada uno de los cuales es juzgado por los diversos partidos en el *Bundestag* en función de las políticas públicas por las que han votado.

Considérese el gobierno DC-DL que acabamos de examinar (a todo lo largo de este análisis, el partido nombrado en primer lugar obtiene la cartera de finanzas y el nombrado en segundo lugar la de asuntos exteriores). Para

determinar cómo evalúan los Demócrata Cristianos ese gobierno, tracemos un círculo a través del punto DC-DL con el centro en el ideal de DC (como se muestra en la gráfica XVI.1). Los Demócrata Cristianos son indiferentes a todos los puntos del círculo y prefieren cualquier punto dentro de él (porque cada punto está exactamente a la misma distancia del ideal de DC que el punto DC-DL y todos los puntos dentro del círculo están más cerca del ideal de DC que el punto DC-DL). El círculo es una *curva de indiferencia* y el área dentro de él es un *conjunto preferido*, en los términos utilizados en el capítulo V. Obsérvese que los *únicos* gobiernos que los Demócrata Cristianos prefieren al de DC-DL son el minoritario de partido único, en el que obtienen ambas carteras, lo cual les permite poner en práctica su punto ideal, y el de DL-DC, en el que intercambian carteras.

Los otros tres círculos de la gráfica XVI.1 reflejan las preferencias de los partidos restantes respecto al gobierno DC-DL. Para ver cómo se sienten las mayorías parlamentarias respecto a ese gobierno, examinamos las intersecciones pertinentes de esos círculos. Recuérdesse que hay cuatro coaliciones de mayoría (la lista antes mencionada). El pétalo sombreado que apunta hacia el extremo superior derecho es el conjunto de políticas públicas que la mayoría DC-DL del *Bundestag* prefiere a la política que pondría en ejecución un gobierno de esa coalición. Aunque hay políticas *públicas* que esa mayoría prefiere, no hay un gobierno (una distribución de carteras alterna como la que reflejan los diversos puntos de la retícula) que prefiera. Hay dos pétalos sombreados que apuntan hacia el extremo superior izquierdo (uno es tan sólo ligeramente mayor que el otro) y que reflejan las políticas que las mayorías DC-SD y DC-V del *Bundestag* prefieren a las que pondría en práctica el gobierno DC-DL. Una vez más, hay políticas públicas que cada una de esas mayorías preferiría que se pusieran en práctica, pero no un gobierno (ningún punto de la retícula) que lo haga. Finalmente, apenas visible, hay una porción sombreada que apunta hacia abajo y casi hacia el centro: las políticas públicas que prefiere la mayoría SD-DL-V del *Bundestag*. Una vez más, esta mayoría no prefiere ningún gobierno al de DC-DL.

En resumen, ninguna de las mayorías parlamentarias de la lista que vimos anteriormente prefiere ningún otro gobierno al de DC-DL. En el lenguaje del capítulo V, éste tiene un *conjunto que lo vence* vacío en comparación con las quince alternativas que el *Bundestag* podría considerar. Si ese gobierno se instalase y se dispusiese a poner en práctica el ideal de los Demócrata Cristianos en política económica y el de los Demócratas Libres en política exterior, entonces constituiría un equilibrio del proceso de formación del gobierno. Toda moción de censura fracasaría, puesto que una mayoría del *Bundestag* no aprobaría una moción de ese tipo, a menos que tuviese en mente un gobierno alternativo para reemplazar al que estuviese en funciones.<sup>15</sup>

En realidad, es más bien sorprendente que exista tal equilibrio, ya que, en los análisis espaciales multidimensionales, por lo general no hay equilibrio de la regla de la mayoría (véase el capítulo V). La razón de que en este ejemplo lo haya es que únicamente estamos considerando los dieciséis puntos de la retícula, no todo el espacio bidimensional de puntos. Restringimos nuestra atención a los puntos de la retícula porque, en el proceso de formación del gobierno, se seleccionan gobiernos, no políticas públicas. Si el *Bundestag* eligiera las políticas públicas directamente, entonces no habría ninguna necesidad de un gobierno, puesto que Alemania sería gobernada directamente por su Parlamento. Sin embargo, el hecho es que, en Alemania y en todas las demás democracias parlamentarias, el Parlamento no gobierna al país, escoge a un gobierno que lo haga. En consecuencia, centrar nuestra atención en los gobiernos (la retícula de puntos), antes que en las políticas públicas (todo el espacio de puntos), es un enfoque adecuado.

Permítanme concluir este breve análisis haciendo notar un par de hallazgos más. En primer lugar, aunque encontramos un equilibrio en el ejemplo alemán —un punto con un conjunto que lo vence vacío entre los puntos de la retícula— el modelo no siempre funciona tan bien. Es posible producir ejemplos en los que ningún punto de la retícula sea un equilibrio. En ese caso, las preferencias mayoritarias circulan por todos los puntos de

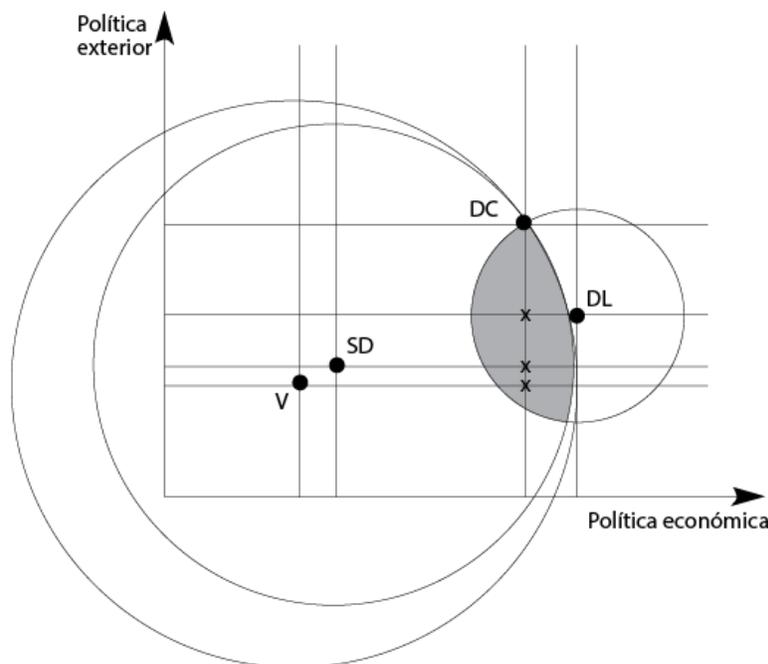
la retícula. Sin embargo, el trabajo empírico sistemático sobre el mundo real sugiere que el equilibrio es muy probable.<sup>16</sup>

En segundo lugar, un punto de la retícula con un conjunto que lo vence vacío puede no ser el único equilibrio. No quiero decir con esto que pueda haber más de un punto con un conjunto que lo vence vacío, pues ello es virtualmente imposible.<sup>17</sup> Más bien estoy sugiriendo que existe una manera diferente de pensar en el equilibrio, lo cual mostramos en la gráfica XVI.2 en el caso de nuestro ejemplo alemán. En esa gráfica, el análisis se centra en un gobierno minoritario de partido único, en el que los Demócrata Cristianos obtienen ambas carteras y ponen en práctica su política ideal. Es evidente que ése es el mejor resultado para tal partido: de ninguna manera participarían en una coalición del *Bundestag* que tratara de reemplazar a su gobierno. La única mayoría que excluye a los Demócrata Cristianos es la de SD-DL-V. En la gráfica mostramos las curvas de indiferencia que pasan a través del punto ideal de DC por cada uno de esos tres partidos y sombreamos su intersección común. El área sombreada representa al conjunto que vence al punto ideal de este partido,  $V(\text{DC}, \text{DC})$ , es decir el conjunto de políticas públicas que los tres partidos prefieren a la que pone en práctica el gobierno DC. Obsérvese que hay tres puntos de la retícula en ese conjunto. Por lo tanto, la mayoría del *Bundestag* prefiere cualquier gobierno en el que se otorgue a los Demócrata Cristianos la cartera de finanzas y a cualquier otro partido la de asuntos exteriores que a un gobierno únicamente democristiano:  $V(\text{DC}, \text{DC}) = \{(\text{DC DL}), (\text{DC}, \text{SD}), (\text{DC}, \text{V})\}$ .

Afirmo, no obstante, que el gobierno totalmente Demócrata Cristiano es un equilibrio. Pero necesito plantear otro supuesto, que creo que no será ofensivo para el lector. Doy por supuesto que no se puede obligar a ningún partido a gobernar contra su voluntad. Dicho de otra manera, cada partido tiene un veto sobre todo gobierno del que forme parte: puede bloquear la formación de tales gobiernos. Una vez hecho este supuesto, obsérvese que el contenido de  $V(\text{DC}, \text{DC})$  que dimos en el párrafo anterior comprende tres gobiernos, todos los cuales incluyen a los Demócrata Cristianos. Así, debido a nuestro supuesto, los Demócrata Cristianos podrían impedir que

esos gobiernos reemplazaran a (DC, DC). De lo cual se desprende la siguiente conclusión: si un gobierno únicamente Demócrata Cristiano estuviese en el poder, ninguna moción de censura podría tener éxito, porque los únicos gobiernos de reemplazo posibles que preferiría una mayoría del *Bundestag* serían vetados por los Demócrata Cristiano y los únicos que estos últimos podrían no vetar no los prefiere una mayoría del *Bundestag*.

## GRÁFICA XVI.2



Está bien, puede conceder el lector, un gobierno únicamente de tal filiación es realmente un equilibrio, pero, para empezar, ¿cómo se pudo haber seleccionado uno así? Es decir, ¿por qué una mayoría del *Bundestag* pudo haber dado las llaves de todos los ministerios a los Demócrata Cristiano, en particular si se dieron cuenta de la conclusión a la que acabamos de llegar? Es una muy buena pregunta, pero creo que hay una respuesta excelente. Imagínese que hubo una vez cuando éstos eran un partido mayoritario por derecho propio y, de manera muy natural, formaron un gobierno únicamente con miembros de ese partido, ya que tenían todos los votos en el *Bundestag* para hacerlo. Ahora, suponga que hay nuevas

elecciones y que pierden su mayoría. El nuevo Parlamento se reúne para formar un gobierno, pero los Demócrata Cristianos son el gobierno en funciones y permanecen en el poder hasta que los reemplace el nuevo Parlamento. En esa situación, como se muestra en la gráfica XVI.2, pueden permanecer en el poder como gobierno minoritario porque la nueva mayoría parlamentaria es incapaz de reemplazarlos con algo preferible para ésta y que sea a prueba de vetos.

Así, he derivado dos clases diferentes de equilibrio del gobierno. Uno, que muestro en la gráfica XVI.1, es una distribución de carteras a la que no se prefiere ninguna otra, un gobierno con un conjunto que lo vence vacío. El segundo, mostrado en la gráfica XVI.2, es una distribución de carteras que se prefiere a todas las otras distribuciones, pero estas últimas son vulnerables al veto.

#### **XVI.4. CONCLUSIÓN**

Este capítulo nos ha servido como una especie de antídoto contra la posible impresión errada de que el comportamiento racional en los contextos institucionales es una práctica característica de Estados Unidos. Los arreglos institucionales de otros países sin duda difieren en sentidos fundamentales. Sin embargo, cumplen con varios de los mismos propósitos que tienen las instituciones estadounidenses descritos en los capítulos de este libro. Así, se divide y especializa el trabajo político, se delega la autoridad y se utilizan mecanismos de control anteriores y posteriores a los hechos. Los actores racionales de esos marcos políticos son sutiles y previsores cuando determinan las acciones que mejor sirven a sus intereses.

En el caso del comportamiento parlamentario, en el que una mayoría (el principal) selecciona al gobierno (un agente especializado), los líderes políticos de los partidos hacen cálculos sobre la formación del gobierno en función de los objetivos que desean que cumpla el gobierno seleccionado. Si la búsqueda de cargos anima su comportamiento, entonces maniobrarán, ya sea en la votación para hacer caer a un gobierno, ya sea, en primer lugar,

para formar uno, con el propósito de incluir a sus colegas partidistas en la mesa del gabinete. Si es la búsqueda de políticas públicas lo que impulsa su comportamiento, entonces harán sus cálculos en función de las políticas públicas que prefieran ver puestas en ejecución. No he hecho más que desarrollar un ejemplo específico en detalle, pero espero haber mostrado cómo se podría analizar la política, sea cual sea el contexto institucional.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DE DISCUSIÓN

1. Como cualquier institución compleja, las democracias parlamentarias muestran una división y especialización del trabajo, por un lado, entre el Parlamento y el gobierno que éste elige y, por otro lado, entre los varios ministerios o secretarías dentro del gobierno. Discuta estos arreglos en términos generales. ¿Qué actividad se asigna a qué institución? ¿Qué propósitos tiene esta organización administrativa? ¿Existe delegación? En caso de que sí, ¿cómo controlan los principales a sus agentes?

2. Mueller (2003) da un ejemplo de formación de coaliciones en un contexto unidimensional para mostrar que las hipótesis conductuales tienen un efecto importante sobre la manera en que se formarán los gobiernos de las coaliciones. Suponga que algún país con representación proporcional cuenta con cien asientos parlamentarios distribuidos de la siguiente manera entre cinco partidos, ordenados de izquierda a derecha:  $A (15) < B (28) < C (11) < D (33) < E (14)$ . Encuentre primero todas las coaliciones mínimas ganadoras —esto es, las coaliciones que cuentan con más de cincuenta votos y se volverían minoritarias si un partido se retirara—. Después, identifique a la coalición mínima ganadora más pequeña. Posteriormente, encuentre cuál es la coalición mínima ganadora con menos miembros, lo cual podría ser una predicción en caso de que las negociaciones se volvieran más complejas al aumentar el número de partidos. Por último, encuentre todas las coaliciones mínimas ganadoras cuyos partidos sean adyacentes en el espectro político. ¿Es alguna de estas hipótesis más creíble

que las demás? ¿Depende de si uno cree que los políticos tienen como interés principal la política pública o los puestos?

3. Dibuje dos ejes que vayan del cero al diez, donde una dimensión represente las finanzas públicas y la otra represente la defensa nacional. Suponga que existen tres partidos ( $A$ ,  $B$  y  $C$ ) cuyos puntos ideales son  $(1, 2.5)$ ,  $(3.5, 1)$  y  $(9, 7)$ . Cualquier coalición bipartidista (donde cada partido tiene control exclusivo sobre una secretaría) es suficiente para un gobierno mayoritario, pero ningún partido tiene la mayoría por sí mismo. ¿Cuál es el conjunto de posibles gobiernos minoritarios y mayoritarios? ¿Hay alguna coalición mayoritaria estable (*i. e.* con un conjunto ganador vacío)? ¿Existe algún gobierno minoritario que sea un equilibrio estable (si asumimos que no se puede someter un partido a un gobierno en contra de su voluntad)? Ilustre todas sus respuestas de manera gráfica y explique brevemente su razonamiento, teniendo cuidado de explicar cómo surgen los gobiernos minoritarios.

4. En sistemas de representación proporcional, casi siempre es cierto que ningún partido obtiene una mayoría absoluta de los votos. Utilizando la lógica de la competencia electoral downsiana, explique por qué ocurriría esto.

5. Tras leer este capítulo, ¿cuál es su opinión razonada acerca de los méritos de la representación proporcional en una democracia parlamentaria, en relación con un sistema de distritos uninominales y de gobierno presidencial como, por ejemplo, el de Estados Unidos? Dentro de la discusión, considere cuando menos: la representación, el gobierno dividido y la parálisis, el proceso de formación y disolución de los gobiernos, y la gobernanza efectiva.

<sup>1</sup> Algunas democracias parlamentarias, como las de Alemania, Italia, Japón y Nueva Zelanda, tienen un sistema electoral híbrido en el que algunos legisladores son electos en los distritos conforme a la fórmula del primero que obtenga la mayoría, mientras que otros lo son de acuerdo con la de la representación proporcional.

<sup>2</sup> Véase Cox (1997).

[3](#) Debemos hacer notar que las legislaturas de los regímenes parlamentarios no son las máquinas hiperactivas hacedoras de leyes que encontramos en la esfera estadounidense. Habitualmente, los parlamentos votan unas cuantas leyes generales mediante las cuales delegan la autoridad reglamentaria, que es puesta en ejecución por el gobierno. En Estados Unidos, por otra parte, el Congreso y las diferentes legislaturas estatales legislan con una frecuencia mucho mayor y de una manera mucho más detallada.

[4](#) Michael Laver y Kenneth A. Shepsle desarrollan estos detalles en *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (1996).

[5](#) En efecto, se puede considerar a cada partido como un actor unitario. A diferencia de los partidos legislativos de Estados Unidos, que comprenden en su seno una amplia gama de opiniones y cuyos miembros están en libertad relativa de luchar por sus propios objetivos personales, los partidos parlamentarios, por una parte, son mucho más homogéneos desde el punto de vista de las preferencias políticas y, por la otra, sus líderes cuentan con poderosos mecanismos para controlar a las bases. Desde luego, los líderes de los partidos parlamentarios deben mantener contentos a sus seguidores, como lo analizo de manera más general en el capítulo XIV, pero pueden proceder de una manera que sea la mejor para todo su partido en conjunto. En efecto, podemos considerar que el partido parlamentario actúa como si tuviese preferencias bien definidas, manifestadas en las creencias y en las decisiones adoptadas por sus líderes.

[6](#) En efecto, un gobierno vulnerable puede prever por adelantado si una mayoría parlamentaria ya no tiene confianza en él; y puede renunciar antes de que se haga la moción de censura, de tal manera que esta última no lo lleve a su conclusión ignominiosa.

[7](#) ¿Por qué un gobierno haría una cosa así? La razón principal es para aumentar los riesgos de la derrota del proyecto de ley al que se anexa la moción. Es una jugada de poder, de enfrentamiento, en la que se pone sobre aviso al Parlamento de que, si rechaza su proyecto de ley, éste caerá en pedazos.

[8](#) En Gran Bretaña, en 1994, el gobierno conservador del primer ministro John Major constituía un gobierno unificado, pero con poca solidez. Tenía una ligera mayoría en la Cámara de los Comunes y, por lo tanto, era potencialmente vulnerable al chantaje de las facciones entre las filas de sus partidarios. En las votaciones parlamentarias sobre la expansión del papel de la Unión Europea durante la primavera de 1994, los llamados “euroescépticos” pertenecientes al Partido Conservador amenazaron con abandonar el gobierno (que favorecía una mayor integración europea). Major los desafió a cumplir su amenaza y ganó... en esa ocasión.

[9](#) Si uno de los partidos de coalición se retira, entonces, como lo hicimos notar, realmente no es necesario que haya una moción de censura. Si los partidos que permanecen en el gobierno creen que ya no tienen el apoyo del Parlamento, el gobierno puede simplemente renunciar, desencadenando un nuevo proceso de formación de gobierno. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe de Estado que disuelva el Parlamento y convoque a nuevas elecciones.

[10](#) Quisiera añadir que frecuentemente tal afirmación no concuerda bien con los hechos reales (aunque eso nunca ha detenido a algún opinólogo para expresar su opinión). El presidente Reagan disfrutó de un enorme éxito en su primer periodo, a pesar del hecho de que los republicanos no tenían una mayoría en la Cámara de Representantes. Por otra parte, tanto Jimmy Carter como Bill Clinton disfrutaron (¡difícilmente es la palabra adecuada!) de un gobierno unificado (en 1977-1981 y 1993-1995, respectivamente), pero, sin duda alguna, ambos habrían dado un ojo de la cara por un historial de logros que igualara al del primer periodo de Reagan.

[11](#) La referencia bibliográfica común sobre el estudio de este tema es Laver y Schofield, *Multiparty* (1980).

[12](#) Si, como ocurre con frecuencia en el mundo real, hubiera más partidos (digamos, un número  $p$ ) y más carteras (digamos, un número  $q$ ), entonces habría  $p^q$  maneras posibles de repartir las carteras entre los partidos y, por ende,  $p^q$  gobiernos. Por supuesto, aun en el caso de que los valores de  $p$  y  $q$  fueran moderados, el total podría llegar a ser bastante grande. Con diez partidos (como fue más o menos el caso en diversas épocas en países como Bélgica o Italia) y quince ministerios de gobierno, por ejemplo, habría diez mil billones de gobiernos diferentes posibles. ¡Tendríamos que talar todo un bosque para imprimir una lista como la que presentamos en el esquema XVI.1!

[13](#) Debo destacar que, para nuestros propósitos, en realidad no tiene importancia que un partido esté “realmente” comprometido con las políticas por las que lucha (los partidos ideológicos) o que, en su lugar, luche por ellas sólo para asegurar los beneficios electorales de un electorado satisfecho (los partidos instrumentales).

[14](#) Es un supuesto atrevido porque estipula no sólo que un ministro tiene una enorme autoridad en su jurisdicción (algo que cualquier observador aceptaría) sino también que, una vez que el ministro ha sido designado, los otros jugadores de la escena parlamentaria prácticamente no tienen influencia sobre la política. El único recurso para una mayoría parlamentaria es derribar al gobierno. Mientras el ministro no cruce esa línea, no tendrá restricción alguna. Decir que este supuesto es atrevido equivale a decir que es poco realista. Los modelos, como espero haberlo aclarado en el capítulo I, son siempre poco realistas. Lo importante es si se “asemeja lo suficiente al funcionamiento del gobierno” como para permitirnos comprender un poco su funcionamiento, corresponde al lector decidir esto después de haber reflexionado en toda la argumentación.

[15](#) De hecho, ése es realmente el gobierno que ha dominado la política alemana a lo largo de los últimos 25 años (con excepciones ocasionales).

[16](#) Las demostraciones se encuentran en Laver y Shepsle, (1996, caps. 6-9).

[17](#) Prueba informal: suponga que  $x$  e  $y$  son dos puntos de la retícula. Por lógica, una mayoría prefiere ya sea  $x$  a  $y$ , ya sea  $y$  a  $x$  (no pueden ser verdad ambas cosas). Desde luego, una tercera posibilidad es que  $x$  e  $y$  empaten en una votación entre los dos. Si es cierta cualquiera de las dos primeras posibilidades, entonces el candidato perdedor no tiene un conjunto que lo vence vacío, por lo que cualquiera de ellos lo puede tener. Únicamente en el tercer escenario es posible que haya más de un punto de la retícula con un conjunto que lo vence vacío.

\* Los números de cada columna se refieren a los gobiernos enlistados en el esquema XVI.1. Un partido prefiere los gobiernos clasificados en los lugares más altos de la lista a los clasificados en los lugares más bajos y es indiferente a los gobiernos que se encuentran entre corchetes.

## Capítulo XVII. Lecciones finales

**R**esumir esta obra de manera detallada es tal vez más de lo que el lector estaría dispuesto a tolerar; por lo que lo haré de manera superficial. La primera parte proveyó los elementos básicos para analizar política: los individuos, sus preferencias y sus creencias. Ahí enfatice la importancia de ser analíticos, y revelé mis propias preferencias al proponer el paradigma de la elección racional como enfoque analítico.

En la segunda parte, centré mi atención en la decisión en grupo mediante la votación. Demostré que, a diferencia de los individuos, no siempre se puede tratar a los grupos como unidades porque las preferencias agregadas de los miembros del grupo no siempre cuadran. Ni el método de la regla de la mayoría, del teorema de Arrow, ni ningún otro método “razonable” de agregación de preferencias puede garantizar que las preferencias del grupo sean racionales. Este hecho, a su vez, implica que los individuos que controlan la propuesta de mociones y otros mecanismos del orden del día pueden manipular estratégicamente las cosas a su conveniencia. Si se combina eso con el hecho de que existen muchas maneras de orquestar unas elecciones o estructurar una votación, el balance final es que el resultado de la deliberación del grupo es, en muchos sentidos, artificioso. Sin duda depende de las preferencias y creencias individuales de los miembros del grupo, pero también depende de quién hace las mociones, cómo se ordenan, del reglamento para realizar la votación y de muchos otros factores. Es claramente deseable que la decisión de un grupo dependa de las preferencias y creencias de cada uno de sus miembros. Pero es mucho menos claramente deseable que la decisión del

grupo dependa de las muchas vicisitudes arbitrarias de los distintos procesos de agregación de preferencias y creencias.

En la tercera parte examiné los grupos como entidades dinámicas, las cuales adoptan muchas de sus decisiones y acciones mediante métodos diferentes del de la votación. Consideré como fundamental la noción de la “cooperación”, y pasé de la negociación entre dos personas (sobre cosas como drenar o no un pantano) a los problemas de la coordinación y la acción colectiva entre múltiples personas. Vimos que muchas de las dificultades que enfrentan las sociedades modernas son, en realidad, manifestaciones de la incapacidad de los grandes grupos para coordinar el comportamiento individual de manera que sea mutuamente ventajoso. En consecuencia, aun en equilibrio, la vida no es miel sobre hojuelas: la producción de bienes públicos es escasa, mientras que la de “males” públicos es excesiva; existen demasiadas externalidades negativas y muy pocas positivas; y se hace un mal manejo, un uso excesivo y un mal patrullaje de los recursos comunes. ¡Pero ánimo! Todo esto nos sirvió para darnos cuenta de que las sociedades humanas no son utopías y que siempre hay espacio para mejorarlas.

En la cuarta parte examiné algunas de las maneras como las sociedades humanas emprenden dichas mejoras: inventan instituciones, algunas de las cuales permiten un desempeño más eficiente (aprovechando la división y especialización del trabajo) mientras que otras mejoran la coordinación, la estandarización y la “racionalización” de las expectativas. Algunas de esas instituciones están destinadas a hacer selecciones (las legislaturas y los parlamentos), otras, a poner en práctica las opciones seleccionadas (las burocracias) y otras más, a la orquestación (las instituciones de liderazgo) y la validación (los tribunales y los jueces).

La metodología implícita en nuestras diversas incursiones en el “análisis de la política” es portátil: se puede llevar consigo, por así decirlo, para analizar nuevas situaciones políticas a medida que se presentan. Una gran parte de nuestras experiencias de vida tienen lugar en el marco de un grupo, las cuales van desde las relaciones emocionales entre dos personas hasta las grandes asociaciones (como las congregaciones religiosas o las ligas de

deportes de aficionados), pasando por las asociaciones en pequeña escala (como los amigos o las familias que viven juntos, por ejemplo). Como me esforcé por demostrar en el primer capítulo, la política es inherente a todas esas interacciones grupales. Para analizar esas situaciones, es necesario evaluar aquello que los individuos quieren y creen, las acciones que les son factibles y las reglas de interacción, es decir, los mecanismos mediante los cuales las acciones individuales (escogidas por motivos racionales) se transforman en resultados. Con frecuencia, también es útil conocer un poco de historia sobre lo que ocurrió para que se produjeran las circunstancias que nos interesa analizar. Esta historia es a menudo ilustrativa cuando buscamos entender lo que la gente quiere, lo que cree y lo que cree que otros quieren y creen.

Otra lección que espero que el lector haya extraído de este libro es que la metodología de análisis que he descrito en estas páginas aplica a la política con “p minúscula” de la vida privada de la misma manera que a la Política con “P mayúscula” de la vida pública. La política aplica a todos los fenómenos de la vida en grupo; no sólo aquellos que tienen lugar en los foros de deliberación oficial. No se necesitan togas, uniformes o procedimientos formales para que haya política. La política de la mesa de cocina es tan interesante y compleja como la de la mesa del gabinete.

Finalmente, el análisis de la vida social mediante la metodología de la elección racional ha sido adoptado en ciencia política, en sociología, en economía, en derecho, en filosofía y probablemente también en otras disciplinas. En la ciencia política, el enfoque de la elección racional no se limita al estudio de la política en Estados Unidos, aunque yo haya tomado muchos de mis ejemplos e ilustraciones de esa región. Como me esforcé por ilustrar en el capítulo XVI, los enfoques de la elección racional sobre el estudio de la política parlamentaria están bien desarrollados; así como lo están otros aspectos de la política comparada. Las relaciones internacionales, ya sea en el estudio de la seguridad nacional, el comercio u otras formas de interacción estratégica, también han sido sometidas al análisis de la elección racional desde hace ya muchas décadas. Incluso la filosofía política se presta al enfoque de la elección racional. Es difícil

imaginar un examen completo de lo que es justo, bueno o equitativo, sin recurrir a la consideración de lo que es racional para los interesados.

Si la lectura de este volumen ha conseguido que el lector adopte algunas de las lecciones mencionadas, entonces la aventura de escribirlo ha valido la pena para mí (y la aventura de leerlo para usted). Si no es así, vuelva al capítulo I ¡e inténtelo nuevamente! En cualquier caso, lo animo a hojear la cada vez más voluminosa literatura sobre el tema, de la que he mencionado algunas de las contribuciones más importantes en las notas a lo largo del libro. El enfoque que he enseñado en estas páginas, en mi opinión, ha enriquecido el estudio de la política. Con este volumen, créame, usted sólo ha visto la punta del iceberg.

# Bibliografía

- Adams, James Ring. 1990. *The Big Fix: Inside the S & L Scandal*. Nueva York: Wiley.
- Ackerman, Bruce y William Hassler. 1981. *Clean Air/Dirty Coal*. New Haven: The Yale University Press.
- Alt, James E. 1983. "The Evolution of Tax Structures", *Public Choice* 41, pp. 181-223.
- Alt, James E., Randall Calvert y Brian Humes. 1988. "Reputation and Hegemonic Stability", *American Political Science Review* 82, pp. 445-466.
- Anderson, Jack y Michael Einstein. 1993. "'School Choice' Pitfalls in California", *The Washington Post*, 1 de noviembre.
- Andreoni, James y John Miller. 2002. "Giving According to GARP: An Experimental Test of Consistency of Preferences for Altruism", *Econometrica* 70, pp. 737-753.
- Andrews, Edmund L. 1993. "Radio Rights: A Move to Auction Licenses that Sell", *The New York Times*, 21 de marzo, p. E6.
- Aranson, Peter y Peter Ordeshook. 1985. "Public Interest, Private Interest, and the Democratic Polity", en Roger Benjamin y Stephen Elkin (coords.), *The Democratic State*, Lawrence: The University of Kansas Press.
- Aristóteles. 2000. *Política*, Patricio de Azcárate (trad.), 21 ed. Madrid: Espasa Calpe.
- Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: Wiley.
- Austen-Smith, David. 1987. "Sophisticated Sincerity: Voting over Endogenous Agendas", *American Political Science Review* 81, pp. 1323-1330.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Banks, Jeffrey. 1991. *Signaling Games in Political Science*. Chur: Harwood.
- Barry, Brian y Russell Hardin. 1982. *Rational Man and Irrational Society?* Beverly Hills: Sage.
- Benjamin, Roger y Stephen Elkin (coords.). 1985. *The Democratic State*. Lawrence: The University of Kansas Press.
- Benoit, Kenneth y Kenneth Shepsle. 1995. "Electoral Systems and Minority Representation", en Paul Peterson (ed.), *Classifying by Race*. Princeton: The Princeton University Press. pp. 50-84.
- Bentley, Arthur. 1908. *The Process of Government*. Evanston: Principia Press.
- Berry, Brian. 1970. *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Biskupic, Joan. 1993. "The Scalia Sees No Justice in Trying to Judge Intent of Congress on a Law", *The Washington Post*, 11 de mayo, p. A4.
- Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Blydenburgh, John C. 1977. "The Closed Rule and the Paradox of Voting", *Journal of Politics*, 33, pp. 57-71.
- Brams, Steven y Peter Fishburn. 1978. "Approval Voting", *American Political Science Review* 72, pp. 831-847.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Approval Voting*. Boston: Birkhauser.
- Brennan, Geoffrey y Michael Gillespie (eds.). 2008. "Special Issue: Homo Economicus and Homo Politicus", *Public Choice* 137, pp. 429-524.
- Calvert, Randall. 1985. "Robustness of Multidimensional Voting Models: Candidate Motivations, Uncertainty, and Convergence", *American Journal of Political Science* 29, pp. 69-95.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Reputation and Legislative Leadership", *Public Choice* 55, pp. 81-120.
- Coase, R.H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cohen, Linda y Roger Noll. 1991. *The Technology Pork Barrel*. Washington: Brookings Institution.
- Cox, Gary. 1987. "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions", *American Journal of Political Science* 31, pp. 82-109.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in Voting Systems", *American Journal of Political Science* 34, pp. 903-936.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Comment on Gallagher's 'Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems'", *Electoral Studies* 10, pp. 348-352.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Making Votes Count*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley: The University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Setting the Agenda*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Congressional Quarterly Almanac*. 1990. "Lawmakers' Pay Raised, Fees Curbed", *Congressional Quarterly Almanac*.
- Croson, Rachel y Nancy Buchan. 1999. "Gender and Culture: International Experimental Evidence from Trust Games", *American Economic Review Papers and Proceedings* 89, pp. 386-391.
- Denzau, Arthur, William H. Riker y Kenneth Shepsle. 1985. "Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting and Home Style", *American Political Science Review* 79, pp. 1117-1135.
- Devroy, Ann. 1992. "Congres Pitching. President Vetoing", *The Washington Post*, 24 de septiembre, p. A1.
- Dewan, Torun y Kenneth A. Shepsle. 2011. "Economic Models of Elections", *Annual Review of Political Science*.
- Dewar, Helen. 1992. "Senate's New Sensitivity", *The Washington Post*, 24 de septiembre, p. A1.
- Dixit, Avinash y Barry Nalebuff. 1991. *Thinking Strategically*. Nueva York: Norton.
- Dobbs, Michael. 1991. "A Warning by the Surgeon General", *The Washington Post, National Weekly Edition*, 8-14 de junio.
- Doron, Gideon. 1979. "The Hare Voting System is Inconsistent", *Political Studies* 27, pp. 283-286
- Doron, Gideon y Richard Kronick. 1977. "Single Transferable Vote: An Example of a Perverse Social Choice Function", *American Journal of Political Science* 21, pp. 303-311.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Easton, David. 1953. *The Political System*. Nueva York: Knopf.
- Enelow, James M. y Melvin J. Hinich. 1984. *The Spatial Theory of Voting an Introduction*, Nueva York: The Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (coords.). 1990. *Advances in the Spatial Theory of Voting*. Nueva York: The Cambridge University Press.

- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels*. Nueva York: The Cambridge University Press
- Feddersen, Timothy y Wolfgang Pesendorfer. 1998. "The Inferiority of Unanimous Jury Verdicts under Strategic Voting", *American Political Science Review* 92, pp. 23-35.
- Fehr, Ernst y Simon Gächter. 2000. "Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments", *American Economic Review* 90, pp. 980-994.
- Ferejohn, John. 1974. *Pork Barrel Politics*. 1974. Stanford: The Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice* 50, pp. 5-25.
- Ferejohn, John y Barry Weingast. 1992. "A Positive Theory of Statutory Interpretation", *International Review of Law and Economics* 12, pp. 263-279.
- \_\_\_\_\_. 1992a. "Limitation to Statutes: Strategic Statutory Interpretation", *Georgetown Law Journal* 80, pp. 565-583
- Fiorina, Morris P. y Charles R. Plott. 1978. "Committee Decisions under Majority Rule: An Experimental Study", *American Political Science Review* 72, pp. 575-598.
- Fiorina, Morris P. y Kenneth A. Shepsle. 1989. "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs", en Bryan D. Jones (coord.), *Leadership and Politics*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fishburn, Peter. 1971. "A Comparative Analysis of Group Decision Methods", *Behavioral Science* 16, pp. 38-44.
- Forsythe, Roberto, Joel L. Horowitz, N.E. Sabin y Martin Sefton. 1994. "Fairness in Simple Bargaining Experiments". *Games and Economic Behavior* 6, pp. 347-369.
- Frisch, Scott A. y Sean Q. Kelly. 2006. *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Frohlich, Norman y Joe A. Oppenheimer. 2006. "Skating on Thin Ice: Cracks in the Public Choice Foundation", *Journal of Theoretical Politics* 18, pp. 235-266.
- Frohlich, Norman, Joe A. Oppenheimer y Oran Young. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton: Princeton University Press.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies* 10, pp. 33-51.
- Gamm, Gerald y Kenneth Shepsle. 1989. "Emergence of Legislative Institutions: Standing Committees in the House and Senate, 1810-1825", *Legislative Studies Quarterly* 14, pp. 39-66.
- Gibbard, Allan. 1973. "Manipulation of Voting Schemes: A General Result", *Econometrica* 41, pp. 587-601.
- Gladwell, Malcolm. 2009. "Priced to Sell", *The New Yorker*, 6 de julio.
- Goldberg, Jeffrey. 2006. "Letter from Washington —Central Casting: The Democrats Think About Who Can Win in the Midterms— and in 2008", *The New Yorker*, 29 de mayo.
- Grenke, Janet M. 1989. "PACS and the Congressional Supermarket: The Currency Is Complex", *American Journal of Political Science* 33, pp. 1-24.
- Grier, Kevin B. y Michael C. Munger. 1986. "The Impact of Legislator Attributes on Interest Group Campaign Contributions", *Journal of Labor Research* 7, pp. 349-361.
- Guarnaschelli, Serena, Richard McKelvey y Thomas Palfrey. 2000. "An Experimental Study of Jury Decision Rules", *American Political Science Review* 94, pp. 407-423.
- Guinier, Lani. 1995. "The Representation of Minority Interests", en Paul Peterson (ed.), *Classifying by Race*. Princeton: The Princeton University Press. pp. 21-49.
- Hansen, John Mark. 1985. "The Political Economy of Group Membership", *American Political Science Review* 79, pp. 79-96.

- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, pp. 1243-1248.
- Henrich, Joseph, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr, Herbert Gintis y Richard McElreath. 2001. "In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies", *American Economic Review* 91, pp. 73-78.
- Hindmoor, Andrew. 2006. *Rational Choice*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Hopkins, James (coord.). 1959. *The Papers of Henry Clay*, vol. I. Lexington: University of Kentucky Press.
- Horn, Murray J. y Kenneth A. Shepsle. 1989. "Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs", *Virginia Law Review* 75, pp. 499-509.
- Hotelling, Harold. 1929. "Stability in Competition", *Economic Journal* 39, pp. 41-57.
- Hume, David. 1975 [1737]. *A Treatise of Human Nature*. L.A. Selby-Bigge y P.H. Nidditch (eds.). Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Essays*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Ingrassia, Lawrence. 1991. "Overfishing Threatens to Wipe Out Species and Crush Industry", *The Wall Street Journal*, 16 de julio.
- Jackson, Robert H. 1963. "The Supreme Court as a Political Institution", en Alan F. Westin (coord.), *An Autobiography of the Supreme Court*. Nueva York: Macmillan.
- Kelly, Jerry S. 1978. *Arrow Impossibility Theorems*. Nueva York: Academic Press.
- Kennedy, John F. 1956. *Profiles in Courage*. Nueva York: Harper and Brothersen.
- Key, V.O. 1952. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. Nueva York: Crowell
- King, David C. 1994. "The Nature of Congressional Committee Jurisdictions", *American Political Science Review* 88, pp. 48-63.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Turf Wars*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Knoke, David. 1988. "Incentives in Collective Action Organizations", *American Sociological Review* 53, pp. 311-329.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization [La información y la organización legislativa]*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kreps, David M. 1990. *Game Theory and Economic Modelling*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael y Norman Schofield. 1980. *Multiparty Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Leaver, Clare. 2009. "Bureaucratic Minimal Squawk Behavior: Theory and Evidence from Regulatory Agencies", *American Economic Review* 99, pp. 582-607.
- Levine, David y Thomas Palfrey. 2007. "The Paradox of Voter Participation? A Laboratory Study," *American Political Science Review* 101, pp. 143-158.
- Los Angeles Times*. 2001, enero 23 [articles.latimes.com](http://articles.latimes.com)
- Lovett, Frank. 2006. "Rational Choice Theory and Explanation", *Rationality and Society* 18, pp. 237-72.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Science", *World Politics*, julio, pp. 677-715.
- \_\_\_\_\_. 1969. *The End of Liberalism*. Nueva York: Norton.
- Luce, R. Duncan y Howard Raiffa. 1957. *Games and Decisions*. Nueva York: Wiley.

- Malkevitch, Joseph. 1990. "Mathematical Theory of Elections", *Annals of the New York Academy of Sciences* 607, pp. 89-97.
- Mansbridge, Jane. 1986. *Why We Lost the ERA*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Markey, Howard T. 1985. "On the Cause and Treatment of Judicial Activism", en Mark W. Cannon y David M. O'Brien (coords.), *Views from the Bench: The Judiciary and Constitutional Politics*. Chatham: Chatham House. pp. 285-288.
- Marks, Brian A. 1988. "A Model of Judicial Influence on Congressional Policymaking", Working Papers in Political Science, P-88-7. Stanford: Hoover Institution.
- Marsh, David. 1976. "On Joining Interest Groups: An Empirical Consideration of the Work of Mancur Olson, Jr.", *British Journal of Political Science* 6, pp. 257-271.
- May, Kenneth O. 1952. "A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision", *Econometrica* 20, pp. 680-684.
- McCarthy, Nolan y Adam Meirowitz. 2007. *Political Game Theory: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McConnell, Mitch. 1993. "Campaign Reform Anyone?", *The Washington Post*, 7 de febrero.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28, pp. 165-179.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization* 3, pp. 243-279.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review* 75, pp. 431-483.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Politics and the Courts: A Positive Theory of Judicial Doctrine and the Rule of Law", *Southern California Law Review* 68, pp. 1631-1683.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models", *Journal of Economic Theory* 12, pp. 472-482.
- McLean, Iain y Arnold B. Urken (coords.). 1993. *Classics of Social Choice*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Merrill III, Samuel y Bernard Grofman. 1999. *A Unified Theory of Voting*. Nueva York: The Cambridge University Press.
- Miller, Gary J. y Terry M. Moe. 1983. "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government", *American Political Science Review* 77, pp. 297-323.
- Minas, Sayer J., Alvin Scodel, Philburn Ratoosh y Milton Lipetz. 1960. "Some Descriptive Aspects of Two-Person Non-Zero-Sum Games", *Journal of Conflict Resolution* 4, pp. 193-197.
- Moe, Terry. 1980. *The Organization of Interests*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mueller, Dennis. 2003. *Public Choice III*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Murray, Alan S. y Jeffrey H. Birnbaum. 1988. "Lawmakers, Lobbyists and the Unlikely Triumph of Tax Reform", *Congress and the Presidency* 15.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- O'Neill, Tom. 2005. "Oscar Watch: Winner Takes All", *New York Times*, 9 de enero.
- Oaks, Dalin H. 1985. "When Judges Legislate", en Mark W. Cannon y David M. O'Brien (coords.), *Views from the Bench: The Judiciary and Constitutional Politics*. Chatham: Chatham House.
- Oliver, Myrna. 2001. "Leonard Davis; Helped Start AARP and Gerontology Programs at USC", *Los Angeles Times*, 23 de enero.
- Oliveros, Gonzalo. 2013. "Filibustear". *Milenio Diario*, 13 de diciembre.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action [La lógica de la acción colectiva]*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur y Richard Zeckhauser. 1966. "An Economic Theory of Alliances", *Review of Economics and Statistics* 48, pp. 266-279.
- Ordeshook, Peter C. 1986. *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. "The Emerging Discipline of Political Economy", en James E. Alt y Kenneth A. Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press. pp. 9-31.
- \_\_\_\_\_. 1992. *A Political Theory Primer*. Nueva York: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. Nueva York: The Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, James Walker y Roy Gardner. 1992. "Covenants with and without the Sword: Self-Governance Is Possible", *American Political Science Review* 86, pp. 404-417.
- Palfrey, Thomas y Howard Rosenthal. 1983. "Participation and the Provision of Discrete Public Goods: A Strategic Analysis", *Journal of Public Economics* 23, pp. 171-193.
- Perry, H.W. 1991. *Deciding to Decide*, Cambridge: The Harvard University Press.
- Plott, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule", *American Economic Review* 57, pp. 787-806.
- \_\_\_\_\_. 1983. "Externalities and Corrective Policies in Experimental Markets", *The Economic Journal* 93, pp. 106-127.
- Plott, Charles R. y Michael E. Levine. 1978. "A Model of Agenda Influence on Committee Decisions", *American Economic Review* 68, pp. 146-160.
- Posner, Richard A. 1993. "What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)". *Supreme Court Economic Review* 3, pp. 1- 41.
- Poundstone, William. 2008. *Gaming the Vote: Why Elections Aren't Fair (and What We Can Do About It)*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Raiffa, Howard. 1968. *Decision Analysis*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against Populism*. San Francisco: Freeman.
- \_\_\_\_\_. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William H. y Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review* 62, pp. 25-42.
- Road and Track*. 1994. junio.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rohde, David y Kenneth Shepsle. 2008. "Advising and Consenting in the 60-Vote Senate: Strategic Appointments to the Supreme Court", *Journal of Politics* 69, pp. 664-677.
- Romer, Thomas y Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the *Statu quo*", *Public Choice* 33, pp. 27-43.
- Rosengarten, Frederic y Luciano Cuadra. 2002. *William Walker y el ocaso del filibusterismo*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Saari, Donald G. 1999. "Chaos, But in Voting and Apportionments?", *Proceedings of the National Academy of Sciences* 96, pp.10568-10571.
- Sabato, Larry. 1984. *PAC Power: Inside the World of Political Action Committees*. Nueva York: Norton.
- Safire, William. 1978. *Safire's Political Dictionary*, Nueva York: Random House.

- Salisbury, Robert H. 1992. *Interests and Institutions*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Satterthwaite, Mark. 1975. "Strategic-proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions", *Journal of Economic Theory* 10, pp. 187-217.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schlozman, Kay y John Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Segal, Jeffrey A. 1995. "Marksist (and Neo-Marksist) Models of Supreme Court Decision Making: Separation of Powers Games in the Positive Theory of Law and Courts", Reunión Anual de la American Political Science Association, Chicago.
- Sen, Amartya. 1966. "A Possibility Theorem on Majority Decision", *Econometrica* 34, pp. 491-499.
- \_\_\_\_\_. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Representation and Governance: The Great Legislative Tradeoff", *Political Science Quarterly* 103, pp. 461-484.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Models of Multiparty Electoral Competition*. Chur: Harwood.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency", *Journal of Law, Economics and Organization* 8, pp. 111-118.
- \_\_\_\_\_. 1992a. "Congress is a 'They', Not an It': Legislative Intent as Oxymoron", *International Review of Law and Economics* 12, pp. 239-257.
- Shepsle, Kenneth A. y Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review* 81, pp. 85-104.
- Shepsle, Kenneth A., Robert P. Van Houweling, Samuel J. Abrams y Peter C. Hanson. 2009. "The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations Politics", *American Journal of Political Science* 53, pp. 343-359.
- Stein, Robert M. y Kenneth N. Rickers. 1995. *Perpetuating the Pork Barrel*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stigler, George. 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, pp. 3-21.
- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Michael. 1976. *Anarchy and Cooperation*. Nueva York: Wiley.
- The Washington Post*. 1993. "Campaign Reform Anyone?", 7 de febrero, Editorial.
- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress*. Washington: Brookings Institution.
- Truman, David B. 1951. *The Governmental Process*. Nueva York: Knopf.
- Trumbull, Mark. 1994. "Fisheries Crisis Stretches Across the Globe", *Christian Science Monitor*, 6 de julio.
- Tuck, Richard. 2008. *Free Riding*. Cambridge: Harvard University Press.
- Verba, Sidney et al. 1967. "Public Opinion and the War in Vietnam", *American Political Science Review* 61(2), pp. 317-33.
- Wagner, Richard. 1966. "Pressure Groups and Political Entrepreneurs". *Papers on Non-Market Decision Making* 1, pp. 161-170.

Walker, Jack L. Jr. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America*. Ann Arbor: The University of Michigan Press,

Weingast, Barry R. y Mark J. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy*, 91, pp. 765-800.

# Índice analítico

## A

AARP, 262  
Aborto, 91, 115, 164, 230  
Abstención, 137, 183, 253, 255  
Academia de Artes y Ciencias Cinematográficas, 187  
Acatamiento, 311, 312, 315  
Acción colectiva, 21, 22, 35, 77, 201, 205, 221, 229, 233, 234, 242, 243, 244, 247, 248, 249, 250, 251, 256, 258, 265, 267, 270, 272, 273, 290, 291, 299, 300, 309, 374, 377, 381, 407, 427  
Acción de clase, 219  
Admisión escolar ciega a las necesidades, 146  
Agencia para la Protección del Medio Ambiente, 229, 283, 284, 311, 317, 350, 351, 352  
Agregación de preferencias, 83, 86, 87, 88, 174, 427  
Alarma contra incendios, 353, 354  
Alger, Horatio, 205  
Altruismo, 222, 223, 224, 225  
*An Economic Theory of Democracy* (Downs), 114  
Analogía con ir a votar en elecciones, 393  
Analogía con la actividad sin fines de lucro, 391  
Analogías con ser espectador y ser jugador, 394  
Anderson, John, 121  
Andreoni, James, 224  
Anonimato, 86, 87, 88, 89, 145, 223  
Aristóteles, 54, 263, 393  
Armas nucleares, 210, 211  
Arreglos electorales, 157, 165, 407  
Arreglos gubernamentales, 408  
Arrow, Kenneth, 80, 117, 188  
Aseguradora Colonial Penn, 262  
Asociación Americana de Personas Jubiladas, 262  
Asociación Automovilística de Estados Unidos, 272  
Asociación de Camioneros de Estados Unidos, 272  
Asociación Nacional del Rifle (NRA), 164  
Asociaciones cumbre, 231

Autoridad anterior a los hechos, 321, 370  
Autoridad jurisdiccional, 319  
Autoridad posterior a los hechos, 320, 321, 370  
Axelrod, Robert, 214

## **B**

Bacon, Francis, 396  
Barry, Brian, 66  
Bentley, Arthur, 231  
Bien de oferta colectiva, 266  
Bien de oferta única, 265  
Bien excluible, 266, 295  
Bien privado / bienes privados, 245, 265, 266, 267, 271, 272, 274, 287  
Bien público / bienes públicos, 234, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 287, 290, 291, 292, 295, 296, 299, 310, 315, 316, 324, 366, 428  
Bien rival, 265, 295  
Bienes comunes, 285, 287  
Birney, James, 195  
Bismarck, Otto von, 144  
Black, Duncan, 91, 102, 144, 186  
Blunt, Matt, 45  
Bolsa de Valores de Nueva York, 296  
Bradley, Bill, 78  
Brams, Steven, 173  
Brown vs. la Junta de Educación, 396  
Buchan, Nancy, 224  
Burke, Edmund, 368, 369  
Burocracia, 19, 283, 299, 315, 321, 337, 338, 339, 340, 342, 345, 346, 347, 348, 353, 356, 357, 358, 359, 360, 362, 363, 365, 392, 428  
Burócratas, 51, 274, 275, 315, 319, 321, 328, 338, 339, 341, 343, 344, 350, 351, 352, 355, 356, 357, 360, 361, 362, 363, 397, 403  
Bush, George H.W., 120, 154, 161  
Bush, George W., 49, 120, 121, 160, 169, 376, 414  
Búsqueda de cargos, 416, 417, 424  
Búsqueda de políticas públicas, 316, 417, 418, 424  
Byrd, Robert, 283, 314, 327

## **C**

Cacería de Venado, 226  
Calentamiento global, 230, 276  
Calvert, Randall, 120, 270, 376, 377, 378, 379, 380, 383  
Cámara de Representantes, 32, 77, 103, 158, 196, 251, 274, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 316, 318, 319, 320, 321, 324, 325, 327, 329, 330, 331, 332, 335, 350, 351, 356, 357, 366, 367, 372, 382, 383, 399, 400, 411, 414  
Cámara de Representantes (de los Estados Unidos), 32, 316, 329, 330, 332, 372

Cancerbero, 136, 320  
Candidato en desventaja (*underdog*), 258  
Carmichael, Stokely, 374  
Carnahan, Jean, 45  
Carnahan, Mel, 45  
Carter, Jimmy, 121, 414  
Cartera ministerial, 409, 411  
Caso Dred Scott, 396  
Centrípeto, 111, 117, 118, 124, 125, 136, 137, 184, 196  
Certidumbre, 23, 52, 54, 148, 223, 253  
Ciclos de preferencias, 71, 73, 77, 78, 94, 171, 197  
Ciencia económica, 39, 43, 44, 205  
Ciencia política, 17, 18, 1920, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 37, 59, 135, 136, 150, 231, 242, 244, 251, 306, 357, 360, 370, 385, 428  
Cierre del debate, 302  
Claridad colectiva, 93  
Clases de actores, 43  
Clausura, 302, 303  
Clay, Henry, 163, 164, 195, 366, 367, 368  
Clinton, Bill, 120, 153, 160, 414  
Clinton, Hillary, 46, 56, 121  
Coalición promulgadora (de la ley), 350, 351, 353, 355, 356  
Coase, Ronald, 268  
Coherencia, 50, 69, 83, 93, 97, 200, 393  
Combustibles nucleares, 389  
Comisión Federal de Comercio (FTC), 344, 358, 359, 360  
Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), 277  
Comisión sobre Actividades Antiestadounidenses de la Cámara de Representantes (HUAC), 323, 324  
Comisión sobre Seguridad Interna de la Cámara de Representantes (HISC), 324  
Comisiones (legislativas), 32, 35, 36, 82, 97, 123, 124, 125, 126, 136, 162, 168, 170, 171, 273, 283, 301, 304, 305, 308, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 333, 335, 345, 349, 355, 357, 359, 362, 372  
Comisiones permanentes, 305, 329  
Comités de acción política (PAC), 309, 328  
Comparabilidad, 47, 48, 49, 50, 51, 54  
Competencia electoral, 113, 114, 163, 418, 425  
Competencia entre dos candidatos, 115, 196  
Complejo militar-industrial, 273  
Complejidad, 47, 48, 49, 51, 59, 80  
Comportamiento estratégico, 61, 145, 153, 155, 161, 162, 164, 166, 187, 188  
Comportamiento instrumental, 230, 249, 250, 310, 311, 312, 313  
Comportamiento sofisticado, 156, 164, 165  
Comportamiento vivencial, 249, 250  
Computadora Apple, 304  
Concejo ciudadano, 75

Concejo del pueblo, 75  
Concesiones, 22, 121, 131, 132, 182, 276, 303, 356  
Condición de restricción de valor (Sen), 95  
Confederación de la Industria Británica (CBI), 244  
Conflicto de intereses, 235, 239, 241, 243  
Congress, 334  
Congruencia, 288, 388, 403  
Conjunto que vence a / conjunto que lo vence, 27, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 111, 112, 421, 422, 423  
Conocimiento científico, 44, 274, 275  
Consistencia, 20, 50, 84, 90, 93, 95, 257  
Consortio Cuisinart, 219  
Consumidores, 43, 51, 231, 243, 246, 249, 273, 359, 374  
Contaminación del aire, 276, 282, 284  
Conteo Borda, 174, 175, 177, 178, 195  
Control sobre el orden del día, 127, 144, 168, 320, 323, 356, 357  
Controles de procedimiento, 352  
Convergencia, 117, 119, 120, 121, 137, 144  
Cooperación entre dos personas, 207, 212, 234, 238  
Cooperación entre múltiples personas (más de dos), 234, 239, 248, 269  
Coordinación, 21, 190, 200, 226, 227, 239, 240, 241, 243, 329, 336, 388, 389, 407, 427, 428  
Corolario de May, 89  
Corrupción, 219, 382, 397  
Cortes, 396, 405  
Costos de transacción, 301, 387, 388  
Cox, Gary, 180  
Croson, Rachel, 224  
Cuomo, Mario, 120  
Cuota Droop, 186, 187, 196  
Cuotas individuales transferibles, 289  
Curva de disposición a pagar, 339  
Curvas de indiferencia, 106, 108, 135, 422

## **D**

Danforth, John, 85  
Darman, Richard, 79  
Davis, Leonard, 262  
Decisión en grupo, 36, 60, 66, 69, 79, 82, 83, 86, 87, 89, 93, 104, 108, 155, 156, 164, 174, 176, 177, 199, 407, 427  
Decisión grupal, 21, 35, 59, 63, 69, 81, 82, 94, 156, 166, 193, 197, 200  
Decisión individual, 35, 257  
Defensa nacional, 162, 266, 271, 273, 425  
Déficit fiscal, 350, 376  
Déficit presupuestario, 283  
Delegación de autoridad, 307, 308, 319, 370, 382

Demanda colectiva, 219  
Denzau, Arthur, 158, 159  
Derechos de propiedad, 274, 277, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 291, 296  
Deriva burocrática, 351, 352, 353, 356, 358, 400, 401  
Deriva de la coalición, 357, 358, 359  
Desarme, 210, 211  
Descripción densa, 32, 33, 36  
Desliz de la agencia, 355  
Desperdiciar su voto, 157, 160, 161, 169, 190  
Desregulación, 277  
Dictadura / dictaduras, 23, 81, 82, 88  
Dictatorial, 83, 89, 156  
Dilema del mafioso, 216, 218  
Dilema del prisionero, 215, 222, 224, 225, 287, 292, 363  
Disposiciones de vigencia limitada, 122, 128, 129  
Disraeli, Benjamin, 382  
Distrito / distritos, 26, 33, 51, 75, 76, 158, 159, 178, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 196, 211, 212, 216, 247, 251, 262, 273, 275, 307, 313, 324, 325, 327, 392, 393, 407, 408, 425  
Distritos plurinominales, 178, 183, 190  
Distritos uninominales, 181, 191, 196, 425  
Diversidad de preferencias, 59, 312, 372  
Dividendo de la cooperación, 212, 213, 217, 218  
División del dinero, 75, 76, 77, 104  
División del trabajo, 32, 122, 125, 300, 301, 302, 370  
Dole, Robert J., 149  
Dominio universal, 81, 83, 88, 92, 102, 112, 156  
Donativos de campaña, 322, 328  
Dotación, 304, 409  
Downs, Anthony, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 137, 144  
Doyle, Arthur Conan, 388  
Ducks Unlimited, 233

## **E**

Easton, David, 37  
Economía de la oferta (*supply-side economics*), 78  
El primero en cruzar la meta (*first-past-the-post*), 27, 181, 190, 189  
Elecciones espaciales, 113  
Elector, 51, 75, 76, 78, 132, 145, 154, 163, 174, 180, 183, 247, 259, 283, 307, 315, 316, 324, 328, 345, 350, 368, 395  
Empates, 51, 103, 138, 193  
Empoderamiento, 302  
Empoderar, 381  
Emprendedores políticos, 246, 248, 249, 250, 273, 291, 374

Empresa, 42, 113, 114, 219, 244, 247, 261, 262, 268, 273, 276, 277, 289, 299, 305, 306, 307, 308, 331, 332, 338, 340, 342, 354, 381, 391  
Empresario, 17, 268, 269  
Enfoque de la elección racional, 39, 42, 353, 385, 428, 429  
Enmienda letal, 159, 169  
Enmienda Powell, 158, 159  
Enmienda sobre Derechos Iguales, 132  
Enmienda sobre el cáncer de mama, 149  
Equidad, 82, 83, 83. 86, 90, 95, 97, 200  
Esclavitud, 163  
Escrutinio uninominal mayoritario, 27, 172, 182, 189, 190, 191  
Espacio de políticas públicas, 105, 106, 111, 112, 133  
Especialización del trabajo, 300, 303, 304, 305, 306, 307, 316, 317, 318, 319, 329, 381, 407, 408, 409, 425, 428  
Espectro de radiofrecuencia, 277  
Especuladores (*great mentioners*), 392  
Espíritu de la ley, 84  
Estado-nación, 42  
Estadounidenses por la Acción Democrática (ADA), 359, 360  
Estática comparativa, 127, 257  
Estrategia dominante, 192, 293  
Estrategias de votación, 167  
Estructura y procedimiento legislativos, 316, 319  
Ética protestante del trabajo, 145  
Etiquetado de fondos (*earmarks*), 212  
Etiquetar el presupuesto, 211  
Etiquetas presupuestarias, 210, 212  
Euclidianas (preferencias), 138  
Evitar lo peor, 167  
Experimentos de solución salina y tonos de gris, 50  
Explotación presupuestaria, 355, 356  
Externalidad / externalidades, 265, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 290, 291, 296, 299, 325, 428  
Extintor, 353, 354, 404

## **F**

Facebook, 296  
Facultad de custodio de la agenda (*gatekeeping agenda power*), 123, 127, 319, 323, 328, 329, 356, 357, 372  
Facultad de proponer, 319, 320, 328  
Faro / faros, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 273, 276  
Feddersen, Timothy, 192  
Fehr, Ernst, 292, 294  
Ferejohn, John, 327, 382, 402, 406  
Filibustear (*to filibuster*), 302, 303, 335

Filibusterismo, 32, 302, 335  
Fiorina, Morris, 138, 140, 365  
Fishburn, Peter, 172, 173, 178  
Formación del gobierno, 409, 410, 411, 413, 414, 415, 416, 418, 420, 421, 424  
Formador, 410, 411  
Formulación de la agenda, 166  
Formulador de la agenda, 64, 112, 126, 144, 162, 369, 371, 373, 375, 399  
Forsythe, Robert, 223  
Función de producción, 235  
Función de utilidad, 56, 98, 99, 106, 251, 295, 392  
Fundación Nacional para la Ciencia (NSF), 274, 275

## **G**

Gabinete, 56, 308, 319, 332, 365, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 415, 418, 420, 424, 428  
Gachter, Simon, 292, 294  
Garrison, Greg, 187  
Geertz, Clifford, 32  
General Motors, 329, 347, 374  
Geometría, 97, 104  
Gibbard, Allan, 156  
Gobernabilidad, 180, 182, 189  
Gobernanza, 142, 191, 291, 426  
Gobierno de minoría de partido único, 413  
Gobierno dividido, 414, 426  
Gobierno parlamentario, 412, 414  
Gobierno unificado, 334, 412, 414  
Gobiernos de coalición, 36, 412, 414  
Gore, Al, 120, 405  
Gorrón, 242, 292  
Gorronear, 292  
*Governing the Commons* (Ostrom), 286, 287, 288, 289, 290, 292  
Gran Depresión, 35, 77, 369  
Grupo como base de la política, 231, 242, 244  
Grupos de interés, 31, 78, 79, 141, 226, 232, 233, 250, 261, 271, 289, 322, 328, 357, 359, 365, 376  
Grupos de presión, 32, 131, 132, 271, 322  
Grupos privilegiados, 250, 273, 352  
Guarnaschelli, Serena, 193  
Guerra Civil, 77, 214  
Guerra de Secesión, 35, 77, 164, 396  
Guerra Fría, 210, 375

## **H**

Hamilton, Jay, 304  
Hansen, John Mark, 250  
Hardin, Garrett, 286

Hardin, Russell, 66  
Harvard, 15, 16, 27, 188, 278, 306  
Herestética, 161, 162, 163, 164, 171  
Heterogeneidad de preferencias, 310, 311, 312, 324  
Hindmoor, Andrew, 40  
Hobbes, Thomas, 54, 206, 207, 218, 220  
Holden, Bob, 45  
Holgura organizativa, 343  
Holmes, Oliver Wendell, 86  
Holmes, Sherlock, 388  
Horizontes temporales, 275  
Hotelling, Harold, 113, 114  
Hume, David, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 226, 234, 242, 243, 270, 287, 300  
Humphrey, Hubert, 121, 160  
*Hurt Locker, The* (película), 178

## I

Ideología, 21, 114, 132, 205, 248, 249, 250, 255, 343, 391, 397  
Impuesto sobre la renta, 77, 78  
Impuesto sobre la riqueza, 77  
Impuesto sobre la tierra, 77, 78  
Impuestos, 21, 22, 24, 75, 77, 78, 265, 271, 280, 281, 282, 283, 285, 291, 296, 318, 325  
Incentivos selectivos, 245, 246, 248  
Incertidumbre, 35, 41, 42, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 77, 78, 154, 169, 326, 327, 378, 380, 381, 383  
Incoherencia, 69, 74, 79, 80, 83, 200  
Incongruencia, 49  
Inconsistencia, 50, 257  
Independencia de la entrada de clones (IEC), 195  
Independencia respecto a las alternativas irrelevantes, 81, 88  
Individualismo inquebrantable, 205  
Individualismo metodológico, 42  
Inducción hacia atrás, 21, 150, 152, 153, 161, 169  
Inequidad, 83  
Informador, 411  
*Information and Legislative Organization* (Keith Krehbiel), 326, 334  
Intención legislativa, 84, 85, 86, 95  
Interacciones repetidas, 227, 292  
Interdependencia estratégica, 208  
Interés propio, 40, 207, 209, 210, 214, 215, 339, 373, 397, 411  
Interpretación de las reglas, 389  
Intransitividad, 49, 66, 70, 72, 144  
Inversionistas, 43, 51

## J

Jackson, Andrew, 81

Jackson, Jesse, 120  
Jackson, Robert, 403  
Jefferson, Thomas, 81  
Jobs, Steve, 304  
Johnson, Lyndon, 314, 376  
Juego de forma extensiva, 150  
Juego del dictador, 223  
Juego del drenado del pantano, 209, 213, 214, 226, 227, 234, 242, 243, 287, 290  
Juez / jueces, 17, 84, 85, 86, 197, 217, 219, 304, 305, 348, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 399, 402, 403, 404, 405, 406, 428  
Jugadas repetidas, 212, 213  
Junta de jefes o *aldermen*, 75  
Jurados, 192, 193, 194, 199  
Jurisdicción / jurisdicciones, 126, 266, 305, 306, 307, 308, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 347, 354, 356, 369, 372, 387, 409, 419

## K

Keating, Charles H., Jr., 322, 328  
Kennedy, John F., 31  
King, Martin Luther, Jr., 249, 374, 375  
Krehbiel, Keith, 326, 334

## L

Legislación, 77, 84, 85, 86, 128, 132, 153, 154, 191, 229, 234, 249, 262, 301, 304, 305, 307, 315, 317, 320, 321, 322, 323, 325, 327, 328, 335, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 372, 377, 383, 389, 390, 398, 399, 400, 402, 406  
Legislador / legisladores, 17, 32, 33, 51, 75, 78, 85, 86, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 144, 147, 148, 149, 154, 158, 159, 166, 169, 172, 178, 181, 182, 183, 185, 190, 196, 197, 211, 212, 273, 274, 275, 276, 303, 304, 305, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 322, 323, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 333, 334, 336, 338, 339, 341, 343, 345, 346, 347, 348, 350, 354, 356, 357, 359, 362, 367, 369, 372, 377, 383, 385, 393, 395, 396, 397, 399, 402, 403, 404, 406, 408  
Legislatura / legislaturas, 32, 36, 70, 75, 77, 78, 85, 95, 112, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 135, 136, 142, 143, 147, 153, 154, 162, 169, 170, 171, 178, 180, 181, 182, 185, 188, 190, 191, 196, 197, 200, 231, 245, 251, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 339, 341, 344, 345, 346, 347, 349, 352, 354, 357, 362, 365, 372, 377, 386, 389, 392, 398, 400, 401, 402, 404, 406, 407, 408, 409, 414, 428  
Letra de la ley, 85  
Leviatán, 207, 214, 218, 219  
Levine, Michael E., 166, 167, 168  
Ley de Duverger, 33, 189, 190, 408  
Ley de Procedimientos Administrativos, 352  
Ley de Reforma Fiscal (1986), 78  
Ley de Reorganización Judicial (1937), 406

Ley de Reorganización Legislativa (1946), 321, 354  
Ley Kansas-Nebraska (1854), 164  
Ley sobre el Aire Limpio, 283  
Ley sobre el Derecho al Voto (1965), 330, 376  
Ley sobre los Derechos Civiles (1964), 302, 376  
Ley Wagner (1935), 247  
Licencias de radio, 278  
Líder / líderes, 22, 35, 37, 112, 149, 246, 248, 251, 283, 302, 308, 314, 327, 330, 331, 335, 336, 352, 360, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 409, 410, 411, 418, 424  
Liderazgo, 19, 82, 248, 261, 270, 318, 329, 330, 331, 335, 336, 351, 365, 366, 367, 368, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 428  
Límites en los periodos (en cargos públicos de elección popular), 362, 382  
Lluvia ácida, 282  
Lombardi, Vince, 114  
*Los ejércitos de la noche* (Mailer), 229  
Lotería / loterías, 21, 23, 24, 46, 53, 56, 78, 161, 167, 252, 253, 254

## **M**

Madison, James, 300, 390  
Magistrado / magistrados, 386, 389, 390, 391, 393, 398, 399, 401, 402, 403  
Magnuson, Warren, 162, 163, 164  
Mailer, Norman, 229  
Major, John, 117, 412  
Malcolm X, 374  
Malkevitch, Joseph, 172, 173  
Maniobra estratégica / maniobras estratégicas, 35, 147, 155, 163, 182  
Maniobras herestéticas, 162, 164  
Manipulación, 35, 66, 69, 145, 155, 156, 157, 162, 162, 171, 197, 371, 381  
Manipulación del orden del día, 69, 171, 371  
Manipulación estratégica, 155  
Marbury vs. Madison, 390  
Markey, Howard T., 404  
Marks, Brian, 398  
Marsh, David, 244  
Maximizar su presupuesto, 51, 338, 341, 346  
May, Kenneth, 88, 89, 94  
Mayoría absoluta, 118, 126, 172, 172, 425  
Mayoría calificada, 94, 199  
Mayoría relativa, 27, 172, 174, 175, 175, 177, 178, 181, 182, 183, 185, 186, 189, 190, 191, 196, 199, 303, 407  
Mayoría simple, 172  
Mayorías cíclicas, 69, 74, 75  
McCain, John, 49, 121, 273  
McCarty, Nolan

McCaskill, Claire, 45, 46, 48, 52  
McCubbins, Mathew, 325, 349, 354, 402  
McKelvey, Richard, 111, 112, 133, 139, 140, 143, 144, 193, 334  
McMillan, John, 330  
McNollgast (Matthew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast), 350, 351, 352, 353, 356, 358, 359, 360, 399, 400, 402  
Meirowitz, Adam, 263  
Método de Condorcet, 174, 177, 194  
Método de la regla de la mayoría (MRM), 66, 73, 83, 86, 88, 91, 92, 93, 427  
Métodos de votación, 171, 172, 174, 175, 177, 179, 180, 192  
Miller, Gary, 344  
Miller, John, 224  
Minas, Sayer, 222  
Ministro / ministros, 38, 56, 319, 332, 345, 365, 374, 381, 382, 386, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 419  
Moción de censura, 410, 413, 421  
Moción de confianza, 410  
Moción para cerrar el debate, 139, 302  
Modelo de competencia electoral de Downs, 113, 114, 121  
Modelo de Niskanen, 339, 343, 344, 345, 346, 358  
Modelo espacial / modelos espaciales, 66, 97, 113, 114, 118, 120, 121, 122, 124, 135, 136, 137, 144, 311, 334, 395, 398, 406, 418  
Moe, Terry, 250, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 353, 360  
Mondale, Walter, 121  
Monopolio(s), 22, 269, 276  
Monopolio(s) bilateral, 345  
Monotonicidad (Corolario de May), 87, 88, 89  
Moran, Mark, 358, 359, 360'  
Movimiento del Poder Negro, 374  
Movimiento por la Libertad de Expresión, 229, 244, 374  
Movimiento por regular las armas de fuego, 164  
Moynihan, Daniel Patrick, 149  
Mueller, Dennis, 425  
Murkowski, Frank H., 149

## **N**

Nader, Ralph, 169, 374, 375  
Negociación bilateral, 344, 347, 349, 360  
Neutralidad (Teorema de May), 87, 88, 89, 196  
New Deal, 85, 346, 406  
*New York Times, The*, 187  
*New Yorker, The*, 366  
Newton, Huey, 374  
Niskanen, William, 338, 339, 340, 342, 343, 344, 345, 347, 349, 353, 355, 358, 359, 360, 362  
Nixon, Richard, 121, 160, 375, 376

Noll, Roger, 276, 349, 402  
Nominaciones al Óscar, 187  
Norma de reciprocidad, 214  
Número de utilidad, 52, 53, 54

## O

O'Connor, Sandra Day, 405, 406  
O'Neill, Tom, 187  
Oaks, Dalin H., 403  
Obama, Barack, 49, 56, 82, 121, 273, 276, 377  
Obligación al cumplimiento, 217, 218, 219, 220, 242, 290  
Obligación al cumplimiento por un tercero, 217, 218, 220  
Obligación costosa al cumplimiento, 218  
Obligación externa al cumplimiento, 216, 217, 219, 227  
Obligación imperfecta al cumplimiento, 218, 219  
Oferta pública, 271, 272, 273, 274, 295  
Oficina de Contabilidad del Gobierno, 352  
Olson, Mancur, 21, 233, 242, 243, 244, 246, 248, 273, 302, 352  
Opinólogo / opinólogos, 33, 45, 357, 414  
Optimalidad de Pareto, 81  
Orden de preferencias, 24, 51, 59, 61, 63, 71, 74, 81, 87, 148, 155, 156, 176, 177, 179, 187  
Ordeshook, Peter, 39, 147, 150, 251, 255, 256, 258, 259, 262, 272  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 288  
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), 269  
Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 243  
Ostrom, Elinor, 286, 287, 288, 289, 290, 292

## P

PAC (comités de acción política), 309, 328  
Pacto de Varsovia, 243, 244  
Palfrey, Thomas, 28, 193, 257, 258, 259, 260, 263  
Paradoja de Condorcet, 69, 71, 74, 79, 80  
Paradoja de la cooperación, 210, 211, 212  
Parálisis legislativa, 334, 335  
Parlamento alemán, 415  
Partidos de gobierno, 411, 412, 413  
Partidos de oposición, 411  
Partidos políticos, 31, 33, 114, 117, 185, 319, 411  
Pastizal, 286, 287  
Patrulla policiaca, 353, 354  
Paz democrática, 33  
Pensamiento estratégico, 131, 132, 137, 145, 147  
Pepper, Claude, 246, 247  
Perot, Ross, 49, 121, 160, 161, 169  
Pesendorfer, Wolfgang, 192

Petición de liberación, 320  
Pico único, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 102, 104, 108, 110, 112, 115, 117, 122, 136, 141, 142, 184, 196, 398, 399  
*Pirate Radio* (película), 277  
Plott, Charles, 110, 111, 138, 166, 167, 168, 278  
*Plumping* (apoyo enfático), 182, 183  
Pluralidad, 114  
Poder de agenda, 320, 321  
Poder de negociación, 319, 322  
Poder de veto, 94, 283  
Poder monopólico para proponer, 372  
Poderes ex ante, 321, 352, 372  
Poderes ex post, 320, 321, 372  
*Política* (Aristóteles), 54, 263, 393  
Política británica, 117, 408  
Política distributiva, 74, 76, 77  
Política fiscal, 35  
Polizón, 149, 242, 291, 292  
Polk, James K., 195  
Posner, Richard, 385, 386, 391, 392, 393, 394  
Powell, Adam Clayton, 158, 159  
Preferencias espaciales, 110  
Preferencias mayoritarias cíclicas, 69, 70, 71, 74  
Presupuesto base cero, 128, 129, 142, 143  
Previsión racional, 147, 150, 153, 154, 159, 161  
PricewaterhouseCoopers, 187  
Primer ministro, 332, 382, 409, 411, 412, 413  
Primera preferencia mediante la regla de la mayoría, 62  
Principio de exclusión, 265, 267, 295  
Principios de ordenamiento, 48  
Privatización, 276, 285  
Problema del orden, 207, 220  
Problema del riesgo moral, 308  
Procedimiento por agenda, 64  
Procedimiento regular, 300, 301, 302, 316  
Proceso de nombramientos, 352  
Producto derivado (teoría de Mancur Olson), 244, 245, 246, 248, 249, 250  
Proelección, 91, 230  
*Profiles in Courage* (Kennedy), 31  
Propiedad comunal, 265, 284, 286, 287, 288, 291, 299  
Propuesta 174 en California, 132  
Propuesta de tómenlo o déjenlo, 135  
Provida, 91, 164, 230  
Proyectos locales electoreros (*pork-barrel projects*), 211, 212, 327  
Psicología, 50, 205, 365

Psicología económica (*behavioral economics*), 39  
Punto de acuerdo mutuo, 132  
Punto de dicha, 98  
Punto de restablecimiento, 122  
Punto focal, 236  
Punto ideal, 98

## R

Racionalidad instrumental, 42  
Reagan, Ronald, 79, 121, 164, 376, 414  
Reestructuración del gabinete, 413  
Reforma fiscal, 77, 78, 79  
Regímenes parlamentarios, 408, 409, 410, 414  
Regla de antigüedad, 330  
Regla de apertura, 123, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 142, 143, 153, 326, 333, 334  
Regla de cierre, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 142, 143, 170, 326, 333  
Regla de control de enmiendas, 326  
Regla de la mayoría, 55, 63, 64, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 79, 83, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 104, 112, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 169, 177, 178, 192, 193, 199, 309, 331, 399, 421, 427  
Regla de terminación, 123  
Relación de indiferencia, 47, 48  
Relación de preferencia débil, 48  
Relación de preferencia estricta, 47, 48, 56, 94, 195  
Relaciones agente-principal, 348  
Relaciones intergubernamentales, 36, 337, 338, 344, 346, 347, 353, 358, 386, 397  
Remisión múltiple, 372  
Remuneración a destajo, 304  
Representación proporcional, 33, 178, 180, 181, 186, 188, 189, 190, 191, 196, 408, 425  
Reputación, 119, 270, 292, 293, 304, 314, 348, 349, 363, 367, 368, 369, 374, 375, 376, 379, 380, 381, 392, 393  
Resolución de disputas, 386, 387, 388  
Restricción antimayoritaria, 77  
Resultado estratégico, 153  
Resultado sofisticado, 153  
Revelación sincera de preferencias, 61  
Riker, William H., 73, 84, 157, 158, 159, 162, 163, 166, 172, 185, 251, 254, 255, 256, 257, 259, 262  
Rivalidad, 136, 265, 266, 267, 277, 295, 344  
Road and Track, 220  
Roberts, John Glover, Jr., 405  
Roe vs. Wade, 91  
Roosevelt, Franklin D., 368, 369, 406  
Rosenthal, Howard, 128, 263

## S

Safire, William, 183  
Salario legislativo, 147, 149  
Salisbury, Robert H., 250  
Satterthwaite, Mark, 156  
Savio, Mario, 374, 375  
Schelling, Thomas, 236  
Schlozman, Kay, 232, 233  
Schwartz, Thomas, 354  
Segunda Guerra Mundial, 31, 33, 91, 117, 346, 368, 369, 396, 414  
Segunda vuelta por mayoría relativa, 172, 174, 175, 176, 195  
Selección de escuelas bajo un sistema de vales o *vouchers*, 132  
Sen, Amartya, 92  
Senado, 32, 45, 46, 48, 56, 85, 103, 141, 149, 153, 162, 163, 251, 274, 283, 301, 302, 303, 305, 306, 314, 316, 319, 320, 321, 322, 325, 327, 328, 332, 335, 350, 351, 352, 356, 357, 360, 376, 383, 399, 400, 405, 411  
Servicio Postal Estadounidense, 271  
Servicio público / servicios públicos, 271, 272, 337, 341  
Shepsle, Kenneth, 17, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 86, 111, 120, 158, 183, 211, 212, 257, 276, 305, 319, 325, 334, 358, 365, 386, 392, 406, 409, 422  
Símbolo  $\in$  (“es elemento de”), 80  
Símbolo  $\Rightarrow$  (“implica lógicamente a”), 89  
Símbolo  $\Leftarrow$  (“es implicado lógicamente por”), 89  
Símbolo  $\Leftrightarrow$  (“implica a y es implicado por”), 89  
Símbolo  $\cap$  (“intersección”), 100  
Símbolos  $> e =$  (“mayor que” e “igual a”), 48  
Sindicato / sindicatos, 17, 38, 62, 121, 231, 233, 246, 247, 250, 273, 299, 300, 347  
Sindicato de Trabajadores de la Industria Automotriz, 347  
Singer, Isaac Bashevis, 220  
Sistema de comisiones, 123, 125, 129, 136, 305, 317, 328, 329  
Sistema de creencias, 248, 255  
Sistema de leyes (Hume), 300  
Sistema electoral / sistemas electorales, 27, 157, 171, 172, 180, 181, 184, 189, 408  
Sistema Hare (VUT), 185  
Sistema interestatal de autopistas, 272  
Sistema judicial, 219, 304  
Sistema salarial, 304  
Sistemas electorales, 171, 180  
Smith, Adam, 280  
Soberanía popular, 171, 173  
*Social Choice and Individual Values* (Arrow), 80, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 117, 144, 156, 200, 427  
Sociología, 19, 34, 205, 365, 428  
*Sophie's Choice* (Styron), 18, 49  
Sotomayor, Sonia, 392  
Stavins, Robert, 277

Styron, William, 49  
Subasta oral doble, 279  
Subcomisiones (legislativas), 283, 329, 330, 331, 335, 356, 359, 360, 365  
Subsidios, 146, 211, 276, 280, 281, 282, 283, 285, 291, 296, 314, 327, 357  
Supervisión legislativa, 321  
Supervisión por parte del Congreso, 344, 353  
Suprema Corte, 38, 85, 91, 304, 305, 386, 389, 390, 392, 393, 398, 399, 400, 401, 403, 405, 406  
Suspensión del reglamento, 303

## **T**

Tabaco, 164, 318, 322  
Talent, Jim, 45, 52  
Taller cerrado (sindicalización obligatoria), 247  
Tecnología del cumplimiento de promesas, 119  
Tendencia a la dispersión, 184  
Tendencia central, 184  
Teorema de Arrow, 77, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 95, 117, 144, 199, 200, 427  
Teorema de Gibbard-Satterthwaite, 156, 157  
Teorema de la restricción de valor (Sen), 92  
Teorema de May, 88, 89, 94, 196  
Teorema de Plott, 110, 111, 139  
Teorema del caos de McKelvey, 112, 133, 143, 144  
Teorema del pico único de Black, 91  
Teorema del votante mediano de Black, 21, 102, 103, 109, 111, 117, 141, 144, 399  
Teoría de juegos, 27, 150, 192, 208, 213, 214, 216, 239, 240, 256  
Teoría de la elección social, 84, 93, 94  
Teorías del voto, 251, 256  
Tercero ejecutor / terceros ejecutores, 21, 218, 220, 221  
Tergiversación (de las preferencias), 145, 171  
Tergiversar sus preferencias, 61, 104, 156, 169  
Terreno comunal, 286, 287, 288  
Thatcher, Margaret, 117  
*The Art of Political Manipulation* (Riker), 157  
*The Logic of Collective Action* (Olson), 242  
Tierney, John, 232, 233  
*Tit-for-tat* (“ojo por ojo” o “pagar con la misma moneda”), 214  
Tocqueville, Alexis de, 232  
Tomador de decisiones, 42, 47, 50, 52, 275  
Tope y canje, 276, 284  
Torneo de eliminación directa, 64  
Torneo de todos contra todos, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 79, 94, 173, 174  
Trabajadores, 43, 44, 51, 121, 231, 233, 245, 247, 255, 273, 294, 304, 314, 339, 347, 354  
Tragedia de la propiedad comunal, 286, 288  
Tragedia de los comunes, 286, 288  
Transitividad, 48, 49, 50, 51, 54, 59, 69, 70, 80, 94, 142, 200

Tribunales, 19, 31, 84, 85, 218, 219, 283, 299, 313, 315, 354, 355, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 392, 394, 395, 396, 397, 398, 401, 402, 403, 404, 406, 428  
Truman, Harry S., 231, 366

## U

Unanimidad, 62, 81, 88, 91, 94, 143, 192, 193, 194, 199, 237  
Utilidad esperada, 21, 53, 54, 56, 167, 252, 254, 263

## V

Valor promedio, 167  
Valores interiorizados, 215, 216, 221  
Vencedor de Condorcet, 72, 75, 76, 112, 177  
Venta condicionada o venta en paquete, 268  
Ventaja del cargo (*incumbency advantage*), 33  
Verba, Sidney, 141  
Veredictos, 94, 192, 194  
Veto presidencial, 153, 154, 334, 398  
Vigésima segunda enmienda (1951), 362, 382  
Votación por mayoría relativa, 172, 174  
Voto acumulativo (VA), 182, 183  
Voto aprobatorio, 174, 176, 177, 178  
Voto de desconfianza, 410  
Voto de investidura, 410  
Voto estratégico, 61, 155, 157, 159, 161, 169, 170  
Voto limitado (VL), 182, 183, 196  
Voto sincero, 61, 167, 169, 195  
Voto sofisticado, 155, 157, 158, 161  
Voto único intransferible, 182, 184, 185  
Voto único transferible, 185, 186, 187, 188, 196  
Vuelta secuencial, 174, 175, 177, 195, 196

## W

Wagner, Richard (académico), 246  
Wagner, Robert (senador), 246  
Walker, Jack L., Jr., 250, 292  
Wallace, George, 121, 160, 161, 169  
Warren, Earl, 401  
Washington, George, 285  
*Washington Post, The*, 149, 154  
Weingast, Barry, 27, 321, 349, 358, 359, 360, 402, 406  
Wozniak, Steve, 304

## Y

*Yes, Minister* (serie de televisión), 345  
YouTube.com, 295