

## **Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, trad. de Luis Adolfo Martín Merino, Madrid, Aguilar, 1973, 339 pp.**

---

El modelo económico de la democracia propuesto por Downs se desarrolla en cuatro partes.

### Parte I. Estructura básica del modelo

Nuestro autor inicia con una estructura básica para explicar su modelo, señala como objetivo descubrir una regla general realista del comportamiento racional del gobierno y definir sus consecuencias, formando en paralelo a los esquemas que tradicionalmente sirven para definir el comportamiento de los consumidores y productores.

Su modelo se funda en el supuesto de que todo gobierno trata de maximizar su base de apoyo político, lo califica como un estudio de la racionalidad política desde el punto de vista económico. Supone que el objetivo de todo gobierno es la reelección —entendiendo por gobierno al partido gobernante—, en todos los niveles. Operando en una sociedad democrática en la que las elecciones se celebran periódicamente. El partido en el poder goza de una libertad limitada de acción dentro de las normas marcadas por la Constitución. Siendo la más importante, el no poner trabas a la libertad de acción de los demás partidos políticos. A la oposición no se puede restringir la libertad de expresión, ni la posibilidad de montar campañas en su favor o la libertad de los

ciudadanos para manifestarse en contra de cualquier partido. Tampoco puede alterar los plazos de las elecciones, que han de celebrarse a intervalos regulares.

En cambio desde el punto de vista económico, su poder carece de limitaciones, puede nacionalizarlo todo, privatizarlo todo o elegir un punto intermedio entre ambos extremos. Puede crear cualquier impuesto y llevar a cabo cualquier gasto que desee. La única restricción que se le impone es la de mantener la libertad política; no debe anular la oposición con medidas económicas expresamente destinadas a perjudicarla. Además, es su obligación sostener económicamente el derecho al voto de sus ciudadanos.

Asevera que la racionalidad económica no califica los objetivos del sujeto, sino sólo sus medios. Se define como racionalidad eficiente a la que maximiza el producto como un insumo dado o que minimiza el insumo para un producto dado. El hombre racional en definición económica incluye solamente al hombre que aspira a sus objetivos de tal manera que, de acuerdo con sus conocimientos, usa la menor cantidad posible de recursos escasos por unidad de ese producto.

Por acción racional entiende aquella que está eficientemente ideada para lograr los objetivos políticos o económicos deliberadamente elegidos por el sujeto. En su modelo el gobierno persigue su objetivo bajo tres condiciones: una estructura política democrática que permite la existencia de partidos de oposición, una atmósfera con diversos grados de incertidumbre y un electorado de votantes racionales. Pretende descubrir la forma racional de comportamiento político del gobierno y de los ciudadanos en las democracias.

Respecto a la motivación de los partidos y función del gobierno en la sociedad, define al gobierno como una agencia especializada dentro de la división del trabajo, capaz de obligar al cumplimiento de sus decisiones a todas las demás agencias de la zona. Gobierno democrático es el seleccionado periódicamente mediante elecciones populares en la que dos o más partidos compiten por los votos de todos los adultos. Partido es un equipo de individuos que tratan de controlar el aparato de gobierno ganando el poder mediante las elecciones. Sin el éxito en las elecciones no se obtiene cargo alguno, por lo tanto, el objetivo de todo partido es ganarlas. De ahí que todas sus acciones se dirijan a maximizar el número de votos en su favor y que la política sólo interese como simple medio para este fin. En este sentido su modelo propone la hipótesis de maximización de votos como explicación del

comportamiento político democrático y elabora una norma positiva que sirve para distinguir entre el comportamiento político y el comportamiento racional.

Sobre la lógica para la votación, esgrime que en un mundo donde se disponga de información perfecta, el ciudadano racional adopta su decisión de votación de acuerdo con lo siguiente:

A. Comparando el flujo actual de renta de utilidad que le proporciona la actividad del gobierno actual.

B. En el sistema bipartidista el votante vota por el partido que prefiere. En el sistema multipartidista hace una estimación de las que a su juicio, son las preferencias de los demás votantes:

- a) Si el partido de su preferencia parece contar con oportunidades razonables para ganar, vota en su favor.
- b) Si no se da el supuesto anterior, vota por un partido que tenga oportunidad de triunfar, a fin de impedir la victoria del partido que menos le agrada.
- c) Vota por el partido de su preferencia, a pesar de que al parecer no tenga oportunidades de ganar, con el propósito de aumentar sus opciones en elecciones futuras. Es un votante orientado al futuro.

C. Si el votante no es capaz de definir una preferencia entre los partidos porque al menos uno de los de la oposición se halla empatado con el gobierno en el primer supuesto de su orden de preferencias, procede de la siguiente manera:

- a) Si los partidos se hallan empatados aun contando con programas y/o políticas diferentes, se abstiene.
- b) Si los partidos se encuentran empatados por tener idénticos programas y políticas, compara las tasas de éxitos del gobierno actual con las de sus precursores en el poder. Si el gobierno ha actuado bien, vota en su favor; si su balance es malo, en contra. Si los resultados no son buenos ni malos, se abstiene.

Establece una hipótesis de la lógica básica de la adopción de decisiones por el gobierno, aseverando que continúa gastando hasta que la ganancia marginal de votos derivada del gasto es igual a la pérdida marginal de votos derivada de la financiación. Los determinantes de

la pérdida y ganancia de votos son las rentas de utilidad de todos los votantes y las estrategias de los partidos de oposición.

En condiciones de certeza, la mejor estrategia del gobierno consiste en adoptar opciones apoyadas por la mayoría de los votantes. Antes de efectuar cualquier gasto, efectúa una votación hipotética para ver cómo afectan a las rentas de utilidad de los votantes el gasto y su correspondiente financiación. Si no adopta las opiniones de la mayoría, lo hará la oposición y centrará la lucha electoral en esta sola cuestión, asegurando con ello la derrota del gobierno.

No obstante, la conformidad con la voluntad de la mayoría no garantiza la reelección del gobierno. Unas veces la oposición puede formar una coalición de disconformes y ganar las elecciones apoyando las opiniones de la minoría en cuestiones clave; otras, la mayoría no adopta una posición definida.

Por lo tanto, no siempre prevalece la regla de la mayoría en cuestiones concretas, aunque sí usualmente en los sistemas bipartidistas, con tal que la mayoría apoye decididamente determinada política. Este tipo de mayorías se da cuando los ciudadanos sienten con mayor intensidad las opiniones políticas que comparten con la mayor parte de sus conciudadanos que las que comparten con grupos minoritarios.

Cuando el gobierno se atiene al principio de mayoría, planea su presupuesto sometiendo cada decisión a unas elecciones hipotéticas, cuando utiliza otra estrategia, valora cada una de sus acciones como parte de su plan general de gasto para el periodo electoral.

Los gobiernos, al planear sus acciones las dirigen para agradar a los votantes y éstos votan de acuerdo con las acciones de gobierno que los satisface. Su funcionamiento opera en las democracias dentro de una relación circular de mutua interdependencia.

## Parte II. Efectos generales de la incertidumbre

Entiende por incertidumbre la falta de conocimiento seguro acerca del curso de los acontecimientos. Puede darse en cualquier fase del proceso de decisión política y usualmente afecta tanto a los partidos como a los votantes, debido a que configura el nivel de confianza con el que adoptan sus decisiones.

La incertidumbre afecta la adopción de decisiones del gobierno. Divide a los votantes con diversos grados de confianza en sus decisiones electorales. Como en los menos seguros puede influir la aportación de

nueva información, la incertidumbre conduce a que ciertas personas traten de persuadir a otras proporcionándoles información correcta aunque sesgada.

La posibilidad de persuasión da lugar a la competencia por el liderazgo entre partidos políticos, grupos de intereses y compradores de favores.

La incertidumbre obliga a los gobiernos racionales a conceder mayor importancia a unos votantes que a otros. Con ello modifica la igualdad de influencia a que aspira el sufragio universal.

En el desarrollo de las ideologías políticas como instrumento de captación de votos. La incertidumbre restringe la capacidad de los votantes para relacionar cada acto del gobierno con la propia opinión sobre la sociedad ideal, es decir, su ideología, le ayuda a tomar su decisión sobre cómo votar sin conocer el alcance de la política en cuestión. Los votantes recurren a las ideologías para reducir sus costes de información.

Los partidos políticos consideran las ideologías útiles para ganar el apoyo de diversos grupos sociales y para simplificar las decisiones acerca de qué política les reportará más votos.

En el modelo que nuestro autor propone, es preciso que la ideología de cada partido guarde una relación congruente con sus acciones y que evolucione sin repudiar su actuación pasada. Cualquier otro procedimiento hace prácticamente imposible la votación racional, por lo que los votantes valoran más los partidos que se distinguen por estos rasgos. Para ganar votos, los partidos se ven obligados por la competencia a ser relativamente honrados y responsables en relación con su política y con su ideología.

Acerca de la estática y dinámica de las ideologías de los partidos, sostiene que los partidos de un sistema bipartidista, convergen ideológicamente en que el miedo a perder votantes extremistas es lo que les impide identificarse. Si la distribución de votantes a lo largo de la escala permanece constante en una sociedad, su sistema político tiende a moverse hacia un equilibrio en el que el número de partidos y sus posiciones ideológicas son fijos. El que los partidos sean dos o más depende: de la forma de la distribución, y de si la estructura electoral se basa en la pluralidad o en la representación proporcional.

En los sistemas multipartidistas no se da tendencia alguna a la imitación. Los partidos políticos tratan de acentuar la diferenciación ideológica del producto.

Uno de los determinantes básicos de la evolución política de una nación es la distribución de sus votantes a lo largo de la escala política. De este factor depende, en gran parte, que un país tenga dos o más partidos principales, que la democracia conduzca a gobiernos estables o inestables y que se produzca una continua sustitución de partidos antiguos por nuevos o que estos representen un papel meramente secundario.

En algunos sistemas políticos sólo en raras ocasiones un partido obtiene más de la mitad de los votos emitidos, formándose coaliciones para que el gobierno cuente con el consentimiento de los gobernados. Lo que puede crear problemas de racionalidad en los gobiernos de coalición.

En estas condiciones el voto individual no apoya la política de un partido concreto, sino de la coalición en que entre a formar parte ese partido. Cada votante para adoptar su propia decisión, ha de estimar primero qué decisiones adoptarán otros, con lo que se plantea un problema de variaciones coyunturales al que todavía no se le ha encontrado solución. En todo caso el votante puede elegir entre abstenerse, votar después de cortar sus deliberaciones en un punto imprevisible o decir que es más fácil votar por su partido favorito.

Al formarse coaliciones en el sistema multipartidista —donde se supone que los partidos diferencian claramente sus ideologías—, los partidos que las componen adoptan el mismo tipo de programa, amplio y no integrado, que caracteriza a los partidos del sistema bipartidista. La distribución de los votantes a lo largo de la escala y la necesidad de obtener una mayoría que respalde al gobierno, determinan en definitiva la política del gobierno.

En el apartado referente a la maximización de votos por el gobierno y el equilibrio marginal individual, estudia el comportamiento marginal individual al añadir un gobierno maximizador de votos al modelo general de asignación de la teoría económica tradicional, que postula que todo sujeto planificador asignará sus recursos de modo que iguale los rendimientos en todos los márgenes. Concluyendo que no es probable que ningún sujeto privado alcance el equilibrio marginal que la teoría tradicional considera normal.

El gobierno impide a los sujetos privados actuar libremente en ciertos márgenes, por lo que no alcanzan el equilibrio postulado por la teoría tradicional. Por otra parte los individuos no pueden negociar con su influencia política. Se elimina, por tanto, el mecanismo del

mercado como instrumento de evasión del bloqueo público del proceso de igualación marginal.

El objetivo de la maximización de votos del gobierno hace que este actúe en favor de los grupos más numerosos, los receptores de rentas (recursos) bajas. Tiende a redistribuir la renta a costa de los grupos con rentas elevadas a través de su asignación de costos y servicios.

En consecuencia, como el mercado libre produce una muy desigual distribución de la renta, cuanto más eficaz sea la democracia desde el punto de vista político, tanto mayor es la interferencia del gobierno en el funcionamiento normal de la economía.

El gobierno compara entre sí los márgenes de utilidad de diferentes individuos dentro de sus propios márgenes de votos. Por lo tanto, la economía siempre se encuentra en una posición inferior a la óptima. En teoría podría alcanzar la posición óptima a través de ciertas negociaciones políticas, pero en la práctica éstas no pueden llevarse a cabo sin poner en peligro la libertad política garantizada por la Constitución.

### Parte III. Efectos específicos del costo de la información

En una sociedad compleja, la información que utiliza el ciudadano es con frecuencia recogida, transmitida y analizada por otros. Si el usuario desea conocer el alcance real de la misma en relación con sus decisiones, ha de asegurarse de que esos otros se ajusten a sus mismos principios de selección o conocer qué diferencias existen entre sus principios y los de aquellos.

El ciudadano decide cuánta información adquiere con base en el principio económico fundamental de igualdad entre los costos y los rendimientos marginales. El rendimiento marginal de la información se calcula sopesando la importancia de adoptar una decisión correcta en lugar de otra incorrecta. A este valor se le aplica la probabilidad de que la porción considerada sea útil para adoptar la decisión. El coste marginal es el coste de oportunidad de adquirir esa porción de información.

La división del trabajo y la incertidumbre conducen inevitablemente a que los hombres tengan diferentes grados de información. En toda sociedad caracterizada por una amplia división del trabajo y por la existencia de incertidumbre, el coste de la información será necesariamente diferente para los distintos ciudadanos. De aquí que la can-

tividad de datos que resulta racional adquirir puede ser mucho mayor o mucho menor para un sujeto que para otro, conclusión válida aun cuando el rendimiento de la información sea idéntico para todos.

El fundamento de las diferencias de poder político en las democracias se asienta en la misma naturaleza de la sociedad.

La desigualdad de información siempre da lugar a una correlativa desigualdad de influencia en la elaboración de la política del gobierno. Queda de manifiesto la desigualdad de poder político connatural a las sociedades democráticas.

No obstante, el gobierno adopta sus decisiones considerando los deseos de los afectados por ellas, es extremadamente sensible a las preferencias del electorado. Al decidir, se ve obligado a conceder desigual atención a deseos de personas igualmente afectadas.

En su modelo propone que aun cuando las reglas de la sociedad estén expresamente destinadas a lograr una distribución igualitaria del poder político, ésta nunca se conseguirá en un mundo incierto en el que los hombres actúen racionalmente. Existiendo incertidumbre, es irracional la perfecta igualdad política, a menos que no exista división del trabajo, caso en el que es irrelevante.

Explica las condiciones en las que la abstención es racional y trata de valorar su impacto en la distribución del poder político. Cuando el costo de votar es nulo, se hace racional votar e irracional el abstenerse. Sin embargo, el abstencionismo no perjudica a los indiferentes, debido a que: la democracia funciona aunque no voten, y los partidos tienden a sus intereses con el fin de hacerse con sus votos en las siguientes elecciones.

El rendimiento total que cada ciudadano obtiene de votar depende de:

- a) Los beneficios que le reporta la democracia.
- b) Hasta qué punto desea la victoria de un partido concreto.
- c) Lo igualada que a su consideración es la opinión de quienes van a votar.
- d) El número de ciudadanos que en su opinión van a votar.

Estas variables aseguran una gama relativamente amplia de rendimientos posibles similares a la gama de costos de la votación. Cuando los ciudadanos comparan sus costos y rendimientos, unos votan y otros se abstienen.



## Parte IV. Consecuencias e hipótesis

Dentro de las consecuencias e hipótesis que plantea se encuentran:

- a) La estructura política de cada sociedad determina el comportamiento esperable del respectivo gobierno. La formulación de teorías económicas acerca de la acción del gobierno, obliga al empleo de axiomas políticos.
- b) La teoría de que los partidos aspiran a maximizar sus votos.
- c) El postulado de que los ciudadanos se comportan racionalmente en política.

Nuestro autor construye en su estudio posibles tipos de comportamiento de la población al momento de emitir su voto. Señala que los ciudadanos del modelo que propone pueden reaccionar de la manera siguiente:

- a) Votando por su partido favorito.
- b) Votando por otro partido elegido por razones estratégicas, por carecer el partido de su preferencia de oportunidades.
- c) Votando por un partido elegido al azar.
- d) Absteniéndose.

Anthony Downs analizó uno de los elementos que usan los gobiernos para mantener el poder, el control de la economía. La pauta es gastar lo menos posible e incrementar la preferencia de la población hacia el partido en el poder, para que pueda volver a ser electo. Su obra constituye un espacio de reflexión para las y los ciudadanos, que debemos allegarnos y pedir la información suficiente de los actos del gobierno, para evaluar su accionar, evitar ser manipulados y exigir la instrumentación de políticas económicas de calidad, dejando a un lado los paliativos sociales.

José Fernando **Ojesto Martínez Porcayo**

Profesor de la Facultad y del Posgrado de Derecho de la UNAM

Ángel Miguel **Sebastián Barajas**

Alumno del Posgrado de Derecho de la UNAM