

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
Documento de Trabajo 00-16

La crisis de la política en América Latina

[Ludolfo Paramio](#)

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Introducción

La vinculación causal entre desarrollo económico y democracia, convertida en un lugar común a partir desde Lipset (1959), hizo que durante la década de los 80, tras la crisis de la deuda y los ajustes económicos consiguientes, se extendiera un cierto pesimismo sobre el futuro de la democracia en América Latina, precisamente en un momento en el que los regímenes autoritarios de la década anterior estaban dando paso uno tras otro a una restaurada democracia. Muchos observadores temieron que la crisis económica y sus regresivas consecuencias sociales harían imposible el mantenimiento de regímenes democráticos en la región.

En el período transcurrido desde entonces ese temor se ha disipado en buena medida. La norma siguen siendo en América Latina los regímenes democráticos, pese al alto precio social pagado por la crisis y los ajustes y reformas posteriores, y el propio régimen mexicano, siempre considerado un caso anómalo, afronta las elecciones presidenciales del año 2000 con serias garantías institucionales de un proceso competitivo y transparente. No obstante, la discutible reelección del presidente Fujimori en Perú, y la concentración de poder en la presidencia de Chávez, en Venezuela, arrojan serias sombras sobre la institucionalidad democrática en ambos países. Y, por otro lado el intento de golpe —y el desplazamiento del presidente Mahuad— en Ecuador y el estado de sitio en Bolivia han mostrado en los primeros meses de 2000 que las tensiones sociales pueden crear serios problemas para la gobernación democrática.

De esta forma reaparece la cuestión social como clave del futuro de la democracia: ¿hasta qué punto puede asentarse la democracia en sociedades marcadas por altos niveles de pobreza y creciente desigualdad? El problema sería saber qué variable explica la permanencia o la fragilidad de los regímenes democráticos cuando se parte de situaciones de fuerte desigualdad social o de crisis económica profunda. El recuerdo próximo de un régimen autoritario o la dramática memoria de un conflicto civil pueden ayudar a que las instituciones democráticas se mantengan para evitar el regreso hacia ese pasado indeseable. Pero además cabe imaginar que algunas características de las instituciones democráticas pueden favorecer especialmente su duración, motivando que los ciudadanos mantengan su confianza en ellas. La primera de estas características sería, en buena lógica, la capacidad para satisfacer las demandas de los electores.

Insatisfacción y desconfianza: el problema general

El sentimiento de insatisfacción respecto a los resultados de la democracia es un fenómeno casi universal, si bien en general los ciudadanos afirman preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Los gobernantes, los partidos y los políticos en su conjunto son valorados negativamente, incluso en casos en que se les reconoce una gestión eficaz (Maravall, 1995). Lo más llamativo es que algunas de las razones que explicarían esta insatisfacción no parecen responder a la realidad. Por ejemplo, la idea —muy extendida en los países desarrollados— de que los

partidos no siguen en su política las preferencias expresadas por los electores: por el contrario, los programas se diseñan casi siempre en estricto seguimiento de tales preferencias (Biorcio y Mannheim, 1995; Fuchs y Klingemann, 1995).

Lo que podría explicar el sentimiento opuesto, sin embargo, sería la peculiar distribución de las preferencias de los electores. Se viene sosteniendo que desde los años 70 han emergido nuevos valores y preferencias (posmaterialistas) distintos de los expresados por los electores durante el período de posguerra: frente a las demandas de empleo, mejoras salariales y servicios públicos, los nuevos valores apuntarían a la calidad de vida, el medio ambiente, la paz y los derechos individuales, en particular la igualdad entre hombre y mujeres (Inglehart, 1977, 1990 y 1997; Abramson e Inglehart, 1995). Normalmente se entiende que esto se traduce en una segmentación del electorado, que obligaría a los partidos a buscar fórmulas de conciliación (*trade-off*) entre los nuevos y los viejos valores para obtener apoyo mayoritario.

Desde este planteamiento los partidos tendrían un problema para reformular sus discursos y sus estrategias: los partidos socialdemócratas europeos, en particular, oscilarían entre la tentación de aferrarse a su público tradicional, renunciando a las nuevas demandas sociales, y la de intentar satisfacerlas corriendo el riesgo de perder el apoyo de los trabajadores identificados con las viejas demandas materialistas (Kitschelt, 1994). Pero no se plantea otro problema distinto: que la contradicción entre viejos y nuevos valores suponga la coexistencia en los propios electores de dos o más ejes de preferencias distintos, no agregables, y que por tanto las mismas políticas que susciten su apoyo les puedan dejar insatisfechos en alguna medida.

La idea de que los electores se manejan a la vez en varios ejes de preferencias es en realidad muy anterior a la entrada en escena de la *nueva política* (Stokes, 1966), pero entonces se planteó más bien como un reto al modelo espacial de la competencia electoral (Downs, 1957). Paradójicamente, sin embargo, el modelo espacial —y en particular el teorema del votante mediano— puede salvarse en un espacio de dos o más dimensiones: para competir por la mayoría los partidos deberán concentrar sus propuestas en un conjunto de posiciones (*uncovered set*) en el que se aglutinan la mayoría de los electores (McKelvey, 1986; Ordeshook, 1986).

El problema de la insatisfacción de los electores, en cambio, sólo se ha planteado a partir de la posibilidad de una distribución bimodal de las preferencias sobre un mismo eje (Miller y Listhaug, 1998). Es evidente que en este caso una política (centrista) que responda a las preferencias del votante mediano será la que obtenga mayor apoyo —o menor rechazo—, pero a la vez creará una insatisfacción mayoritaria. Lo que no es tan obvio es que, cuando se definen políticas para atender a demandas sobre dos o más ejes de preferencias, las metapreferencias de los electores —su ordenación relativa de estos ejes— difícilmente corresponderán a las prioridades de la agenda política desarrollada por los gobiernos, por lo que la insatisfacción de los electores crecerá incluso si sus demandas son atendidas en mayor o menor medida (Paramio, 1999a).

Una vez que se admite la existencia de más de un eje de preferencias, se puede hablar de un eje de metapreferencias: si sobre éste existiera una distribución unimodal de los electores, la posición del votante mediano sobre este eje correspondería a la política —al orden de prioridades— que minimizaría la insatisfacción de los electores. Pero si no existe tal distribución unimodal, sino que las metapreferencias están distribuidas aleatoriamente o de forma *n*-modal, ninguna política mayoritaria podrá dejar de suscitar insatisfacción en los mismos electores a cuyas demandas se pretende ofrecer solución, independientemente de que cada demanda en sí pueda considerarse razonablemente satisfecha. La insatisfacción de las *prioridades* (metapreferencias) sería vivida por los electores, paradójicamente, como insatisfacción de las *demandas*.

Se podría suponer que la nueva situación de insatisfacción generalizada ante la política refleja, en este sentido, una ruptura de la ordenación de las prioridades sociales propia de las décadas de posguerra. No habría existido quizá nunca una época en la que las preferencias políticas se distribuyeran sobre un único eje, pero sí

habría habido un número limitado de metapreferencias proyectables sobre un eje ordenado transitivamente en términos ideológicos. Cada posición sobre este eje de las metapreferencias (cada ordenación de las preferencias) tendría su equivalente en una identidad partidaria. Las prioridades de los distintos partidos —por ejemplo, redistribución frente a crecimiento de las ganancias— serían opciones sobre las que se decantarían los electores, en función de sus propios intereses.

En teoría los electores deciden su voto calculando los beneficios que pueden obtener de un gobierno de uno u otro partido. En la práctica, dado que la información sobre los programas y sus posibles repercusiones, la competencia de los candidatos y la sinceridad de sus intenciones, excede a la que puede reunir y analizar cualquier elector común, los electores utilizan lo que podemos llamar atajos informacionales: la ideología o identidad partidaria es el fundamental de estos atajos. Sobre esa base los electores construyen vínculos de identificación que tienen una componente valorativa y otra afectiva: la decisión de votar, cuando los beneficios esperables de ese voto son remotos, se explica en buena medida por la carga expresiva que conlleva el hecho de votar (Riker y Ordeshook, 1968), por ejemplo al hacerlo por un partido con el que el elector se siente identificado.

Se suele aceptar que el auge de los medios audiovisuales ha disminuido el papel de los partidos políticos como canales de información y formación de opinión política, y que en la misma medida, al hacerse menos relevantes los partidos en la vida social, los vínculos de identificación partidaria se han debilitado (Wattenberg, 1998). Eso no tendría que haber afectado necesariamente al papel de las identidades o ideologías partidarias como atajos informacionales, aunque erosionara la relación afectiva entre los electores y los partidos, y en lógica consecuencia disminuyera la lealtad de los primeros hacia los segundos. Pero, si efectivamente se ha producido en paralelo la aparición de nuevas preferencias en los electores, las identidades partidarias anteriores no tendrán inicialmente valor informacional sobre estas nuevas preferencias. Por tanto, el eje ideológico sobre el que se alineaban las identidades partidarias se mostrará ahora no sólo menos relevante, sino también insuficiente para ordenar las prioridades (metapreferencias) en el nuevo espacio n -dimensional de las demandas sociales.

En todo el razonamiento anterior se parte de la hipótesis de que existen unas preferencias o demandas tradicionales, respecto a las cuales los partidos representan identidades o posiciones ideológicas claras, y que el único cambio lo representan las nuevas preferencias o demandas que traducen los valores posmaterialistas. No es así, sin embargo. Como es bien sabido, desde los años 80 se ha producido en todo el mundo, y en América Latina de forma más marcada, un cambio en las reglas de juego de la economía, como consecuencia del auge de unos mercados financieros globales caracterizados por una extraordinaria movilidad. Esos cambios han provocado una modificación de las políticas posibles para los gobiernos, y esto a su vez ha supuesto una alteración de las identidades partidarias: los partidos que antes se identificaban con la redistribución ahora deben asumir políticas de ajuste con resultados sociales regresivos, al menos a corto plazo.

Por tanto, junto con la pérdida de valor de las identidades partidarias para ordenar las metapreferencias, al desarrollarse nuevas demandas y preferencias sociales, se produce también un cambio de dichas identidades partidarias, cambio que será percibido por sus electores tradicionales como un desdibujamiento y causa previsible de desconfianza. Lo esperable entonces será no sólo que se debiliten o disminuyan los vínculos de identificación entre los ciudadanos y los partidos, sino que caiga drásticamente la funcionalidad de los partidos para agregar las preferencias sociales sobre un único eje de metapreferencias. La consecuencia será que las políticas capaces de obtener el apoyo de la mayoría serán, simultáneamente, incapaces de satisfacerla: los partidos podrán ganar las elecciones, pero no la confianza de los electores, en la medida en que éstos no reconozcan ni hagan suyas las prioridades de los partidos. Crecerá por el contrario la distancia entre la lógica de la gobernación y la lógica de las demandas individuales.

No es evidente sin embargo que este proceso deba considerarse irreversible, al contrario de lo que sugiere la mayor parte de los estudios. En el caso norteamericano se puede sostener que el peso en el voto de las identificaciones partidarias ha

recuperado en las elecciones presidenciales el nivel de posguerra en la década de los 80, y ha crecido posteriormente (Bartels, 2000). Se puede pensar que la causa es el realineamiento ideológico que se ha producido en Estados Unidos durante las presidencias de Reagan y Clinton, pero el hecho es que en general puede considerarse factible que la capacidad de los gobiernos para ofrecer de forma duradera resultados coherentes se traduzca en un reforzamiento de las identificaciones partidarias. El proceso implicaría la satisfacción de las demandas inmediatas de los ciudadanos dentro del orden de preferencias fijado por los partidos, lo que haría aceptable esa ordenación para los electores.

La frustración de las expectativas en América Latina

La situación se complica considerablemente si recordamos que en América Latina la alta movilidad de los mercados financieros no sólo limita las posibilidades de actuación de los gobiernos, sino que también ha producido drásticos retrocesos en los resultados obtenidos por ellos. Los ejemplos más notorios los ofrecen la devaluación catastrófica de diciembre de 1994, en México, y el impacto subsiguiente del *efecto tequila* sobre la economía argentina, en 1995, y las secuelas de las crisis asiática y rusa en Brasil, a comienzos de 1999. En todos estos casos los ciudadanos sentían que se habían superado —con alto coste social— la crisis de la deuda y sus secuelas, incluyendo la hiperinflación en Argentina y Brasil, y que los sucesivos ajustes y reformas estructurales habían logrado poner a los respectivos países en una senda estable de crecimiento económico. Las nuevas crisis supusieron, por tanto, una fuerte frustración de expectativas, independientemente de la mayor o menor responsabilidad que los ciudadanos atribuyeran a los gobiernos en el origen y manejo de la coyuntura adversa.

En los modelos económicos de voto se supone que los electores castigan a los gobiernos por los reveses económicos en su gestión —voto retrospectivo— o bien que deciden si las expectativas más favorables de comportamiento futuro de la economía las ofrece la continuidad del partido en el gobierno o, por el contrario, la llegada a éste del (principal) partido de oposición (Fiorina, 1978 y 1981; MacKuen et al., 1992). En los tres casos mencionados (México, Argentina y Brasil) se daba sin embargo una paradoja: castigar al partido en el gobierno suponía favorecer a partidos que no prometían mejores perspectivas para el futuro, por haber tenido recientes experiencias negativas de gobierno o por no contar con una reputación favorable en la gestión de la economía, al no haber gobernado previamente o mantener un discurso poco creíble en este campo.

En una situación así cabe hablar de frustración de los electores: una vez que ha fallado la única opción que garantizaba resultados económicos positivos no existen alternativas racionales, y en lo sucesivo el comportamiento electoral oscilará entre el voto aleatorio y el simple voto agresivo hacia los gobernantes en las convocatorias cuyo resultado no pueda agravar en exceso la situación ya existente. Esta conducta frustrada es la esperable una vez que los cálculos racionales no han logrado conducir a los resultados deseados (Eckstein, 1991). La frustración no tiene por qué convertirse en un patrón estable de conducta, ya que cambios posteriores en la oferta partidaria pueden significar la reaparición de alternativas y cálculos racionales. Pero lo más probable es que un caso grave de frustración de expectativas induzca en los electores una desconfianza duradera hacia los resultados de la política.

Puede ser útil contraponer la experiencia de Argentina con la de Venezuela, donde la frustración se ha agravado hasta afectar seriamente a la legitimidad del sistema político. En Argentina, la Alianza que derrotó al peronismo a finales de 1999 no despertaba grandes expectativas, sino que se limitó a presentarse como una alternativa racional a la forma de gobierno de Menem, conservando las reformas económicas de mercado introducidas por éste pero haciendo hincapié en la restauración de la transparencia y las normas del Estado de derecho, tras diez años de una gestión poco escrupulosa. En suma, el programa de la Alianza proponía mayor atención a la educación y a la política social —pero reconociendo un escaso margen de actuación y sin ofrecer milagros— y una gestión más austera y

responsable de la economía, manteniendo básicamente el modelo heredado de los gobiernos anteriores.

Que esta oferta modesta y racional obtuviera el apoyo de la mayoría fue el resultado de varios factores. El primero es la propia reducción de expectativas de los electores: la crisis de 1995, bajo el impacto del *efecto tequila*, disipó las ilusiones económicas creadas por el éxito del primer gobierno de Menem desde la fijación de la paridad del peso por ley. Olvidado el triunfalismo de aquel momento, unas expectativas más realistas permitieron a los electores valorar positivamente las propuestas de la Alianza. El segundo fue la recuperación de la credibilidad de la oposición como gestora de la economía, superando el recuerdo del final hiperinflacionario del gobierno de la UCR con Raúl Alfonsín. A esta superación contribuyeron a su vez varios factores, entre ellos el perfil positivo como gestor del candidato presidencial Fernando de la Rúa, pero quizá el sustancial fue la recomposición de la oferta partidaria que condujo a la formación de la Alianza.

El Frepaso (Frente por un País Solidario) surge, a partir del Frente Grande, como una escisión del justicialismo en protesta por las reformas neoliberales emprendidas por Menem. El discurso del Frepaso pasa pronto a centrarse en la defensa de los derechos individuales y sociales, y en la denuncia de la corrupción, abandonando toda nostalgia del modelo económico anterior, a la vez que se corta la tentación de convertir a la organización en polo de atracción para los sucesivos disidentes del menemismo dentro del justicialismo. Ese proceso de *modernización* política culmina con el acuerdo para la constitución de la Alianza con la Unión Cívica Radical.

De esta forma se introducen en la agenda de la oposición las demandas de la clase media urbana simpatizante de la izquierda y del peronismo, y a la vez la oposición recupera una imagen de alternativa de gobierno en torno al perfil de gestor honesto y eficaz de De la Rúa. El Frepaso supera así su *marginalidad* inicial, y la UCR las hipotecas adquiridas por la catástrofe hiperinflacionaria del final del gobierno de Alfonsín, por el mal comprendido pacto de Olivos —con el que se hace posible la reelección de Menem—, y por las divisiones internas a las que había conducido a la UCR la contradicción de estar de acuerdo en principio con las reformas económicas de Menem, pero no con la forma en que éste las introducía y, sobre todo, con la desenvoltura de su gestión y sus aspectos colaterales (incluyendo las sospechas de corrupción).

En Venezuela Carlos Andrés Pérez llegó por segunda vez a la presidencia, tras las elecciones de diciembre de 1988, con un aura de impulsor de prosperidad procedente de su primer período (1974-79), que había estado marcado por la riqueza petrolera y la ampliación de la actuación económica del Estado. Sin embargo, Pérez optó por un giro radical para lograr sanear unas finanzas públicas al borde de la bancarrota, anticipando las consecuencias futuras de esta situación y probablemente influido por las políticas de reforma aplicadas en años anteriores por los gobiernos socialistas español y francés. El choque entre las expectativas populares y la inmediata realidad de una drástica reducción de subsidios, que afectaba duramente a las clases bajas y medias bajas, se tradujo en febrero de 1989 en una explosión social, el *caracazo*, reprimida además de forma sangrienta.

En 1992, tras dos años de recuperación económica, el teniente coronel Hugo Chávez intentó un golpe de Estado que no triunfó, pero le convirtió en héroe popular de los sectores sociales frustrados por la presidencia de Carlos Andrés Pérez, induciendo una preocupante tolerancia entre los electores hacia la intervención militar como vía para la reafirmación de la voluntad popular. Pérez fue removido de la presidencia ya en el final de su mandato, acusado de mal uso de fondos públicos, y, en medio de la crisis de Acción Democrática, el ex presidente Rafael Caldera, que había abandonado el otro gran partido (Copei), regresó a la presidencia apoyándose en un movimiento propio (Convergencia Nacional) y una coalición con el MAS y una ristra de pequeños partidos.

Tras un breve ensayo de retorno al populismo debió volver a la ortodoxia económica, provocando una nueva frustración y abriendo así la puerta al triunfo democrático de Hugo Chávez, convertido en presidente y vencedor arrollador en la convocatoria de una Asamblea Constituyente destinada a acabar con el anterior sistema de partidos y

con el conjunto de las instituciones democráticas que Chávez y sus seguidores asocian con la partidocracia y su corrupción. La diferencia con el caso argentino debería ser obvia: en Argentina, la disconformidad con las reformas abre el paso a una recuperación de la credibilidad de la oposición partidaria. En cambio, en Venezuela, esa disconformidad, a través de la experiencia de Caldera, supone la definitiva pérdida de credibilidad del conjunto del sistema de partidos.

Un primer factor para explicar las distintas trayectorias es la inevitabilidad de las reformas económicas (Paramio, 1999b). Si éstas resultaban forzosas — independientemente de que las razones fueran internas o externas—, una nueva fuerza política que tratara de eludirlas, como el movimiento encabezado por Caldera, estaba condenada a ofrecer un balance negativo y a acentuar el descrédito de la política partidaria. Un segundo factor sería la percepción social en Venezuela de la corrupción como un fenómeno generalizado, mientras que en Argentina la Alianza del Frepaso y la UCR ofreció la imagen de una alternativa honesta y regeneracionista. Pero quizá un tercer factor fuera el decisivo: la división interna de los grandes partidos en Venezuela. Caldera se presenta contra Copei, su partido de origen, y AD no consigue resolver las divisiones abiertas por la presidencia de Carlos Andrés Pérez y su traumático final.

Oferta partidaria y resultados de los gobiernos

La misma combinación de frustración de expectativas y división de la oposición (Izquierda Unida) podría explicar el irresistible ascenso de Fujimori en 1990 y la prolongada irrelevancia de los partidos en la política peruana desde entonces, aunque merecería capítulo aparte la situación del APRA por las acusaciones pendientes sobre el ex presidente Alan García. Pero hay otro tipo de situaciones que llama la atención a comienzos del año 2000: los movimientos de protesta social en democracias ya razonablemente duraderas, como Ecuador o Bolivia, que reabren la posibilidad de crisis profundas de gobernación.

Inicialmente hubo serios temores, sustentados en estallidos sociales aislados, de que los ajustes y reformas estructurales que siguieron a la crisis de la deuda provocaran un creciente malestar social y pusieran en peligro la estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina. Que el deterioro social no se haya traducido en mayor conflictividad tiene varias explicaciones. La primera se refiere a la propia lógica de la acción social: un colectivo que se ha visto gravemente afectado en sus intereses sólo se movilizará si cuenta con los recursos organizativos necesarios para ello. Los sectores populares más afectados por la crisis carecen a menudo de organización y dirección que les permitan movilizarse, y la protesta de las clases medias pasa normalmente por la política democrática, en forma de voto de castigo a los gobiernos o de voto frustrado a candidatos excéntricos. En cuanto a los sindicatos, su debilitamiento a causa de la crisis, los incentivos selectivos ofrecidos a sus dirigentes, y el juego estratégico derivado de sus relaciones con los partidos, se han combinado para reducir su movilización frente a las reformas económicas (Astudillo, 1999; Murillo, 2000).

Una segunda explicación es que los actores sociales golpeados por la crisis y las reformas económicas se han visto limitados a menudo por la conciencia social de la gravedad de la situación, gravedad que deslegitimaba cualquier intento de defensa del statu quo. Esta conciencia no sólo les obstaculizaba una posible confrontación abierta con los gobiernos que introducían las reformas económicas de mercado, sino que les dificultaba seriamente el establecimiento de coaliciones para dar una respuesta coordinada a la crisis: cada uno de los actores reclamaba protección o mejoras de los gobiernos, pero sin poder presentar propuestas alternativas a las reformas ni hacer frente común con los restantes en torno a un programa común.

La novedad del escenario en que se producen las protestas sociales actuales es que no se plantean sólo en contra de las reformas económicas, sino también en denuncia de sus promesas incumplidas. El caso boliviano es ejemplar en este sentido, ya que se suele considerar que es uno de los países que ha ido más lejos en el proceso de

reformas: las demandas salariales se han combinado con la oposición a una privatización del suministro de agua que suponía un aumento de su precio para los actuales usuarios. En cambio, Ecuador está más próximo al caso de Venezuela: reiterados intentos de reformas de mercado que no han llegado a culminar pero han discurrido en paralelo a un imparable deterioro social, con fuerte crecimiento del desempleo y de la pobreza a consecuencia de la inflación. La cuestión es saber por qué, ahora, estas protestas pueden —al menos en Ecuador— llegar a poner en cuestión las instituciones de gobierno.

En realidad la respuesta en el caso ecuatoriano es muy simple: la movilización indígena condujo a la salida del presidente Mahuad porque dentro de la propia clase política y del ejército ya existían proyectos para sustituirlo. En un contexto, además, en el que el respeto a la estabilidad institucional no es precisamente la norma, como se había puesto de relieve en su momento con el desplazamiento del presidente Bucaram y el confuso proceso de su sustitución. Quizá la verdadera pregunta no es entonces la que se refiere al impacto de las protestas, sino a su alcance: ¿cuál es la razón de que las movilizaciones sociales adquieran estas dimensiones en regímenes democráticos razonablemente asentados?

La primera tentación sería buscar una respuesta en las deficiencias de la democracia o de los gobernantes, por ejemplo en el hecho de que el general Bánzer, en Bolivia, tenga un pasado de gobernante autoritario. Pero, yendo más al fondo de la cuestión, parece lógico preguntarse por las posibilidades de representación política eficaz que el sistema democrático ofrece a quienes se movilizan en defensa de sus intereses. Y esta cuestión, a su vez, tiene dos partes: la oferta partidaria —si existen partidos que representen las demandas de estos grupos— y la capacidad del sistema político para ofrecer respuestas satisfactorias a estas demandas. Estamos ahora muy lejos del problema de la insatisfacción ante gobiernos que atienden realmente las demandas sociales, pero cuyas prioridades no se ajustan a las expectativas de los electores, y ante un problema mucho más palpable e inmediato: la existencia o inexistencia de resultados.

Con ello llegamos al terreno de la política económica en contextos de drástica limitación de las opciones de los gobiernos, y en los que, además, la estructura económica de partida condiciona fuertemente los resultados a los que los gobiernos pueden aspirar. La existencia de extensas capas indígenas, vinculadas a la agricultura de subsistencia o a la economía informal, no admite un tratamiento rápido para la mejora de las condiciones sociales cuando el Estado ha visto reducirse drásticamente sus recursos y el dinamismo del sector exportador es insuficiente para impulsar un crecimiento económico global. Si además los problemas estructurales permanecen irresueltos, y las reformas se han traducido en la formación de oligopolios privados sin beneficios para la mayoría, los resultados de los gobiernos serán insatisfactorios en el sentido más literal del término.

Se abre entonces la posibilidad de que los sectores más desprotegidos lleguen a organizarse localmente para protestar contra medidas concretas —el encarecimiento del agua, en Bolivia— y que la acumulación de protestas, en una situación de estabilidad económica, pueda traducirse en un frente de rechazo a las políticas del gobierno, aunque éste cuente con respaldo parlamentario. Además, la baja participación —un tercio de los potenciales electores no están registrados— pone en cuestión la representatividad democrática de las instituciones, mientras las élites políticas mantienen un amplio consenso sobre el modelo económico y, dadas las características del sistema de partidos, participan o han participado casi sin excepciones en sucesivos gobiernos que no han resuelto los problemas populares (Ibáñez, 1999). La falta de desarrollo social, combinada con una fuerte autoexclusión popular de la participación política, fruto a su vez de la marginalidad de la población indígena respecto a los partidos tradicionales (Van Cott, 2000), no permite descartar un desbordamiento de las instituciones democráticas.

En Ecuador, por el contrario, existen canales para la representación política de los grupos indígenas y del campesinado, pero el sistema de partidos no ha conducido a coaliciones que traduzcan los intereses de estos grupos en políticas concretas. El éxito de Bucaram provino de aparecer como representante de la gente de la calle frente a *la gente*, las élites sociales y políticas con las que se identifica el sistema de

partidos (De la Torre, 1997). Tras el desplazamiento de Bucaram, Mahuad vino a encarnar una vez más a esas élites, y en su propio derrocamiento convergieron las demandas de los sectores populares e indígenas con los intereses de quienes — dentro de los grupos dominantes y del sistema político— le veían cada vez más prisionero de una trama de pactos e irregularidades que le impedían gobernar la economía. Su sustitución por el vicepresidente Noboa respondió a las exigencias de la gobernación, pero fue una burla a los ojos de los sectores populares que poco o nada esperan de la dolarización y de sus deseados efectos estabilizadores de la economía.

Si la crisis económica se ha dado por cerrada —el caso boliviano—, o si nunca parece terminar —como en Ecuador—, la fuerza disuasoria de la crisis desaparece y la protesta social puede generalizarse entre los excluidos. La pregunta que se plantea a partir de los hechos de Ecuador y Bolivia en los primeros meses de 2000 es doble. En primer lugar, si el sistema político es capaz de dar cabida a las demandas de los grupos más pobres y evitar la tentación de reducirse a canal de representación de las demandas de las clases medias y de los grupos dominantes. En segundo lugar, si existen las condiciones para ofrecer resultados políticos positivos a las demandas populares en el contexto de la economía globalizada, y desde gobiernos con recursos limitados.

Las respuestas podrían ser positivas, pero hay una cuestión de tiempo: frente a la impaciencia de los más pobres la legitimidad de las instituciones democráticas podría estar agotándose o haberse agotado, y estar cobrando nueva fuerza el sueño de regímenes populistas al servicio de la mayoría. El ejemplo de Venezuela, con sus tintes de régimen personalista y de liquidación de la clase política tradicional, podría ser una tentación para las mayorías sociales de otros países andinos, pese a las dificultades que Chávez o Fujimori puedan encontrar para mantenerse en el poder.

Conclusiones

Los regímenes democráticos atraviesan en todo el mundo un proceso de adaptación a dos cambios fundamentales. Por un lado los cambios en los valores y demandas de los ciudadanos, que a su vez se relacionan con una pérdida de peso de los partidos políticos, y de la identificación con ellos: la consiguiente individualización de la política provoca probablemente una visión más crítica de los partidos y de los gobiernos. Por otro lado, los cambios en la economía, que afectan a las políticas y resultados posibles de los gobiernos, que tienen así más dificultad para satisfacer las demandas sociales y, sobre todo, para ajustarse a las prioridades de los electores en el diseño de sus políticas. Estos cambios explican probablemente que en todos los países democráticos exista un clima de relativa insatisfacción y desconfianza hacia los partidos políticos y hacia los resultados de los gobiernos.

En buena lógica, este clima no puede dejar de afectar a las democracias de América Latina. Pero los problemas más acuciantes para la gobernación democrática en la región tienen mayor relación con fenómenos específicos: las limitaciones de la oferta partidaria y los resultados insuficientes de los gobiernos en las nuevas circunstancias creadas por la globalización de los mercados financieros. La aparición de nuevos partidos y canales de representación de los intereses populares puede resolver el primer problema y conducir a alternativas verosímiles frente a la frustración de los electores. Pero el segundo remite a situaciones de desigualdad social y falta de desarrollo económico seriamente agravadas desde la crisis de la deuda, especialmente en los países que no han conseguido realizar las reformas estructurales o que, pese a haberlas realizado, no han logrado volver a entrar en un camino de crecimiento sostenido.

En este punto los problemas del sistema político pasan a ser problemas del Estado para cumplir su función, y el reto para los partidos no es sólo ya representar las demandas sociales, sino encontrar un nuevo modelo de Estado que permita ofrecer soluciones: reconstruir el Estado en las nuevas circunstancias de la economía mundial (Banco Mundial, 1997), crear las condiciones para entrar en una nueva fase

de desarrollo (Stiglitz, 1998).

Referencias

- Abramson, P.R., e Inglehart, R. (1995), *Value change in global perspective*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Astudillo, J. (1999), "Élites políticas, sindicatos y reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta* 88-89: 75-139.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Washington: Banco Mundial.
- Bartels, L.M. (2000), "Partisanship and voting behavior, 1952-1996", *American Journal of Political Science* 44: 35-50.
- Biorcio, R., y Mannheimer, R. (1995), "Relationships between citizens and political parties", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, comps., *Beliefs in government*, vol. 1, *Citizens and the state*, 206-226, Nueva York: Oxford University Press.
- De la Torre, C. (1997), "Populism and democracy: political discourses and cultures in contemporary Ecuador", *Latin American Perspectives* 94: 12-24.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York: Harper & Row [*Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar, 1973].
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K.R. Monroe, comp., *The economic approach to politics*, 74-93, Nueva York: Harper Collins.
- Fiorina, M.P. (1978), "Economic retrospective voting in American national elections: a microanalysis", *American Journal of Political Science* 22: 426-443.
- Fiorina, M.P. (1981), *Retrospective voting in American national elections*, New Haven: Yale University Press.
- Fuchs, D., y Klingemann, H.D. (1995), "Citizens and the state: a relationship transformed", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, comps., *Beliefs in government*, vol. 1, *Citizens and the state*, 419-443, Nueva York: Oxford University Press.
- Ibáñez, E. (1999), "El consenso sin alternativa: los partidos políticos en la transición boliviana", *Zona Abierta* 88-89: 141-173.
- Inglehart, R. (1977), *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991 [*Culture shift in advanced industrial society*, Princeton: Princeton University Press].
- Inglehart, R. (1997), *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998 [*Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton University Press].
- Lipset, S.M. (1959), "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review* 53: 69-105.
- Kitschelt, H. (1994), *The transformation of European social democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J.M. (1995), "Democracias y demócratas", Working Paper 65, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.
- MacKuen, M.B., Erikson, R.S., y Stimson, J.A. (1992), "Peasants or bankers? The American electorate and the US economy", *American Political Science Review* 86: 597-611.
- McKelvey, R.D. (1986), "Covering, dominance, and the institution-free properties of social choice", *American Journal of Political Science* 30: 283-314.

- Miller, A.H., y Listhaug, O. (1998), "Policy preferences and political distrust: a comparison of Norway, Sweden and the United States", *Scandinavian Political Studies* 21: 161-187.
- Murillo, M.V. (2000), "From populism to neoliberalism: labor unions and market reforms in Latin America", *World Politics* 52: 135-174.
- Ordeshook, P.C. (1986), *Game theory and political theory: an introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Paramio, L. (1999a), "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", *Revista Española de Ciencia Política* 1: 81-95.
- Paramio, L. (1999b), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta* 88-89: 5-74.
- Riker, W.H., y Ordeshook, P.C. (1968), "A theory of the calculus of voting", *American Political Science Review* 62: 25-42 ["Una teoría del cálculo de votar", en J.M. Colomer, comp., *Lecturas de teoría política positiva*, 299-338, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1991].
- Stiglitz, J.E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico* 38 (151): 691-722.
- Stokes, D.E. (1966), "Some dynamic elements in contests for the presidency", *American Political Science Review* 60: 19-28.
- Van Cott, D.L. (2000), "Party system development and indigenous populations in Latin America: the Bolivian case", *Party Politics* 6: 155-174.
- Wattenberg, M.P. (1998), "Turnout decline in the US and other advanced industrial democracies", Research Paper, Irvine: Center for the Study of Democracy, University of California at Irvine.

Publicado en *Praxis Sociológica*, 5: 9-22, 2000. Reimpreso en *América Latina Hoy*, 32: 15-28, 2002.

◀ [CSIC] [UPC] [Documentos de Trabajo] ▲