

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

Documento de Trabajo 02-22

Reforma del Estado y desconfianza política

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 al 11 de octubre de 2002, Lisboa, Portugal. Publicación prevista en *Reforma y Democracia* **24**, octubre de 2002.

Este trabajo se inscribe en el proyecto Desconfianza Política y Gobernación Democrática (BSO2000-1082) del Plan Nacional de I+D (Ministerio de Ciencia y Tecnología, España).

Reforma del Estado y desconfianza política

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

Así como en los años setenta se convirtió en un lugar común que las democracias se hallaban ante una crisis de gobernabilidad, causada por la propia expansión del Estado y el estallido de las demandas sociales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en la pasada década se ha generalizado la sensación de que crece de forma imparable la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes, los gobiernos y los partidos políticos (Pharr y Putnam, comps., 2000). Entre las posibles explicaciones de esta tendencia se han mencionado la trivialización de la información política a causa de su tratamiento como entretenimiento en los medios audiovisuales, el final de la guerra fría y la desaparición de las alternativas de corte totalitario a la democracia liberal, y el auge de un nuevo tipo de ciudadano crítico, mejor educado y más informado —frente al tradicional votante identificado y *cautivo*—, que decide racionalmente su voto en función de los resultados de los gobiernos y percibe claramente las insuficiencias de las instituciones representativas (Norris, comp., 1999).

Aunque se acepte que la desconfianza política es un fenómeno generalizado, no hay duda de que en América Latina ha crecido en los últimos años de forma mucho más marcada que en Europa o en otras democracias desarrolladas. Esto siempre se puede atribuir a especificidades culturales de la región, o a tradiciones políticas basadas en el caudillismo o el clientelismo. Pero incluso así habría que explicar por qué esas herencias del pasado se han mantenido o incluso agravado en medio de los cambios de la pasada década.

Una posible explicación se refiere al crecimiento de la inseguridad económica en la región, como consecuencia de las reformas estructurales y del Estado que se imponen a partir de la crisis de la deuda y en especial durante los años noventa (Rodrik, 2001). La hipótesis sería que los votantes castigan no tanto la falta de crecimiento económico como la volatilidad de los resultados de ese crecimiento, y en general la inestabilidad de la economía: existen datos que apuntan en esa dirección, y a menudo se utilizan para explicar por qué los gobiernos democráticos suelen mostrar resultados económicos más estables que los regímenes

autoritarios, y también por qué éstos se revelan estadísticamente más frágiles ante las crisis económicas (Quinn y Woolley, 2001).

Si se acepta esta hipótesis, el alto crecimiento de la desconfianza política en América Latina podría ser consecuencia de que las reformas del Estado han disminuido sustancialmente la capacidad de los gobiernos de la región para proteger a los ciudadanos ante la inseguridad económica, y, al mismo tiempo, el nuevo modelo económico se ha revelado especialmente vulnerable al impacto de turbulencias financieras exógenas o a las estampidas de capitales ante percepciones de riesgo independientes hasta cierto punto de la situación económica del país. La combinación de estos dos factores crearía una fuerte inseguridad económica que se haría patente cuando una crisis inesperada revirtiera los resultados de crecimiento obtenidos inicialmente tras las reformas económicas, haciendo desvanecerse la esperanza de que éstas eran el coste a pagar por entrar en una nueva situación de estabilidad económica.

Las reformas estructurales diez años después

Como es bien sabido, la década de los años ochenta trajo, junto con la crisis de la deuda, cambios de gran calado en América Latina. Por una parte una sucesión de transiciones a la democracia, impulsadas en alguna medida por factores externos, como los cambios en la política exterior de Estados Unidos desde la presidencia de Carter, pero consecuencia también de la creciente dificultad de los regímenes autoritarios para hacer frente al malestar social ante la crisis económica. Incluso el conflicto de las islas Malvinas, que determinó la caída del régimen militar argentino, fue en buena medida fruto del intento por el gobierno militar de crear un nuevo consenso social ante la desastrosa situación económica.

Pero la crisis de la deuda desató también un largo y desigual proceso de reformas estructurales, ante la insuficiencia de las tradicionales políticas de ajuste y estabilización para ofrecer respuesta a la crisis. Buena parte de estas reformas estructurales eran a la vez reformas del Estado, ya que no sólo afectaban al papel de éste en relación con la economía, sino también a las funciones sociales que el Estado debía asumir. Se podría resumir su sentido diciendo que se trataba de reducir las dimensiones del sector público, incluyendo a menudo las de la propia administración, y de dejar en manos del mercado la provisión de un buen número de bienes públicos que anteriormente suministraba el Estado.

La lógica económica de este proceso era fácilmente comprensible en el caso de gobiernos que no sólo debían hacer frente a una pesada deuda externa sino también resolver una situación de déficit estructural por el desequilibrio entre gastos e ingresos. La posibilidad de obtener unos ingresos extraordinarios por la privatización de las empresas públicas, atrayendo así además una significativa inversión extranjera directa, resultaba especialmente atractiva cuando no se contaba con los recursos necesarios para modernizar estas empresas ni resultaba demasiado sencillo que sus trabajadores aceptaran una lógica de austeridad salarial en situaciones de inestabilidad monetaria.

En el caso de algunos bienes públicos, como los suministros de agua y de energía y las telecomunicaciones, era bastante racional además esperar que como consecuencia de las privatizaciones se produjera una mejora significativa en la oferta que compensara la elevación inicial de los precios, elevación con frecuencia inevitable —incluso sin privatización— por la caída previa de la productividad y la creciente imposibilidad de mantener precios subsidiados. Y al menos en teoría cabía pensar en que la competencia permitiría que los precios se redujeran progresivamente, si la privatización no se realizaba en régimen de monopolio.

Más discutible era, en términos generales, la retracción del Estado en otros campos, como la protección social. A lo largo de la última década han pasado —total o parcialmente— de un esquema público de reparto a sistemas de capitalización individual con administración privada Perú (1992-93), Argentina y Colombia (1993-94), Uruguay (1995-96), Bolivia, México y El Salvador (1996-97), y Costa Rica y Nicaragua (2000). Aunque a menudo se argumenta que se trata de una respuesta a crisis financieras actuales o futuras del sistema público, la reforma implica a medio plazo una importante carga sobre las finanzas públicas, ya que el Estado debe asumir la capitalización de los fondos de quienes pasan al sistema privado, y a la vez debe seguir pagando las pensiones vigentes sin contar ya con las contribuciones de los trabajadores que han pasado al nuevo sistema (Madrid, 2002).

Todas estas transformaciones configuraban un modelo de sociedad en el que el mercado no sólo era el motor del crecimiento económico, sino que también debía suministrar una serie de bienes públicos esenciales para el futuro de la sociedad y de las personas. Se partía de la confianza en que el mercado podía suministrar estos bienes con mayor eficiencia que el Estado, y de que el papel de éste debía ser crear las condiciones para que las empresas

suministradoras cumplieran su función social y garantizaran la necesaria oferta de bienes públicos.

A lo largo de la década, sin embargo, se fue haciendo evidente que este modelo de sociedad podía presentar dos tipos de problemas. El primero se refería a la calidad de las instituciones en cuyo marco debía operar el mercado, instituciones que el propio mercado no podía crear ni normalmente reformar. El caso más evidente es del sistema judicial, sin cuyo buen funcionamiento no están garantizados los derechos de propiedad ni el cumplimiento de los contratos, y no cabe esperar por tanto que exista un clima favorable para los inversores ni condiciones de confianza para la disposición de crédito. Lo mismo sucede con las fuerzas de seguridad y con la administración pública: se comenzó a tomar conciencia del problema de la inseguridad y de la corrupción de los funcionarios como obstáculos para el desarrollo económico.

El segundo problema se refería a la vulnerabilidad de las economías reformadas ante choques externos y ajenos a la gestión de los propios gobiernos. El primer ejemplo fueron los efectos en la región de la crisis mexicana de 1994-1995, cuando la desastrosa devaluación del peso provocó un recelo masivo y la venta de activos de alta rentabilidad a veces por la simple necesidad de los inversores de cubrir sus pérdidas en el mercado mexicano. Naturalmente se podía argumentar que cuanto mayor fuera el equilibrio fiscal de un país, y menor su dependencia del ahorro externo, más reducidos serían los efectos de estos choques monetarios. Pero este razonamiento no era demasiado consolador para países caracterizados por bajas tasas de ahorro, ya que parte del problema era precisamente alcanzar unos niveles de inversión y actividad que permitieran crecer en condiciones de equilibrio fiscal. Por otro lado, se hacía evidente que las percepciones de riesgo de los inversores podían cambiar ante un acontecimiento externo y fuera del control de los propios gobiernos afectados. Esto quería decir que, aun partiendo de políticas responsables y equilibradas, no se podía garantizar un crecimiento estable y duradero.

Por ello el optimismo inicial sobre los resultados inmediatos de la implantación del nuevo modelo se vio sustituido por una mayor atención al marco institucional y a las condiciones sociales para un crecimiento económico duradero a medio y largo plazo. En este contexto se difundió el uso de la expresión *reformas de segunda generación*, haciendo referencia a los cambios institucionales precisos para que el nuevo modelo —y la globalización de la

economía, como proyecto y como realidad en marcha— pudiera ofrecer resultados positivos para las diferentes economías nacionales, y en especial para lograr que la inversión fuera atractiva más allá de oportunidades coyunturales.

Entre estas reformas de segunda generación se incluirían las dirigidas a garantizar los bienes públicos necesarios para el desarrollo económico y social. Los informes del Banco Mundial, al menos desde 1991, podrían citarse como resúmenes de tareas y posibles políticas para su cumplimiento, y los de 1993, 1994 y 1998, en particular, se ocupaban de la salud, las infraestructuras, y la educación y el conocimiento. Aunque no se pretende en los informes del Banco que tales bienes públicos deban ser suministrados exclusivamente por el Estado, se subraya el papel que éste debe cumplir en determinadas áreas en las que la actuación espontánea de los mercados sería probablemente insuficiente.

Pero en el informe de 1997 (*El Estado en un mundo en transformación*) se planteaba además la reforma del Estado más allá de la visión más extendida durante las primeras reformas sobre la necesidad de reducir sus dimensiones y su presencia en la actividad económica. De hecho, se planteaba como principio la idea de que el Estado sólo debía plantearse aquellas tareas que estuviera en condiciones de abordar eficientemente, pero debía tratar de desarrollar las capacidades y recursos necesarios para afrontar todas aquellas en las que su actuación pudiera ser necesaria para contribuir a la meta del desarrollo.

Evidentemente, una parte fundamental de la reforma del Estado es la construcción de una administración pública eficiente y confiable, incluyendo la policía y —con cierta flexibilidad conceptual— la administración de justicia, en la línea que se apuntaba anteriormente: sin tal administración no cabe esperar una confianza duradera de los inversores. Pero otro aspecto igualmente crucial sería la creación de los recursos institucionales necesarios para el eficaz funcionamiento de los mercados, contra la singular creencia de que es posible liberalizar la economía sin a la vez regular su funcionamiento.

Es ampliamente conocida la frase de Adam Smith sobre la imparable tendencia de los empresarios a conspirar contra el interés público, apenas se les presenta la menor oportunidad, con el fin de maximizar sus ganancias. Sin embargo no siempre se sacan las oportunas conclusiones: la necesidad de una vigilancia y una regulación de los mercados para evitar no sólo la formación de monopolios sino un amplio conjunto de prácticas fraudulentas contra el interés tanto de los pequeños consumidores como de los propios inversores. Las

recientes experiencias de Enron, Andersen y Merrill Lynch, y la larga cadena posterior de escándalos contables y financieros, parecen demostrar la vigencia actual de las sospechas de Adam Smith, y que incluso marcos regulatorios tan elogiados como el existente en Estados Unidos pueden exigir una revisión frente a nuevos riesgos de engaño o de conspiración entre empresarios, auditores y consultores.

En este aspecto, sin embargo, es bastante evidente que la experiencia de liberalización de los mercados financieros, incluyendo la eliminación de casi toda traba a los movimientos internacionales de capital, se realizó a lo largo de los años ochenta partiendo de una ingenua fe en la solidez y la capacidad de los sistemas financieros locales para hacer un uso racional de las nuevas posibilidades de crédito. Desde la crisis de Tailandia en 1997 se sabe que esta fe era demasiado optimista, y que los sistemas financieros nacionales podían revelarse frágiles ante una estampida de capitales, tras haber seguido políticas irracionales de crédito a favor de empresas con las que existían vínculos personales o políticos de interés, dando así origen a una burbuja especulativa a consecuencia de una sobrevaloración de los activos fijos de éstas.

El diagnóstico ante la crisis asiática de 1997-98 fue condenatorio: se trataba de países en los que se practicaba un capitalismo de amiguetes (*crony capitalism*), y de aquí los males que la disponibilidad de crédito internacional había provocado. Hasta donde se sabe, sin embargo, los malos usos de Enron, Andersen o Merrill Lynch contra los intereses de los ahorradores e inversores no son fruto del intervencionismo del Estado o de una específica cultura nacional, sino de los incentivos y oportunidades ofrecidos por un rápido desarrollo del sector financiero frente al que el marco legal y la vigilancia de las autoridades reguladoras no han podido mantener el paso.

El problema es que, frente a la conciencia creciente sobre la fragilidad y los riesgos de mala calidad institucional de los sistemas financieros locales, no se ha desarrollado un consenso sobre la actuación a nivel internacional frente a las turbulencias financieras y sus efectos en las economías nacionales en desarrollo. El manejo por el Fondo Monetario Internacional de la crisis asiática dio origen a una amplia polémica, en la que, tras recibir el premio Nobel en 2001, las posiciones muy críticas del ex economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, han llegado a gozar de amplia popularidad (Stiglitz, 2000, 2002). Pero el debate se enmarca dentro del problema más amplio de las reformas de las instituciones de Bretton Woods, cuya

inadecuación a un mundo muy lejano del que las vio nacer resulta patente, para hacer posible una mayor estabilidad financiera global (Rogoff, 1999).

Pero a la dificultad de llegar a un acuerdo sobre qué funciones deberían asumir actualmente las instituciones financieras multinacionales se ha venido a sumar el cambio de administración en Washington, y la consiguiente renovación del equipo dirigente del Fondo, con lo que éste ha renunciado en principio a mantener su estrategia anterior de paquetes de salvamento mientras discute la posibilidad de asumir un futuro papel de administrador internacional de quiebras de gobiernos nacionales (Economist, 2002a y 2002b). Ante el lógico temor a repetir errores anteriores frente a una crisis como la argentina, el Fondo muestra ahora una llamativa preferencia por la pasividad, o cuando menos por la dilación, aunque Kenneth Rogoff, nuevo director de investigación, defiende la trayectoria anterior del organismo frente a las críticas de Stiglitz (Crooks, 2002).

La situación actual, en suma, es muy distinta al clima de optimismo que impulsó hace más de una década las propuestas de reforma del Estado. Por una parte se ha ido admitiendo que para que se produzca crecimiento estable deben realizarse reformas de segunda generación, sin las cuales no existirán las condiciones para atraer las inversiones necesarias, desde el necesario capital humano hasta el marco legal y regulatorio, administrativo y judicial, que posibilite un funcionamiento eficiente de los mercados. Estas tareas no se presentan ya como propuestas de fácil realización, en las que sólo cuenta la voluntad política, como se interpretaron a menudo las primeras reformas estructurales, sino que implican procesos de reforma que no pueden ser abordados normalmente, por su envergadura, en un solo período de gobierno, y que además exigen una cierta estabilidad política y presupuestaria para poder llevarse a término.

Pero a la vez se ha ido haciendo evidente que los mercados financieros globalizados pueden dar origen a turbulencias frente a las que son muy vulnerables las economías que llevaron a cabo la primera generación de reformas del Estado. Eso significa que no se puede asegurar la existencia de las condiciones de estabilidad necesarias para llevar a cabo las nuevas reformas y contar con el clima adecuado para atraer inversiones no coyunturales y lograr un crecimiento económico duradero. La receta del éxito ya no pasa sólo por reducir el papel y el peso del Estado, sino por construir un Estado distinto y eficiente, y la vulnerabilidad de las economías liberalizadas ante las turbulencias y los choques externos pone en peligro la realización de la nueva generación de reformas.

Lo que más puede inducir al pesimismo es que no puede preverse, en un horizonte razonable de tiempo, la aparición de esa nueva arquitectura financiera internacional capaz de evitar las turbulencias o al menos de limitar y contrapesar sus efectos. La actual desorientación del FMI sobre su papel presente y futuro refleja no sólo el actual predominio en Washington de ideas muy poco favorables a la expansión y el reforzamiento de los organismos multinacionales, sino también la conciencia creciente sobre las limitaciones y los costos de las actuaciones del Fondo ante crisis anteriores. El riesgo es que pueda cundir el ejemplo de Malaysia durante la crisis asiática, y que otros países puedan recurrir a controles unilaterales del movimiento de capitales ante el riesgo de una estampida de éstos. A falta de respuestas colectivas, no sería la primera vez que una proliferación de estrategias nacionales de tipo proteccionista pone fin a una fase histórica de liberalización y globalización de la economía mundial.

La desvalorización de la política democrática

La publicación del Latinobarómetro de 2001 supuso una fuerte llamada de atención sobre la salud de las instituciones democráticas en América Latina. Tras haber contado con un apoyo estable entre 1996 y 2000 (en torno al 60%), en 2001 el apoyo a la democracia se desplomaba en 12 puntos hasta el 48%. En respuesta a otra pregunta, aunque sólo aumentaba ligeramente el número de quienes preferirían “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario (del 17 al 19%), crecía especialmente (del 17 al 21%) la indiferencia hacia el tipo de régimen (“A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”). Para los autores del estudio, “esta caída del apoyo a la democracia como forma de gobierno ... se debe atribuir al deficiente desempeño económico del último año, que, a su vez, es una consecuencia de la crisis económica internacional” (Latinobarómetro, 2001).

Respecto al año anterior, en 2001 la satisfacción con la democracia —es decir, con los resultados de los gobiernos democráticos— caía también 12 puntos en promedio en la región, del 37 al 25%. A partir de ahí sería fácil concluir que los ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia (y deciden su apoyo a ésta) según la opinión que les merece la eficacia de los gobiernos democráticos para resolver los problemas sociales. Desde esta perspectiva, se trata de un problema de cultura política, de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa en general.

No es una mala hipótesis. La política latinoamericana está marcada por largas experiencias de clientelismo y populismo en las que el voto se ofrece a cambio de la expectativa de una ventaja material particularizada: ni la tradición clientelar ni la populista favorecen una visión de la democracia como elección de los mejores al servicio del interés general, y sí en cambio como un ejercicio de intercambio. En 1997 unos indígenas mexicanos denunciaron al partido gobernante (en unas elecciones locales) por fraude electoral, porque nunca les habían llegado los materiales de construcción ofrecidos a cambio de su voto. Aunque quizá con una menor ingenuidad, la misma visión puede estar latente en un gran número de electores de la región.

Pero las explicaciones en términos de actitudes culturales no son realmente convincentes si no se puede dar cuenta de las razones de su mantenimiento. ¿Por qué, en medio de cambios tan extensos y profundos como los que están viviendo las sociedades latinoamericanas, debería permanecer sin cambios una visión puramente instrumental de la democracia como intercambio de votos por resultados económicos? ¿En qué medida se diferenciaría esa actitud de la de los electores de los países avanzados cuando castigan a un gobierno por los malos resultados económicos?

La clave podría ser la (falta de) confianza hacia los gobernantes. En 2001 quienes confiaban en el presidente eran en promedio un 30% de los ciudadanos, 8 o 9 puntos menos que en los cinco años anteriores. Esa caída es mucho menos pronunciada en lo que se refiere al Congreso y a los partidos políticos, si exceptuamos los datos de 1997, año en el que el crecimiento económico fue más alto (tras el despegue de 1996): la confianza en el Congreso pasa del 27% en 1996 al 24% en 2001; la confianza en los partidos del 20 al 19.

¿Por qué? Una posible pista la ofrece la creciente personalización de la política en la región, en un sentido tan marcado que ha llevado a observadores demasiado impulsivos a hablar de un renacimiento del caudillismo. Si la política se centra en la persona del presidente, puede que su caída en la confianza pública ante unos malos resultados sea mayor que la de aquellas instituciones que, como los Parlamentos o los partidos, sólo ocupan un segundo plano en la imaginación popular. Ahora bien, eso debe significar también que se ha confiado previamente más en ellos —los máximos gobernantes— y que ésa es precisamente la razón de su significativa caída. La clave podría ser entonces no sólo una concepción puramente instrumental del voto, heredada del clientelismo o el populismo, sino también una concepción delegativa de la democracia, según la cual ésta es un plebiscito para la elección de un

presidente en el que se ponen las máximas expectativas (O'Donnell, 1992). Y si los resultados del presidente no son satisfactorios, el apoyo a la democracia se derrumba.

A la hora de buscar explicaciones más precisas chocamos con la falta de series homogéneas que nos permitan conocer la evolución de la confianza política antes de 1996. Pero sabemos que algunos presidentes que encarnan la primera generación de reformas alcanzaron cotas de aprobación del 60% (Menem después del plan Cavallo, a finales de 1991, o Fujimori tras el autogolpe de 1992), e incluso del 75-80% (Salinas en 1993). Curiosamente, los factores que en cada caso llevan a los ciudadanos a valorar como positivos los resultados económicos no son los mismos: en México cuenta sobre todo el empleo, mientras en Argentina el factor de más peso es la estabilidad monetaria, pero en todos los casos cabe hablar de un factor *político* de especial peso: los gobernantes aseguran el orden, ofrecen previsibilidad (Echegaray, 1996; Stokes, comp., 2001).

Podemos entonces plantearnos una explicación alternativa a la tradición instrumental del voto en América Latina. En primer lugar, la crisis de la deuda habría hecho surgir en la región una fuerte demanda de orden, especialmente en aquellos países en que la crisis se había traducido en grave inestabilidad monetaria (hiperinflación) o alto crecimiento del desempleo. Después, la tendencia (general) a la personalización de la política, en el contexto de regímenes presidencialistas, habría traducido esa demanda de orden en un voto delegativo a los presidentes reformadores, en los que se deposita una fe incondicionada (muy poco racional) para superar la crisis aunque sea al precio de reformas profundas y de alto costo inmediato.

Este planteamiento no implica que la tradición clientelar o populista carezca de peso, pero sí permite prescindir de ella como principal factor explicativo de la peligrosa caída del apoyo a la democracia ante los malos resultados económicos de los gobiernos. La raíz del problema no estaría necesariamente en el peso de la tradición política, sino más bien en la excepcionalidad de la situación creada por la crisis de la deuda, que no permite a los electores decidir su voto en términos racionales, porque las consecuencias de las propuestas políticas han dejado de ser predecibles. Puede que los electores tradicionales estén desconcertados al dejar de funcionar el intercambio clientelar, pero tampoco los electores *modernos* pueden prever ya los efectos de su voto a los distintos candidatos, prever las consecuencias de las propuestas de cada uno de ellos. No es extraño que en esa situación, la victoria electoral pueda corresponder a

candidatos que no tienen un programa concreto, que presentan propuestas contradictorias o demagógicas.

¿Qué diferencia esa situación respecto a la existente en las democracias europeas? Ante todo, como ya se ha dicho, la excepcionalidad. Sólo en Gran Bretaña a finales de los años setenta se había dado una percepción de crisis tan aguda, de desorden tan total, a partir del *invierno del descontento*. En otro orden de cosas se podría hablar de un sentimiento de alto riesgo político en España en 1981, tras el intento de golpe de Estado del 23 de febrero, lo que quizá habría conducido a la abrumadora victoria electoral del PSOE y Felipe González al año siguiente. Pero aunque en ambos países esos sentimientos de crisis expliquen la formación de liderazgos muy fuertes —no sólo por la personalidad de los elegidos, sino también por las expectativas puestas por los electores en ellos—, la naturaleza parlamentaria de los regímenes europeos facilita la distinción entre los máximos gobernantes y el sistema democrático.

Supongamos que en los demás aspectos la desconfianza hacia la política en América Latina es parte de un fenómeno general sobre cuyas raíces no existe consenso. La trivialización de la información política por los medios audiovisuales no parece una buena explicación, ya que quienes siguen esa información suelen mostrar también superiores índices de lectura y de información política (Newton, 1999; Norris, 2000). Es posible, en cambio, que el auge de los medios sea una de las explicaciones de la menor relevancia de los partidos políticos, junto con el desdibujamiento de los perfiles de éstos —y del conjunto de las identidades sociales— con la generalización del acceso a la educación y las transformaciones económicas y urbanas de las últimas décadas, que hacen imposible el *encapsulamiento organizativo* de los primeros partidos de masas.

Pero no es improbable que la raíz última de la desconfianza hacia la política sea la extendida percepción, equivocada o no, de que los gobiernos nacionales no controlan ya las claves de la situación económica en sus países, aunque puedan ser culpables del deterioro de ésta cuando cometen graves errores en sus decisiones. La pretensión por los dirigentes políticos —sobre todo en momentos electorales— de la importancia central de su papel y de sus decisiones entraría en contradicción con esa percepción, y conduciría a una creciente reducción de su credibilidad, mientras que la introducción de respuestas satisfactorias a los problemas más inmediatos se vería a menudo limitada por la necesidad de ajustarse a un entorno económico internacional altamente inestable y competitivo, reforzando así la percepción sobre los límites

de los gobiernos nacionales, o no podría compensar la frustración de los electores ante los resultados insatisfactorios en problemas centrales como el ingreso o el desempleo.

Parece evidente, en cualquier caso, que las dimensiones de este problema son más graves en América Latina. Esto nos lleva a lo que puede ser la cuestión central: las reformas del Estado en América Latina, tras los traumáticos efectos de la crisis de la deuda, han sido procesos de una profundidad sólo comparable a los cambios en la antigua Unión Soviética y los países del Centro y del Este de Europa. Pero en este segundo grupo de países no existía una tradición de política democrática y de un sistema de partidos realmente competitivo desde hacía 44 años —en los casos de Europa central y oriental— o desde hacía 74, suponiendo que antes de 1917 se pueda hablar de competencia democrática más allá del efímero experimento traído por la revolución hasta la disolución de la Asamblea Constituyente.

Esta diferencia puede ser más importante de lo que parece: en los antiguos países comunistas los costes de la economía de mercado, o los resultados decepcionantes de un gobierno, no son imputables a actores preexistentes, sino a actores de nueva formación. Los partidos políticos, en este sentido, no pueden defraudar una confianza previa, y además se han presentado, desde el mismo momento de la transición a la democracia, como defensores de las reformas promercado, aunque sea con propuestas de cortes muy distintos.

La situación en América Latina es muy distinta: en los principales países existen partidos con historia e identidad bien definidas, aunque los niveles de institucionalización y volatilidad muestren variaciones importantes en la región (Mainwaring y Scully, comp., 1995). En los países en los que las reformas estructurales significan cambios más profundos (Argentina, Bolivia, México y Perú), los gobiernos que las llevan a cabo representan a partidos que se han venido identificando fuertemente con el modelo anterior de proteccionismo e intervención del Estado (Argentina, Bolivia y México), o, en el caso peruano, que se han formado tras la crisis del sistema de partidos anterior, incapaz de ofrecer una alternativa a la nueva situación creada por la crisis de la deuda.

La excepción es el caso chileno, ya que los partidos democráticos heredan el nuevo modelo de las drásticas reformas introducidas por el régimen militar, profundizadas tras el colapso y la intervención del sistema financiero en 1982-1984. También se podría considerar anómalo el caso brasileño, en el doble sentido de que las reformas se introducen de forma gradual, y en una secuencia mucho menos traumática, tras el éxito del Plan Real. Pero lo que interesa más

subrayar es que las reformas se introducen en medio de una grave crisis social, marcada por la hiperinflación en Argentina, Bolivia y Perú, y sólo en México el gobierno posee los recursos (corporativos y autoritarios) para imponer las reformas.

Aunque los gobiernos enfrentan indudablemente resistencias para llevar a cabo las reformas, su introducción es percibida socialmente como el restablecimiento de un orden, frente al caos social producido por la hiperinflación, y en este sentido pasan a constituir un nuevo sentido común compartido por la mayor parte de la sociedad. Esto supone un drástico cambio en las preferencias sociales tras décadas de vigencia del modelo de desarrollo de la posguerra, y ese cambio implica un gran capital de confianza para los gobernantes reformistas. La reelección de Menem y Fujimori ejemplifica ese acto de fe: los electores no sólo aceptan que se les haya cambiado radicalmente el modelo de economía y de sociedad, sino que desean que sigan al frente del gobierno quienes han operado esa cirugía mayor.

Se trata de personas, líderes, no de partidos. En el caso de Fujimori es obvio que en 1990 se le había votado porque los partidos tradicionales no resultaban creíbles. Pero en el de Menem se le había votado como candidato del peronismo tradicional (derrotando en la elección interna al candidato del peronismo renovado), y ha introducido una política completamente ajena a la tradición peronista. Ese giro va a provocar crisis y escisiones del justicialismo, que confluyen en buena medida en la formación del Frente Grande, pero aun así Menem es reelegido en 1995 con el voto de la mayor parte de los votantes peronistas tradicionales y un considerable apoyo de electores no peronistas de clase media. Ha logrado que las preferencias anteriores no cuenten frente a su éxito en restablecer el orden social.

Ese orden está ligado a una expectativa: la de que el nuevo modelo va a conducir a una nueva y duradera fase de crecimiento económico, en la que la economía de mercado será capaz de satisfacer las necesidades sociales a las que antes debía dar respuesta el Estado, directamente o mediante su intervención. Los costes de la transición resultan aceptables porque se ven o se van a ver compensados por el crecimiento, por una renovada prosperidad. Los gobernantes reformadores han logrado convencer a los ciudadanos de que ya no es posible conservar los aspectos positivos del modelo anterior, de que éstos son puramente ilusorios en medio de la crisis económica, mientras que el nuevo modelo superará con sus ventajas todo lo que se pierde con la quiebra de aquél.

Ese convencimiento es el doble resultado de un discurso nuevo, que identifica las reformas con una promesa de prosperidad en vez de verlas como la solución temporal a los problemas heredados, y de una situación insostenible, creada por la hiperinflación y por el desorden que ésta conlleva. Las reformas dejan de verse como un riesgo de pérdidas, ya que tales pérdidas se ven como irreversibles, y los electores están dispuestos a correr riesgos para alcanzar unas nuevas ganancias aparejadas al modelo promercado: discurso de los líderes reformistas y la realidad de la crisis se combinan para producir un cambio en las preferencias de los electores. Siendo ya las pérdidas una certeza y no un riesgo, la aversión al riesgo de pérdidas deja de ser el factor de más peso, y los electores están dispuestos a arriesgarse ante la posibilidad de las ganancias (Quattrone y Tversky, 1988).

Frustración, retraimiento y agresividad

El problema surge cuando tras unos años de prosperidad reaparece la crisis y los avances se ven nuevamente en peligro. Abandonadas las preferencias iniciales, y decepcionadas ahora las expectativas depositadas en el modelo de mercado, los electores entran en la lógica de la frustración (Eckstein, 1991; Maier, 1949). Esta lógica, que Maier ejemplifica a partir de sus experimentos de laboratorio, surge de la imposibilidad de aplicar estrategias racionales para la persecución de los propios intereses: si las reglas del modelo anterior ya no están vigentes, pero las del nuevo modelo no garantizan tampoco resultados satisfactorios, se produce lo que Durkheim llamó “anomía de depresión”, y sólo cabe el *retraimiento* (Merton, 1968: 268).

Retraimiento ante la política democrática: se desvaloriza radicalmente su funcionamiento y se ponen en cuestión los mecanismos de representación. Independientemente de las limitaciones reales que puedan mostrar los partidos, los cargos y representantes electos, se convierten en el chivo expiatorio de las frustraciones sociales, y casi el único consenso social se produce en torno a la necesidad de castigarlos como corruptos e ineficaces, a la idea de que todos deben irse, de que es necesario cambiar a toda clase política. De la Venezuela de Chávez al colapso económico y político en Argentina se repite la misma historia: la frustración se traduce en una extensa agresividad contra los políticos y la política.

El caso venezolano es sin duda singular. Caldera llega al gobierno, tras el colapso político de Acción Democrática, con la propuesta de una alternativa económica al ajuste y las reformas

que había tratado de introducir Carlos Andrés Pérez, en una sociedad que esperaba de él una política muy distinta y no tenía conciencia de estar en medio de una grave crisis económica. Pero tras una etapa inicial de heterodoxia también Caldera se ve obligado a adoptar políticas de ajuste y reforma estructural, provocando la frustración que conduce al ascenso electoral de Chávez. En este sentido, no es la frustración ante los resultados de las reformas, sino ante la recurrencia de las políticas de ajuste por parte de gobernantes de los que se espera otra cosa, lo que desencadena la agresividad contra la clase política.

La secuencia que se pretende subrayar aquí es muy distinta, aunque conduzca al mismo final político: las reformas se llevan a cabo, convenciendo a los electores de que se trata del paso a una nueva fase de desarrollo libre de las limitaciones y crisis que habían marcado las fases finales del modelo anterior, a comienzos de los años ochenta. Pero cuando las turbulencias o los choques externos interrumpen a partir de 1997 el crecimiento económico, los ciudadanos no sólo ven decepcionadas sus expectativas, sino que sienten que deben encarar los costos de la crisis renovada en una situación de mayor debilidad: sin estabilidad laboral, sin protección del Estado, a menudo sin un sistema público de pensiones que les garantice el retiro, y en una situación en la que el mercado es ya el suministrador de muchos de los bienes públicos más esenciales.

Rodrik (2001) analiza los aspectos en los que el nuevo modelo aumenta la vulnerabilidad del ingreso familiar y por tanto la estabilidad económica de los hogares. Pero un aspecto nuevo de esa vulnerabilidad es el hecho de que bienes públicos que antes proporcionaba el Estado de forma gratuita o a precios fuertemente subsidiados ahora sólo pueden obtenerse a precios de mercado. La desaparición de esa forma de salario indirecto significa que una caída de los ingresos monetarios puede tener repercusiones mucho más graves sobre el futuro de quienes se ven afectados por la crisis, personas y familias, pues puede significar la imposibilidad de acceso a la sanidad o a la educación. Así se generaliza, ante una crisis económica, una fuerte incertidumbre que afecta especialmente a las clases medias y a aquellos sectores de la clase trabajadora del sector formal de la economía que tenían acceso a esos bienes públicos.

La reforma del Estado en América Latina era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los años ochenta. Pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas, en parte por la debilidad estructural de las administraciones, en parte por la presión de la situación económica, y en parte por decisión o estrategia de los gobernantes, ha conducido a modelos

de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos).

Hay ciertamente excepciones, pero el clima general que se ha creado, cuando se cumplen ya 20 años de la crisis de la deuda, es que el mercado no ha sido capaz de cumplir sus promesas de prosperidad, que el futuro está en peligro, y que la clase política que abandonó el modelo anterior e impulsó las reformas ha dejado a los ciudadanos solos frente a la adversidad y sólo se preocupa de su propio bienestar, a costa a menudo de la apropiación de recursos públicos. El crecimiento de la desconfianza hacia las privatizaciones y sus resultados podría ser el más claro reflejo de que el retraimiento ante la participación democrática va aparejado con la idea de que el modelo de mercado ha frustrado las expectativas puestas en él.

La crisis de 2001 puede ciertamente marcar solamente una situación coyuntural, tras la que sería posible restablecer el crecimiento y avanzar en las reformas de segunda generación, con lo que el modelo de mercado podría llegar a ofrecer más seguridad y reducir la incertidumbre que hoy crea la crisis. Pero las elecciones bolivianas y brasileñas de este año, y las argentinas del próximo, muestran un cambio importante del clima político, no tanto por el alineamiento de los electores —existen claras líneas de continuidad en este aspecto— como por las ideas y demandas que se han manejado y se manejan en ellas. Es posible que el modelo de mercado se mantenga, pero no lo hará sin cambios sustanciales respecto a lo que fueron sus optimistas formulaciones de comienzos de los noventa.

Polanyi (1944) escribió que la utopía de un mercado autorregulado era incompatible con las bases humanas y naturales de la sociedad, pero que al intentar restaurar o proteger esas bases la sociedad del podía interferir con el funcionamiento del mercado y quebrar la lógica de la industria, poniendo así también en peligro su propia existencia. Él entendía que se trataba de movimientos cíclicos, pero, escribiendo en plena guerra mundial, y tras la oleada de autoritarismo que había inundado Europa en los años treinta, su tono era amargo y más bien catastrofista: “La civilización del siglo XIX ha colapsado”. La crisis de 2001 ha causado el descrédito del modelo de mercado en el que se pusieron —por necesidad o por convencimiento— unas expectativas desmesuradas a comienzos de los noventa. El problema

ahora es evitar que esa insatisfacción provoque nuevos problemas en vez de encauzarse para resolver los existentes.

Referencias

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Washington: Banco Mundial.
- Crooks, E. (2002), "Top economists engage in war of words", *Financial Times*, 2 de julio.
- Crozier, M.J., Huntington, S.P., y Watanuki, J. (1975), *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: New York University Press.
- Echegaray, F. (1996), "¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994", *Desarrollo Económico* **36** (142): 603-619.
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K.R. Monroe, comp., *The economic approach to politics: a critical reassessment of rational action*, 74-93, Nueva York: HarperCollins.
- Economist (2002a), "When nations go bankrupt", *The Economist Global Agenda*, 4 de abril.
- Economist (2002b), "Calling the wrong shots", *The Economist Global Agenda*, 9 de julio.
- Latinobarómetro (2001), "Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2001", Santiago: Latinobarómetro.
- Madrid, R.L. (2002), "The politics and economics of pension privatization in Latin America", *Latin American Research Review* **37** (2): 159-182.
- Maier, N. (1949), *Frustration: the study of behavior without a goal*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 1961.
- Mainwaring, S., y Scully, T.R., comps. (1995), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Merton, R.K. (1968), *Teoría y estructura sociales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980 [*Social theory and social structure*, 1ª ed., Nueva York: Free Press, 1949].
- Newton, K. (1999), "Mass media effects: mobilization or media malaise?", *British Journal of Political Science* **29**: 577-599.
- Norris, P., comp. (1999), *Critical citizens: global support for democratic government*, Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, P. (2000), *A virtuous circle: political communications in postindustrial societies*, Nueva York: Cambridge University Press.

- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997 [*Cuadernos del CLAEH* **61**: 5-20].
- Pharr, S.J., y Putnam, R.D., comps. (2000), *Dissaffected democracies: what is troubling the Trilateral countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1944), *The great transformation*, Boston: Beacon Press, 1957 [*La gran transformación*, Madrid: La Piqueta, 1990].
- Quattrone, G.A., y Tversky, A. (1988), "Contrasting rational and psychological analyses of political choice", *American Political Science Review* **82**: 719-736.
- Quinn, D.P., y Woolley, J.T. (2001), "Democracy and national economic performance: the preference for stability", *American Journal of Political Science* **45**: 634-657.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* **73**: 7-31.
- Rogoff, K. (1999), "International institutions for reducing global financial instability", *Journal of Economic Perspectives* **13** (4): 21-42.
- Stiglitz, J.E. (2000), "The insider: what I learned at the world economic crisis", *New Republic*, 17 de abril.
- Stiglitz, J.E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid: Taurus, 2002 [*Globalisation and its discontents*, Nueva York: Norton].
- Stokes, S.C., comp. (2001), *Public support for market reforms in new democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.