

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 03-02

Frustración de los electores y crisis de la democracia

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

Intervención en el Seminario del IFE **Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana**, México, 18-20 de febrero de 2003.

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).

Frustración de los electores y crisis de la democracia

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
(CSIC, Madrid)

Durante la década de los ochenta, a la vez que se extendían por América Latina los procesos de retorno a la democracia, la crisis de la deuda impuso primero planes de ajuste económico y después reformas estructurales, que no sólo supusieron un profundo cambio en el modelo de crecimiento sino que conllevaron altos costos sociales. Por ello se hizo común la idea de que el mayor riesgo para la democracia renacida venía del aumento de la pobreza y la desigualdad en la región. Si se esperaba de la democracia una mejora de las condiciones sociales, y por el contrario sus primeros años venían acompañados de un fuerte deterioro de los niveles de vida, sería lógico temer un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones de la democracia.

Este planteamiento pesimista ignoraba dos factores fundamentales. El primero era el rechazo social a las alternativas autoritarias, a consecuencia del fracaso de los regímenes militares en el terreno económico y social —con excepción de Chile después de 1984—, y sobre todo, en muchos casos, por el recuerdo reciente de sus criminales actuaciones contra los derechos más elementales a la vida y a la integridad. El segundo era la ausencia de redes de movilización y resistencia frente a los costes sociales de las reformas, ya que las organizaciones tradicionales no eran capaces tampoco de defender los niveles de vida de sus representados en medio de la crisis estructural del modelo sustitutivo de importaciones. Ante el fracaso —o la derrota— de la acción colectiva, se impuso una dinámica de *sálvese quien pueda*.

A mediados de la década de los 90 se podía considerar que la democracia estaba en vías de consolidación en la mayor parte de los países de la región, y, tras las elecciones de 1997, que en México, el más peculiar y duradero de los regímenes autoritarios, existían ya elecciones fiables y transparentes, por lo que la alternancia en la presidencia dependería en 2000 tan sólo de la voluntad de los electores. En este sentido había bastantes razones para lo que podríamos llamar el optimismo democrático. Y por otro lado los procesos de reforma estructural habían avanzado mucho en gran parte de América Latina, desmintiendo la opinión, también un tanto

extendida, sobre la necesidad de regímenes autoritarios para realizar cambios económicos que implicaran ciertos costes sociales.

Sin embargo, las reformas estructurales habían sido en ciertos casos muy significativos, como Perú y Argentina, obra de gobiernos bastante peculiares, lo que Guillermo O'Donnell (1992) llamó *democracias delegativas*. En efecto, en estos casos los gobernantes tendían a prescindir de los mecanismos de control democrático, llegando Fujimori a disolver el Parlamento para dotarse después de una Constitución a su mayor conveniencia. Sin embargo, su mandato sería revalidado en las urnas, con lo que estos regímenes se asemejaban más a un presidencialismo plebiscitado que a una clásica democracia liberal.

Lo que resultaba aún más llamativo es que ambos gobernantes habían sido elegidos por ser la alternativa a candidatos que se proponían explícitamente realizar un programa de reformas estructurales —el radical Eduardo Angeloz en Argentina y Mario Vargas Llosa en Perú—, y, una vez elegidos, habían aplicado de forma bastante consecuente un programa neoliberal de reformas. Por decirlo así, habían incumplido claramente el mandato popular, y sin embargo, como se acaba de subrayar, habían sido reelegidos democráticamente en 1995. Una posible explicación ha sido ofrecida por Stokes (2001): los electores reconocían a posteriori sentirse representados por estos gobiernos, pues, aunque no habían hecho lo que habían prometido, o al menos lo que los electores entendían que habían prometido, sí habían realizado una política favorable al interés general.

Este razonamiento, sin embargo, presenta dos problemas importantes. El primero es que con él se justificarían los muy discutibles procedimientos empleados por Menem y Fujimori para asegurar la realización de sus políticas, que en el primer caso incluyeron la manipulación del poder judicial y de la Corte Suprema en particular, y en el segundo la corrupción sistemática de las instituciones, como se hizo evidente tras la difusión de los videos en los que el asesor presidencial Vladimiro Montesinos dejaba detallada constancia de sus actos de cohecho. En la medida en que tales hechos pudieran haber sido necesarios para realizar una política que beneficiaba a los ciudadanos, los ciudadanos podían condonarlos con su voto, o al menos no darse por enterados de las informaciones que daban cuenta de ellos.

El segundo problema se desprende del anterior, y se refiere a que el único criterio a la hora de valorar a los gobernantes serían los resultados (económicos) que éstos pudieran ofrecer. En un sentido esto significaba aceptar su manipulación de las instituciones y ciertos gestos de

megalomanía o frivolidad. Pero en otro, significaba que si la economía se estancaba o caía ya no habría ninguna razón para confiar en los gobernantes, y que estas figuras tan populares y respaldadas se convertirían de la noche a la mañana en personajes execrados, a los que sólo se recordaría por su corrupción y sus aspectos más negativos.

El riesgo que se plantea es obvio: si el principal rasgo democrático de un gobierno es su convalidación periódica en las urnas, aunque el régimen prescinda de los mecanismos representativos y de control, bien puede suceder que, una vez que los gobernantes pierden la confianza social, unos electores que no han considerado hasta ese momento importantes las instituciones democráticas, pasen a perder también la fe en la democracia como forma de gobierno. O, dicho de otra forma: si para los electores la democracia es tan sólo elegir a un presidente que ofrezca buenos resultados, cuando los resultados sean malos no sólo perderán apoyo los presidentes, sino también la misma democracia.

Como es bien sabido, una sucesión de choques financieros externos —la crisis asiática de 1997, la moratoria rusa de 1998 y la devaluación brasileña de 1999— condujeron a una nueva fase de estancamiento a las economías latinoamericanas a finales del siglo pasado. Tras una recuperación en 2000, la caída de los mercados en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, la desaparición de la financiación externa, y la reducción de la inversión extranjera directa se sumaron para provocar un fuerte declive en las economías de la región en 2001.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	<u>Tasas anuales de variación</u>								
Producto interno bruto	3,3	5,2	1,1	3,7	5,2	2,3	0,5	3,9	0,4
PIB por habitante	1,6	3,4	-0,5	2,1	3,5	0,7	-1,1	2,3	-1,1
	<u>Porcentajes del total</u>								
Desempleo urbano abierto	6,6	6,6	7,5	8,0	7,6	8,1	8,9	8,4	8,4

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*.

Esa caída se agrava en 2002 con los efectos de la bancarrota argentina, la presión de los mercados sobre Brasil a causa del ascenso electoral del ya presidente Lula da Silva, y más aún con la crisis venezolana en el último trimestre del año. Las estimaciones sobre el balance

global de 2002 oscilan entre el $-0,5\%$ de la CEPAL y el $-1,1\%$ del Banco Mundial, con cifras por encima del 9% para el desempleo abierto, superando por tanto incluso el nivel de la *década perdida* de los años ochenta. Con el nuevo estancamiento se han perdido los avances de los primeros años noventa, y las cifras de pobreza se han disparado hasta el 44% , con un 20% de personas en situaciones de extrema pobreza.

No es extraño, desde esta perspectiva, que tras el repunte económico que supuso el año 2000 se desplomaran los índices de apoyo y confianza en la democracia y sus instituciones. Según el Latinobarómetro, tras haber oscilado de forma estable entre 1996 y 2000 en torno al 60% , el apoyo a la democracia cayó en 2001 hasta el 48% . En respuesta a otra pregunta, aunque sólo aumentaban ligeramente (del 17 al 19%) quienes “en algunas circunstancias” podrían preferir un gobierno autoritario, crecía de forma significativa (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”). La satisfacción con la democracia —es decir, con los resultados de los gobiernos democráticos— caía también en 2001 en 12 puntos respecto al año anterior, en el promedio del conjunto de la región, del 37 al 25% (Latinobarómetro, 2001; Economist, 2001).

A partir de ahí sería fácil concluir que los ciudadanos latinoamericanos efectivamente 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 y económicos. En la medida en que los gobiernos de la región funcionaban sobre la base de una concepción delegativa de la democracia, el fin del crecimiento económico habría venido a significar no sólo el descrédito de los gobernantes sino también una caída del apoyo al sistema democrático. Mientras que en otras regiones del mundo el apoyo a la democracia es relativamente independiente de lo que los ciudadanos piensan sobre la eficacia de sus gobernantes, en América Latina existiría una estrecha relación entre ambas variables.

Los datos de 2002, sin embargo, complican esta visión relativamente simple. En un año marcado por la suspensión de pagos y la crisis política argentina, y en general por un sombrío horizonte económico para la mayor parte de la región, paradójicamente parece haberse producido una subida en la valoración de la democracia, incluso de la satisfacción con su funcionamiento (27%). El apoyo a la democracia sube del 48 al 56% , la preferencia en algunas circunstancias por un régimen autoritario cae del 19 al 15% , y la indiferencia del 21

al 18%. Una de las causas de esta paradoja es que el agravamiento de la polarización política en Venezuela se ha traducido en una enfática afirmación democrática por parte tanto de los chavistas como de la oposición, pero en el caso de Argentina parece evidente que la propia gravedad de la crisis ha llevado a los ciudadanos a una mejor distinción entre la valoración del gobierno y la valoración de la democracia.

Sin embargo, las instituciones de la democracia no parecen haber podido evitar un continuo desgaste de su imagen, ya inicialmente muy mala: la confianza en los partidos políticos, por ejemplo, que era sólo del 28% en 1997, cae al 14% en 2002; la confianza en los gobiernos y los presidentes, del 39 al 25% (Economist, 2002a; Latinobarómetro, 2002). No contamos con series homogéneas que nos permitan conocer la evolución del apoyo a la democracia y la valoración de los gobernantes en la región antes de 1996. Pero al menos 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).

Esto sugiere un cuadro en el que los gobernantes han sido creíbles precisamente cuando era la lógica delegativa la que se imponía —frente a la lógica de la representación y del control de la acción de gobierno— en las democracias de algunos países de la región. Y la quiebra de los regímenes de democracia delegativa arrastraría no sólo a éstos sino también, en un primer momento, a la confianza en el propio régimen democrático. Se nos plantearían entonces dos cuestiones. La primera se refiere a las causas que explican el fenómeno de la democracia delegativa. La segunda a sus consecuencias: ¿qué herencia dejan en la sociedad los gobiernos que se han apoyado en una concepción delegativa de la democracia? Cuando una nueva crisis económica acaba con la popularidad de los gobernantes plebiscitarios, ¿cabe esperar, como sugieren los datos del Latinobarómetro de 2002, que se produzca una valoración distinta de la democracia?

A la hora de responder la primera pregunta, la tentación más simple es buscar el origen de las democracias delegativas en una tradición histórica de clientelismo y caudillismo —herencia de la Colonia y sus secuelas de fragmentación y desigualdad social— y en las tendencias de la política moderna a la personalización, que fácilmente se puede traducir en mayor relevancia de los gobernantes sobre sus partidos y sobre las propias instituciones democráticas. Si a esto se unen las peculiares instituciones del presidencialismo, que conllevan la tentación para el

Ejecutivo de saltar por encima de los poderes y controles del Legislativo, el peso cultural del pasado y las realidades de la sociedad moderna se habrían conjugado para dar a luz esa forma peculiar de régimen que llamamos democracias delegativas.

Podemos plantearnos sin embargo una hipótesis alternativa para entender la situación y la evolución previsible de la democracia en América Latina, una hipótesis que se relacionaría más con la trayectoria de la región en los últimos veinte años que con su trayectoria anterior. En primer lugar, la crisis de la deuda habría hecho surgir en la región una fuerte demanda de orden, de restablecimiento de la previsibilidad, especialmente en aquellos países en los que la crisis se había traducido en una grave inestabilidad monetaria —los casos ejemplares de democracia delegativa se han dado en países con hiperinflación— o un alto crecimiento del desempleo. En una situación de alta incertidumbre, lo primero que los electores reclaman a los gobernantes es la definición de unas reglas de juego estables, que les permitan planear su futuro.

Después, la tendencia a la personalización de la política —inevitable a causa del auge de los medios audiovisuales (Paramio, 2000)—, en el contexto de instituciones presidencialistas, habría traducido esa demanda de orden en un apoyo delegativo a los presidentes elegidos en esas circunstancias de grave crisis, en los que se deposita una fe incondicionada (muy poco racional) para superarla, aunque sea al precio de reformas profundas y de alto costo inmediato o de un tratamiento muy discutible de las propias instituciones democráticas. Aceptar este planteamiento no implica que la tradición clientelar o populista de América Latina no tenga peso, tanto a la hora de explicar la delegación en las figuras carismáticas (caudillistas) de los presidentes, como a la de dar cuenta de la exclusiva valoración de la democracia por los resultados. Pero la raíz del problema estaría 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, desde el momento en que las consecuencias de las propuestas políticas han dejado de ser predecibles.

En efecto, la crisis de la deuda no sólo significó graves problemas económicos, sino el final de las reglas de juego sobre las que habían descansado las sociedades y las economías de la región. Fue el mal funcionamiento de esas reglas —las consecuencias indeseadas y perversas de seguir ateniéndose a ellas— lo que finalmente impulsó a casi todos los gobernantes de la región a aceptar las nuevas reglas simbolizadas en el Consenso de Washington (Williamson,

1990). A efectos del presente análisis no importa si estas nuevas reglas vinieron impuestas desde fuera, a través de los cambios en la política de los países desarrollados, ni si el propio modelo económico de la posguerra, con la industrialización sustitutiva de importaciones, había alcanzado en todo caso sus propios límites.

Lo que cuenta es que los actores sociales, económicos y políticos se vieron obligados a tratar de modificar sus estrategias para adaptarse a un nuevo contexto. Puede por tanto que los electores tradicionales se sintieran desconcertados ante los cambios en el funcionamiento del intercambio clientelar, pero tampoco los electores *modernos* podían 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 pudiera corresponder a los candidatos que no presentaban un programa concreto, sino propuestas contradictorias o más bien demagógicas con las que sólo pretendían ganar la confianza de los electores. Pues éstos no buscaban tanto promesas creíbles como señales de proximidad y confianza por parte de los candidatos.

Ahora bien: lo que estamos viviendo desde el nuevo estancamiento de 2001 es una etapa de imprevisibilidad. Los electores que llegaron a confiar en que las reformas estructurales, a un alto precio, habrían el camino a un desarrollo sostenido y estable, sienten ahora que esas promesas no se han cumplido y no se van a cumplir. Esto es lo que podemos definir como un sentimiento de *frustración*, y el argumento central que se pretende desarrollar aquí es que esa frustración —patente ya en Venezuela en 1998, y latente en México desde 1995, aunque la alternancia de 2000 haya pospuesto sus efectos— puede hacer crecientemente imprevisibles tanto los procesos democráticos de selección de gobernantes como el propio mantenimiento de la gobernación democrática, y que en este sentido es un factor de crisis de la democracia.

Conviene subrayar lo que diferencia la frustración del simple malestar ante la mala marcha de la economía, que motivaría el castigo electoral al gobierno según la lógica clásica del voto económico, es decir, decidiendo el voto a partir de una evaluación negativa de la actuación pasada del gobierno en esta materia (Fiorina, 1978, Lewis-Beck, 1988). Para que esta lógica sea aplicable no sólo es necesario que existan opciones partidarias alternativas en las que se pueda confiar como posible gobierno capaz de obtener mejores resultados. Para poder hablar de voto económico es necesario además que los ciudadanos tengan el sentimiento de que las reglas de juego de la economía no están en cuestión, y de que sólo se trata de elegir

estrategias de juego y un equipo capaz de aplicarlas con competencia. Si se decide castigar al gobierno es para que se forme otro que aplique una estrategia distinta, y lo haga de forma competente.

Pero en América Latina durante los últimos veinte años se ha producido un cambio radical en las reglas de juego: los programas de reformas estructurales implicaban la aceptación de un nuevo modelo económico en el que el Estado ya no garantizaba protección frente a gran parte de los avatares del mercado, pero en el que a cambio los ciudadanos habían sido persuadidos de que el crecimiento económico sería mayor y más estable. El problema, como ya se ha dicho, es que esas promesas han dejado de cumplirse, y en años sucesivos los perdedores de las nuevas crisis económicas —por no mencionar a quienes se habían visto perjudicados por las reformas estructurales— se encontraron con que el mercado no cumplía sus promesas y el Estado no tenía ya los mecanismos ni los recursos necesarios para protegerles ante la adversidad económica: las reformas económicas se traducían, ante las crisis de mercado, en una fuerte inseguridad económica (Rodrik, 2001).

Y lo que es peor: frente a esta inseguridad no parecían existir alternativas políticas, ya que las reformas se habían preconizado o aceptado con reticencias como inevitables. Quizá se pueda ver en las peripecias de las reformas en Venezuela una metáfora del sentimiento general de los ciudadanos en la región: la lógica del ajuste y de la privatización reaparece incluso con gobiernos que han llegado al poder precisamente porque no se identifican con ellas.

La protesta popular contra las duras medidas de ajuste introducidas por Carlos Andrés Pérez al comienzo de su segundo gobierno, y su sangrienta represión en 1989 (el llamado *caracazo*), se explican en buena medida porque no se esperaba de ese gobierno una radicalización del ajuste, sino todo lo contrario. Pero tras los dos intentos de golpe militar de 1992, cuyo pretexto es la falta de legitimidad del gobierno por haber traicionado los intereses sociales, Rafael Caldera llega a la presidencia en 1994 con un programa explícitamente antineoliberal, para verse obligado en 1996 a cambiar de política económica y resucitar las medidas de ajuste tras el agravamiento de la crisis y el fracaso de los controles de cambio para evitar la salida de capitales. Así se extiende el sentimiento de que los políticos *tradicionales* no saben o no quieren salir de la lógica del neoliberalismo.

El beneficiario de ese sentimiento sería el golpista Hugo Chávez, que obtendría una victoria electoral arrolladora en 1998 con un programa en el que no se especificaba muy claramente el

camino para salir de la crisis y poner fin a la pobreza, pero se explicitaba quiénes eran los enemigos: no sólo la oligarquía, sino también los políticos y los partidos del régimen anterior. El caso venezolano es sin duda extremo, tanto por la repetida decepción de los electores en 1989 y en 1996, al encontrarse con políticas de ajuste que no esperaban, como por la unanimidad que en 1998 suscita Chávez como alternativa a una clase política considerada colectivamente como la responsable de esas decepciones sucesivas. Pero precisamente por ello Venezuela ejemplifica la renuencia social a aceptar el ajuste y las reformas estructurales, hasta el punto de provocar una actitud de repudio hacia quienes las introducen en contra del mandato que —de forma más o menos explícita— les habían dado los electores.

Las experiencias de Argentina o Perú son aparentemente muy distintas. El discurso de Carlos Menem en su campaña de 1989 fue suficientemente contradictorio como para desestabilizar aún más la ya muy deteriorada situación de la economía en los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín, al suscitar fuertes temores entre los inversores ante la imprevisibilidad de la política económica del probable gobierno peronista. El candidato de la UCR, Eduardo Angeloz, presentó un programa de reformas pro mercado. La opción de Menem por las reformas estructurales, por el contrario, sólo se hizo evidente tras su llegada al gobierno, pero el éxito en 1991 de la ley de convertibilidad, en el doble sentido de poner fin a las presiones inflacionarias —tras las sucesivas crisis de hiperinflación con Alfonsín y con Menem— y de recuperar el poder adquisitivo de los salarios, permitió a Menem ganar en 1995 con un 50% del voto su reelección como presidente, pese a tratarse de un año de grave crisis por el impacto del llamado *efecto tequila* (la salida de inversiones ante los temores suscitados por la catastrófica devaluación mexicana de diciembre de 1994).

En Perú Alberto Fujimori consiguió derrotar a Mario Vargas Llosa en la segunda vuelta de las elecciones de 1990 precisamente por presentarse como alternativa a las reformas de mercado que éste propugnaba. Como en el caso de Menem, el giro a favor del mercado sólo se produce desde el gobierno, y al precio de una desbandada de buena parte de sus asesores y aliados procedentes del Partido Aprista e incluso de la pulverizada coalición Izquierda Unida. Pero igualmente ese giro no sería inconveniente para que, como en el caso de Menem, Fujimori lograra modificar la Constitución en 1993 —tras el autogolpe del año anterior— para hacerse reelegir, con el 62,4% del voto, en 1995. Su popularidad procedía del éxito frente a Sendero Luminoso, además de la buena marcha de la economía: la inflación controlada y un 8,6% de crecimiento.

Como ha señalado Echegaray (1996), no es evidente que el comportamiento de los electores en Argentina y Perú, a comienzos de los años noventa, pueda explicarse en términos del habitual voto económico, aunque la sustancial mejora de la economía en años anteriores pudiera sugerir una evaluación positiva de la gestión económica pasada de los respectivos gobiernos. Se diría que los electores estaban respaldando esa gestión más por haber restablecido una cierta certidumbre, un sentimiento de orden social y de reglas bajo las que era posible desarrollar una existencia cotidiana, vivir en la normalidad. Estaba operando en ese sentido, en los electores, no la lógica del voto económico sino la del plebiscito, renovando la confianza en gobernantes a los que se valoraba en la medida en que aseguraban la existencia de orden.

Estas figuras presidenciales estaban por tanto fuera de las reglas de la democracia normativa: no se aspiraba a controlarlas, y de hecho Fujimori pudo beneficiarse en el autogolpe de 1992 de una percepción social de los intentos de control parlamentario como simples obstáculos al ejercicio de la autoridad presidencial. Si los partidos, por intereses particulares, impedían que el presidente hiciera lo necesario para resolver los problemas del país, cerrar el Congreso y terminar así con el control de los partidos podía ser un paso necesario para que el presidente realizara eficazmente su labor. De esta concepción delegativa de la democracia se desprendía un gran margen de actuación para el ejecutivo, pero quizá no un alto convencimiento sobre su discurso: Menem y Fujimori podían decir y hacer lo que quisieran *mientras fueran eficaces* en el mantenimiento del orden social.

Si esta interpretación es correcta, ni los argentinos ni los peruanos se habían convertido de forma mayoritaria al neoliberalismo. Simplemente estaban dispuestos a aceptar las políticas de corte neoliberal en tanto en cuanto las proponían líderes que contaban con la confianza social en la medida en que habían restablecido el orden. El estancamiento económico a partir de 1998-99 fue erosionando la credibilidad de los gobernantes, haciéndoles vulnerables a las críticas que antes, en los momentos de éxito, habían sido ignoradas.

La derrota ante Eduardo Duhalde en la pugna interna del peronismo por la candidatura de 1999, y la derrota de éste frente al candidato de la Alianza (de la UCR y el Frepaso), Fernando de la Rúa, abrieron la puerta a las críticas de la opinión pública a la gestión de Menem, incluyendo su injustificado enriquecimiento y la frivolidad de su comportamiento personal. La revelación de los *vladivideos*, las pruebas grabadas por él mismo de los cohechos

a los que había recurrido de forma sistemática el asesor presidencial Vladimiro Montesinos, para neutralizar a la oposición y conseguir el apoyo de los medios de comunicación, pusieron fin a la efímera y fraudulenta tercera reelección de Fujimori.

Si Venezuela es un ejemplo extremo de la irritación social ante la reintroducción en la agenda de las políticas neoliberales, por parte de presidentes a los que se consideraba —o se definían— como ajenos a ellas, Perú y Argentina son ejemplos de la aceptación de tales políticas sólo en la medida en que los presidentes cuentan con la confianza popular, confianza que a posteriori se justifica en la medida en que tienen éxito —y por tanto se diluye cuando dejan de tenerlo—, pero que a priori es un acto de fe imprescindible a falta de opciones mejores. Menem y Fujimori son elegidos tras el desastroso final de dos presidencias que habían venido avaladas por un apoyo sin precedentes, y que se cierran en medio de crisis hiperinflacionarias y de una total incertidumbre sobre el futuro inmediato. Y son votados por rechazo a las posibles alternativas: la combinación de propuestas neoliberales y herencia del alfonsinismo que encarnaba Eduardo Angeloz, en el caso argentino, y el agresivo discurso pro mercado con el que Mario Vargas Llosa encabezaba y arrastraba a la coalición de centro-derecha en Perú.

Obligados a poner su confianza en ellos, los electores aceptan las reformas de Menem y Fujimori como única posibilidad de salvación, y cuando la economía se estabiliza y vuelve a crecer pasan a justificar esa fe —la total delegación en la decisión de los líderes— por los resultados logrados. Pero cuando esos resultados se desvanecen también se evapora la fe en los gobernantes, y no hay ya razones para seguir aceptando el discurso pro mercado sobre el que descansaban las políticas seguidas hasta ese momento.

La fe en *el modelo* se viene abajo en Argentina durante la agonía del estancamiento de 2001, y culmina con la caída el 20 de diciembre de ese año del presidente Fernando de la Rúa, tras la dimisión como ministro de Economía de Domingo Cavallo, responsable del plan y la ley de convertibilidad durante el primer gobierno de Carlos Menem. En Perú, la crisis del gobierno de Alejandro Toledo —que sólo ha logrado alcanzar un 30% de popularidad en enero de 2003, tras meses muy por debajo de ese nivel, pese que el crecimiento económico casi ha alcanzado un 5%—, se había precipitado en junio con las protestas sociales en Arequipa contra las privatizaciones de empresas de electricidad que el gobierno intentaba llevar a cabo

en contra de las promesas del propio Toledo. La ortodoxia del Consenso de Washington ya no es aceptable por la opinión pública.

Conviene insistir en que, si bien el discurso neoliberal ha dejado de ser aceptable, ni han surgido propuestas de regreso al pasado —al Estado intervencionista de la industrialización sustitutiva— ni existen propuestas radicalmente alternativas a la ortodoxia neoliberal: en este sentido es muy notable observar como la retórica populista del presidente Chávez no ha ido acompañada en ningún momento por la definición de un marco alternativo de política económica. Simplemente ha dejado de ser creíble el marco definido en el Consenso de Washington, y cuando las demandas sociales resurgen, reclamando una respuesta inmediata, los gobernantes deben tratar de darla sin contar con un marco definido de formulación de políticas. La muy extendida creencia de que los gobernantes no saben satisfacer las demandas sociales, o de que no son capaces de enfrentar las presiones de los grandes intereses externos e internos que se oponen a los intereses de la mayoría, es precisamente la raíz de lo que se puede definir como frustración de los electores en América Latina.

La frustración implicaría una actitud de apatía y agresividad ante la necesidad impuesta de elegir entre opciones que no implican diferencias reales en términos de resultados, o cuyos resultados son imprevisibles (Maier, 1949; Eckstein, 1991). La renuencia a elegir sería la actitud racional cuando de la elección no cabe esperar los resultados deseados: así se minimizan los costes y los riesgos (ataraxia). Si independientemente de su programa o su discurso los gobernantes al final adoptan el mismo tipo de política y son incapaces de satisfacer las demandas sociales, la ilusión de elegir entre distintos candidatos y partidos no tiene un contenido real. El voto a candidatos sin historia o filiación partidaria cumple una doble finalidad: por una parte amplía el universo de posibilidades, por otra permite dar salida a la agresividad de los electores, castigando colectivamente a los candidatos de las opciones conocidas y que ya les han decepcionado.

Desde el enfoque de la teoría establecida de la racionalidad cabría pensar que la frustración es consecuencia de una insuficiente información por parte de los electores, y que contando con más información desaparecerían las razones para la indiferencia entre los candidatos y por tanto para la agresividad hacia ellos. En este punto es muy importante recordar que en América Latina no se están analizando los resultados (económicos) de los gobiernos en situaciones de estabilidad como las que existen en Europa occidental, sino en situaciones de

muy alta volatilidad desde hace al menos veinte años. No es un problema de falta de información para valorar las consecuencias a mediano y largo plazo de las actuaciones de los gobiernos, sino un problema de inestabilidad en el que los resultados a corto plazo cuentan de forma decisiva, y entre ellos resulta fundamental el simple restablecimiento de la estabilidad.

No es lo mismo un lento crecimiento económico, incapaz de reducir el desempleo —sea en Alemania o en Chile—, que un fracaso o giro radical de la política económica que se puede traducir en la caída en la pobreza de sectores muy extensos de la clase media —en Argentina o Venezuela—, o en una dramática expansión de la extrema pobreza. En el primer caso puede actuar la lógica del voto económico, en la que cuenta decisivamente la información de la que disponen los electores sobre las consecuencias de los posibles cursos alternativos de política económica, en el segundo la misma urgencia y gravedad de las apuestas a corto plazo priva de sentido la cuestión de la información disponible: se trata de sobrevivir, no de hacer apuestas a largo plazo. Y en ese contexto lo que se exige de los gobernantes es que frenen la caída económica de las familias y del país, y que logren dar estabilidad a estos resultados.

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 inestabilidad 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 (Economist, 1992b) podría ser el más claro reflejo de que la frustración política va aparejada con la idea de que el modelo de mercado no ha satisfecho las expectativas puestas en él.

Se tendría entonces, en momentos de crisis económica como el que ha supuesto el año 2002, una mezcla de voto económico y frustración política según la evolución de las diferentes economías nacionales. En el caso chileno, contra el gobierno de la Concertación puede actuar, además del desgaste inevitable de doce años ininterrumpidos en el poder, la lógica del voto económico por la caída del crecimiento desde 2001, ya que existe en Chile una notable estabilidad en las reglas de juego económicas desde la drástica reestructuración que provocó en 1982-84 la crisis de la deuda. En cambio, en Argentina, el agónico estancamiento de 2001 y su catastrófico final configuran claramente una situación de frustración, en la que afloran como agravios todos los costes sociales de la década de la convertibilidad, sin que éstos puedan ser vistos ya como el precio a pagar por lograr una nueva estabilidad, y a ellos se suman ahora los nuevos y terribles costes de la pesificación y la suspensión de pagos.

Según estemos ante una situación en la que pesa más el voto económico o predomina la lógica de la frustración, el sistema político será más o menos previsible. Las elecciones de 2002 en

Bolivia y Ecuador se han caracterizado por su imprevisibilidad: nada permitía pensar a priori que Evo Morales podía alcanzar la segunda posición en Bolivia —empatando con otro candidato de corte populista, Manfred Reyes—, y mucho menos cabía esperar que Lucio Gutiérrez pudiera triunfar en Ecuador al frente de una coalición un tanto improvisada. Y cuanto mayor sea la apertura del proceso electoral a las sorpresas, mayores serán también las incógnitas sobre la estabilidad de los nuevos gobiernos y su capacidad para mantener los apoyos parlamentarios necesarios para poder legislar y gobernar eficazmente.

La victoria electoral de Lula en Brasil ha creado un renovado optimismo en la región sobre la posibilidad de políticas alternativas a las de la década pasada. Pero su gobierno recibe ya las críticas de sectores radicales por su continuismo respecto a la política macroeconómica del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. De manera muy similar, Lucio Gutiérrez se esforzó durante la segunda vuelta de las elecciones en Ecuador por distanciarse de la experiencia de Hugo Chávez, y está recibiendo igualmente críticas de sus bases por hacer una política similar a la del gobierno anterior, buscando además el acuerdo con el Fondo Monetario. Esta es una consecuencia inevitable de la ausencia de condiciones para realizar una política económica radicalmente distinta: las restricciones que impone el marco internacional a los gobernantes pueden decepcionar a los electores si no perciben pronto resultados positivos.

Tenemos entonces tres factores generales que operan en la región, y cuyo impacto efectivo en cada país dependerá de las características y la coyuntura específica de los sistemas políticos nacionales. Estos tres factores son la frustración ante la *media década perdida* —en palabras del actual secretario general de la CEPAL, José Antonio Ocampo— por la que han pasado las economías de la región desde 1997, el cambio de perspectiva que ha producido la victoria de Lula en Brasil, y, por último, el efecto disuasorio o al menos restrictivo que la dramática situación actual en Venezuela está teniendo sobre los proyectos de corte más claramente populista. De cómo se combinen estos factores puede llegar a depender la gobernabilidad democrática en cada país.

La explosión social ocurrida en Bolivia los días 12 y 13 de febrero refleja bien uno de los riesgos: pese a contar con amplio respaldo parlamentario, el presidente Sánchez de Lozada ha debido abandonar las medidas fiscales necesarias para reducir el déficit como le exigía el Fondo Monetario. Se puede discutir si las medidas eran o no necesarias o viables, pero no hay duda de que no han podido ponerse en práctica, lo que supone una crisis de gobernabilidad. Y

el riesgo de que su gobierno sea percibido como inestable puede afectar considerablemente a la marcha de la economía. Los electores que votaron a Evo Morales son sólo una expresión parcial de la frustración acumulada en el conjunto de la sociedad, y esa frustración aumentará si no se crean condiciones para el crecimiento económico, lo que requiere financiación.

¿Podrá obtener resultados sociales positivos Lucio Gutiérrez en Ecuador sin contar con una base parlamentaria propia para gobernar? ¿Tendrá tiempo para hacerlo, en todo caso? A las frustraciones sociales acumuladas se unen las debilidades institucionales —la fragmentación y segmentación geográfica del sistema de partidos, en Ecuador— para obstaculizar de forma creciente la gobernabilidad. Podemos ver por la experiencia venezolana, al mismo tiempo, que no existen terceras vías que permitan hacer política social sin tomar en cuenta la lógica de la economía global ni crear condiciones sociales para la inversión, y que además por este camino se puede provocar una profunda división social y política.

Quizá la principal razón para el optimismo sea el caso brasileño. Por el enorme respaldo que ha recibido de los electores, y por las peculiaridades del sistema brasileño de partidos, Lula podría tener tiempo para recuperar el crecimiento económico a la vez que realiza políticas de corte social de fuerte impacto simbólico. Pero va a tener que pagar un costo a corto plazo: en el intento de dar credibilidad a la economía brasileña su gobierno se ha fijado un objetivo de un 4,25% de superávit primario para 2003, frente al 3,75 anterior, y para alcanzarlo se deberá reducir el gasto social real de un 2,4 a un 2,2% del PIB. Probablemente es necesario, y Lula tiene la credibilidad y la legitimidad para hacerlo. Pero ojalá que con ese duro esfuerzo Brasil sea pronto el ejemplo que necesitan los electores latinoamericanos para superar la frustración y volver a creer que un gobierno democrático puede resolver sus problemas.

Referencias

- 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 (2001), “An alarm call for Latin America’s democrats”, *The Economist*, 26 de julio.
- Economist (2002a), “Democracy clings on in a cold economic climate”, *The Economist*, 15 de agosto.
- Economist (2002b), “A backlash against the free market?”, *The Economist*, 15 de agosto.
- Fiorina, M.P. (1978), “Economic retrospective voting in American national elections: a microanalysis”, *American Journal of Political Science* **22**: 426-443.
- Latinobarómetro (2001), “Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2001”, Santiago: Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2002), “Informe de Prensa: Encuesta Latinobarómetro 2002”, Santiago: Latinobarómetro.
- Lewis-Beck, M.S. (1988), *Economics and elections: the major Western democracies*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.
- Maier, N. (1949), *Frustration: the study of behavior without a goal*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press, 1961.
- 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; “Delegative democracy”, *Journal of Democracy* **5** (1): 55-69, 1994].
- Paramio, L. (2000), “Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales”, *Leviatán* **81**: 19-34.
- Rodrik, D. (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL* **73**: 7-31.
- Stokes, S.C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, J. (1990), “What Washington means by policy reform”, en J. Williamson, comp., *Latin American adjustment: how much has happened?*, 5-38, Washington: Institute for International Economics.