

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)
Documento de Trabajo 98-03

Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas

[Ludolfo Paramio](#)

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

Tras argumentar que la identificación partidaria y la confianza en las instituciones son condiciones para el buen funcionamiento de la democracia, se analizan las transformaciones sociales y el cambio de modelo económico desde los años 70 como causas de desidentificación y desconfianza política, fruto esta última de la frustración de las expectativas de los ciudadanos. Se sostiene después que estos procesos no representan tendencias irreversibles, sino que dependen del mantenimiento por parte de los partidos de estrategias electorales a corto plazo y basadas en el intercambio particularizado.

The piece argues first that party identification and political confidence are necessary for a good functioning of democracy. Social change and the new economic model of the eighties are then analyzed as causes of political alienation and frustration, eroding in this way political confidence and trust in political parties. But these processes are not unavoidable, it is maintained, if political parties learn to change their present strategies, characterized by particularistic exchange and short-run electoral calculations.

Introducción

El propósito del presente texto es esbozar un marco para analizar las limitaciones y cambios en el funcionamiento de las instituciones democráticas durante los años noventa. En una primera parte se argumenta que la identificación política, y la confianza en las instituciones de la democracia, son condiciones para la buena marcha de ésta. A continuación se exponen los cambios en la identificación política que han provocado las transformaciones sociales y estructurales del último cuarto de siglo, consecuencia tanto del período de desarrollo de la posguerra como de la crisis posterior del modelo en que aquel crecimiento se basó.

Por último se argumenta que estas transformaciones han hecho inevitables también cambios estratégicos de los actores políticos consolidados, para adaptarse a las nuevas reglas de juego impuestas por la economía mundial, y que este hecho provoca una crisis en las identidades políticas. En el juego de la competencia electoral determinadas estrategias de oposición, que aparecen como dominantes a corto plazo, pueden provocar no sólo una mayor desidentificación política, sino también una pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Como alternativa se sugiere la necesidad de superar el predominio de la lógica del intercambio particularizado, y el desarrollo de plataformas políticas (reformas de segunda generación) que se propongan superar los aspectos más ideológicos y negativos del modelo neoliberal sin poner en cuestión las reformas ya realizadas para hacer posible la adaptación al nuevo marco de la economía mundial.

1. La identificación política

El concepto de identificación política se desarrolla en Estados Unidos en los años 50 para dar cuenta de la estabilidad de las preferencias electorales (Campbell et al., 1960). La

identificación de los electores con un partido se considera ante todo una actitud psicológica, y según Barnes (1997: 126) el interés por su estudio surge a partir del contraste con el caso europeo. Mientras que en éste las actitudes políticas vienen asociadas a la clase, la religión o la etnia, es decir, a formas de agrupamiento social, en Estados Unidos no es perceptible esa correlación, y por tanto la estabilidad de las preferencias electorales debe entenderse como consecuencia de una identificación partidaria: los electores no son fieles a un partido en función de su clase social, su raza o su religión, sino porque se sienten identificados con él.

Para explicar esa identificación se recurre en primer lugar a la socialización: la familia reproduciría las actitudes políticas. Converse (1969) desarrolló un modelo muy sencillo en el que la socialización se combina con el aprendizaje para producir una identificación partidaria estable. Quien vota por primera vez lo hará por el partido por el que lo hace su familia, y si los resultados de ese voto le parecen satisfactorios lo repetirá en la siguiente convocatoria. Cuantas más veces se repita el voto al mismo partido más fuerte se hará la preferencia (identificación) partidaria, y este efecto se relaciona con el tiempo de participación electoral, independientemente de la edad del elector (no es consecuencia de un conservadurismo biográfico).

En estos estudios es perceptible la convicción de que la estabilidad de las preferencias electorales es buena para la democracia, y de que bruscos cambios en las preferencias mayoritarias ponen en peligro el buen gobierno. Esta convicción, que se podría imaginar ligada a posiciones políticas conservadoras, es vista sin embargo por algunos autores (Riker, 1997) como muestra de un contexto, dentro de la ciencia política de la época, en el que habría existido una obsesión casi indecente por mantener el *statu quo* creado por el New Deal, es decir, por perpetuar la hegemonía electoral de la coalición progresista forjada en los años 30. Lo indudable es que, en su formulación, la teoría es deudora de su tiempo, una época de excepcional estabilidad en las preferencias electorales que comenzaría con las elecciones de 1932 y se extendería hasta las de 1964, dos *elecciones críticas* (Burnham, 1970) que corresponderían a los choques sociales provocados por la Depresión y el estallido de la cuestión racial, respectivamente, y darían lugar a significativos realineamientos electorales (Fiorina, 1997: 405).

Desde una perspectiva actual, por tanto, la identificación política aparece como un dato cambiante y mucho menos estable de lo que los investigadores de Michigan supusieron en su momento. Pero se trata de un concepto más significativo de lo que se suele pensar, en el marco general de la teoría política tal y como ésta ha tomado forma a partir de la obra clásica de Anthony Downs (1957). En el enfoque de la teoría de la decisión racional del voto, se supone que cada elector decide su voto en función de la utilidad que puede esperar de él y del coste que le supone emitir el voto. Este enfoque (no necesariamente egoísta, ya que la utilidad esperada puede estimarse en función del bienestar colectivo), permite explicar bastante bien el sentido en el que las personas votan, pero presenta en cambio una llamativa paradoja en lo que se refiere a la decisión misma de votar.

En efecto, así como es bastante comprensible que el elector decida votar al partido o candidato que le parezcan más capaces de satisfacer sus intereses personales o los intereses colectivos, no es nada fácil entender por qué decide tomarse la molestia de votar. Pues el hecho mismo del voto implica un coste seguro (en desplazamientos y tiempo, además del posible esfuerzo para buscar información y reflexionar sobre ella), mientras que la utilidad esperada es casi nula si se considera el impacto previsible sobre el resultado final de un solo voto. Si se toma la teoría al pie de la letra, como lo hacía Downs, nadie o casi nadie debería votar, y sin embargo bastante gente lo hace. Downs intentó salvar la paradoja señalando el beneficio colectivo que se deriva de la acción de votar, independientemente del resultado de la votación: el mantenimiento de las instituciones democráticas.

Ahora bien, por esta vía el problema no se resuelve, pues de nuevo es casi nulo el impacto de un solo voto sobre la participación global. Se trata de la paradoja esencial de la acción colectiva (Olson, 1965): la democracia es un bien público que beneficia a todos (y no sólo a quienes votan), y como su mantenimiento depende en medida casi nula de un solo voto, no cabe esperar que nadie se tome la molestia de votar para asegurar la continuidad de la democracia.

La paradoja del voto ha dado lugar a una extensa literatura dentro de la teoría de la decisión racional, pero la solución más simple es admitir que la gente vota porque obtiene algún tipo de satisfacción por el hecho mismo de votar. Parece lógico pensar que esa satisfacción es de tipo *expresivo*: la gente vota porque al hacerlo expresa y reafirma su *identificación* con los principios democráticos y/o con el partido de su elección (Riker y Ordeshook, 1968; Fiorina, 1976). En un primer sentido, esta posible respuesta a la paradoja nos lleva a la conclusión de que sin identificación política la democracia simplemente no puede funcionar: para que las instituciones democráticas sean operativas es preciso que los ciudadanos se identifiquen con ellas. En caso contrario no votarán y el mecanismo representativo no funcionará, o lo hará de forma sesgada en la medida en que la desidentificación afecte desigualmente a los grupos sociales.

Puede merecer la pena, por tanto, considerar con más detalle los rasgos y orígenes de la identificación política, y específicamente de la *identificación partidaria*. La hipótesis de Converse sobre la importancia de la socialización como origen de aquélla no debe dejarse de lado: es muy posible que una persona que vota por primera vez, habiendo crecido en un medio en el que un partido aparece como la opción política *natural*, se incline hacia ese partido como primera opción. Pero conviene tener en cuenta que el papel de la familia como ámbito de socialización ha perdido peso relativo desde los años 50, y que el grupo de pares está hoy, en las sociedades urbanas, mucho más diversificado en términos partidarios, aunque no necesariamente en términos sociales. Cabe suponer por tanto que la socialización, como fuente inicial de identificación partidaria, puede tener hoy un peso menor.

Esto nos lleva a subrayar otro aspecto de la identificación partidaria: como juicio retrospectivo y apuesta prospectiva, en la línea de la teoría de la decisión racional (Fiorina, 1977). Como se señalaba antes, junto con los costes de tiempo y desplazamiento que implica el hecho de votar hay que tomar también en cuenta el esfuerzo que el elector (racional) debe realizar para reunir información y analizarla a la hora de decidir su voto. La información que ofrecen los partidos en sus programas y comparecencias públicas es normalmente excesiva para una persona media, y es bastante discutible que los medios de comunicación contribuyan a hacer más simple su análisis: por el contrario, suelen ofrecer información caótica y fragmentaria sobre las intervenciones públicas de los candidatos, trufada con anécdotas personales e historias paralelas al propio proceso electoral.

A través de los medios es más fácil informarse sobre los errores, malos modos o peligrosas amistades de los candidatos que sobre sus programas o experiencia anterior de gobierno. Por otra parte, como en su momento señalara el propio Downs, para el ciudadano medio no es racional realizar el esfuerzo de mantenerse habitualmente informado de la vida política, excepto en los aspectos en que ésta le pueda afectar directamente. Por tanto, al acercarse unas elecciones el elector parecería tener que optar entre realizar un esfuerzo sobrehumano de información y análisis o votar al azar. Como es evidente, sin embargo, la mayor parte de la gente no hace ninguna de las dos cosas.

Tratar de saber cómo deciden las personas su voto, o, mejor dicho, cómo seleccionan y analizan la información para decidir su voto, ha sido también objeto de muchos estudios. Parece razonable admitir que las personas comunes utilizan *atajos* informativos: un

conocido ejemplo es el voluntarioso intento de Gerald Ford en 1976 de comerse un tamal, con hoja de maíz y todo, ante las cámaras de la televisión. Lo que debería haber sido un signo de proximidad a los votantes hispanos se convirtió para éstos en flagrante evidencia de la falta de familiaridad del candidato con sus costumbres, que podía interpretarse (y aquí surge el atajo) como muestra de desconocimiento real y quizá de desinterés por sus problemas (Popkin, 1991).

Los atajos informativos sirven para valorar la autenticidad de las declaraciones de los candidatos en lo que se refiere a su preocupación por los electores, su honestidad o simplemente su competencia. En un sentido análogo se han planteado las teorías retrospectivas del voto (Fiorina, 1978 y 1981) para la valoración de las promesas programáticas: la forma más simple para un elector de imaginar lo que cabe esperar del posible gobierno de un candidato o un partido es juzgar cómo le fue en un gobierno anterior de ese candidato o ese partido. El voto retrospectivo valora las promesas y los programas (y la competencia personal de los candidatos) a la luz de su trayectoria anterior. Ahora bien, estas teorías presentan problemas si se toman al pie de la letra.

El primero y muy evidente es que, tras una mala experiencia de gobierno a un partido sólo le quedaría disolverse: el recuerdo de esa experiencia le condenaría de antemano en futuras confrontaciones electorales. El segundo es que tras una experiencia exitosa un partido estaría en condiciones de ganar unas elecciones independientemente del programa que presentara. Parece evidente que todo esto es muy exagerado: las cosas no funcionan así. Una corrección posible dentro de la teoría es introducir factores de descuento: ni los fracasos ni los éxitos pasados garantizarían nada tras un cierto lapso de tiempo. Pero tampoco es evidente cuál es este plazo: tras varios años un antiguo gobernante con buen recuerdo puede ser el mejor candidato si la gestión de los que le han sucedido no ha sido satisfactoria.

Otra posible corrección, no necesariamente alternativa, es introducir la identificación partidaria como factor que influye en la valoración retrospectiva, a la vez que es condicionada por ella. En un primer momento cabe pensar, con Fiorina (1977), que la valoración de la gestión pasada de un partido o gobernante debilita o refuerza (o incluso produce) la identificación partidaria. Ésta sería un juicio de valor acumulativo. Pero en un segundo momento la identificación condiciona la valoración y no es un puro resumen de ésta: la identificación con un partido puede llevar a valorar mejor (o menos mal) su gestión y a juzgar mal (o menos bien) la de sus adversarios. De hecho esto es lo que sucede habitualmente.

En este segundo sentido la identificación partidaria sería parcialmente inelástica a la gestión efectiva del partido en cuestión: podría debilitarse, pero más difícilmente cambiar. Tenemos así la hipótesis de que las conversiones (el paso de un partido a otro) son marginales, y de que la explicación de los cambios electorales son los nuevos votantes y los desplazamientos del voto de los no alineados. Esta hipótesis, que puede parecer extrema, se ha argumentado con datos empíricos tanto en el caso del realineamiento del *New Deal* como en el de la victoria laborista en Gran Bretaña tras la segunda guerra (Andersen, 1976; Franklin y Ladner, 1995).

Pero incluso si aceptamos esta hipótesis para los casos mencionados, parece evidente que debe relativizarse para analizar los cambios electorales en los últimos 30 años. Por una parte existe un cierto consenso sobre la erosión de los alineamientos partidarios, en un doble sentido: serían menos los electores identificados con un partido y su identificación constituiría un vínculo más débil que el supuestamente existente en los años de la posguerra (Abramson, 1976 y 1992). El número de los electores no alineados habría crecido espectacularmente, y su número oscilaría ante acontecimientos coyunturales y no

sólo frente a grandes cambios (Clarke y Suzuki, 1993).

Y por otra parte parece evidente que existen situaciones de crisis social (choques políticos o económicos) que afectan a la identificación partidaria, no necesariamente produciendo conversiones, pero sí desalineamientos: la desilusión de unos votantes y la nueva identificación de otros provocaría el realineamiento global del electorado (Leithner, 1997). Sin embargo, aun admitiendo que hoy son más débiles y que no cierran la posibilidad de cambios electorales espectaculares, las identificaciones partidarias parecen mostrar una muy notable estabilidad (Schickler y Green, 1997; Green y Palmquist, 1994).

Las razones de la disminución relativa del alineamiento partidario son a su vez discutibles. Se puede intentar distinguir dos tipos de razones. Las primeras se referirían a la dinámica del cambio social a largo plazo, mientras que las segundas estarían vinculadas a los cambios estructurales de los últimos 25 años. Dentro de las primeras se incluye algo que ya se apuntaba anteriormente: la disminución del peso de la familia en la socialización, y la diversificación y diferenciación del grupo o grupos de pares. Mientras que en el período de entreguerras se podía prever una fuerte socialización política de los hijos en las familias políticamente identificadas, el peso de la familia en la definición política de los hijos es hoy menor y probablemente de menos intensidad, aunque sólo sea por la intrusión de la televisión en el medio familiar.

Más importante quizá es el cambio en el entorno extrafamiliar. En la escuela, el trabajo, el barrio o los ambientes de ocio se ha producido una cierta diversificación social (no son ambientes socialmente tan homogéneos como en el período de entreguerras, sobre todo en las sociedades desarrolladas) y sobre todo una diversificación cultural, provocada en parte por la diversificación social pero especialmente por el impacto de los medios de comunicación. Hoy un joven puede tener varios grupos de pares según el ámbito en que se mueve en cada momento (escuela o trabajo y ocio, por ejemplo), aunque estos grupos no sean disjuntos, y dentro de ellos se puede dar una mayor diferenciación social y cultural. El hijo de obreros laboristas no pasa hoy todo su tiempo entre hijos de obreros ni entre hijos de laboristas.

2. Desconfianza política y cambios estructurales

Los estudios de Michigan, por realizarse en una época de alta estabilidad, no tuvieron en cuenta el impacto de los choques políticos o económicos sobre la identificación partidaria. En una primera aproximación se puede suponer que un choque político provocará desalineamiento en los electores de un partido, pero alineamiento de nuevos electores con un partido alternativo. Ésta sería la explicación de los realineamientos globales del electorado, como ya se señalaba antes. Pero se plantea una cuestión obvia: ¿qué sucede si el partido alternativo no ofrece una respuesta satisfactoria a las consecuencias del choque político?

Ante la crisis de los años 30, el *New Deal* de F.D. Roosevelt constituyó una alternativa positivamente valorada, que se convirtió en base de un realineamiento político duradero. Pero nada garantiza que la oposición posea una alternativa eficaz ante un choque estructural duradero, ni que una política alternativa vaya a ser valorada positivamente por el electorado. En este punto conviene recordar que lo que cuenta en términos electorales no son los resultados de una política, sino la *percepción social* de estos resultados. (En su momento se señaló que la economía norteamericana se estaba recuperando rápidamente durante el último año de la presidencia de George Bush, y que lo que le hizo perder la reelección fue una combinación de estadísticas mal planteadas y de discurso demasiado pasivo y sin imaginación.)

Pero prescindamos de los problemas de percepción social y supongamos simplemente que las propuestas de la oposición se muestran objetivamente ineficaces frente a los problemas generados por un choque económico o político. Lo previsible será que crezca el desalineamiento. Podemos entonces presentar un modelo muy simple del nuevo desalineamiento de los años 80 para tratar de dar cuenta de sus orígenes y de su importancia. Los elementos fundamentales para el modelo son el cambio generacional y el agotamiento en los años 70 del modelo de crecimiento económico, con los correspondientes cambios estructurales.

Como se ha señalado muy a menudo, la coincidencia en torno a 1968 de una revuelta generacional en los países industrializados sólo puede explicarse por la entrada de una numerosa cohorte de jóvenes (la llamada generación del *baby boom*) crecida durante una fase larga de crecimiento económico estable y con una ampliación y elevación general del nivel educativo. Más allá de las reservas que todos podemos formular respecto a nuestros propios países o a los países que mejor conocemos, y admitiendo que existió un importante efecto de contagio entre diferentes realidades nacionales a causa de los nuevos medios de comunicación, lo cierto es que el dato común en los acontecimientos de 1968 fue la existencia de un mayor número de jóvenes, más y mejor educados, y crecidos en una situación de relativa prosperidad.

Estos rasgos implicaban nuevas expectativas y demandas frente al sistema político, que éste, *por definición*, no podía satisfacer. En efecto, tanto los sistemas de partidos como las estrategias e identidades de los partidos individuales estaban configurados a partir de las expectativas y demandas de la generación anterior, y, lo que es más, habían perdido capacidad de adaptación a consecuencia de la relativa estabilidad del período anterior. Pero esta incapacidad *a priori* para sintonizar con las nuevas demandas sociales se habría podido resolver quizá de forma paulatina, en condiciones de estabilidad, a través de un proceso gradual de renovación generacional de las élites políticas y de modificación de las expectativas de la nueva generación.

El problema es que la estabilidad no se mantuvo. En algunos casos, como Francia o México, porque la revuelta generacional tuvo consecuencias traumáticas. En Estados Unidos, porque llevó aparejada la entrada en la agenda política de la cuestión racial a partir del movimiento de los derechos civiles, y después la guerra de Vietnam tradujo la revuelta generacional en una profunda división de la sociedad. Pero *en todos los casos*, y esto es lo que conviene subrayar, porque pocos años después entró en crisis el modelo económico sobre el que se había basado la fase anterior de crecimiento estable, con los choques del petróleo de 1973 y 1979 en Europa y Estados Unidos, y con el choque de la deuda de 1982 en América Latina.

Ante la crisis del modelo económico, los actores políticos no disponían de estrategias alternativas. El consenso keynesiano, en los países desarrollados, o la coincidencia de los actores económicos en la industrialización sustitutiva de importaciones, en el caso latinoamericano, habían configurado constelaciones de interés que bloqueaban las estrategias de reforma y determinaban los puntos de equilibrio del sistema: cualquier actor, económico o político, que cambiara su estrategia empeoraba inmediatamente sus resultados, en términos de renta o electorales y de legitimidad. Por tanto, ni los gobiernos ni las oposiciones aparecieron inicialmente ofreciendo alternativas reales frente a la crisis. Peor aún, las alternativas ofrecidas fueron siempre, en un primer momento, las de profundizar en la estrategia anterior: cuando se llevaron a la práctica, como lo hizo el primer gobierno socialista francés con su política keynesiana de 1981-82, o el gobierno de Alan García en Perú, la situación económica se agravó rápidamente.

Podemos suponer entonces que en los años 80 estaban ya dadas las condiciones para que

no sólo se produjera desalineamiento político, sino para que se extendiera un fenómeno nuevo: la desconfianza política. Podemos distinguir entre dos tipos de confianza (Luhmann, 1988): una es la confianza explícita que se deposita en una persona o institución a la hora de tomar decisiones de riesgo (*trust*); otra la confianza implícita que se manifiesta al recurrir de forma rutinaria (no reflexiva) a personas o instituciones en la actividad social (*confidence*). La identificación con un partido es una relación de confianza explícita, puesto que cada vez que se (le) vota se está tomando una decisión en condiciones de riesgo, pero conlleva una confianza *implícita* en el sistema político: se toma la decisión de votar a un partido porque se cree que votar es una forma eficaz de seleccionar a los gobernantes, de defender los propios intereses o de garantizar la buena salud democrática.

La generación del 68 podía heredar *a priori* las identificaciones partidarias de la generación anterior, pero al plantear nuevas demandas chocó con un sistema político incapacitado no ya para satisfacerlas, sino simplemente para escucharlas. (Los mismos jóvenes del 68 tenían serias dificultades para *expresarlas*, como se puso de relieve al trasmutarse el espontáneo anarquismo del Mayo francés en un artificioso marxismo-leninismo.) De este choque inicial resultó un primer momento de alejamiento: quienes votaron (o pudieron haber votado) al mismo partido que sus padres se sintieron desalentados ante la ausencia de respuesta a sus demandas, por poco articuladas que éstas pudieran estar. Lo que inicialmente era distancia cultural se tradujo en alejamiento político.

Pero en un segundo momento el alejamiento se convirtió en *frustración*. Los jóvenes desidentificados no encontraron en otros partidos una respuesta mejor a sus expectativas, y cuando estuvieron dispuestos a creer en la pura utilidad de su voto, sin confianza en el sentido fuerte del término, la incapacidad de los gobiernos para resolver los nuevos desafíos traídos por la crisis estructural los desalentó nuevamente. A la distancia cultural se unía ahora un creciente sentimiento de que los partidos y la política eran también *instrumentalmente ineficaces*.

El caso del electorado norteamericano ha sido sin duda el más estudiado, y se ha hablado de una era de desalineamiento partidario para describir los años que van desde la mitad de los 60 hasta la mitad de los 70 (Beck, 1984). Según los National Election Surveys las cifras de independientes pasaron del 22% en 1952 a 28% en 1966 y 37% en 1976, para descender al 32% en 1982 y volver al 37% en 1988. Clarke y Suzuki (1994) concluyen que el desalineamiento es un fenómeno anterior a la guerra de Vietnam, al Watergate y a la larga crisis económica, pero que todos estos acontecimientos le dieron nuevo impulso coyuntural.

Parece lógico pensar que en su origen se trata de un fenómeno de distanciamiento cultural, pero que su dinámica expansiva es consecuencia de la impotencia creciente de los gobiernos: el descenso del número de independientes durante la primera presidencia de Reagan reflejaría la ilusión de que estaba en marcha una política distinta, frente a esa impotencia anterior. Una ilusión que traduciría la necesidad de confiar en un líder capacitado para restablecer la certidumbre sobre el futuro, la necesidad de creer en *alguien* a falta de una identificación partidaria: en un sentido general, el creciente papel de los medios de comunicación ha provocado un fenómeno de *personalización* de la política. La aparente proximidad de los candidatos (la familiaridad de su imagen) permite que la valoración de los candidatos se convierta en un atajo informativo para valorar las políticas propuestas por los partidos.

Esto a su vez presenta varios problemas, especialmente cuando se hace evidente el riesgo de que la imagen de los candidatos sea un producto artificial y sin contenido. Pero no parece que el riesgo se deba exagerar: a partir de las victorias de Clinton en 1992 y 1996 parece posible demostrar que su valoración personal no se refería a su propia imagen sino

a las cuestiones políticas a las que se vinculaba, y que el superior apoyo recibido de las mujeres, en particular, procedía de cuestiones políticas que afectaban a las mujeres trabajadoras, y para nada de una imagen más o menos atractiva (Wattenberg, 1995; Manza y Brooks, 1998). Un problema que puede ser más complejo, en cambio, es el de que la confianza personalizada no contribuye necesariamente a la creación de confianza institucional.

Un caso realmente espectacular es el derrumbamiento de la confianza en las instituciones tras la catastrófica devaluación mexicana de diciembre de 1994. La imagen del presidente Salinas se vino abajo en un contexto de escándalos vinculados a su familia, y todas las valoraciones positivas que anteriormente había recibido su política, y que se habían traducido en satisfactorios resultados electorales para el PRI en 1991, se vieron arrastradas junto con el prestigio personal del ex presidente. La pérdida de confianza (*trust*) en un dirigente se tradujo en una radical desconfianza hacia su partido y en una pérdida de confianza (*confidence*) en el sistema político en cuanto tal.

El aumento de la desidentificación política se explica a veces (Barnes, 1997: 128) por el auge de un nuevo tipo de elector, más próximo en su conducta al enfoque de la teoría de la elección racional, más calculador en función de sus intereses, sean éstos morales o ideales. En este sentido se interpreta el menor peso de los mecanismos de identificación como un hecho positivo: frente a un elector *cautivo*, por decirlo así, con escasa capacidad crítica respecto al partido con el que se identifica, estaría apareciendo un nuevo tipo de elector mejor informado, más crítico, y cuyo principal motivo para la participación política sería la reafirmación de su eficacia como ciudadanos para influir en el curso de la política. Muy probablemente este proceso es real, y tiene que ver con el auge de las formas no convencionales de participación política: las personas activas en los nuevos movimientos sociales no mantienen normalmente un vínculo de identificación con un partido, pero comparten con los militantes partidarios la convicción de su propia capacidad para incidir en la toma de decisiones políticas (Whiteley, 1995; Finkel y Muller, 1998).

Pero, en otro sentido, la desidentificación puede significar menor participación política o el auge de otro tipo de elector: el *votante frustrado*. Eckstein (1991) describe como frustrada la conducta aleatoria, no estratégica, que puede desarrollar un actor cuando sus estrategias posibles no conducen a resultado alguno, y especialmente cuando la estrategia seleccionada por ofrecer los mejores resultados deja de hacerlo a partir de un momento dado. Se trataría de una conducta racional, pero de una racionalidad *analgésica*, que reduciría al mínimo el coste de la decisión y las expectativas sobre sus resultados. Y la conducta frustrada oscilaría en sus manifestaciones entre la resignación (ante la idea de que cualquier opción es mala) y la *agresividad* (frente a la necesidad de elegir entre opciones igualmente malas).

Si la interpretación anterior es correcta, la extensión de la desconfianza política en nuestras sociedades sería una expresión de frustración. Los votantes habrían perdido primero la confianza en los partidos a los que habían apoyado tradicionalmente, pero al intentar comportarse como electores utilitarios, calculadores racionales, no obtendrían tampoco los resultados esperados. La confianza instrumental en los partidos de oposición, normalmente a través de líderes que pretenden encarnar una ruptura con el pasado, puede venirse abajo si éstos llegan al gobierno y, tras resultado más o menos exitosos, deben encajar un nuevo episodio de crisis (en 1991 en Estados Unidos, en 1995 en Argentina).

La consecuencia esperable es una creciente desconfianza hacia la política en cuanto tal, una desconfianza que combina la resignación (da lo mismo quien gobierne) con la agresividad hacia *los políticos* (sólo se ocupan de sus propios intereses). Sólo la existencia de alternativas disponibles puede evitar este efecto de deslegitimación de la política: en

este caso puede producirse una nueva movilización del electorado, y en tal sentido cabe interpretar las victorias de Clinton en 1992 y de la Alianza en Argentina en 1997. La cuestión es saber qué condiciones son necesarias para que se produzca esta *repolitización* del electorado y para que sus efectos sean duraderos.

3. Confianza y democracia

En democracias de larga duración, o que se perciben como consolidadas, es relativamente fácil estudiar la desidentificación política como proceso tendencial, y el posible crecimiento de la desconfianza política. La tarea se complica considerablemente cuando se trata de países en los que la democracia se ha recuperado en fecha reciente, o que se perciben como en transición a la democracia, o en los que los sistemas de partidos muestran un bajo nivel de consolidación o institucionalización. La volatilidad electoral media en América Latina es superior a la observable en Europa, pero este hecho sólo revela la alta volatilidad observable en los países de sistemas de partidos poco institucionalizados, como Brasil o Perú (40.9% y 54,4%, respectivamente, para los períodos 1982-1990 y 1978-1990), lo que no sólo es esperable sino casi tautológico (Mainwaring y Scully, 1995: 6-8).

Lo previsible es que la desconfianza política se traduzca en un crecimiento de la abstención, o en la manifestación de opiniones muy críticas sobre los políticos ("no se ocupan de gente como yo", "gobierne quien gobierne sólo se va a ocupar de sus propios intereses"). Pero el indicador más obvio, la abstención, puede verse distorsionado por la obligatoriedad del voto o por el deseo de castigar a los gobernantes, y la evolución de las opiniones exige series prolongadas para ser considerada significativa. Que las opiniones sean muy negativas en momentos de aguda crisis económica o de clamorosos escándalos políticos no permite afirmar que estemos ante una tendencia sostenida.

Supongamos no obstante que el problema es algo más que una impresión pasajera. Esto nos llevaría a replantear el problema de la institucionalidad democrática. En años recientes se ha producido, tras la primera oleada de escritos sobre las transiciones democráticas, un buen número de trabajos de ingeniería institucional, tratando de determinar cuáles son las instituciones más adecuadas para la consolidación de la democracia. En particular, la opción presidencialismo/parlamentarismo ha sido objeto de amplia discusión (Linz, 1994; Sartori, 1994a; Shugart y Mainwaring, 1997).

Dentro de esta discusión una de las líneas se refiere a la ausencia de una estructura de incentivos, en los regímenes presidencialistas, que favorezca la institucionalización de los partidos. La idea es que el límite temporal de su mandato puede llevar al presidente electo a desentenderse de su partido y de su futuro electoral, e inversamente inducir al partido a tratar de eludir el desgaste derivado de las decisiones impopulares del gobierno, comportándose en ocasiones como una fuerza de oposición. De la misma forma, se ha discutido el papel de las leyes electorales en la aparición y consolidación de sistemas de partidos capaces de garantizar la gobernabilidad (Shugart y Carey, 1992; Sartori, 1994b).

Esta línea enlaza con una preocupación más amplia sobre la necesidad de una mayor y mejor institucionalización de los sistemas de partidos como clave para la gobernabilidad democrática. Si aceptamos esta necesidad, el replanteamiento que debemos hacernos se refiere a las condiciones en que tal institucionalización es posible, y en particular a las condiciones que se deben dar para reducir el sentimiento de desconfianza hacia la política. La propuesta que aquí se pretende hacer es que estas condiciones no sólo dependen de la estructura de incentivos que determina el marco institucional, sino también de las propias estrategias partidarias.

En el plano puramente teórico se puede argumentar que las estrategias dependen del

marco institucional, que determinaría las estrategias dominantes y los posibles puntos de equilibrio. Ahora bien, si suponemos que el actual marco institucional conduce a estrategias desastrosas (con equilibrios subóptimos) la cuestión sería preguntarnos si existe una estrategia cooperativa de los actores que permita cambiar el marco institucional sin necesidad de esperar a que éste alcance un punto de crisis irreversible. Y para tratar de encontrar tal estrategia un primer paso puede ser reflexionar sobre los límites de las estrategias actuales, y en particular sobre la forma en que afectan a la credibilidad de los partidos políticos y a la confianza en el propio sistema.

Esto nos remite nuevamente a los cambios estructurales que se han producido en nuestros países desde los años 70 y 80, y que han supuesto la inviabilidad de las estrategias económicas tradicionales. Se podría pensar que los partidos ligados a intereses empresariales estarían en principio libres de este problema, pero no es evidente que sea así: el manejo discrecional del tipo de cambio o las políticas de subsidios y tarifas o cuotas han sido en muchos casos posibilidades que configuraban las estrategias empresariales. Con las reformas neoliberales estas posibilidades se han cerrado, lo que debería haber exigido un replanteamiento estratégico también para este tipo de partidos.

Un primer elemento a tener en cuenta es, entonces, que el agotamiento de las estrategias propias del período anterior ha obligado a los partidos tradicionales, tras un tiempo de aprendizaje, a un cambio de discurso o al menos de actuación cuando asumen responsabilidades de gobierno. Ejemplos espectaculares, y con muy diferentes resultados inmediatos, fueron el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez y el primero de Carlos Menem. Pero también formaciones políticas de nuevo cuño, como la plataforma Cambio 90 de Fujimori o la coalición de gobierno de Caldera, realizaron notables giros respecto a lo que los electores esperaban de ellas. El problema es saber en qué medida estos giros afectan a la identidad de los actores políticos.

En un primer momento parece lógico pensar que el conjunto de actuaciones y estrategias de un actor político (un partido) define su identidad a los ojos de quienes le apoyan. Por tanto un giro estratégico radical debería provocar automáticamente desidentificación. Pero no es evidente que deba ser así: existen factores que pueden hacer aceptable el giro. Si la situación es suficientemente grave (por ejemplo de hiperinflación, en el caso extremo) y se obtienen resultados de estabilidad, un discurso racionalizador del cambio de política puede ser asumido, al menos temporalmente, como adaptación de la identidad partidaria a una situación nueva. Esto es lo que logró el presidente Menem en Argentina durante su primer gobierno y hasta que la crisis provocada por el *efecto Tequila* quebró la confianza social en su gobierno, casi coincidiendo con su reelección en mayo de 1995.

Ahora bien, lo que puede provocar *desconfianza política* no es el giro estratégico de uno de los actores, sino la denuncia de este giro por los restantes actores en la oposición, para luego asumir políticas similares una vez en el gobierno. Esta es una situación en la que cada actor opta por lo que parece estrategia de oposición más rentable sin advertir el coste que se pagará una vez en el gobierno. Puesto que todos los actores políticos son egoístas y en un primer momento miopes, sólo el aprendizaje (escarmentando en el mejor de los casos en cabeza ajena) permite a la larga eludir el círculo vicioso. La cuestión es que la pérdida de credibilidad será menor si el proceso de aprendizaje (el giro estratégico) se realiza antes de llegar al gobierno.

Éste podría ser el caso de la Alianza (UCR más Frepaso) en Argentina, como lo fue de la Concertación en Chile: al renunciar a las ventajas de la denuncia demagógica del modelo, y plantearse reformas adicionales para superar sus ineficiencias y resultados sociales negativos, no arriesgan su propia credibilidad ni la del sistema. El problema que se plantea en estos casos es la redefinición de la propia identidad que supone para un partido de

oposición pasar de la crítica global de las políticas de reforma estructural a la presentación de una agenda de reformas de segunda generación.

En el caso de la Alianza argentina la clave es un proyecto de restauración de los derechos individuales (y entre ellos los sociales) frente a la erosión del Estado de derecho que ha traído la experiencia menemista, y que permite hablar hoy de ciudadanía de baja intensidad (O'Donnell, 1994, 1997). La existencia de ese proyecto, en el que coinciden la UCR y el Frepaso, da contenido político a la Alianza más allá de las puras expectativas de llegar al gobierno.

Pero en ausencia de un proyecto alternativo puede producirse una simple reducción de la radicalidad del discurso, para evitar producir inseguridad en los agentes económicos, sin que por otro lado aparezca un nuevo contenido político que dé sentido y credibilidad a la oposición. Ésta puede intentar presentarse entonces en términos de ruptura y cambio de régimen (como en el caso del PRD mexicano), afirmando que el simple cambio del partido en el gobierno resolverá todos los problemas, lo que bien puede provocar frustración si al producirse carece de repercusiones sociales positivas.

En un segundo momento surge otro factor de desidentificación: la migración de algunos de los miembros identificadores de un partido a otras organizaciones. Es fácil entender que un giro de política provoque tales movimientos, pero en la medida en que se produzcan por discrepancia con una política que deba finalmente ser asumida por todos los actores, estarán dificultando ese cambio en las organizaciones a las que acudan, o bien aumentando para éstas el coste de hacerlo. El resultado en ambos casos será aumentar la desconfianza respecto al conjunto del sistema. Si *x* abandona el partido A para pasar a B, denunciando que la nueva política de A es una traición a sus electores, y finalmente B adopta la misma política, quienes hayan apoyado a B por confianza en *x* tendrán mayores razones para pensar que a fin de cuentas los políticos no cumplen sus promesas y sólo se ocupan de sus intereses.

Por tanto una primera reflexión, nada laboriosa, conduce a la conclusión de que dos estrategias dominantes a corto plazo (denunciar los cambios estratégicos del partido en el gobierno por su coste para los electores, sin poseer alternativas, y dar protagonismo político en la propia organización a los disidentes de aquél), no sólo pueden provocar fuerte desidentificación para los partidos de oposición una vez en el gobierno, sino que con toda probabilidad acentúan la desconfianza política en el conjunto del sistema. En tal sentido favorecen a medio plazo la aparición de candidatos ajenos al sistema de partidos, debilitando a éste y dando un tono crecientemente errático a la agenda política. Y la consecuencia normal de este proceso es la subrepresentación de los intereses populares y de bajos ingresos, que normalmente sólo pueden ser representados mediante organizaciones políticas sólidas e inspiradoras de confianza.

Una última reflexión responde al tipo de estrategias electorales que acentúan la desconfianza hacia la política. Fiorina (1997: 413) ha señalado la existencia de dos lógicas de representación: por una parte los electores buscan representantes que puedan conseguir buenos resultados para los intereses locales (particulares), por otra parte exigen que estos representantes sean capaces, reunidos como Congreso, de asumir los intereses generales y desarrollar políticas que no respondan a intereses particulares. Esta evidente contradicción, en la medida en que fuera interiorizada por los electores, sólo podría conducir al cinismo.

Lyne (1997) ha hablado de un *dilema del votante*: si a éste se le da a elegir entre políticas focalizadas a sus intereses particulares y políticas dirigidas al interés general, deberá preferir siempre las primeras en términos racionales, por evidente analogía con la paradoja

de Olson (1965) sobre la acción colectiva en pos de bienes públicos. La consecuencia será que si todos los partidos compiten sobre la lógica de los intereses particulares la estrategia electoral racional será la de maximizar votos de intereses particulares en vez de *agregar preferencias* para definir los intereses generales. Los resultados serán políticamente ineficientes incluso si los partidos están muy institucionalizados, y muchos de los efectos negativos que se atribuyen a los sistemas presidenciales serían consecuencia de esta lógica de la competencia electoral.

La dicotomía es demasiado radical, pues la reflexión de Fiorina muestra que ambas lógicas (la de los intereses particulares y la de los generales) coexisten también en el sistema político de EEUU, que para Lyne sería ejemplo de lógica de agregación de preferencias. Pero responde a una vieja cuestión: el predominio del intercambio particularizado sobre el intercambio generalizado en la representación política. La esencia del clientelismo político sería el intercambio particularizado, pero éste también puede manifestarse en condiciones de transparencia democrática. Ahora bien, en situaciones de replanteamiento radical del modelo económico la competencia electoral sobre la base de intereses particulares sólo puede traducirse en bloqueo de las reformas o en sobrerrepresentación de los intereses mejor organizados a expensas de los intereses generales.

El peor de los mundos posibles, en este sentido, sería aquel en que los partidos de oposición deslegitimaran las políticas que asumen los intereses generales, por su impopularidad a corto plazo, sin contar con la necesidad de asumirlas si llegan a gobernar, y ofrecieran plataformas políticas a los disidentes del partido del gobierno con la única finalidad de capitalizar sus vinculaciones con intereses particulares, manteniendo siempre la lógica de éstos por encima del interés general. Se pondrían así las condiciones para que tanto gobierno como oposición perdieran la confianza de los electores, y para que se produjera una generalizada pérdida de confianza en la política democrática.

La apuesta positiva, por el contrario, sería asumir la lógica de los intereses generales y la irreversibilidad, dentro de ella, de (algunos de) los cambios traídos por la nueva economía mundial, para definir a partir de la nueva situación estrategias de futuro. En este sentido, las fuerzas políticas que con más energía han denunciado los aspectos regresivos de estos cambios deberían centrar su esfuerzo en diseñar una agenda política de reformas de segunda generación, para no sólo defender los intereses (particulares) de los sectores sociales más dañados por las reformas neoliberales, sino también desarrollar una estrategia nacional (de interés general) alternativa a la de las fuerzas conservadoras.

Referencias

Abramson, P.R. (1976), "Generational change and the decline of party identification in America, 1952-1974", *American Political Science Review* **70**: 469-478.

Abramson, P.R. (1992), "Of time and partisan instability in Britain", *British Journal of Political Science* **22**: 381-395.

Andersen, K. (1976), "Generation, partisan shift, and realignment: a glance back at the New Deal", en N.H. Nie, S. Verba y J.R. Petrocik, *The changing American voter*, 74-95, 2ª ed., Cambridge: Harvard University Press, 1979.

Barnes, S.H. (1997), "Electoral behavior and comparative politics", en M.I. Lichbach y A.S. Zuckerman, comps., *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, 115-141, Nueva York: Cambridge University Press.

Beck, P.A. (1984), "The dealignment era in America", en R.J. Dalton, S.C. Flanagan y P.A. Beck, comps.,

Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment?, 240-266, Princeton: Princeton University Press.

Burnham, W.D. (1970), *Critical elections and the mainsprings of American politics*, Nueva York: Norton.

Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., y Stokes, D.E. (1960), *The American voter*, Nueva York: Wiley.

Clarke, H.D., y Suzuki, M. (1994), "Partisan dealignment and the dynamics of independence in the American electorate, 1953-1988", *British Journal of Political Science* **24**: 57-78.

Converse, P.E. (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies* **2**: 139-171.

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.

Finkel, S.E., y Muller, E.N. (1998), "Rational choice and the dynamics of collective political action: evaluating alternative models with panel data", *American Political Science Review* **92**: 37-49.

Fiorina, M.P. (1976), "The voting decision: instrumental and expressive aspects", *Journal of Politics* **38**: 390-413.

Fiorina, M.P. (1977), "An outline for a model of party choice", *American Journal of Political Science* **21**: 601-625 ["Esbozo de un modelo de elección de partido", en J.M. Colomer, comp., *Lecturas de teoría política positiva*, 339-376, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales].

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.

Fiorina, M.P. (1997), "Voting behavior", en D.C. Mueller, comp., *Perspectives on public choice: a handbook*, 391-414, Nueva York: Cambridge University Press.

Franklin, M., y Ladner, M. (1995), "The undoing of Winston Churchill: mobilization and conversion in the 1945 realignment of British voters", *British Journal of Political Science* **25**: 429-452.

Green, D.P., y Palmquist, B. (1994), "How stable is party identification?", *Political Behavior* **43**: 437-466.

Leithner, C. (1997), "Of time and partisan stability revisited: Australia and New Zealand 1905-90", *American Journal of Political Science* **41**: 1104-1127.

Linz, J.J. (1994), "Presidentialism or parliamentary democracy: does it make a difference?", en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, 3-87, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Luhmann, N. (1988), "Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives", en D. Gambetta, comp., *Trust: making and breaking cooperative relations*, 94-107, Oxford: Basil Blackwell.

Lyne, M.M. (1997), "The voter's dilemma, factions, and strange bedfellows, or why Latin American political parties historically weakened democracy and how we can tell", ponencia para el Congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara: LASA, 17-20 de abril.

Mainwaring, S., y Scully, T.R. (1995), "Introduction: party systems in Latin America", en S. Mainwaring y T.R. Scully, comps., *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, 1-34, Stanford: Stanford University Press ["La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *América Latina Hoy* **16**: 91-108, 1997].

Manza, J., y Brooks, C. (1998), "The gender gap in US presidential elections: When? Why? Implications?", *American Journal of Sociology* **103**: 1235-1266.

O'Donnell, G. (1994), "The state, democratization and some conceptual problems (a Latin American view with glances at some post-communist countries)", en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra, comps., *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*, 157-180, New Brunswick: Transaction.

O'Donnell, G. (1997), "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", ponencia para el panel *The Quality of Democracy and Democratic Consolidation*, Washington: APSA, 28-31 de agosto.

Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, 2ª ed., Cambridge: Harvard University Press, 1971 [*La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa, 1992].

Popkin, S.L. (1991), *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.

Riker, W.H. (1997), "The ferment of the 1950s and the development of rational choice theory", en K.R. Monroe, comp., *Contemporary empirical political theory*, 191-201, Berkeley: University of California Press.

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].

Sartori, G. (1994a), "Neither presidentialism nor parliamentarism", en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, 106-118, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sartori, G. (1994b), *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994 [*Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*, Londres: Macmillan].

Schickler, E., y Green, D.P. (1997), "The stability of party identification in western democracies: results from eight panel surveys", *Comparative Political Studies* **30**: 450-483.

Shugart, M.S., y Carey, J.M. (1992), *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Nueva York: Cambridge University Press.

Shugart, M.S., y Mainwaring, S. (1997), "Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate", en S. Mainwaring y M.S. Shugart, comps., *Presidentialism and democracy in Latin America*, 12-54, Nueva York: Cambridge University Press.

Wattenberg, M.P. (1995), "Why Clinton won and Dukakis lost: an analysis of the candidate-centered nature of American party politics", *Party Politics* **1**: 245-260.

Whiteley, P.F. (1995), "Rational choice and political participation: evaluating the debate", *Political Research Quarterly* **48**: 211-233.

Segunda versión revisada de la ponencia para el seminario **Escenarios futuros: agendas de gobierno y desafíos sociopolíticos en América Latina**, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM en Cuernavaca, 2-4 de marzo, y México D.F., 5-6 de marzo de 1998, publicada en J. Labastida y A. Camou, comps., *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, 25-42, México: UNAM y Siglo XXI, 2001. Agradezco los comentarios hechos a la primera versión por Vicente Palermo y Marisa Revilla. Este trabajo forma parte del proyecto **Actores sociales e instituciones políticas en los procesos de reforma económica** (SEC96-0639). Publicado como "Estrategias partidarias y desconfianza política", en la *Revista Internacional de Sociología* **22**: 183-201, 1999.