

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)
Documento de Trabajo 99-06

**Las dimensiones políticas de las reformas económicas
en América Latina**

[Ludolfo Paramio](#)

Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Se intentan estudiar las condicionantes y consecuencias políticas de las reformas estructurales. En general, cabe afirmar que el régimen político y las instituciones y leyes electorales explican en escasa medida las diferentes consecuencias políticas de la crisis económica y de la necesidad de introducir reformas estructurales. Algo similar se podría decir del grado de institucionalización del sistema de partidos: las consecuencias negativas de esta baja institucionalización son distintas en función de las coyunturas y de las propuestas partidarias. La variable principal a la que conduce el análisis es la estructura y acción de los propios partidos políticos. El tipo de relación que mantienen con los ciudadanos (agregación de preferencias o intercambio particularizado), la rigidez de sus anclajes sociales, la densidad y coherencia de su organización, la capacidad de renovación y/o aprendizaje de su liderazgo.

The goal is to study the political restrictions and consequences of the processes of economic reform. As a general result, it can be argued that the political regime and institutions, and electoral laws, have almost no explanatory power for the different political consequences of the economic crisis and the structural reforms. In the same way, the negative consequences of a low institutionalization of the party system are very different in function of the political conjuncture and the political action of parties. The main explanatory variable seems to be the structure and action of political parties: the kind of relationship they have with citizens (preferences aggregation or particularized exchange), the rigidity of their social anchorings, the density and consistency of their organizations, the capability for renewal and learning of their leadership.

[Introducción](#)

- [1. Las ideas y los condicionantes económicos de las reformas](#)
- [2. El sistema político y los hiperpresidencialismos reformadores](#)
- [3. Los sistemas de partidos: posibilidad y costes de las reformas](#)
- [4. Viejos y nuevos partidos: la oposición tras las reformas](#)
- [5. La representación democrática tras las reformas](#)

[Conclusiones](#)

[Referencias](#)

Introducción

El propósito general de esta investigación es analizar la interacción entre los actores sociales y las instituciones políticas para lograr una mejor comprensión de las dificultades y posibilidades que se abren a los procesos de reforma económica, en las especiales circunstancias que se producen cuando dicha reforma implica un cambio profundo de la regulación social. Éste es el caso, evidentemente, de las reformas económicas que se han

venido llevando a cabo en los principales países de América Latina a partir de la llamada crisis de la deuda de comienzos de los años 80. El paso de un patrón de industrialización centrado en el mercado interno, con fuerte protección e intervención del Estado, a un modelo económico enfocado hacia el comercio exterior, con escasa presencia pública y un recurso sistemático a la inversión extranjera, suponía un cambio profundo no sólo en la economía sino en el propio tejido social.

El hilo conductor de la investigación es la existencia de actores que toman racionalmente decisiones para alcanzar sus objetivos. Se puede considerar, por tanto, que el marco teórico de la investigación es el de la teoría de la elección racional. Esta afirmación sin embargo, debe matizarse en varios sentidos. En primer lugar, y como ya se ha subrayado (Tsebelis, 1990), la idea de actores racionales, que buscan y analizan la información necesaria sobre las posibles decisiones y sus consecuencias en términos de sus intereses, es aplicable a individuos, o a élites que poseen mecanismos eficaces, formales o informales, para compartir la información y llegar a acuerdos sobre las decisiones a tomar, y que tienen una visión clara y homogénea de sus preferencias y objetivos. Difícilmente se puede aplicar a colectivos difusos o heterogéneos, aunque sus miembros posean rasgos claramente distintivos. El enfoque de la elección racional, en esta investigación, tan sólo se presupone entonces aplicable a los núcleos dirigentes de los actores sociales y políticos, o a individuos.

En segundo lugar, las exigencias de la teoría fuerte de la racionalidad son difíciles de cumplir cuando las opciones abiertas y las circunstancias que influyen en sus resultados son mínimamente amplias. Por ello se parte normalmente de los supuestos implícitos de que las opciones y circunstancias pertinentes son reducidas, y de que los actores no pretenden alcanzar la solución mejor para sus preferencias (maximizarlas) sino simplemente una solución satisfactoria. En este sentido, se adopta una visión más próxima al enfoque empírico de Simon (1955) de la racionalidad limitada (*bounded rationality*) que a la teoría fuerte de la racionalidad. Como ha subrayado también Tsebelis (1990), no se trata de teorías contradictorias ni necesariamente distintas, sino que la teoría de Simon puede considerarse una aplicación local, restringida, de la teoría fuerte.

En particular se presupone que los actores sólo contemplan normalmente estrategias ya ensayadas en el pasado o aplicadas por otros actores en circunstancias análogas, que su capacidad de innovación estratégica es consecuencia no planeada de respuestas ad hoc ante resultados anómalos de sus estrategias usuales, y que la mayor parte de la innovación política es más resultado del recambio en los grupos dirigentes que del aprendizaje propiamente dicho. Cuando se habla de aprendizaje de los actores, por tanto, se está hablando normalmente del resultado de cambios en las élites responsables de las decisiones de dichos actores, lo que se corresponde bien con el hecho de que los cambios de estrategia de un actor altamente institucionalizado se producen tras una crisis desatada por la mala adaptación al entorno, traducida en malos resultados en términos de sus preferencias, y detonante a su vez de una crisis y modificación de sus órganos dirigentes.

En tercer lugar, los actores operan y deciden en marcos institucionalizados. Las instituciones definen no sólo reglas sobre las decisiones posibles y sus consecuencias (*pay-offs*), sino incentivos para determinadas pautas de actuación a través de la distribución de las consecuencias. Es bien sabido, por ejemplo, que las reglas electorales pueden inducir el bipartidismo o el pluripartidismo, según sean de mayoría o proporcionales, lo que significa que en una sociedad con una tradición pluripartidista la introducción de reglas electorales cuasi mayoritarias puede forzar la agrupación de los partidos en dos coaliciones, como viene siendo el caso en el Chile democrático a causa de la legislación heredada del régimen autoritario. En este sentido las instituciones cuentan, y actores con similares historias y repertorios estratégicos actuarán de forma distinta si a partir de un momento dado operan en marcos institucionales diferentes.

Este planteamiento remite a lo que se ha dado en llamar *institucionalismo histórico* (Thelen y Steinmo, 1992), en el sentido de que no se trata de explicar los rasgos del marco institucional en términos de la teoría de la elección racional (instituciones que minimizan los costes de transacción para alcanzar situaciones de equilibrio) sino de explicar cómo las instituciones existentes condicionan y explican las decisiones y estrategias de los actores. El origen de las instituciones en las que operan los actores queda fuera del análisis, aunque se pueda considerar su posible modificación como resultado previsible de la interacción racional de los actores, en lo que Tsebelis (1990) denomina juegos de cambio institucional.

Por otro lado, no se entiende que las instituciones sean el equivalente pautado de variables culturales e idiosincráticas, primero por la dificultad teórica de dar definiciones operacionales de éstas, pero sobre todo por la evidente capacidad de las instituciones para sobrevivir a cambios significativos en las mentalidades e ideas compartidas de una sociedad, y a la vez por su capacidad para condicionar la evolución de éstas.

Un punto de partida implícito en el diseño de la investigación era que las reformas eran inevitables, y que el retraso en su puesta en práctica, o la negativa de los actores políticos a aceptar su necesidad, eran algo que exigía explicación. Para buscar esta explicación se planteó analizar en primer lugar *el marco institucional del sistema político*, tratando de ver en qué forma favorecía la elaboración de consensos sobre tales reformas, o, alternativamente, en qué medida permitía, en ausencia de tales consensos, la introducción de las reformas por parte de ejecutivos dotados de recursos extraordinarios (por ejemplo el gobierno por decreto) que les permitieran superar las resistencias sociales y su reflejo en el ámbito parlamentario. En este primer nivel de análisis, la cuestión era saber qué límites institucionales podían explicar que los ejecutivos retrasaran la puesta en marcha de las reformas económicas o fracasaran en su realización.

En segundo lugar, dentro de este marco institucional se pretendía estudiar *el sistema de partidos*, en dos aspectos. Por una parte, su mayor o menor institucionalización y las restricciones que pudiera introducir en las estrategias de los partidos. Simplificando mucho, se podría decir que en sistemas de partidos poco institucionalizados sería más probable la introducción en la agenda de reformas políticas radicales, a través de opciones partidarias nuevas o minoritarias, si la percepción social de la gravedad de la crisis permitía pensar que la propuesta de tales reformas podía encontrar un apoyo electoral suficiente como para recompensar a los partidos que las propusieran. En cambio, podría suceder que fuera difícil establecer coaliciones políticas duraderas de apoyo a las reformas, porque la propia *volatilidad del sistema* erosionara rápidamente a quienes las introdujeran. En cambio, en sistemas muy institucionalizados las reformas podrían gozar de mayor tiempo para desarrollarse una vez que un partido mayoritario, o una coalición mayoritaria de partidos, las asumieran.

Esto remite a su vez al problema central de las reformas en el marco de la competencia entre los partidos: ¿qué costes y qué beneficios electorales podría esperar un partido que abrazara la política de reformas económicas? Ahora la cuestión es saber si el *formato del sistema de partidos* inducirá a uno o varios partidos a mantener una estrategia de oposición a las reformas con la única finalidad de beneficiarse electoralmente del malestar social que éstas previsiblemente pueden provocar, independientemente de las convicciones profundas de sus dirigentes sobre la necesidad de realizarlas. En un sistema bipartidista se podría pensar que a priori ninguno de los dos grandes partidos estaría dispuesto a asumir una política impopular de reformas, por temor a los costes electorales que le puede imponer la competencia del otro partido si éste mantiene una oposición, oportunista o de principios, a su realización.

En tercer lugar se trataba de analizar no ya el sistema (institucional) de partidos, sino la propia dimensión institucional de éstos. Su *vinculación con actores sociales significativos* (sindicatos u organizaciones populares), cuyos intereses inmediatos choquen frontalmente con las reformas, puede dificultar la asunción de éstas si tales actores poseen más influencia sobre el partido que éste sobre aquéllos. Pero puede darse la situación inversa, como es evidente a partir del caso mexicano: el gobierno pudo introducir reformas gracias a su control de las organizaciones sociales vinculadas al PRI. Por otro lado, el papel de los actores sociales puede no limitarse a su mayor o menor capacidad de movilización para vetar las reformas, sino incluir un aspecto importante de movilización electoral: puede suceder así que un gobierno consiga evitar una movilización contra las reformas de los actores sociales que le son afines, pero en su momento pierda un apoyo electoral significativo por hostilidad, pasividad o pérdida de credibilidad de éstos.

En este mismo aspecto se plantea una segunda cuestión: la *identidad partidaria* puede estar vinculada a un determinado tipo de políticas, y la adopción de otras distintas (las de reforma económica) puede suponer un desalineamiento electoral que afecte decisivamente al futuro del partido. Esta identidad es sin duda un valor simbólico, pero su mediación social pasa por los grupos sociales organizados y las propias élites partidarias. Los sindicatos, independientemente de su capacidad para movilizar el voto, pueden desempeñar un papel identificador para sectores extensos del electorado del partido, más allá de sus fronteras

organizativas, y sus reticencias o críticas pueden incidir en ellos y traducirse en desalineamiento sin necesidad de una movilización activa contra las políticas de reforma. De la misma forma, el descontento o la oposición de cuadros intermedios o militantes significativos pueden dañar gravemente el apoyo electoral del partido que asuma las reformas, independientemente de que provoquen o no una crisis orgánica.

Estos tres grandes ejes de análisis (el sistema político, el sistema de partidos y los partidos en propia institucionalidad) son relevantes una vez que se parte del supuesto de que la necesidad de las reformas debe hacerse evidente para los dirigentes políticos a partir de un momento en que la economía entra en una crisis que no tiene solución dentro del marco anterior. En este sentido, en el diseño de la investigación se daban por descontadas no sólo la inevitabilidad de las reformas, sino también la percepción de este carácter forzoso por parte de las élites partidarias. Nos ha parecido necesario ahora, sin embargo, introducir un eje previo de análisis sobre *las ideas* que justificaban la introducción de las reformas, y su evolución a lo largo de algo más de una década.

La primera razón es metodológica: un cambio de políticas es siempre un cambio de estrategias por parte de los actores, y por tanto implica un cambio en la percepción que éstos tienen de la realidad en la que operan: las ideas cuentan cuando lo que está en juego es una modificación del paradigma a través del cual los actores interpretan la realidad, sus riesgos y sus oportunidades (Hall, 1992 y 1993). La segunda razón es que los procesos de reforma económica ya se han generalizado, y precisamente por ello las ideas dominantes se han venido modificando. Con la perspectiva actual, el marco de certezas desde el que se postulaba la necesidad de las reformas se confronta con la inevitable complejidad de una realidad modificada y diversa en los diferentes países. A la hora de entender las opciones que pueden abrirse a los actores políticos, y las posibilidades y obstáculos que éstos encuentran para formularlas y ponerlas en práctica, parece necesario comenzar por examinar cuáles son las ideas desde las que los actores interpretan hoy la realidad. ▲

1. Las ideas y los condicionantes económicos de las reformas

Se suele considerar, y con razón, que las reformas económicas en América Latina son una consecuencia de la crisis de la deuda provocada por la elevación de los tipos de interés, y cuyo detonante fue la moratoria mexicana en 1982. Sin embargo, hasta mediados de los años 80 la crisis fue manejada mediante políticas de ajuste, y sólo en 1985, tras el fracaso de los planes Austral y Cruzado en Argentina y Brasil, giró definitivamente la percepción dominante entre las élites dirigentes hacia la agenda de las reformas estructurales (Torre, 1998: 25). El factor clave en este vuelco fue la dificultad de controlar la inflación mediante medidas graduales: siguiendo la secuencia planteada por Hall (1992), fue la imposibilidad de resolver un problema mediante las medidas habituales lo que llevó a replantearse no ya las herramientas de la política económica, sino las propias metas de ésta, provocando un cambio de paradigma y la generalización de la perspectiva neoliberal sobre las reformas.

Igualmente, se ha convertido en un lugar común que la agenda de las reformas neoliberales se resume en el *consenso de Washington*, por utilizar la célebre expresión de Williamson (1990). Sin embargo, éste ha recordado, al hacer balance de la evolución del debate en la última década, que su propósito era presentar un compendio de las reformas sobre las que existía un consenso mínimo entre los economistas de las diferentes agencias de Washington, más allá de su formación o sus ideas keynesianas o neoliberales (Williamson, 1998). Y es que algunas de las reformas se referían a cuestiones sobre las que ciertamente se podría hablar de consenso más allá de las diferencias teóricas o ideológicas, por ejemplo la necesidad de estabilidad monetaria y de un equilibrio básico de las variables macroeconómicas como condiciones para lograr un crecimiento sostenido (Rodrik, 1996).

Torre (1998) ha hablado de dos posibles formas de negar la autonomía de la política para explicar la generalización de las reformas estructurales. Para los neoliberales, su descripción del mundo (de la economía) es la única válida y posee un carácter cuasi natural: la economía es lo que describe la teoría económica neoclásica, y por tanto sólo la existencia de grupos interesados en la obtención de rentas puede explicar la resistencia a aceptar dicha descripción. Una vez que los dirigentes desarrollan la voluntad política necesaria para enfrentarse a tales grupos, las reformas son evidentes y su generalización es inevitable. Desde el ángulo opuesto, quienes sólo percibían el coste social de las reformas negaban su racionalidad, y afirmaban que los gobernantes, al asumirlas, se

limitaban a interiorizar una relación desfavorable de fuerzas que les imponía desde fuera (desde los grandes centros financieros y los gobiernos de los países acreedores) la necesidad de realizarlas.

Ambos enfoques, llevados a su extremo, suponen ciertamente la negación de la autonomía de la política, pero no carecen por ello totalmente de fundamento. El problema es que la dependencia de América Latina del ahorro externo para financiar sus inversiones había situado a la región, a comienzos de los 80, en una situación que superaba con mucho las peores pesadillas de los teóricos de la dependencia. Cuando los cambios en los mercados financieros desataron la crisis de la deuda, la relación de fuerzas respecto a los centros financieros y los países acreedores era tan desfavorable que los gobernantes estaban ciertamente obligados a aceptar sus condiciones para seguir teniendo acceso a financiación exterior.

Ahora bien, esa dependencia creciente del ahorro externo se había producido porque la descripción neoclásica de la economía era válida en varios aspectos decisivos: el desarrollo hacia adentro y la industrialización para el mercado interno no habían producido economías capaces de autofinanciar su propio desarrollo ni de absorber choques externos como el del encarecimiento del crédito. Las distorsiones de precios inducidas por el proteccionismo y las subvenciones estatales no habían permitido en general ni una diversificación de las exportaciones ni un mayor ahorro interno: sólo Brasil estuvo en condiciones de hacer frente a la crisis de la deuda a partir de su propia capacidad exportadora.

Pero, sobre todo, el mundo se venía haciendo crecientemente neoclásico: si bien las economías latinoamericanas habían conseguido mantenerse protegidas en el terreno del comercio, su fuerte recurso al crédito internacional en los años 70 las había hecho vulnerables a la nueva movilidad de los capitales, que tenía su origen en el auge del euromercado y la crisis del dólar en tiempos de la guerra de Vietnam (Helleiner, 1994). Esa movilidad se convertiría en los años 80 en un problema nuevo para los gobiernos nacionales, reduciendo drásticamente su capacidad para tomar decisiones e influir eficazmente en la marcha de las respectivas economías, lo que llevaría a un replanteamiento del paradigma de regulación social en los países desarrollados (Notermans, 1993; Moses, 1994). Y en países con fuerte dependencia del ahorro exterior, y sin suficiente capacidad exportadora industrial, la vulnerabilidad respecto a los movimientos de capitales implicaba una relación de fuerzas especialmente desfavorable.

Rodrik (1996) distingue, dentro de las reformas incluidas en el consenso de Washington, las que difícilmente podrían discutirse, por reflejar tanto ideas generalmente compartidas como la experiencia histórica, de aquellas otras de carácter más polémico de las que cabría pensar que reflejaban ante todo la visión y los intereses de las empresas y los inversores internacionales. Si bien puede argumentarse que el libre comercio favorece en general un crecimiento más rápido de los países que participan en él, no es nada evidente, en cambio, que una súbita apertura comercial sea la medida más conveniente para restablecer el crecimiento en un país cuya industria se encuentra en dificultades. Sin embargo, entre las reformas prioritarias para los organismos internacionales ha figurado siempre (hasta la crisis asiática de 1997-98) la apertura comercial.

Es difícil saber si la explicación de esta prioridad es una convicción teórica sobre los requisitos para un buen funcionamiento de los mercados: ciertamente la apertura comercial puede frenar las tendencias inflacionistas de algunos sectores e inducir la eficiencia empresarial. Pero no se puede evitar la sospecha de que la firmeza de esta convicción viene reforzada por los intereses de las empresas exportadoras y de los inversores internacionales. No está de más preguntarse, entonces, por las razones que puedan haber llevado a los gobiernos a aceptar la apertura comercial, ni es descartable que se tratara de concesiones impuestas por una relación de fuerzas desfavorable frente a los organismos financieros internacionales y los países acreedores.

En un análisis más detallado de los casos nacionales, sin embargo, lo que se descubre es que las respuestas posibles son varias. En algunos casos, la apertura comercial puede ser un ejemplo de reforma estructural resistida por los gobiernos, pero que éstos deben aceptar para conseguir financiación exterior, es decir, algo impuesto por una relación de fuerzas desfavorable. Éste ha sido el caso en varios países durante la crisis asiática. Pero, en los casos latinoamericanos, ésta y otras reformas pueden considerarse también como fruto de dos estrategias deliberadas de los gobiernos: por una parte, el deseo de forzar a las empresas nacionales a una modificación sustancial de sus reglas de operación; por otra, el

deseo de ganar credibilidad, ante los inversores internacionales y ante las propias empresas, como gobiernos decididos a llevar a cabo las reformas económicas hasta el fin.

El primer punto es de fácil comprensión: si ante un auge de la demanda o un aumento de las presiones salariales la tendencia de las empresas nacionales es aumentar los precios, una forma de forzarles a incrementar la productividad y contener los precios es abrir la puerta a las importaciones: la necesidad de competir con ellas puede imponer la disciplina de precios. Se puede discutir si el mecanismo funciona eficazmente en momentos de rápido auge, o si sus costes (en términos de balanza comercial y de destrucción de empresas) son superiores a sus efectos antiinflacionarios, pero se trata de una decisión racional (acertada o no) en términos de política económica.

El segundo aspecto es más propiamente político. Tanto para modificar las estrategias de los actores económicos nacionales (empresas, sindicatos y consumidores) como para restablecer la confianza de los inversores internacionales, un gobierno que se propone un programa de reformas estructurales debe poseer credibilidad. Las reformas sólo tendrán éxito si los distintos actores asumen su continuidad en el tiempo y las interiorizan cambiando sus reglas de toma de decisiones y de actuación. La propia dimensión temporal del programa de reformas exige una secuencia de cambios que depende de la credibilidad de las medidas iniciales. Ahora bien, los gobiernos pueden partir de una baja credibilidad inicial, y por ello pueden estar obligados a emitir señales que eleven esa credibilidad.

Rodrik (1989) subraya que el rasgo distintivo de una *señal* capaz de aumentar la credibilidad de un gobierno es su coste. Una declaración o un simple cambio de normativa, en la medida en que sean gratuitos, no producirán nueva credibilidad. Una medida que condicione fuertemente el futuro de quien la toma, o que implique costes de otro tipo, constituye una señal creíble: el gobernante que hipoteca su propio futuro al éxito de sus medidas tiene muchas más razones para mantenerlas aunque surjan dificultades en su puesta en práctica. En el caso argentino, Gerchunoff y Torre (1996) han argumentado que el calendario de reformas del primer gobierno de Menem sólo se entiende desde la necesidad de éste de *sobreactuarse* para ser creíble, dada la trayectoria anterior de los gobiernos argentinos y la presunción de populismo que pesaba sobre el Partido Justicialista en general, y sobre Menem en particular a causa de los ambiguos y desafortunados tonos de su retórica de campaña.

Ahora bien, lo que resulta de este cuadro, en todo caso, es la idea de que las reformas estructurales aplicadas bajo la presión de la crisis de la deuda y de sus secuelas pueden no haber constituido necesariamente lo que los gobernantes habrían considerado la combinación óptima si hubieran gozado de mayor capacidad de elegir. Esto, desde luego, remite al problema evidente de que los gobernantes difícilmente asumirán reformas de alto riesgo (por su impopularidad y sus posibles costes electorales) en la medida en que posean alternativas: ésta es la base del conocido razonamiento de Gourevitch (1986) sobre los momentos de crisis aguda como determinantes de cambios de larga duración en el modelo económico y social. De hecho, la interpretación más común de la gravedad de la crisis de la deuda es que los gobernantes y las empresas de los países industrializados de América Latina habían recurrido en los años 70 a niveles excesivos de endeudamiento no sólo porque las circunstancias fueran ciertamente favorables, sino para evitar afrontar un cambio de modelo cuya necesidad ya era evidente.

Si bien sólo cabe esperar que se produzcan cambios profundos en el modelo económico cuando éste ha llegado a una situación claramente insostenible, parece indudable que las reformas realizadas tras la crisis de la deuda en América Latina reflejan un especial cúmulo de restricciones e introducen componentes impuestas o dirigidas a ganar credibilidad ante los inversores y agentes financieros. Dicho de otra forma, que no son las estrategias óptimas que habría cabido diseñar en abstracto. Esto significa que, incluso si se obtuvieran los mejores resultados a corto plazo, se podrían imaginar fácilmente reformas de segunda generación capaces de mejorar tales resultados en términos económicos y sociales.

En este punto es preciso admitir que los procesos de reforma son dependientes de la trayectoria, y que una vez tomadas determinadas decisiones puede ser imposible tanto revertirlas como compensar plenamente sus efectos indeseados. Por otra parte, las reformas de segunda generación sólo podrán realizarse en la medida en la que los gobiernos vean disminuir sus restricciones iniciales y puedan encontrar el respaldo de coaliciones políticas suficientes para emprenderlas. Se abre así una pregunta que centró un segundo momento de la investigación: ¿en qué condiciones podrían formarse gobiernos

alternativos a los gobiernos reformistas iniciales, y capaces de emprender reformas de segunda generación?

En este punto se partía de una interpretación básicamente optimista de los resultados de las primeras reformas: éstas habrían logrado una cierta estabilidad monetaria y estarían avanzando hacia el equilibrio macroeconómico, con la única excepción de la dependencia del ahorro externo. Se podría pensar que a partir de un cierto momento el nuevo modelo podría prescindir de un nivel excesivamente alto de tipos de interés, desincentivador de la inversión productiva del ahorro nacional, y que la racionalización del gasto público tras los procesos de privatización abriría la puerta a una fase de inversión pública en servicios sociales fundamentales, especialmente en educación, sanidad y políticas sociales contra la dualización y la pobreza.

Esta lectura optimista de los resultados de las primeras reformas se apoyaba además en el cambio de paradigma perceptible en los organismos internacionales, y especialmente en el Banco Mundial a partir de su informe sobre las tareas y problemas del desarrollo (Banco Mundial, 1991). Junto con la interiorización de la nueva ortodoxia neoclásica (o neoliberal) se fueron haciendo patentes enfoques de un notable realismo sobre los requisitos objetivos de un crecimiento sostenido, incluyendo la inversión pública en capital humano. El informe sobre el nuevo papel del Estado (Banco Mundial, 1997) contenía propuestas dirigidas a incrementar las capacidades del Estado, y sus recursos económicos, mediante reformas fiscales racionales que ampliaran su capacidad de inversión y le permitieran desarrollar burocracias eficientes y profesionalizadas. En suma, el Banco Mundial también parecía dar por hecho que, tras la tempestad de las reformas estructurales, había llegado el momento de emprender reformas de segunda generación que permitieran a las economías nacionales mantener un crecimiento sostenido en un contexto de libre comercio y movilidad de capitales.

Sería muy exagerado, sin embargo, decir que en la primera mitad de los años 90 existía consenso internacional sobre el nuevo modelo de crecimiento. Wade (1996) ha señalado el conflictivo proceso de elaboración del informe del Banco Mundial sobre el llamado modelo asiático de industrialización, y el carácter ecléctico, por no decir simplemente contradictorio, del resultado (World Bank, 1993). Los economistas del gobierno japonés, en particular, no compartían la visión del *milagro asiático* como ejemplo de aplicación temprana del paradigma neoliberal, visión a menudo utilizada para contraponer el modelo asiático de industrialización para la exportación a la industrialización sustitutiva de importaciones propia de América Latina (Haggard, 1990), y defendían el papel activo de las burocracias públicas en el diseño y fomento de políticas industriales.

A partir de 1997, con la crisis de las economías asiáticas desencadenada por la devaluación del *baht* tailandés, la disputa sobre el nuevo modelo económico cambió súbitamente de contexto. Los economistas ortodoxos occidentales, que hasta entonces habían negado la relevancia de la intervención pública para explicar el milagro asiático, pasaron ahora a concederle una enorme y negativa importancia, subrayando la opacidad y la fuerza de los vínculos personales entre financieros y empresarios, y entre ambos y los burócratas y reguladores del Estado. Lo que para Evans (1995) era una deseable *embedded autonomy* de los funcionarios públicos, pasó a ser visto como puro y detestable amiguismo.

Simultáneamente comenzó a replantearse el balance del nuevo modelo en América Latina. Con el impacto de la crisis asiática, primero, y luego de la bancarrota rusa, en 1998, se hizo evidente que las reformas estructurales no habían puesto a las economías latinoamericanas a salvo del impacto de nuevos choques financieros internacionales. En realidad este hecho ya se había puesto de relieve cuando la catastrófica devaluación mexicana de diciembre de 1994 había arrastrado a otros países de América Latina, pero el llamado *efecto tequila* se había explicado en buena medida por el contagio de las expectativas negativas de los inversores a otros *mercados emergentes* de la región. Que en 1998 la economía brasileña se viera duramente afectada por el incumplimiento de sus obligaciones por el gobierno ruso, en cambio, no admitía fácilmente ese tipo de explicación.

Ya en 1995 el efecto tequila había tenido un impacto decisivo en Argentina: la destrucción de empleo provocada por la recesión se reveló como sustancialmente irreversible, lo que condujo a un cambio importante en la percepción social de la política económica. Hasta ese momento los costes de las reformas económicas eran vistos como consecuencias de la crisis heredada por el gobierno de Menem, y valorados sobre el telón de fondo de la

hiperinflación. Los resultados positivos, en cambio, figuraban en el haber del gobierno. Desde 1995 (coincidiendo con la reelección de Menem para un segundo mandato), a la inversa, los aspectos positivos del modelo, y en particular la estabilidad monetaria, comenzaron a ser descontados como algo ya conseguido, y los costes de la recesión, el desempleo estructural, y las pérdidas de poder adquisitivo de los trabajadores y clases medias urbanas, pasaron a apuntarse al debe del gobierno.

El cambio en la percepción del nuevo modelo era indicativo de lo que sucedería después en otros países de la región, y de lo que ya había sucedido en México tras la devaluación del peso con la que se abrió el sexenio de Zedillo. El cambio de modelo había supuesto costes indudables, cuya valoración dependía de la gravedad de la situación previa y de la gradualidad de las reformas, pero que en general se asumían en expectativa de la llegada a una nueva etapa de crecimiento estable. Incluso quienes se veían más afectados por las reformas, en términos de ingreso familiar o personal, aplazaban en alguna medida sus demandas contando con una recuperación posterior de lo perdido. Pero una nueva crisis, cuando aún no se había logrado alcanzar, mucho menos superar, el nivel de ingresos anterior a la crisis inicial, provocaba una frustración de expectativas y la manifestación del malestar hasta entonces postergado.

En este contexto se podría pensar que las condiciones políticas favorecerían especialmente la aparición de nuevos gobiernos con programas de reformas de segunda generación. Las crisis posteriores a la primera oleada de reformas llevarían a un replanteamiento del modelo, y, siendo imposible volver atrás, la agenda política debería girar sobre los cambios necesarios para corregir las consecuencias negativas de las primeras reformas, tanto las derivadas de las circunstancias y restricciones bajo las que éstas se habían introducido como las asociadas a la evolución posterior del contexto económico internacional; y también, por decirlo así, las consecuencias inesperadas del éxito de las reformas.

Ahora bien, las crisis que han creado una percepción negativa de las primeras reformas también han disminuido los grados de libertad bajo los que podrían operar los nuevos gobernantes. Se reproduce así la situación en la que aquéllas tuvieron lugar: la oportunidad política para la introducción de reformas de segunda generación viene acompañada de fuertes restricciones para su diseño y puesta en práctica. Sólo una modificación significativa de la coyuntura y las reglas de juego de la economía global permitiría a los nuevos gobernantes introducir medidas que respondieran de forma rápida a las actualizadas demandas sociales.

Pero a pesar de la fuerte discusión que se ha planteado desde 1997, en torno a los límites de las actuales relaciones económicas internacionales, y en particular de los movimientos de capital, no parecen esperables cambios a corto plazo en un sentido de mayor cooperación internacional en el marco actual de libertad de comercio y de movimientos de capital. (Existen en cambio serios riesgos de involución hacia prácticas proteccionistas o restrictivas, de alcance nacional o regional: la incipiente guerra comercial entre Brasil y Argentina, en el ámbito de Mercosur, o las propuestas de creación de un mercado asiático de capitales son ejemplos de lo que podría llegar a producirse si los gobiernos nacionales no encuentran soluciones cooperativas a sus problemas en el marco actual).

Por tanto, las restricciones económicas para la introducción de reformas de segunda generación podrían ser al menos tan drásticas como las que existieron en su momento para el diseño de las primeras reformas. Un segundo punto a considerar son las temporalidades diferentes de las situaciones políticas nacionales. En Brasil, por ejemplo, se está tratando de completar aún, durante el segundo mandato de F.H. Cardoso, la primera fase de las reformas estructurales, saneando unas finanzas públicas condicionadas por un círculo vicioso de clientelismo político y estructura irracional del empleo y el gasto público en los estados, por un lado, y de obligación constitucional de respaldar esa espiral de gasto por parte del gobierno federal. Pero a la vez, y tras el duro choque de los primeros meses de 1999, se ha abierto el debate sobre la agenda de las reformas de segunda generación, en un contexto claramente marcado por la búsqueda de posiciones favorables de partida para la sucesión del presidente Cardoso. Este encabalgamiento de las agendas de reformas, sumado al mantenimiento de las restricciones económicas, impide introducir un esquema simple de contraposición entre reformas (impuestas) de la primera oleada y reformas de segunda generación.

El principal grado de libertad del que pueden gozar los gobernantes en la nueva situación se refiere precisamente al marco de ideas. El consenso de Washington,

independientemente de su mayor o menor coherencia teórica, y de su carácter sesgado a favor de los intereses de las empresas e inversores internacionales, poseía un indudable carácter de ortodoxia dominante. Separarse de sus prescripciones, en la medida en que pudieran permitírsele, implicaba para los gobernantes serios riesgos de provocar desconfianza en los mercados. Aún hoy no existen alternativas a esa ortodoxia, pero las crisis financieras internacionales han erosionado fuertemente, desde 1997, su solidez como marco conceptual.

A la luz del tono de organismos como el Banco Mundial, del debate sobre la estructura y gestión del Fondo Monetario, y de las posiciones críticas desarrolladas por algunos gurús de las reformas, como Jeffrey Sachs, cabe imaginar que en ciertas circunstancias los gobernantes puedan encontrar mayor flexibilidad de los organismos internacionales, y respuestas más matizadas de los mercados, ante medidas que hace una década se habrían interpretado como simples debilidades en la voluntad política de realizar las reformas. El problema es que, en algunos casos, la combinación exacta de prudencia y pragmatismo puede ser difícil de alcanzar para gobernantes sin experiencia previa, o demasiado impacientes por encontrar respuestas al malestar social y político. ▲

2. El sistema político y los hiperpresidencialismos reformadores

En los casos latinoamericanos, el debate sobre el marco institucional de las reformas económicas ha girado en gran medida en torno a las ventajas e inconvenientes del régimen presidencialista que, con algunos matices nacionales, constituye la norma en la región. El origen de esta discusión se encuentra en el aspecto propiamente político de las dobles transiciones, y en la gran influencia de las tesis de Juan Linz sobre la fragilidad de las democracias presidencialistas (Linz, 1990, 1994). Resulta tentador relacionar las recurrentes crisis de la democracia en América Latina con el régimen presidencialista: Estados Unidos es la única democracia de este tipo que no ha conocido interrupciones autoritarias, y desde esta perspectiva parece lógico pensar que el sistema posee debilidades internas graves que podrían inducir su inestabilidad.

De hecho, casi todos los rasgos que diferencian el presidencialismo del parlamentarismo se pueden interpretar como fuentes de debilidad. El hecho de que el presidente sea elegido por el voto popular, y no por el Parlamento, le dotaría de una legitimidad plebiscitaria que se puede enfrentar a la de los legisladores electos: esa doble fuente de legitimidad incentivaría el enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo, conflicto que en un régimen parlamentario sólo puede conducir a la caída del gobierno. Por otra parte, la doble elección crea con frecuencia situaciones en las que el presidente carece de mayoría parlamentaria, y, mientras en un régimen parlamentario la condición misma para formar gobierno es la negociación de una coalición mayoritaria, en un régimen presidencialista el gobernante puede verse mucho más tentado a recurrir a procedimientos extraordinarios para ignorar la oposición parlamentaria.

A estos problemas derivados de la doble legitimidad se unen los que conlleva el plazo fijo de los gobiernos presidenciales. Un presidente claramente erosionado ante el parlamento y ante la opinión pública sólo puede renunciar, o tratar de perpetuarse en el gobierno sin la mínima legitimidad exigible. Y entre el presidente y los electores y legisladores no se interpone un fusible renovable, como de hecho lo son los primeros ministros en los regímenes parlamentarios. En éstos, un gobierno arrasado por los resultados de su gestión puede ser sustituido sin costes dramáticos por otro, del mismo partido o coalición, o apoyado en una coalición distinta. En el caso presidencialista, la renuncia o remoción del presidente implica siempre un procedimiento traumático que puede poner en peligro la estabilidad institucional.

La pertinencia de este debate para la discusión sobre las reformas económicas se deriva de la convicción de que éstas son especialmente susceptibles de provocar una crisis política. Como se sabe, la paradoja de las reformas económicas en América Latina es que los gobernantes debieron plantearse su inclusión en la agenda en un contexto general de recuperación de la democracia y de profunda y simultánea crisis económica. (Las consabidas excepciones son Chile, donde el retorno a la democracia en 1989 se produjo con una realidad económica ya reformada por el régimen autoritario, y México, donde los mecanismos de la política autoritaria se mantuvieron casi intactos al menos hasta las elecciones presidenciales de 1988, y siguieron funcionando con cierta eficacia hasta el final

del sexenio de Carlos Salinas, en 1994.)

En ese contexto de democratización, existía el temor de que las reformas económicas pudieran poner en crisis a los gobiernos democráticos, y especialmente, pero no sólo, a los de los países que acababan de recuperar la democracia. Tenía sentido por tanto cuestionarse si el marco del presidencialismo era el más adecuado para resistir las tensiones sociales y políticas que podían provocar las reformas económicas. Ahora bien, la cuestión surgía si se partía de la convicción de que la democracia era más importante que las reformas, y no al revés. Pero, para un número no despreciable de observadores y estudiosos de las reformas, la jerarquía debía invertirse. A lo largo de los años 70 y 80, y especialmente a la vista de los éxitos económicos de los países asiáticos, había cobrado nueva fuerza la tesis de que los regímenes autoritarios son más aptos para crear condiciones para una prosperidad económica duradera, y de que, por tanto, la democracia bien podía posponerse a la consecución de tales condiciones.

Esta tesis, presentada sin mayores reparos en algunos medios (*Business Week*, 1993), era especialmente tentadora desde la perspectiva teórica neoliberal, para la cual los reformadores se debían enfrentar a la previsible resistencia de los grupos de interés beneficiarios de la situación anterior. Siendo únicamente válida la descripción neoclásica del mundo, quienes se opusieran a las reformas sólo podían hacerlo a expensas del interés general, y por tanto los gobernantes debían asumir su tarea reformadora sin concesiones a las posibles presiones o protestas sociales. Por ello, y teniendo en cuenta que la política partidaria y los parlamentos serían el campo en que se podrían manifestar las resistencias a las reformas, éstas debían ser encomendadas a equipos técnicos, sin vinculación a las organizaciones partidarias, y blindados de las presiones sociales y parlamentarias para que pudieran introducir sus medidas sin concesiones ni negociaciones políticas.

Desde este enfoque, el presidencialismo ofrecía como ventajas los mismos rasgos que los defensores de la democracia parlamentaria presentaban como debilidades o riesgos. El término fijo del mandato presidencial, y su legitimidad plebiscitada, ofrecían al gobernante de convicciones reformadoras la oportunidad de llevar a cabo su tarea recurriendo al gobierno por decreto u otros procedimientos para salvar los posibles obstáculos parlamentarios, evitando en suma los riesgos de control social implícitos en los regímenes parlamentarios, que abrirían la puerta a las presiones de los grupos de interés y de sus representantes políticos. La racionalidad económica (neoclásica) podía imponerse así sobre los intereses particulares gracias a las propias características del presidencialismo.

La polémica en torno a los peligros del presidencialismo ofrece un balance matizado de las ventajas e inconvenientes de este tipo de régimen (Mainwaring y Shugart, 1997), y probablemente debe situarse en el contexto de una ilusión generalizada sobre las potenciales virtudes de la ingeniería institucional para contribuir a la consolidación de la democracia (Sartori, 1994a y 1994b). A posteriori puede argumentarse que el factor más decisivo para la continuidad de los regímenes democráticos no es la solidez de su diseño institucional, sino una conciencia compartida por parte de los principales actores políticos y sociales de que las alternativas no democráticas no ofrecen soluciones satisfactorias a sus demandas y pueden imponer en cambio costes crecientes. Esta tesis, presentada originalmente por Rustow (1970), remite a la noción de aprendizaje social y al repertorio de ideas socialmente aceptables, a la cultura política entendida en un sentido más amplio que el habitual, y parece ajustarse a las actuales experiencias latinoamericanas (y a su duración) mejor que los enfoques puramente institucionalistas.

Ahora bien, la perspectiva que contempla los poderes presidenciales como el mejor punto de partida para la introducción de reformas ofrece un balance más sombrío. Guillermo O'Donnell (1992) caracterizó como *democracias delegativas* a los regímenes presidencialistas en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto prescindiendo del control parlamentario. En su análisis existía una valoración muy negativa de tales regímenes no sólo por esa falta de control (*accountability*), sino también por la desigualdad social, en términos materiales y simbólicos, que reproducían. El uso particular de los recursos públicos característico del clientelismo se traducían en el nuevo contexto en corrupción del entorno presidencial, desigualdad ante la ley e irresponsabilidad de los supuestos representantes democráticos (O'Donnell, 1997).

Las críticas de O'Donnell al hiperpresidencialismo se ajustan bien a una percepción muy extendida sobre los gobiernos de Menem, y podrían extenderse también a la frustrada

presidencia de Collor de Melo en Brasil y, con matices más desembozadamente autoritarios, a los de Fujimori en Perú. Parece indiscutible que el recurso a la legitimidad plebiscitaria de la presidencia, en situaciones socialmente reconocidas como de gravedad extrema, puede conducir a deformaciones graves de la democracia y del Estado de derecho. Más discutible resulta, en cambio, otro aspecto de su análisis inicial: para O'Donnell, no se trata de que una situación objetiva de emergencia exija reformas radicales, y de que en ese contexto el gobernante recurra a procedimientos extraordinarios que en otras circunstancias no le serían aceptados, sino de que para afirmar un poder incontrolado el gobernante emprende reformas arriesgadas e impopulares que en un régimen de responsabilidad horizontal eficaz le serían vetadas.

Es decir, para O'Donnell las reformas radicales propias de las democracias delegativas se contrapondrían a las reformas graduales posibles en una institucionalidad democrática normal. Su ejemplo a este respecto (en 1992) era Uruguay, que mostraba buenos resultados económicos en un contexto político de control institucional y sin haber emprendido la sucesión de *reformas espasmódicas* que caracterizan a las democracias delegativas. A posteriori la contraposición resulta en cierta forma paradójica: según un estudio reciente (Morley, Machado y Pettinato, 1999), Uruguay ocupaba en 1995 el primer lugar entre los países de la región en términos de reforma estructural de su economía. Este hecho puede considerarse una confirmación de la superioridad de un régimen democrático con controles institucionales, en la línea del argumento de O'Donnell, pero también parece mostrar que la necesidad de las reformas, independientemente de que su introducción fuera gradual o espasmódica, no respondía sólo a la percepción de gobernantes plebiscitarios y deseosos de evitar el control institucional de su poder.

Parece lógico aceptar, entonces, el punto de partida de que las reformas estructurales eran necesarias independientemente de la institucionalidad política, y de que ésta afecta a la forma en que se introducen *en función del contexto social*. En el caso uruguayo, las peculiaridades del régimen político (González y Gillespie, 1994; Lanzaro, 1998) podían cerrar el paso a las fórmulas hiperpresidencialistas, pero la aparición de éstas (en Argentina y Perú, o en el Brasil de Collor) no se explica sólo por la propia institucionalidad política, sino por el contexto económico y social: lo que tienen en común estas experiencias es un sentimiento social de emergencia fruto de la hiperinflación o de una inflación recurrente y descontrolada. La propia delegación social de responsabilidad en un gobernante que trata de evitar controles institucionales (la aparición de formas delegativas de democracia) sólo puede entenderse dentro de un clima de incertidumbre y frustración social.

Sobre esta cuestión será necesario volver en relación con la evolución de los partidos como cauces de representación social, pero conviene presentar desde ahora el problema de fondo: las características y proceso de formación de las coaliciones *sociales* a favor y en contra de las políticas de reforma. En la mayor parte de los análisis de los procesos de reforma se presupone, siguiendo al pie de la letra la perspectiva neoclásica, que si bien toda la sociedad debe beneficiarse a medio y largo plazo de las reformas, tales beneficios son inicialmente difusos y aplazados, mientras que los costes de las reformas son inmediatamente perceptibles por los grupos de interés que obtienen rentas u otro tipo de ventajas del modelo económico anterior. La conclusión es que cabrá prever de antemano la existencia de una coalición social opuesta a las reformas, mientras que no existirá inicialmente una coalición de apoyo a éstas. En particular, si se supone que los sindicatos obtienen rentas de posición en el marco del modelo económico anterior, se deducirá la inevitabilidad de su oposición frontal a las reformas. De este razonamiento sobre la fuerza inicial de las coaliciones sociales contra las reformas se desprende precisamente la necesidad de un ejecutivo fuerte y de un núcleo técnico, blindado frente a las presiones sociales, que diseñe y ponga en práctica las reformas.

La experiencia de los hiperpresidencialismos reformadores, por el contrario, apunta a una previa desarticulación de la posible coalición opositora, ya que los grupos de interés afectados ya se han visto reducidos a la impotencia por la crisis inflacionaria y sus secuelas económicas y sociales. Una vez que los sindicatos no pueden negociar subidas salariales que protejan a sus afiliados de una inflación desbocada, o que los organismos empresariales no pueden obtener rentas públicas que compensen la erosión de sus ganancias y de sus mercados, la capacidad de estos grupos para bloquear las reformas, o simplemente para oponerse a ellas, se ve drásticamente reducida. Además disminuye su *capacidad de representación*, y es esperable que muchos de sus supuestos representados opten por la búsqueda de soluciones individuales ante la inexistencia de soluciones

colectivas verosímiles. De hecho, las experiencias latinoamericanas no permiten hablar de una respuesta de movilización colectiva y oposición generalizada de los sindicatos ante las reformas (Astudillo, 1998 y 1999).

Estas circunstancias de pérdida de fuerza y capacidad representativa de las organizaciones intermedias son las que hacen posible la aparición de hiperliderazgos, democráticos o no. Las circunstancias de la región en la segunda mitad de los años 80, en un clima de retorno a la democracia, hicieron más probable el mantenimiento del marco democrático, o al menos de algunos de sus rasgos, incluso tras una quiebra de la institucionalidad como la que supuso en 1992 el autogolpe de Fujimori en Perú. Pero las circunstancias que ponen en marcha el mecanismo delegativo son análogas a las que acompañan a los viejos populismos autoritarios surgidos a partir de la crisis de los años 30: la incertidumbre social, y la incapacidad de los grupos organizados para ofrecer soluciones cooperativas, llevan a la disgregación individual de las demandas y a la búsqueda de un salvador con el que se establecen vínculos de representación sin mediaciones. Lo que explica el hiperpresidencialismo no es el carácter drástico de las reformas económicas, sino la aguda descomposición social causada por la crisis económica inflacionaria a la que se pretende dar respuesta con ellas.

Esta desarticulación de los grupos sociales intermedios no es un fenómeno mecánico ni irreversible: inicialmente sus componentes reducen sus expectativas respecto a la acción colectiva, pero pueden recuperarlas en una fase posterior si las reformas crean una nueva situación en la que tal acción colectiva puede ser de nuevo eficaz para la consecución de los propios fines. En este sentido los gobernantes pueden optar por negociar con los dirigentes de los grupos sociales para cooptarlos al proyecto reformador, si creen que su neutralidad o apoyo puede aumentar su legitimidad, o que su mediación puede favorecer el curso posterior de las reformas, y sólo elegirán la confrontación cuando los dirigentes (sindicales o empresariales) les fuercen a ello o cuando la propia dinámica de la crisis y de las reformas posteriores permita contar con su futura irrelevancia. Se pueden contrastar a este respecto el caso argentino (Palermo y Novaro, 1996) con el peruano, donde la pulverización del sector formal de la economía reduce drásticamente la fuerza de los sindicatos, y consiguientemente de los partidos de izquierda vinculados a ellos (Cotler, 1998; Roberts, 1996; Roberts y Arce, 1998).

Por decirlo así, los gobernantes reformadores no se enfrentan a coaliciones preconstituidas, a favor o en contra, sino a una realidad social magmática de individuos y grupos (más o menos desarticulados por la crisis) a partir de la cual tratan de definir una coalición de apoyo a las reformas mediante su propia acción política. En cada individuo (y, en cierta forma, también en cada grupo), el discurso del líder reformista trata de contraponer dos horizontes de futuro: el que se deriva del mantenimiento de las reglas anteriores, de resultados decrecientes y cada vez más inciertos, y el horizonte abierto, y por tanto con una alta carga de riesgo, vinculado a la transformación de dichas reglas mediante las reformas económicas. Cuanto menor sea la confianza social en la vigencia de las viejas reglas, más disponibilidad encontrará el discurso reformador, incluso entre los miembros de los grupos supuestamente beneficiarios de las viejas reglas. Y cuanto mayor sea la incertidumbre social, mayor será la necesidad colectiva de delegación en el líder: ante la ineffectividad de la racionalidad calculable, sólo cabe la fe irracional.

En esta línea de argumentación las instituciones del presidencialismo, por si mismas, no inducen necesariamente la aparición de hiperliderazgos. El caso uruguayo, y en otro sentido el boliviano (Gamarra, 1997; Ibáñez Rojo, 1998 y 1999; Mayorga, 1994 y 1997), muestran que las reglas electorales y parlamentarias pueden incentivar la formación de gobiernos responsables ante el Parlamento en un régimen presidencialista, y que es posible avanzar en el proceso de reformas estructurales dentro de este marco. Y los ejemplos argentino y peruano muestran que el hiperpresidencialismo surge en condiciones de incertidumbre y frustración social, no simplemente de la conjunción de las instituciones del presidencialismo y de la necesidad (o voluntad arbitraria de los gobernantes) de emprender reformas radicales. Por lo demás, es un hecho bien documentado que tales reformas pueden realizarse con éxito en condiciones de control parlamentario, como es patente en los casos de las reformas llevadas a cabo en los países de la Unión Europea en cumplimiento de las previsiones del Tratado de Maastricht. Por tanto, no parece que la institucionalidad del sistema político, y el régimen presidencialista en particular, sea la dimensión analítica fundamental para comprender los distintos procesos políticos de las reformas económicas en América Latina. ▲

3. Los sistemas de partidos: posibilidad y costes de las reformas

En una primera aproximación, es muy frecuente vincular las dificultades de los procesos de reforma económica en América Latina, y la aparición de hiperliderazgos reformadores, con la débil institucionalización de los sistemas de partidos y la existencia de relaciones clientelares que bloquean la aparición de formas democráticas de agregación de intereses. Tal visión, sin embargo, se deriva de una injustificada generalización a partir del caso brasileño, que, como se ha subrayado oportunamente (Mainwaring y Scully, 1995), explica gran parte de la volatilidad diferencial perceptible en América Latina respecto a los sistemas europeos. Brasil y Perú, este último sobre todo tras el triunfo del fujimorismo, son las excepciones más notables a comienzos de los 90 en un contexto general de razonable institucionalización de los partidos y de los sistemas de partidos en los países fundamentales de la región (Dix, 1992).

Otra cuestión es el peso de los vínculos clientelares (el intercambio particularizado) en la política latinoamericana, que se ha presentado como un factor clave para explicar sus rasgos anómalos. Lyne (1997) presenta el predominio de estos vínculos como origen de un *dilema del votante*, que debe preferir siempre racionalmente las promesas particularizadas a la defensa de los intereses generales, lo que en buena lógica impedirá la aparición de partidos programáticos y agregadores de preferencias, capaces por tanto de presentar ofertas políticas diferenciadas a los electores. El razonamiento es válido y subraya las consecuencias negativas de una cultura política tradicionalmente clientelar, pero exagera su poder explicativo a partir de un comprensible prejuicio sobre la inexistencia de intercambio particularizado en la política de democracias consolidadas como Estados Unidos. Pero, una vez que se admite la existencia en este país de la tendencia al *voto personal* (el voto a los candidatos al Congreso en función no de sus posiciones sino de las ventajas particulares que consiguen para sus distritos), parece lógico reconocer que en cualquier democracia pueden coexistir la lógica de la agregación de preferencias y la del intercambio particularizado (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Herrera y Yawn, 1999). Otra cuestión es que la conciencia de tal coexistencia pueda ser uno de los factores explicativos del cinismo ciudadano respecto a la representación política (Fiorina, 1997).

Volviendo a la cuestión de la institucionalización del sistema de partidos, cabría pensar que una alta institucionalización dificultaría la adopción de políticas reformistas. En buena lógica, unos partidos formados bajo las reglas de juego del modelo económico anterior se mostrarán muy reticentes a asumir como propias propuestas de reforma que signifiquen el final de dicho modelo. La razón es que sus votantes esperan de ellos que resuelvan los problemas surgidos en su funcionamiento, no que lo desmantelen para poner en marcha otro modelo de resultados aún inciertos. Si pasamos de lo abstracto a lo concreto es fácil ver de qué estamos hablando: ni las organizaciones empresariales ni los sindicatos de una rama industrial protegida desean que los gobernantes eliminen la protección: pueden disentir en la política salarial y de subsidios o incentivos, pero probablemente coincidirán en el deseo de que la protección se mantenga. Todos los grupos pospondrán los hipotéticos intereses generales a sus inmediatos intereses particulares.

La renuencia a adoptar políticas de reforma será mayor en la medida en que predomine la lógica del intercambio particularizado. Si los sindicatos apoyan electoral y socialmente a un partido ante todo en función de su política redistributiva y de empleo, este partido no podrá adoptar una política de austeridad salarial y reestructuración empresarial sin exponerse a un fuerte desalineamiento de sus anteriores votantes y a una posible catástrofe electoral. Y si los empresarios apoyan a una determinada opción partidaria por su política de subsidios e incentivos fiscales, la decisión de suprimirlos y liberalizar el comercio provocará lógicamente la mayor oposición y la pérdida de todo apoyo. Lo mismo puede decirse respecto a las clases medias urbanas o agrarias, ya que todos los grupos obtienen en parte sus ingresos y su posición social de la continuidad de unas reglas de funcionamiento de la economía, del mantenimiento del modelo.

Por tanto, a priori cabría pensar que un sistema débilmente institucionalizado sería más favorable a la introducción en la agenda de las reformas económicas. Un sistema partidario abierto, por definición, favorece la innovación política. El caso de Collor de Melo en Brasil sería el mejor ejemplo en este sentido: su improvisada candidatura carecía del respaldo de ningún partido importante, y podía prescindir por tanto de los intereses de los grupos

vinculados a éstos. Y el hecho de que pudiera llegar a la presidencia habría sido inimaginable en un sistema más institucionalizado. Ahora bien, la misma débil institucionalización condujo a la rápida erosión de su presidencia, en ausencia de un respaldo partidario o social estabilizado como el esperable para un presidente en un sistema de partidos relativamente institucionalizado. Las posibles debilidades del régimen presidencialista se acentúan en el marco de un sistema de partidos volátil y con débil arraigo social.

El caso de Collor, sin embargo, no se explica en sí por la volatilidad del sistema, sino por su incapacidad para forjar alianzas o acuerdos con actores sociales significativos (amén de su escasa coherencia con sus promesas electorales de convertirse en némesis de la corrupción política). Se puede pensar que un político más hábil, y con una visión menos patrimonial del cargo, podría haber sostenido la política de reformas a pesar de llegar a la presidencia como un outsider. En este caso serían otros los posibles costes a considerar: en primer lugar, la dificultad que presenta exigir responsabilidades a los políticos en una situación de alta volatilidad partidaria. Si un partido se forma estrictamente para llevar a un político a la presidencia, el destino posterior de dicho partido puede ser irrelevante para el político en cuestión, a menos que, por alguna vía, su mantenimiento en el escenario político pueda permitirle seguir gozando de una posición privilegiada e incluso regresar al gobierno.

Ahora bien, la responsabilidad política, en un régimen democrático, se traduce en el premio o castigo a las organizaciones partidarias. De hecho, una debilidad adicional de los regímenes presidencialistas sin reelección inmediata es que abren la posibilidad de que tanto el presidente como su partido carezcan de incentivos para la cooperación en la recta final del mandato (e incluso antes), lo que puede llevar al partido a criticar la acción de gobierno para mejorar sus opciones electorales, si los resultados de aquélla son negativos o inciertos, y al mandatario a no tomar en cuenta las perspectivas electorales del partido a la hora de prever las consecuencias y fijar el calendario de sus actuaciones. Si además el presidente puede prescindir a todos los efectos de la futura suerte electoral de su propio partido, como es previsible si éste constituye tan sólo una plataforma para su encumbramiento, la consecuencia será una menor responsabilidad del gobernante ante los electores: después de él, el diluvio.

Esta situación implica dos tipos de costes. El primero es el derivado del sentimiento de ausencia de responsabilidad por parte del gobernante, lo que puede inducir conductas depredadoras o decisiones de alto coste social que no serían viables si el gobernante debiera responder ante su partido de las consecuencias electorales de sus acciones. El segundo se refiere a la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Un principio básico de esta confianza es el voto de castigo, la posibilidad para los ciudadanos de pasar factura en las urnas al partido cuyo gobierno les ha defraudado. Si el partido sólo es la herramienta coyuntural de un líder, o si la movilidad de los políticos entre diferentes organizaciones hace imposible vincular de forma unívoca gestión y responsabilidad partidaria, la consecuencia es un auge del sentimiento social de que los políticos están protegidos del castigo social, que todos los partidos son equivalentes y tienen por única función el provecho político y material de sus dirigentes y representantes. Una baja *accountability*, en este sentido, provoca de forma casi inevitable la apatía y el cinismo político de los electores, lo que puede transformarse fácilmente en frustración y voto antisistema. Volveremos sobre este punto.

Tenemos así que un sistema de partidos de escasa institucionalización puede facilitar la aparición de propuestas reformadoras, pero al precio de disminuir la responsabilidad de los gobernantes y con un alto riesgo de que la volatilidad del sistema prive a los gobernantes del apoyo político estable para realizarlas. Para evitar este riesgo serían necesarios calendarios electorales sincronizados, que impidieran que la realización de elecciones intermedias llevara a la pérdida de apoyo legislativo del gobernante por razones de corto plazo, razones que normalmente tendrán menores consecuencias en un sistema de partidos altamente institucionalizado. Pero el problema se hace mayor aún cuando la baja institucionalización coexiste con la fragmentación del sistema, y el apoyo político del gobernante depende del establecimiento y mantenimiento de coaliciones: éste es, en particular, el caso brasileño.

Como ha señalado Palermo (1997), en estas circunstancias la tarea clave del reformador es no sólo conformar una coalición de apoyo para su política, sino definir una secuencia de reformas que le permita mantenerla o ampliarla, de forma que los posibles conflictos no se

acumulen hasta el punto de empantanar o revertir el proceso. Por decirlo así, un conflicto sólo podrá afrontarse cuando se cuente con que los aliados necesarios se verán inducidos, por pasos anteriores del proceso de reforma, a mantener su apoyo, o bien cuando éste ya no sea necesario por haberse cumplido metas anteriores. La definición de la secuencia es de por sí un problema complicado (en teoría se puede imaginar que no haya ninguna secuencia posible que permita avanzar en las reformas sin quebrar la coalición de apoyo), pero se complica aún más por las consecuencias laterales que conlleva la secuencialidad.

Por ejemplo, la conformación inicial de la coalición de apoyo a las reformas puede hacer imposible para los gobiernos emitir el tipo de señales que en otras circunstancias les ganarían la confianza de los inversores, o puede imponer una gradualidad de las reformas que implique, de un lado, un coste social teóricamente innecesario, y de otro una mayor vulnerabilidad ante choques externos. La repercusión de la crisis rusa en la economía brasileña fue consecuencia de diversos factores (incluyendo la necesidad de los grandes inversores internacionales de equilibrar balances ante las brutales pérdidas provocadas por la devaluación y suspensión de pagos en Rusia), pero entre ellos cabe destacar la persistencia de un excesivo déficit secundario (motivado por el servicio de la deuda: en 1998 el déficit primario de Brasil en términos de porcentaje del PIB era nulo). De hecho, la insuficiente reducción del déficit era considerada por la prensa económica como un ejemplo de insuficiente voluntad reformista del gobierno de Cardoso, lo que a su vez podía incidir en la confianza de los inversores.

Ahora bien, la persistencia del déficit es un perfecto ejemplo de las consecuencias de una secuencia *gradual* de reformas, impuesta por la fragilidad de los apoyos parlamentarios del presidente Cardoso. La vulnerabilidad de los representantes del PMDB, en particular, a cálculos electorales y clientelares a corto plazo, venía postergando o reduciendo el alcance de la legislación necesaria para reducir las plantillas de empleados públicos en los estados, e impidiendo eliminar la obligación del gobierno federal de asumir fiscalmente el gasto de éstos, lo que en la práctica suponía que las prácticas clientelares de los gobiernos locales y de los estados condicionaban el posible saneamiento del presupuesto federal. Sólo tras la crisis desatada por la decisión de Itamar Franco, antecesor de Cardoso en la presidencia y ahora gobernador del estado de Minas, de suspender el pago de su deuda al gobierno federal, la extrema gravedad de la situación creada forzó a los legisladores a acelerar los pasos en este sentido.

Igualmente, el coste de la tramitación legislativa de las reformas se encarece en esta situación de forma notable: desde el reparto de fondos y ventajas a las circunscripciones de los legisladores, en la mejor tradición del *pork barrel*, hasta la negociación de los puestos en el gabinete para obtener el respaldo de los partidos que supuestamente conforman la coalición de apoyo a las reformas. El desastroso final de los intentos del presidente Collor para impulsar las reformas sin negociar una coalición política parece indicar que el procedimiento elegido por Cardoso es el único viable para realizarlas sin provocar una crisis de las instituciones democráticas, pero esta vía conlleva indudablemente no sólo una temporalidad más dilatada, y por consiguiente mayores márgenes de vulnerabilidad, sino sobre todo unos costes irracionales no sólo para los intereses generales sino desde el ángulo de la coherencia entre medios y fines.

En los sistemas de partidos más institucionalizados, por el contrario, cabría imaginar que el problema sería conseguir que unos partidos formados en el anterior modelo económico estuvieran dispuestos a aceptar la necesidad de reformas radicales de éste, enfrentándose a priori al riesgo de costes políticos y electorales significativos. En esta perspectiva pueden plantearse al menos dos situaciones: que la crisis del modelo anterior haya conducido a un sentimiento social de emergencia o que, pese a existir claros síntomas de crisis, la sociedad no haya asumido la necesidad de cambios radicales. La situación argentina, en los meses que condujeron a la primera elección del presidente Menem, es un ejemplo de la primera posibilidad. La situación venezolana a comienzos de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, cuando el plan de choque económico provocó la insurgencia del *caracazo*, es por el contrario un ejemplo de la segunda.

El problema teórico se plantearía si, pese a ser evidente el carácter insostenible de la crisis, los partidos principales se negaran a reconocerlo y a plantear reformas radicales. Y no se trata de una hipótesis abstracta: tras el regreso de la democracia en Argentina, el presidente Raúl Alfonsín mantuvo una estrategia económica basada en la recuperación del modelo anterior de industrialización y crecimiento, aun reconociendo que la gestión de los

gobiernos autoritarios había provocado una profunda crisis. Pero el diagnóstico era que el origen de la crisis se hallaba en el intento neoliberal de cambiar el modelo en contra de los intereses sociales y nacionales, en sus consecuencias negativas para las empresas y los ingresos familiares, y en el brutal endeudamiento externo. Desde esta perspectiva se planteó un plan heterodoxo para acabar con la inflación inercial (el plan Austral) y un diálogo político con los países acreedores para resolver el problema de la deuda externa, intentando reactivar el modelo de crecimiento anterior.

Estos intentos no consiguieron sus objetivos, aunque el plan Austral logró un éxito momentáneo que reforzó el apoyo parlamentario al gobierno, y finalmente “el presidente hace suyo, de manera gradual, un nuevo diagnóstico, según el cual la eliminación del déficit fiscal, condición necesaria para superar la crisis económica, se vincula a la realización de reformas estructurales” (Palermo y Novaro, 1996: 72). Pero ya están lejos los momentos de máxima popularidad del gobierno democrático, los intentos de establecer una nueva hegemonía radical en el país (el Tercer Movimiento Histórico) han creado una tensión irresoluble con los sindicatos peronistas, y el margen de actuación es por tanto muy reducido. Probablemente, además, Alfonsín nunca aceptó un planteamiento drástico de las reformas estructurales en la línea de las que, sin ningún complejo, realizaría después el gobierno justicialista de Menem, o incluso de las que propuso, con más cautelas retóricas, el candidato presidencial de la UCR en 1989.

Parece lógico preguntarse en qué medida es la propia identidad del proyecto alfonsinista lo que le impide percibir la necesidad de las reformas estructurales, inicialmente, y asumirlas después en todo el profundo calado que éstas debían tener, en términos de reducción de las capacidades del Estado y de coste para el conjunto de la sociedad. Se ha subrayado que las experiencias del neoliberalismo autoritario, en Argentina y Chile, impiden a Alfonsín aceptar que las reformas estructurales puedan ser una tarea propia de un gobierno democrático: para él sólo pueden ser la estrategia reaccionaria de regímenes dictatoriales y antipopulares. Y cuando admite la necesidad de reformas sigue negándose a asumir algunos de sus aspectos: en ese sentido se interpretan las palabras de su discurso presidencial del 1º de mayo de 1989: “Hubo cosas que no supimos..., otras que no quisimos, y otras que no pudimos hacer”.

Sería probablemente equivocado interpretar esta autolimitación del alfonsinismo en términos de cálculos electorales, y no sólo porque la postergación de las reformas condujo al desastre electoral del justicialismo en 1989. Todo apunta, por el contrario, a la interpretación por Alfonsín de su victorial electoral como *un mandato* de restauración democrática, en un sentido que, más allá de la recuperación de las libertades e instituciones de la democracia, incluía *la satisfacción de las demandas e intereses populares* que la dictadura había ignorado. Su gobierno, desde esta perspectiva, estaba obligado a recuperar el poder adquisitivo y las capacidades del Estado, el nivel de vida y los servicios públicos recortados por la gestión autoritaria. Que la condición para hacerlo fuera un nuevo recorte previo era algo que no podía aceptar, y sólo el fracaso de las actuaciones iniciales le lleva a considerar la necesidad de un cambio de rumbo, pero sin que estuviera dispuesto a realizarlo a cualquier precio, quizá por entender que no tenía legitimidad para ello.

Esa legitimidad, en cambio, es tomada como un punto de partida evidente por el gobierno de Menem. No parece lógico pensar que durante su contradictoria campaña electoral el candidato justicialista tuviera ya diseñada una agenda oculta de reformas estructurales, pero cuando decide ejecutarla da por descontado que los electores, al votarle, han firmado un cheque en blanco para cualesquiera medidas que, en su nombre, decida poner en práctica. Por tratarse de políticas poco afines con la tradición peronista, el hecho de que las proponga muestra a sus seguidores que se trata de reformas ineludibles (Cukierman y Tommasi, 1998), y por otra parte en esa tradición se da por descontado que al identificarse con el líder (al votarle) los seguidores delegan en él la definición de sus intereses: la noción populista de representación tiene más en común con la de Carl Schmitt que con la de la teoría democrática convencional (Novaro, 1995).

El factor clave para entender la puesta en práctica del programa de reformas por el gobierno de Menem debe buscarse en la situación de emergencia económica heredada. La hiperinflación no deja espacio para ensayar medidas graduales, ni para ilusiones de restauración del orden económico y del crecimiento dentro del modelo anterior, como las que en la fase anterior de la crisis había podido albergar Raúl Alfonsín. El recurso a poderes de excepción y de emergencia se corresponde con el sentimiento social de que se

requieren actuaciones extraordinarias para responder a una situación caótica e insostenible. Agotada la credibilidad de los planes heterodoxos, la única agenda capaz de responder a esa demanda de un giro espectacular en la política económica es la neoliberal. A estos efectos es en cierta forma irrelevante saber si la decisión presidencial de adoptarla es fruto de las influencias de su entorno político inmediato, del entorno técnico, de las opiniones empresariales o de las agencias internacionales. Puede ser más significativo, en cambio, subrayar el contexto político que hace posible el giro.

En primer lugar, como ya se señalaba, la tradición populista asume la capacidad del dirigente para definir los intereses de sus seguidores. Pero además Menem se ha impuesto en unas elecciones internas contra el candidato oficial de la dirección renovada de su partido, lo que le da una libertad adicional para romper con lo que pudiera ser percibido como un compromiso previo de esa dirección en el sentido de una política *socialdemócrata* (de hecho, uno de los argumentos contra los peronistas renovadores había sido presentarles como coincidentes con el alfonsinismo en este aspecto). En tercer lugar, la situación económica no deja, en términos de cálculos electorales, más alternativa que la huída hacia delante, en el sentido de las reformas estructurales: no hay espacio ni credibilidad para estrategias graduales o conservadoras.

La victoria en las elecciones internas del peronismo, más su carácter periférico respecto a la élite porteña del justicialismo, sitúan al presidente Menem en una situación de autonomía análoga a la de un político extrasistémico como Fujimori en Perú. Y la situación de emergencia ("la herencia recibida") fuerza y legitima a la vez, en ambos casos, el giro en la política económica. La objeción teórica sobre la renuencia a adoptar políticas impopulares por parte de un partido principal en un sistema institucionalizado se revela, por tanto, carente de base una vez que la situación económica reviste características desastrosas. Pero en este punto es preciso recordar que el criterio es la percepción social del desastre, y que en este sentido la hiperinflación es decisiva en la medida en que imposibilita los cálculos económicos a medio plazo, y tensa y erosiona hasta el límite el horizonte de la vida cotidiana y el conjunto de las relaciones interpersonales.

En principio es imaginable que un gobierno anticipe una situación desastrosa y cambie de política económica sin que la percepción social lo exija: éste fue el caso del gobierno socialista en Francia, y su giro hacia la política de rigor en 1982 tras una primera fase de respuesta expansionista a la crisis económica (Hall, 1987). Pero se diría que esa anticipación exige una alta institucionalización de los organismos técnicos de la administración, y bien se puede entender como una reafirmación de la política conservadora de tales organismos sobre un efímero intento de innovación política. El giro del gobierno de Mitterrand, en este sentido, puede verse como una versión actualizada de la barrera institucional que impidió al gobierno laborista británico plantearse innovaciones keynesianas frente a la crisis de los años 30 (Weir y Skocpol, 1985), aunque desde nuestra perspectiva actual podamos pensar que éstas habrían sido viables y que la política keynesiana del gobierno francés en 1981, en cambio, no lo era.

En los casos latinoamericanos no existían a priori órganos técnicos de la administración capaces de imponer anticipadamente las reformas estructurales, en parte porque las experiencias económicas anteriores no habían brindado, excepto en Chile, oportunidad de consolidación política a los defensores del nuevo paradigma, pero sobre todo por la baja institucionalización de las administraciones. Este hecho no implica que no existieran núcleos técnicos capaces de asumir las reformas, pero su peso institucional en la administración era normalmente débil. Es la apertura de una coyuntura crítica lo que permite el protagonismo de los técnicos ligados a los bancos centrales (como en México) o de los *efficiency pockets* de los organismos de planeación y desarrollo, sin los cuales no se entenderían, en el caso brasileño, ni los planes heterodoxos contra la inflación, primero, ni después la política pragmática de reformas estructurales desde 1994 (Sola, 1994 y 1995; Bresser Pereira, 1996).

En ausencia de núcleos técnicos capaces de provocar un giro en la política económica, lo más esperable es que los gobernantes se nieguen a anticipar las consecuencias más negativas de sus políticas y se limiten a combatir sus síntomas con modificaciones marginales de éstas. Corresponde así a sus sucesores asumir la posible necesidad de reformas radicales: esto es lo que debió hacer Miguel de la Madrid en México tras la huida hacia delante que supuso la nacionalización de la banca en el final del sexenio de José López Portillo, como fueron las crisis hiperinflacionarias que acompañaron el final de los

gobiernos de Alfonsín, Alan García y José Sarney las que abrieron la puerta a las estrategias de reforma estructural de Menem, Fujimori y Collor de Melo.

Que en el primer caso se mantuviera el mismo partido en el gobierno, mientras que en los restantes éste cambiaba de manos, revela que la clave del cambio de política no reside tanto en el signo del partido de gobierno como en el cambio de equipo dirigente esperable en regímenes presidencialistas: el nuevo equipo mexicano, pese a que De la Madrid debiera su elección como candidato al anterior presidente, de cuyo gabinete había formado parte, podía romper con la política de éste y reclamar radical autonomía respecto al partido gobernante. (Otra cuestión es que, al hacerlo e incumplir las reglas no escritas del PRI al designar a su propio sucesor, abriera una crisis profunda del partido gobernante, que se tradujo en la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas frente a Salinas, en 1988, y condujo al actual formato tripartito del sistema de partidos mexicano.) La cuestión puede ser saber cuándo las circunstancias económicas permiten al nuevo gobernante emprender una política de reformas estructurales sin afrontar un desastre político y electoral.

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

El factor fundamental era que la gravedad de la crisis financiera no había sido percibida socialmente, pues en algunos aspectos (el desempleo, por ejemplo) la economía había mejorado en años anteriores (Hidalgo, 1998). Quizá el principal error de Pérez fuera poner en práctica su plan de choque sin tratar de convencer previamente a la población de sus razones, pero no era fácil tampoco hacerlo con su partido, Acción Democrática, dividido entre los partidarios de Pérez y los del anterior presidente, Lusinchi, y sumamente renuente a aceptar el coste político de reformas altamente impopulares. Pérez probablemente agravó además el problema al rodearse de un núcleo de técnicos y profesionales jóvenes y ajenos a la política partidaria en general y al aparato de AD en particular.

Lo cual, a su vez, remite al marco institucional venezolano. Los partidos venezolanos descansaban sobre mecanismos de intercambio particularizado, de clientelismo, con las corporaciones y grupos locales o de interés. No tenían por tanto ningún incentivo para asumir los costes de las reformas, inmediatamente efectivos en términos de apoyo político y electoral, en función del interés general, y ésta es la razón de que tales reformas se hubieran venido posponiendo desde que la subida del precio del petróleo permitió a Luis Herrera Campins, en 1980, abandonar su inicial política de austeridad (Benavente, 1997; Crisp, 1998). Y en un sistema presidencialista, sin reelección inmediata, no había ninguna razón para que el partido del gobierno (en este caso AD) se cohesionara en torno al presidente, superando sus divisiones previas, si sus actuaciones no recibían apoyo popular (Kornblith y Levine, 1995; Coppedge, 1994; Crisp, 1997).

En 1992, tras dos años de recuperación económica, el teniente coronel Hugo Chávez intentó un golpe de Estado que no triunfó, pero le convirtió en héroe popular de los sectores sociales frustrados por la presidencia de Carlos Andrés Pérez, induciendo una preocupante tolerancia entre los electores hacia la intervención militar como vía para la reafirmación de la voluntad popular (Myers y O'Connor, 1998; Norden, 1998). Pérez fue removido de la presidencia ya en el final de su mandato, acusado de un delito técnico por el manejo irregular de divisas para financiar la seguridad de la presidenta de Nicaragua, Violeta Chamorro. Algo que, en un país con tan notable tradición de corrupción y enriquecimiento personal de los gobernantes, sugería más bien un pretexto y aparecía como un ejemplo de canibalismo partidario.

La intermediación clientelar depende de la disponibilidad de fondos públicos, y en tal sentido la crisis fiscal y la disciplina presupuestaria introducida por las reformas la debilitan sustancialmente (Heredia, 1997). Pero, una vez que los partidos pierden la capacidad para hacer política clientelar con los bienes públicos, pasan a dominar la agenda su ineficacia y

su corrupción, es decir, la exclusiva apropiación privada de esos recursos públicos *por los propios políticos*. Con la crisis de Acción Democrática, el ex presidente Rafael Caldera, que había abandonado el otro gran partido (Copei), regresó a la presidencia apoyándose en un movimiento propio (Convergencia Nacional) y una coalición con el MAS y una ristra de pequeños partidos (el *chiripero*). Tras un breve ensayo de retorno al populismo debió volver a la ortodoxia económica, provocando una nueva frustración y abriendo así la puerta al retorno democrático de Hugo Chávez, convertido en presidente y vencedor arrollador en la convocatoria de una Asamblea Constituyente destinada a acabar con el anterior sistema de partidos y con el conjunto de las instituciones democráticas que Chávez y sus seguidores asocian con la partidocracia y su corrupción.

El caso venezolano es singular por varias razones, incluyendo el descrédito generalizado de los partidos políticos en el que ha desembocado, y el ensayo de regreso a políticas dirigistas en los primeros momentos del gobierno de Caldera. Pero esas anomalías permiten descartar algunas hipótesis que podrían parecer intuitivamente verosímiles. Tanto el intento de vuelta atrás de Caldera como el rechazo del plan inicial de Carlos Andrés Pérez parecen mostrar que ni el público ni las élites políticas asumen la necesidad de las reformas, directamente, a partir de experiencias ajenas. En ausencia de una crisis hiperinflacionaria que modificara las preferencias sociales, y sin un trabajo político deliberado para cambiarlas, no sólo los ciudadanos rechazaron las reformas, sino que sectores significativos de las élites políticas hicieron suyo ese rechazo.

Se ha acusado a Pérez de confiar demasiado en su carisma (en un tipo de carisma inadecuado, además, para una situación que según su interpretación requería fuertes sacrificios) y de prescindir de una tarea de liderazgo en ese sentido de transmitir su propia percepción y modificar las preferencias de los ciudadanos. Se podría sostener también que la cultura política venezolana, por su particularismo, dificultaba especialmente ese esfuerzo: los ciudadanos posponen la perspectiva general del país a la situación personal a la hora de valorar la gestión del gobierno (Weyland, 1998). Son votantes egotrópicos, no sociotrópicos (Kinder y Kiewiet, 1981). En todo caso es evidente que, en ausencia de una percepción social y de una cultura política adecuadas, la necesidad de liderazgo del gobernante reformador se hace mayor.

No parece convincente, en cambio, suponer que la continuidad en el gobierno del mismo partido, con Lusinchi y Carlos Andrés Pérez, tenga un valor explicativo. Por una parte, los ciudadanos interpretaron el cambio de presidencia como una discontinuidad al menos tan fuerte como la que hubiera producido una alternancia; por otra, el caso mexicano, en las sucesivas transiciones de López Portillo a De la Madrid y de éste a Salinas, parece apuntar que la clave está en la capacidad del partido en el gobierno para mantener su cohesión frente al cambio de política. La pérdida de esta cohesión por el PRI se tradujo en la difícil coyuntura electoral de 1988, que pesó sobre la presidencia de Salinas como sospecha de ilegitimidad de origen, y que a éste le costó revertir. En cambio, el mantenimiento de la disciplina del partido en 1982 había permitido a De la Madrid emprender sus reformas económicas con pleno control del legislativo y del movimiento obrero cooptado a través del corporativismo autoritario (Heredia, 1994; Casar, 1995, 1996 y 1998). La variable que trabajó en este aspecto contra Carlos Andrés Pérez, entonces, no fue la continuidad de AD en el gobierno, sino la división interna del partido sobre su política, agravada ante la formación de un gabinete alejado de la élite partidaria.

Podemos concluir por tanto que también en sistemas altamente institucionalizados pueden plantearse con éxito políticas de reforma estructural si existe una suficiente percepción social de la gravedad de la crisis, tal como la que acompaña a situaciones hiperinflacionarias. Y que la continuidad del mismo partido en el gobierno no tiene por qué inhibir el giro en las políticas si el nuevo equipo gobernante consigue asegurar la cohesión del partido en la nueva línea de actuación. Queda abierta sin embargo la posibilidad de que el régimen presidencialista sin reelección, al disociar la valoración de los gobernantes de su responsabilidad en el futuro electoral del partido, sea un serio obstáculo para que los gobernantes anticipen los posibles cursos desastrosos de la política vigente y asuman la necesidad de un cambio radical: no hay en América Latina un caso comparable con el espectacular giro de Mitterrand en 1982, en el marco de un régimen semipresidencialista.

Igualmente podría ser un problema adicional del presidencialismo la dificultad para cohesionar al partido del gobierno en torno a políticas de reforma cuando no existe un sentimiento social de emergencia, pero la diferencia entre el cierre de filas del radicalismo

argentino en torno a Alfonsín, en la recta final de su mandato, contrasta con la división de AD en el caso de Carlos Andrés Pérez. Quizá la variable decisiva esté en la institucionalidad de los partidos y el tipo de relación que mantienen con los electores (de agregación de preferencias o de intercambio particularizado). ▲

4. Viejos y nuevos partidos: la oposición tras las reformas

Los ejemplos de Argentina y México introducen una posibilidad sugestiva: se trata de sistemas de partidos institucionalizados, y es uno de los partidos fundamentales el que introduce las reformas estructurales, pero el resultado es una escisión que conduce a una reconfiguración del sistema de partidos, que pasa del juego bipolar al tripolar. No cabe hablar sin embargo de una hipótesis generalizable, a partir sólo de estos dos casos, y dado que en el mexicano es discutible que se pueda hablar de sistema de partidos en sentido estricto antes del sexenio de Salinas, y sobre todo del de Zedillo, estando los procesos electorales condicionados por excesivas irregularidades e inequidades para que se pudieran considerar competitivos. No es muy exagerado, aunque pueda ser discutible, describir el sistema hasta 1988 como un régimen de partido dominante con la única oposición significativa del PAN, limitada geográfica y políticamente (Loeza, 1997 y 1999).

Los dos casos presentan además sólo un paralelismo en su origen: una escisión de la élite partidaria provocada por desacuerdos sobre las políticas de reforma. Mientras que en el caso mexicano la escisión se produce en la propia élite del sistema, el desprendimiento del peronismo en el que se halla el origen del Frepaso tiene un carácter mucho más marginal. Y la capacidad de atracción de sectores de clase media urbana se revela mucho más estable en el caso argentino que en el mexicano, sobre todo en la medida en que el discurso del Frepaso pasa a centrarse en los derechos legales y sociales, y en la denuncia de la corrupción, abandonando toda nostalgia del modelo económico anterior, a la vez que se corta la tentación de convertir a la organización en polo de atracción para los sucesivos disidentes del menemismo dentro del justicialismo. Ese proceso de *modernización* política culmina con el acuerdo para la constitución de la Alianza con la Unión Cívica Radical, cuyas posibilidades de arrebatar la presidencia al justicialismo parecen actualmente considerables (Palermo, 1998).

La formación de la Alianza en Argentina es un ejemplo de proyecto de alternancia que no se propone revertir las reformas sino introducir reformas de segunda generación, y casi el único ejemplo desde la formación de la Concertación entre la democracia cristiana, el PPD y el PS en Chile, y su llegada al gobierno con el presidente Aylwin. En el estudio de los procesos de reforma resulta del mayor interés analizar precisamente cuáles son las condiciones que pueden explicar que en algunos casos la oposición interiorice el nuevo modelo (lo asuma como definitorio de las reglas de juego) para desde esta perspectiva introducir nuevas propuestas alternativas a las del gobierno que inicialmente introdujo las reformas estructurales. Si podemos considerar que en algún momento se ha completado la *transición económica* al nuevo modelo, será precisamente cuando las principales fuerzas políticas acepten que éste constituye *the only game in town*, por utilizar la expresión usual al hablar de la aceptación generalizada de las reglas democráticas en la culminación de las transiciones políticas.

En este punto es preciso reintroducir las cautelas apuntadas en el primer apartado. La interiorización del nuevo modelo sería algo relativamente simple y predecible si éste hubiera logrado ofrecer resultados estables en términos de crecimiento económico. Las crisis financieras internacionales, desde 1997, han tenido sin embargo un fuerte impacto negativo sobre los países que han introducido las reformas económicas. Mientras que en el caso brasileño se puede hablar de que tal impacto es consecuencia del retraso en la puesta en práctica de la primera oleada de reformas, no cabe decir otro tanto de Argentina, y menos aún de Chile, cuya economía se ha visto duramente golpeada en los primeros meses de 1999 tras una década de crecimiento casi ininterrumpido. La vulnerabilidad del modelo económico a choques externos, sumada a la insuficiencia de sus resultados en términos de empleo y equidad social, pueden conducir a propuestas de reformas adicionales o bien, en algunos casos, a propuestas de tipo proteccionista y dirigista que basen su credibilidad en el recuerdo idealizado del modelo anterior.

Al analizar las causas de la aparición de la Concertación en Chile y de la Alianza en Argentina, salta a la vista un rasgo común: en ambos casos son muy altas las expectativas

de llegar al gobierno por esta vía, tras períodos muy prolongados de oposición, en un caso bajo el régimen autoritario y en el otro tras la reelección de Menem. Conviene recordar el hecho bien sabido de que las reformas económicas han venido acompañadas de procesos de reforma política que han introducido la reelección presidencial por un segundo período consecutivo en Argentina, Perú y Brasil, creando una situación en la que un gobernante reformista que haya alcanzado la confianza social puede permanecer fácilmente una década ininterrumpida en el poder. Por otro lado, la posibilidad de reelección arrebató a la oposición la posibilidad de beneficiarse automáticamente de la discontinuidad introducida en el partido gobernante por la disputa por la sucesión presidencial, y de sus posibles secuelas de división interna.

El mayor riesgo de continuidad en el poder del partido gobernante supone sin duda un aliciente para que la oposición no se limite a esperar pasivamente la siguiente oportunidad electoral. Pero eso puede conducir también a intentos de unificación sin ningún contenido programático, como la propuesta alianza entre el PAN y el PRD para derrotar al PRI en las elecciones del 2000, y no explica el acuerdo sobre la continuidad (reformada) del modelo económico, tanto en el caso de la Concertación en 1989 como en el de la Alianza diez años después. En Chile, un factor determinante del acuerdo fue sin duda la convicción de que la aceptación del modelo era una condición necesaria para la culminación de la transición democrática, objetivo prioritario para todas las fuerzas de la Concertación (Revilla, 1998 y 1999), y en todo caso se puede imaginar que la expectativa de gobernar contribuirá a limar las diferencias de programa entre fuerzas políticas distintas, pero en este punto cabe imaginar que existen límites: lo que podemos denominar los anclajes partidarios (Zuckerman, Kotler-Berkowitz y Swaine, 1998).

Contra lo que se suele plantear en los manuales sobre comportamiento electoral, los ciudadanos no deciden su voto a partir de la valoración alternativa de ofertas políticas globales que recogen mejor o peor sus distintas aspiraciones, sino a partir de relaciones de confianza en los partidos o, más frecuentemente, en los candidatos que estos presentan. Esta confianza puede ser en cierta forma rutinaria, correspondiente a lo que clásicamente se ha entendido por identificación partidaria, o fruto de una evaluación específica de los candidatos en cada coyuntura electoral. Se suele entender que el crecimiento de este segundo tipo de decisión del voto, con valoración de candidatos específicos en coyunturas concretas, responde a una modernización del electorado y a la mayor disponibilidad de información política y electoral a través de los medios de comunicación (Popkin, 1991).

Ahora bien, la confianza (personalizada o no) en una opción partidaria se basa en una percepción de la sinceridad y competencia de los candidatos a la hora de representar los intereses de los electores. Esto no equivale a decir, como cabría pensar en la teoría estándar, que un elector sólo confiará en los candidatos que asuman más literalmente sus intereses particulares: por el contrario, puede inspirar mayor confianza un candidato que argumente, con buen conocimiento de la cuestión, la imposibilidad de satisfacerlos plenamente o la necesidad de postergarlos, si traduce una verdadera preocupación por la suerte de los afectados. Lo que no admite perdón, en cambio, es que un partido o un candidato reclamen el apoyo de un grupo social o de una organización, prometiendo asumir sus reivindicaciones, y les ignoren después.

Los partidos políticos tienen una historia, por corta que ésta sea, se han apoyado en su formación y despegue en asociaciones o grupos de interés, y mantienen después de forma habitual relaciones especiales con sectores específicos de la sociedad, organizados o difusos. Esos grupos y sectores constituyen los *anclajes* del partido: prescindir de ellos supone en primer lugar renunciar a valiosos recursos de encuadramiento y movilización del electorado. Incluso en las sociedades más desarrolladas, los resultados de las campañas electorales, desarrolladas fundamentalmente a través de los medios de comunicación, varían mucho con la mayor o menor movilización a favor de los candidatos de asociaciones y grupos intermedios, incluyendo el trabajo puerta a puerta (*canvassing*). La fidelidad y activación de los anclajes de un partido pueden ser determinantes no sólo del apoyo absoluto sino de la participación y el apoyo relativo que reciben sus candidatos (Huckfeldt y Sprague, 1992; Huckfeldt, Beck, Dalton y Levine, 1995).

No se trata sólo de la capacidad de movilización y apoyo de estos grupos, sino también de su función como *identificadores*. Para muchas personas las posiciones de estos grupos son la información decisiva para elegir entre distintas opciones partidarias. Un distanciamiento entre ellos y un gobierno (o un partido de oposición) puede significar que un número

significativo de electores potenciales no opte por las candidaturas de esa fuerza, al carecer del punto de referencia necesario para decantarse. La importancia de los grupos secundarios como identificadores electorales varía según la implantación y credibilidad de éstos, según el tipo de elecciones, y en función de las estructuras relacionales de cada sociedad, pero supone en todo caso un aspecto importante en el proceso de creación de confianza en los candidatos: la identificación partidaria pasa en muchos casos por estos grupos, y la relación con ellos es por tanto una parte de la identidad política de los partidos.

En este sentido resulta imprescindible analizar la dimensión institucional de los distintos partidos. Para explicar la mayor o menor disposición de los partidos socialdemócratas europeos a introducir reformas estructurales durante los años 80, por ejemplo, se ha argumentado que el giro hacia tales reformas era más improbable o gradual cuanto mayor era la interrelación orgánica entre los partidos y las organizaciones sindicales afines (Koelble, 1992). Sin llegar a la vinculación en sentido orgánico, la necesidad de contar con su apoyo explícito o tácito, o al menos de no despertar sus críticas, obliga a las direcciones partidarias a tomar en consideración la sensibilidad y los intereses de los grupos sociales que constituyen sus anclajes. Si éstos poseen alta autonomía orgánica, y constituyen además una parte sustancial de su electorado, se puede esperar que su influencia sobre las decisiones partidarias se aproxime bastante a la capacidad de veto.

Si se acepta este razonamiento, resulta fácil encontrar una razón de la diferente evolución del PRD mexicano y del Frepaso argentino. En el primer caso, los anclajes del partido proceden de dos fuentes: de un lado la vieja red clientelar y corporativa del PRI (uno de los principales apoyos de Cárdenas en las elecciones de 1988 fue el poderoso y corrupto sindicato de Pemex, la empresa pública del petróleo), basada en los mecanismos del intercambio particularizado, y de otro los núcleos políticos e intelectuales de la izquierda mexicana, incluyendo al partido comunista (PMS) y a otros grupos más radicales vinculados a la tradición del 68. El Frepaso, por el contrario, no posee ni núcleos orgánicos heredados de importancia ni bases sociales definidas y estables: su público se establece ante todo entre clases medias urbanas y sectores universitarios, con simpatías políticas de izquierda, pero sin correspondencia con organizaciones sindicales o populares de relieve: es en ese sentido un partido *moderno*, basado en la alta capacidad comunicativa de unas pocas figuras públicas.

Esta carencia de anclajes tradicionales permite al Frepaso modificar su discurso crítico hacia el menemismo. De centrarlo en la denuncia del modelo neoliberal, pasa a enfocarlo en sus negativos efectos sociales: la desigualdad, la pobreza, la erosión de los derechos sociales y legales, la corrupción y opacidad en las que se mueve el gobierno. Existen al menos dos razones que explican ese giro. En primer lugar, un proceso de aprendizaje del grupo dirigente una vez que se hace evidente que la opinión pública (al menos en la clase media) no acepta las críticas al modelo que puedan interpretarse como un riesgo de vuelta al pasado, y que en los medios profesionales cualificados se consideran inviables las propuestas en esa dirección. En segundo lugar, la posibilidad de coincidir en ese terreno con la UCR, abriendo así la vía a la Alianza (Palermo, 1998; Novaro y Palermo, 1998).

En el caso del PRD, en cambio, los anclajes políticos y corporativos heredados del PRI hacen inviable un giro que suponga la aceptación del modelo económico, aunque sea para denunciar sus efectos negativos. La oposición al gobierno de los ex priistas del PRD se apoya en el carácter ilegítimo y autoritario del régimen, con el supuesto fraude que en 1988 arrebató la presidencia a Cárdenas como mito fundacional, y en la denuncia del modelo neoliberal. En el primer punto se halla quizá la identidad simbólica del núcleo fundador del PRD, pero el ataque al neoliberalismo es lo único que el discurso perredista puede ofrecer como reclamo a los sectores del PRI actualmente disconformes con el gobierno y con la dirección del partido, y a la vez a los sectores de la izquierda del 68 que constituyen la otra alma del PRD (Bruhn, 1998).

La clave está en la frontera del PRD con el PRI. El partido comunista mexicano (PMS en su última encarnación orgánica) había emprendido hasta 1988 una larga marcha hacia la modernización política, y, de no ser por su inesperado encuentro con Cuauhtémoc Cárdenas, puede que esa evolución le hubiera llevado hacia posiciones democráticas radicales próximas a las del PDS italiano, o al menos hacia una visión menos estatista de la gestión económica. Pero para los sectores disidentes del PRI, tanto los que permanecen en éste como los incorporados al PRD, el enemigo principal son los equipos de tecnócratas que han controlado crecientemente el gobierno desde el sexenio de De la Madrid, y que

paralelamente han venido imponiendo sus opciones (de políticas y de personas) al partido del gobierno. Y el nombre bajo el que se puede atacar a ese enemigo es el neoliberalismo.

Si se desciende a los intereses concretos de los anclajes del PRD, es fácil comprender que los núcleos políticos y las redes corporativas procedentes del PRI sólo pueden sentirse amenazados por unas reformas estructurales que suponen el recorte de los recursos públicos disponibles para la política clientelar, y que en algunos casos (el ejemplo perfecto es el sindicato de Pemex) sólo pueden conducir a la desaparición de su poder y de sus privilegios y rentas de posición. En suma, el PRD no puede girar hacia una política de reformas de segunda generación porque la aceptación del modelo es imposible para algunos de sus anclajes fundamentales (los más vinculados al modelo y al régimen del viejo PRI), aunque en sus filas y entre su público potencial haya importantes sectores que podrían seguirle en ese giro. El PRD tiene dos almas, y una de ellas está firmemente anclada en el pasado.

Podría pensarse, sin embargo, que la perspectiva de alcanzar el poder actuara como catalizador de un giro: en esa dirección iría la propuesta de una alianza con el partido de Acción Nacional para la presentación de un programa mínimo acordado y de candidaturas conjuntas en las elecciones del año 2000. Se puede argumentar que la distancia ideológica entre PRD y PAN, en las cuestiones socioeconómicas, es menor que la distancia entre PRD y PRI en la cuestión de la democracia (Moreno, 1998). La posibilidad de una victoria en las elecciones presidenciales (interpretada como triunfo de la democracia sobre el autoritarismo) bien podría hacer aceptable para las bases políticas perredistas una postergación de las críticas al modelo neoliberal, y el precandidato del PAN, Vicente Fox, podría hacer más sencillo el acuerdo en la medida en que su precampaña (y su personalidad) tienen un corte populista muy alejado del doctrinarismo neoliberal y conservador del que han hecho gala los candidatos panistas en otras ocasiones.

Ahora bien, esta oportunidad para la modificación del discurso difícilmente resolvería las tensiones de fondo entre el cambio de modelo económico y los intereses de los anclajes sociales y políticos del PRD, a diferencia de lo previsible en Argentina y de lo ya visto en Chile durante los gobiernos de la Concertación. Y, sobre todo, la posibilidad del acuerdo choca con un problema del mismo calado: la elección del candidato conjunto a la presidencia del PAN y el PRD. Pues lo que aglutina a las dos almas del PRD es la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, y su posible renuncia a la candidatura supondría una crisis profunda del partido. Sólo una renuncia de Fox a la candidatura, poco esperable a la vista de su ventaja en las encuestas, podría salvar este escollo, capaz de bloquear la posibilidad de acuerdo, y con ella la oportunidad para un giro discursivo en el PRD. Si, a la inversa, las encuestas o un mecanismo aceptado por las dos partes condujeran a Cárdenas renunciar a su candidatura, podría producirse un cambio radical en la identidad política del PRD, incluyendo su discurso, pero cabe imaginar que al precio de una ruptura o de una crisis importante en la actual estructura partidaria.

La comparación entre el caso del PRD mexicano y el del Frepaso argentino permite advertir el papel clave de un elemento adicional: la adaptabilidad del liderazgo. El Frepaso, en su acuerdo con la UCR para formar la Alianza, ha desarrollado una compleja negociación para fijar el papel de sus propios líderes en las candidaturas, aceptando que su principal dirigente, Carlos *Chacho* Álvarez, figure como candidato a la vicepresidencia, con el radical Fernando de la Rúa encabezando la fórmula. La raíz del acuerdo no reside sólo en la valoración que las encuestas ofrecen de ambos dirigentes, sino también en el propio horizonte biográfico de Álvarez, para quien la candidatura a la vicepresidencia es un paso adelante en su carrera y no significa necesariamente el final de ésta. En el caso mexicano, en cambio, Cuauhtémoc Cárdenas, tras haber alcanzado con una victoria arrolladora en 1997 la jefatura del gobierno del Distrito Federal, no tiene más alternativas que ser de nuevo candidato a la presidencia o asumir el final de su carrera política. Esa rigidez biográfica condiciona fuertemente las posibles alternativas del PRD.

Pero a su vez, el liderazgo de Cárdenas es difícilmente prescindible en un partido al que sólo une su reconocimiento como *líder moral*. Se puede hablar en este caso, además, del carisma que le otorga ser hijo del general Cárdenas, identificado por grandes sectores de la sociedad mexicana con los aspectos más nacionalistas y progresistas del modelo anterior. Pero hay una dimensión no carismática de su liderazgo que explica de forma más sustancial en su caso, y en el de otros dirigentes políticos a los que no cabe suponer en principio ningún tipo de carisma (Ansell y Fish, 1999), su carácter imprescindible: sólo él

puede arbitrar las diferencias con su voto de calidad, sólo él puede mantener unido a un partido cuyos cuadros poseen orígenes, trayectorias y proyectos demasiado disímiles.

La fusión casi alquímica de las diversas organizaciones y corrientes originales de lo que hoy es el PRD, en torno a la figura mitificada de un Cárdenas al que se habría hurtado la presidencia en 1988, es a la vez la gran fuerza del dirigente y la fundamental debilidad del partido: en su ausencia éste podría escindirse o disgregarse a lo largo de las dimensiones del conflicto político mexicano, la que opone democratización y autoritarismo corporativista y la que enfrenta a los modernizadores con los tradicionalistas en el plano económico (Moreno, 1998). De hecho, la posición contradictoria que en la realidad social mexicana supone apostar simultáneamente por la democratización y por el tradicionalismo económico propio del Estado autoritario e intervencionista no se explica sólo por la ambigüedad estratégica de la izquierda mexicana en los años de Echeverría y López Portillo, sino sobre todo por la oportunidad electoral asociada con la emergencia de Cárdenas como figura nacional en 1988.

Un bloqueo similar pesa en Brasil sobre el Partido dos Trabalhadores (PT). En este caso no existe una oposición ideológica entre democratizadores y autoritarios, pero en la definición del cambio económico existe claramente una contraposición entre populistas y modernizadores. El partido socialdemócrata (PSDB) del presidente Cardoso apuesta por la corrección de las notorias desigualdades que marcan a la sociedad brasileña, pero entiende que no es posible corregirlas sin modernizar la economía paralelamente, y que en aspectos clave la prioridad corresponde a la modernización. Esto le ha venido distanciando del PT, que permanece como una fuerza de oposición y que ha denunciado los efectos negativos del choque externo, en enero de 1999, como una consecuencia de las reformas estructurales de Cardoso.

El principal problema del proyecto reformista de Cardoso, como ya se comentó anteriormente, es la conformación de una coalición de apoyo a las reformas, y los elevados costes de transacción, temporales y económicos, que implica su mantenimiento en un sistema de partidos poco institucionalizado, y en el que operan densas y determinantes redes clientelares (Mainwaring, 1997, 1998 y 1999). Para la constitución de su coalición, Cardoso se apoyó en 1994 fundamentalmente en su PSDB y en el conservador Partido del Frente Liberal, cuya decidida apuesta por la modernización económica le convertía en un socio mucho más fiable que la primera minoría parlamentaria, el PMDB, especialmente vulnerable a las presiones clientelares y de los intereses regionales, pero por supuesto imprescindible para lograr la aprobación de la legislación reformadora.

Desde el punto de vista de la viabilidad de las reformas, cabría imaginar que el apoyo a éstas del PT, al fortalecer la coalición, habría reducido los costes de transacción y por tanto también los costes sociales del proceso. Una más rápida realización de las reformas, y un menor desvío de recursos hacia la política clientelar, habrían podido permitir políticas sociales más ambiciosas, a la vez que la presencia del PT en la coalición reformista habría reforzado la prioridad real de dichas políticas sociales, siempre asumidas en el plano programático por el presidente Cardoso. Así, en términos de racionalidad abstracta se podría suponer que la opción más racional para el PT habría sido apoyar las reformas de Cardoso.

Hay dos razones evidentes de que no fuera así. La primera es que Luiz Inácio de Silva, *Lula*, había sido el principal competidor de Cardoso en las elecciones presidenciales, denunciando a éste como representante de los intereses del gran capital brasileño e internacional. Un acuerdo programático resultaba por tanto difícilmente imaginable, a menos que las críticas de Lula y del PT hubieran estado más basadas en la lógica de la competencia electoral que en su propia percepción de la situación brasileña y de los proyectos respectivos. Pero la percepción del PT venía marcada por su rechazo de principio al Plan Real, cuyo éxito en la estabilización de la economía brasileña, en los meses anteriores a las elecciones, dio a Cardoso como ministro de Economía la popularidad que le permitió convertirse en presidente. Este rechazo se basaba en las negativas experiencias previas con los planes heterodoxos, que a ojos de algunos economistas del PT sólo hacían patente la necesidad de un papel más activo del Estado en la economía. Pero, una vez atados a esta interpretación, el propio fracaso de la profecía pesimista sobre el Plan Real no podía llevar a reconsiderar la percepción de los dirigentes del PT sobre la situación económica: el efecto del éxito del plan fue paradójicamente reforzar sus convicciones catastrofistas sobre las consecuencias de las reformas modernizadoras.

La reelección de Cardoso (una vez más frente a Lula), y la devaluación y crisis en los primeros meses de 1999, sin embargo, han cambiado significativamente la situación. El PT se ha limitado a explicar la crisis por las reformas estructurales (y no por su retraso), acentuando por tanto sus críticas contra la política económica neoliberal. Pero sin embargo la crisis le podría permitir al PT un replanteamiento de su posición, y apostar por un consenso sobre medidas sociales y objetivos económicos nacionales, si sus dirigentes percibieran que la posición de crítica radical del modelo les ha confinado en una situación de impotencia política. La situación de emergencia nacional creada por la crisis podría justificar un giro político hacia un acuerdo para realizar las reformas con contrapartidas de tipo social e impulso a la economía.

Ciertamente sería previsible la oposición del PFL a acuerdos con el PT, demonizado como una fuerza izquierdista y populista, enemiga del mercado y de la libre empresa. Pero la muy temprana toma de posiciones para la sucesión de Cardoso, en un momento en que éste ha visto desplomarse su popularidad a consecuencia de la crisis, abre una oportunidad especial, ya que tanto desde el gobierno como desde la Cámara, y desde todos los partidos de la coalición (PSDB, PFL y PMDB) se escuchan voces que hacen hincapié en la necesidad de atender a las demandas sociales frente a la ortodoxia política neoliberal. En términos de oportunidad política no es exagerado decir, por tanto, que sería viable y justificable un realineamiento estratégico del PT.

Pero son muy fuertes los obstáculos para que el PT pueda aprovechar esta oportunidad para reubicarse respecto a la política de reformas. El primero, y no trivial, es que la crisis brasileña (en conexión con la crisis asiática) ha abierto un serio debate sobre la viabilidad de las actuales reglas de juego de la economía mundial, y sobre los principios mismos del consenso de Washington. Es muy poco probable que este debate pueda traducirse actualmente en un cambio institucional significativo a nivel mundial, pero refuerza a corto plazo las posiciones de los economistas *populistas*, contrarios a las reformas estructurales, en los partidos latinoamericanos de izquierda o de centro izquierda, y especialmente en un país como Brasil, cuya experiencia de industrialización hasta la crisis de la deuda constituye una historia de éxito (Barros de Castro, 1994). En tal sentido, la crisis, a la vez que ofrece la oportunidad para un giro político del PT, refuerza ideológicamente, dentro de su dirección, a quienes se oponen a este giro.

El segundo obstáculo lo constituye una vez más la heterogeneidad del propio partido y de sus anclajes. Surgido a partir del nuevo movimiento obrero de São Paulo y de una vasta diversidad de movimientos sociales e ideológicos, fragmentarios si se quiere pero con densidad organizativa real (Keck, 1995), el PT ha logrado mantener una notable disciplina en su grupo parlamentario, pero no ha podido impedir la aparición de conflictos entre sectores de la organización y sus cargos electos para los gobiernos locales o de los estados, cuando el necesario pragmatismo de la gestión no coincide con las aspiraciones de los núcleos más ideológicos. Sus anclajes sindicales, en particular, hacen muy difícil que pueda aceptar los procesos de privatización o apertura a la inversión extranjera, por necesarios que sean: la impopular huelga del sindicato de Petrobras fue utilizada por el gobierno de Cardoso para debilitar la imagen de un PT obligado a apoyarla.

Si su dimensión organizativa y sus anclajes hacen difícil un giro, la dirección se encuentra marcada por la misma falta de adaptabilidad que el PRD mexicano, aunque en circunstancias muy distintas. Lula no mantiene las aspiraciones políticas de Cárdenas, pero su posición como líder carismático es difícilmente reemplazable, lo que le llevó en 1998 al innecesario calvario de hacerse derrotar por tercera vez en la candidatura a la presidencia (y por segunda vez a manos de Cardoso) ante la imposibilidad de encontrar un candidato que pudiera garantizar el consenso en la organización. Es posible que Lula, en circunstancias de ascenso político, pudiera haber emprendido un giro paulatino a favor de las reformas estructurales (con contrapartidas sociales) si las hubiera llegado a percibir como ineludibles, pero en su debilitada posición actual su función principal parece ser evitar una crisis partidaria, lo que le priva de capacidad para introducir innovaciones políticas significativas en el discurso o en la práctica del PT.

Parece lógico concluir, a partir de los casos de Chile, Argentina, México y Brasil, que las expectativas de alcanzar el gobierno juegan un papel catalizador para el aprendizaje de las direcciones partidarias que en otras condiciones se opondrían por inercia a su introducción. Pero la condición para que el giro se produzca es doble: por una parte la adaptabilidad de la dirección, sea por su posible recambio o por su capacidad para posponer sus aspiraciones,

y por otra la flexibilidad de las propias organizaciones y de sus anclajes. La situación menos abierta a un giro hacia la política de reformas, como se ha analizado en los casos del PRD y del PT, es aquella en que una organización con núcleos densos e incoherentes, y con anclajes sociales rígidamente opuestos a las reformas, posee además direcciones que difícilmente pueden cambiar, por la necesidad de mantener los equilibrios internos y/o por las aspiraciones personales de unos dirigentes que no pueden ser sustituidos sin una crisis profunda de la organización. ▲

5. La representación democrática tras las reformas

Durante la década de los 80 eran muchos quienes veían con pesimismo el futuro de la democracia en América Latina, especialmente en aquellos países que habían regresado a ella en situaciones de crisis y con un horizonte de reformas económicas de alto coste social: pensaban que la democracia se vería amenazada por situaciones de ingobernabilidad provocadas por el incremento de las desigualdades y la consiguiente protesta social. Se suponía que la movilización de los perjudicados por las reformas obligaría a los gobiernos democráticos a abandonarlas, lo que conduciría a un agravamiento de la crisis económica y haría crecientemente inevitable la tentación autoritaria. Parece razonable afirmar que esta secuencia no se ha producido, al menos hasta ahora, pese a ser intuitivamente verosímil.

La primera posibilidad para explicar este hecho podría ser que los resultados positivos de las reformas hayan superado sus aspectos negativos. Desde una perspectiva optimista se puede argumentar que ésta venía siendo, con la excepción de México y parcialmente de Argentina desde 1995, y hasta las crisis de 1998-99, la tendencia dominante en la última década (Morley, 1998), en especial en lo que se refiere a las cifras de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, parece difícil negar que desde los años 80 la sucesión de crisis, ajustes y reformas estructurales ha venido acompañada de un crecimiento de la pobreza, y que los procesos de reforma han acentuado las desigualdades sociales (Bulmer-Thomas, 1996). Puede que en ausencia de reformas las cifras de pobreza hubieran aumentado aún más rápidamente, a juzgar por el impacto que la inflación y otras manifestaciones de la crisis venían teniendo sobre los niveles de vida hasta el momento en que se introdujeron las reformas. Pero parece lógico pensar que quienes se ven económicamente afectados por las reformas se limitan a valorar los costes inmediatos de éstas, sin ponderar las pérdidas que habrían sufrido a medio plazo con el mantenimiento de la situación anterior. Por tanto deberían haberse opuesto a su introducción.

Existe una razón bastante evidente para que la crisis económica y la oposición social a las reformas no haya conducido a la quiebra de las democracias: el *tiempo del mundo* (por utilizar una expresión de Braudel) no ha favorecido en años recientes la formación de regímenes autoritarios. Se ha discutido mucho sobre los factores causales de las sucesivas transiciones a la democracia que configuran la llamada tercera ola de la democratización, pero parece indiscutible que el clima internacional y de la opinión pública en los años ochenta y noventa ha sido claramente favorable a la institucionalidad democrática. Un actor político o social que decidiera arriesgarse a intentar derrocarla no podía contar de antemano con apoyos significativos.

Ahora bien, el hecho de que las alternativas autoritarias no fueran atractivas no explica por qué no se han producido crisis mayores de gobernabilidad. La cuestión de fondo podría ser que los cambios económicos no se traducen automáticamente en acción colectiva o en protesta social. Las primeras explicaciones de la protesta y la violencia política se basaban en la existencia de una *privación relativa* por parte del grupo que se moviliza. Esta privación no tenía por qué ser objetiva, sino que podía percibirse como tal, incluso en momentos de mejora generalizada, por referencia a las propias expectativas o a la ventajosa situación de otro grupo social al que el agraviado se consideraba equiparable o superior por razones históricas o culturales (Davies, 1969; Gurr, 1970). Es más, se podía admitir que no se trataba tanto de agravios económicos como de agravios morales surgidos del sentimiento de que se estaban quebrantando las normas sociales establecidas (Thompson, 1971).

Lo que se daba por hecho en todo caso es que los cambios económicos percibidos como negativos o injustos debían provocar una respuesta social. Es decir, que la percepción del agravio era la única condición necesaria para la acción colectiva. Posteriormente ha ganado fuerza la idea de que son decisivos otros factores para que se produzca la movilización. En primer lugar, el grupo agraviado debe poseer una serie de *recursos* para movilizarse,

incluyendo una interpretación compartida del agravio, que le permita expresar éste como conflicto entre los miembros del grupo y otros colectivos o instituciones, y capacidad para transmitir esta interpretación a la opinión y tratar de cambiar a su favor la situación que considera injusta. En este aspecto cabe hablar de recursos simbólicos, comunicativos y organizativos necesarios para la movilización, recursos que no proceden normalmente de los miembros del grupo, sino que son aportados a éste por actores externos, los llamados *empresarios políticos* (McAdam, McCarthy y Zald, 1988; McCarthy y Zald, 1977).

Junto con los recursos del grupo afectado juegan un papel decisivo las oportunidades que se le ofrecen (Tilly, 1978). El régimen político define globalmente las oportunidades de acción del grupo, y en este sentido un sistema democrático hace más viable la acción de protesta. Pero el espacio político no sólo viene definido por el régimen de gobierno, sino también por las instituciones y normas de interacción entre los actores, y por las redes de relación que unen a los grupos sociales con los actores políticos. Puede suceder que los grupos más afectados por la crisis o las reformas económicas no tengan recursos para movilizarse, o bien que la estructura de oportunidades que les ofrezca el espacio político no les permita una acción de protesta eficaz frente a las medidas del gobierno que pueden percibir como lesivas para sus intereses.

Entre los pobres de las ciudades, por ejemplo, no suelen existir redes organizativas que les permitan movilizarse ni interpretaciones compartidas de las raíces de su situación. En cambio a menudo están insertos en redes de intercambio particularizado con liderazgos clientelares, que les pueden ofrecer ventajas marginales a cambio de su apoyo o de su colaboración pasiva, y que a lo más inducen formas segmentadas de movilización o participación. Entre los trabajadores asalariados, la estructura sindical puede favorecer la competencia entre grupos u organizaciones antes que la acción colectiva, o proteger a una minoría de trabajadores formales frente a una mayoría de informales. Así, puede que, como apunta Nelson (1992), lo que exija explicación no sea la falta de protesta frente a las reformas económicas, sino el hecho de que tales protestas hayan llegado a producirse eficazmente en alguna ocasión.

Si el análisis desarrollado aquí es correcto, el principal problema para la democracia en América Latina no es el empeoramiento de las desigualdades que puedan haber traído las reformas económicas, sino la dificultad de los partidos políticos para mantener la confianza social como mecanismos de representación de las demandas e intereses sociales. A la inevitable crisis de adaptación, derivada del cambio económico y social provocado por la quiebra del modelo de industrialización sustitutiva, se suma la fragilidad de unas identidades partidarias basadas en gran medida en el intercambio particularizado, y por tanto especialmente inadecuadas para la posposición de los intereses particulares a unos intereses globales definidos por agregación de preferencias.

La hipótesis que aquí se maneja es que la representación política basada en el intercambio particularizado puede soportar en circunstancias específicas el coste social de las reformas, pero sufre una crisis significativa cuando se frustran las expectativas de crecimiento sostenido creadas por las propias reformas. Si se consigue que la opinión pública interiorice la necesidad de las reformas, los costes de éstas pueden ser absorbidos sin crear problemas de gobernabilidad. La hiperinflación, en particular, modifica las expectativas y preferencias de los ciudadanos y les induce a aceptar la idea de buscar en el mercado los beneficios y las ventajas que anteriormente reclamaban del Estado. La incapacidad de los grupos de interés tradicionales para ofrecer resultados positivos (o simplemente previsibles) en el contexto hiperinflacionario, a su vez, les priva de capacidad de veto, y puede inducirles a buscar fórmulas de acomodo con el gobierno para garantizarse un futuro en el escenario del nuevo modelo económico.

Ahora bien, una vez que se anuncia la recuperación del crecimiento económico los perdedores de las reformas esperan recuperar rápidamente su posición anterior. Lo que puede cambiar más decisivamente es la estructura organizativa de los intereses, si la apertura del mercado interno significa una drástica reducción del número de trabajadores del sector formal, o de los sindicatos de las empresas públicas al haber privatizado éstas, o de los empresarios pequeños y medios. Pero es más difícil imaginar que las personas concretas hayan modificado profundamente su actitud de responsabilizar al Estado de la resolución de sus problemas económicos, por más que hayan aceptado formalmente la lógica del mercado en sustitución de anteriores concepciones estatistas.

Si el crecimiento se detiene, si el empleo escasea y los salarios caen o se estancan, los

gobiernos no pueden confiar en que los ciudadanos culpen a las circunstancias adversas en los mercados y mantengan su confianza y su apoyo a los gobernantes. Se puede afirmar que ésta no es una singularidad del intercambio particularizado, y que los ciudadanos siempre responsabilizan a los gobiernos de su propia situación económica, pero esto no es completamente exacto: una cuestión muy discutida en los modelos económicos de explicación del voto es la parte de responsabilidad que los ciudadanos atribuyen a los gobiernos y a la suerte y el esfuerzo individuales en la marcha de su economía personal. Parece lógico pensar que esa distribución de responsabilidades varía de acuerdo a las trayectorias nacionales de gobierno de la economía, y que en los países que han tenido experiencias más fuertes y duraderas de intervención y discrecionalidad estatales en el terreno económico las exigencias a los gobiernos serán mucho más personalizadas y particularizadas, y menos *sociotrópicas*, es decir, menos orientadas a la mejora de la situación económica general (Kinder y Kiewiet, 1981).

La idea sería entonces que los gobernantes que asumen las reformas pueden mantener la confianza de sus seguidores, pese a los costes de las reformas, en la medida en que, frente a la percepción social de una crisis grave, consiguen presentarse como capaces de superarla. De hecho, se puede argumentar que la valoración positiva de los gobernantes reformistas no depende tanto de un sentimiento de mejora económica individual por parte de los electores como de la percepción de que aquéllos *gobiernan* realmente la economía (Echegaray, 1996). Pero si la crisis reaparece, o el nuevo modelo se asienta, una vez superada la situación de emergencia, sin satisfacer las expectativas creadas, la lógica del particularismo reaparece en la forma de una pérdida de confianza en los gobiernos.

El problema para la representación democrática surge cuando las alternativas políticas a los gobiernos no son creíbles. Un caso no infrecuente es el de sistemas bipartidistas en los que el partido ahora en la oposición ha tenido una gestión económica desastrosa cuando estaba en el gobierno. Pero otra posibilidad es que el principal partido de oposición no inspire confianza porque su discurso económico parezca poner en cuestión los aspectos positivos del nuevo modelo. Los mismos electores frustrados por la reaparición de la crisis o por la incapacidad del modelo para satisfacer sus expectativas pueden mostrarse muy cautelosos ante la posibilidad de que un cambio de gobierno cree de nuevo una situación de ingobernabilidad económica (asociada en los casos extremos a la hiperinflación): éste ha sido siempre el problema del PT brasileño, y es uno de los factores que explican los pobres resultados del PRD mexicano en 1994.

Tanto una mala gestión anterior como un discurso económico percibido como poco realista pueden hacer que los ciudadanos económicamente insatisfechos desconfíen del partido que en condiciones normales constituiría la alternativa natural de gobierno. Pero existe una posibilidad aun más insatisfactoria: la de países como Venezuela, donde un gobierno se ha desacreditado en el intento de introducir reformas y se ha formado un nuevo gobierno que, tras prometer dar marcha atrás en el camino emprendido por el anterior, se ve obligado por la fuerza de las circunstancias a reemprender las reformas en condiciones económicas más difíciles y con una grave pérdida de credibilidad. En todos estos casos, la doble desconfianza hacia los gobiernos y hacia los partidos que deberían ser su alternativa conduce a un fuerte sentimiento social de crítica de la política y de los políticos. De la frustración hacia los gobiernos se pasa a la desconfianza hacia los partidos como instrumentos de representación.

Una actitud crítica y de desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos se da hoy en todos los regímenes democráticos. Se ha discutido mucho su alcance, en especial en relación con el auge de nuevas formas de participación política, pero en la actualidad existe cierto consenso en que, en Europa y Estados Unidos, el crecimiento de la participación política no convencional no implica necesariamente una caída de la participación electoral, en que no existe una crisis profunda de legitimidad de las instituciones democráticas, y en que el mayor talante crítico hacia los partidos es consecuencia de su creciente valoración en función de los resultados políticos que ofrecen (Fuchs y Klingemann, 1995).

En este sentido, la frustración de las expectativas de los electores parece un factor decisivo a la hora de explicar la baja valoración de la política partidaria, y éste sería el caso de los países de América Latina donde las reformas han fracasado, pero han sido reemprendidas por gobiernos de los mismos partidos o políticos que las criticaron desde la oposición (Venezuela), o en los que el nuevo modelo al que han conducido las reformas, tras crear grandes expectativas de crecimiento y de recuperación del empleo y el bienestar perdidos

en los años de crisis, ha frustrado estas expectativas con un nuevo episodio de crisis. Esto es lo que sucedió en México y Argentina en 1995, y lo que ha sucedido en Brasil y Chile en 1999. Pero habría una componente adicional para la desconfianza hacia los partidos: la pérdida de identificación con éstos, entendiendo esta identificación como la base de una actitud rutinaria de confianza explícita en una determinada opción partidaria.

La relación de los electores con los partidos no es puramente instrumental en el sentido de la teoría de la elección racional, tal y como se presenta por ejemplo en la obra clásica de Downs (1957), sino que tiene una componente expresiva: al votar, los electores no sólo hacen un cálculo en función de sus intereses, sino que expresan (reafirmando) su identificación con el partido al que votan, su confianza en él. Sin esta componente expresiva, que implica que los electores obtienen una satisfacción del simple hecho de votar, independientemente de los beneficios diferidos que esperen obtener de su voto, no se podría entender su decisión de votar, ya que la repercusión esperable de un solo voto en el resultado final es casi nula, y la acción de votar siempre implica ciertos costes personales (Fiorina, 1976). De ahí la importancia del estudio de los vínculos de identificación de los electores con los partidos.

Sobre estos vínculos existen al menos dos visiones. Desde la perspectiva de la elección racional la identificación con un partido sería algo así como una cuenta corriente de confianza en dicho partido a partir de sus actuaciones anteriores: una evaluación retrospectiva ponderada (Riker, 1980). Desde el enfoque de la escuela de Michigan, en cambio, sería una actitud psicológica, adquirida inicialmente a través de la socialización (en la familia) y reforzada por el hecho de votar a ese partido a través del tiempo (Converse, 1969). En esta segunda visión, por supuesto, se entiende que la condición para la reiteración del voto al mismo partido es que ese voto haya tenido resultados satisfactorios, pero se atribuye más importancia al momento inicial (de formación de la actitud) que a los resultados prácticos de las experiencias más recientes de voto, que para la teoría de la elección racional son las que más pesan.

Desde ambas perspectivas, sin embargo, debería tomarse en cuenta si el elector se concibe como un individuo o como parte de un grupo, o, en otros términos, si el elector valora al partido como representativo de sus intereses individuales (o familiares) o de los intereses de un grupo del que el elector se siente parte. En las sociedades europeas la identificación partidaria parece haber sido en gran medida una identificación grupal, mediada por identidades de clase, étnicas o religiosas, y se supone que la fuerza y el peso de los vínculos de identificación partidaria han disminuido en la medida en que las divisorias de clase y religiosas han ido perdiendo significación social (el caso de las divisorias étnicas es bastante más contradictorio).

En los casos latinoamericanos en los que los apoyos partidarios se han construido bajo la lógica del intercambio particularizado, cabe pensar que la identificación política estará vinculada a la pertenencia a grupos segmentados, particularizados respecto a las grandes divisorias sociales: no a la clase obrera en general, sino a los trabajadores de la empresa estatal del petróleo, por ejemplo. Pero la consecuencia será que estos anclajes particulares de las identidades partidarias entrarán en crisis en la medida en que sus intereses se vean afectados por las reformas o que los propios colectivos desaparezcan a consecuencia de los cambios económicos y sociales traídos por ellas. Los vínculos de identificación partidaria, por tanto, mostrarán mayor fragilidad en una coyuntura de cambio radical del modelo económico.

La frustración ante los resultados de la gestión de los gobiernos, en una situación en la que las alternativas no parezcan creíbles, puede conducir así en mucha mayor medida a la agresividad contra los partidos y los políticos, ya que la base particularizada de intereses de la identificación partidaria es altamente vulnerable a cambios económicos profundos. Todo este conjunto de factores apunta a la búsqueda de alternativas extrapartidarias por parte de los electores, fruto no sólo de la falta de expectativas respecto a los partidos establecidos sino de un deseo de castigarlos que no encuentra el límite de la lealtad partidaria. La agresividad contra los políticos del sistema constituye así una primera alternativa expresiva a la participación electoral en términos de identificación: la recompensa de la acción de votar deja de ser la reafirmación de una identidad, y pasa a ser el daño causado a los políticos que han defraudado las expectativas del elector.

En teoría al menos, la volatilidad de los anclajes partidarios y la búsqueda de alternativas a la oferta de los partidos establecidos pueden facilitar la adaptación del sistema político a la

nueva configuración social de intereses y demandas. Es bastante esperable que un cambio radical del modelo económico exija una transformación del sistema de partidos, lo que puede traducirse en cambios en los partidos existentes o en la aparición de otros nuevos que den expresión a los intereses y grupos que no se sienten representados por aquéllos. De hecho, la aparición de tales partidos puede ser un factor para la recuperación de la confianza en la representación democrática (Listhaug, 1995). Una mayor competencia electoral puede acelerar además la adaptación de los partidos tradicionales, independientemente de que los nuevos partidos se consoliden o no, y por tanto puede tener consecuencias positivas.

De la misma forma, la disminución de la identificación política podría suponer el auge de un nuevo tipo de elector, más informado y exigente, que decidiría su voto racionalmente a la vista de la oferta de los partidos, y al que llevaría a participar el deseo de afirmar su competencia política y la efectividad de su voto, lo que constituiría una segunda alternativa expresiva al voto de reafirmación de la identificación partidaria. Pero parece lógico suponer que este nuevo tipo de elector se dará sobre todo en aquellas capas sociales de niveles culturales medios y altos, que tengan fácil acceso a la información política, y el interés y los recursos suficientes para recopilarla y analizarla antes de decidir.

Cabe temer en cambio que en los grupos sociales de menores recursos culturales y comunicativos la desaparición de la identificación partidaria (o la pérdida de credibilidad de quienes la mantienen) no deje paso necesariamente a un voto más racional, libre e informado, sino a la apatía política y/o a una participación electoral dominada por la agresividad y el deseo de castigar a los políticos en ejercicio, a comportamientos derivados de la frustración (Eckstein, 1991). Y en consecuencia estos sectores tendrán menor capacidad para conseguir una representación efectiva de sus intereses, a la vez que su voto puede dificultar la estabilidad de las políticas.

Pero además, si los resultados obtenidos por el gobernante no son satisfactorios, la pérdida social de confianza en la política y los partidos puede acelerarse. El gobierno de Caldera en Venezuela y la efímera experiencia de Bucaram en Ecuador son ejemplos de fallidas experiencias personalizadas (en liderazgos extrasistémicos) que, contra lo que podría haberse pensado de antemano, no han contribuido a que los ciudadanos valoren la superioridad de los partidos institucionalizados, sino a una descomposición aún mayor del sistema de partidos, que en el caso venezolano ha conducido a la elección como presidente del responsable del intento de golpe de 1992, con un programa de demolición institucional.

Es difícil valorar los riesgos que para la continuidad de la democracia conllevan estos procesos de deterioro institucional y de descomposición del sistema de partidos. En todo caso es evidente que son opuestos a cualquier concepción normativa de la democracia, minimalista o no, por los incentivos que introducen para la irresponsabilidad de los electos y para la sustitución del conocimiento y la experiencia por la simple improvisación. Pero a corto plazo parece indudable, además, que suponen una dificultad adicional para formular políticas capaces de superar las desigualdades sociales y de dar estabilidad al crecimiento económico, aunque sólo sea por la incertidumbre que introducen sobre la continuidad de las políticas y sobre el marco institucional en el que éstas se inscriben. En el contexto de una economía global, en la que los mercados financieros y los inversores valoran especialmente las garantías de estabilidad, los liderazgos personalizados y extrasistémicos introducen fuertes factores de riesgo. ▲

Conclusiones

La discusión sobre el futuro de la democracia en América Latina ha estado dominada durante mucho tiempo por un paradigma estructural, dentro del cual las desigualdades sociales hacían casi inevitable la quiebra de las instituciones democráticas. La paradoja del restablecimiento de la democracia en casi toda la región, durante los años 80, coincidiendo con una situación de crisis económica y agravamiento de los problemas sociales, desplazó la discusión al terreno de los problemas existentes para su consolidación. En el contexto de un auge del neoinstitucionalismo en la ciencia social, el presidencialismo, en particular, pasó a primer plano. Y en la medida en que las democracias duraban, consolidadas o no, fue la calidad de estas democracias lo que se puso en cuestión (O'Donnell, 1996).

Desde esta perspectiva se podría pensar que las *democracias delegativas* son una consecuencia del deseo de realizar reformas económicas radicales en un contexto de

presidencialismo. No parece que ésta sea la explicación: lo que pone en marcha el mecanismo delegativo parece ser más bien la existencia de una situación social percibida como de emergencia (una crisis hiperinflacionaria, normalmente) para la que los partidos principales no ofrecen una respuesta. El caso argentino (frente al peruano o al gobierno de Collor en Brasil) muestra que el rasgo definitorio no es la baja institucionalización del sistema de partidos, sino la necesidad (y posibilidad) de autonomía para el gobernante respecto a los partidos, incluso el suyo. Cuando las reformas pueden ser apoyadas por el partido del gobierno, o por una coalición política amplia, *desde el primer momento*, no hay razones para esperar una erosión de la institucionalidad democrática. Y en ausencia de un sentimiento social de emergencia es probable que fracase el intento de consolidar un hiperliderazgo, como mostró el caso de Collor.

En general, cabe pensar que el régimen político y las instituciones y leyes electorales explican en escasa medida las diferentes consecuencias políticas de la crisis económica y de la necesidad de introducir reformas estructurales. Algo similar se podría decir del grado de institucionalización del sistema de partidos, partiendo de que una baja institucionalización tiene en general consecuencias negativas: la cuestión clave es que estas consecuencias son distintas en función de las coyunturas y de las propuestas partidarias. La pérdida generalizada de credibilidad de los partidos anteriores abrió la puerta en Perú, tras la crisis de los últimos meses del gobierno de Alan García, a una democracia delegativa (en el mejor de los casos). Pero en Brasil la baja institucionalización del sistema partidario se ha traducido sobre todo en el alargamiento en el tiempo del proceso de reformas, el incremento de sus costes de transacción, y una peligrosa vulnerabilidad que condujo a la crisis de 1999.

La variable principal a la que conduce el análisis es la estructura y acción de los propios partidos políticos. El tipo de relación que mantienen con los ciudadanos (agregación de preferencias o intercambio particularizado), la rigidez de sus anclajes sociales, la densidad y coherencia de su organización, la capacidad de renovación y/o aprendizaje de su liderazgo. Pero no cabe hacer propuestas normativas en este aspecto, excepto quizá para señalar los riesgos y limitaciones de una representación política basada fundamentalmente en el intercambio particularizado. En los demás aspectos sólo cabe analizar cuáles de estos rasgos facilitan la adaptación a un contexto nuevo (la crisis y la necesidad de reformas económicas) y cuáles favorecen la estabilidad de las políticas (de reforma) y de los gobiernos que las impulsan. Es evidente, por ejemplo, que un partido de nuevo cuño y de modelo empresarial puede facilitar la introducción de las reformas en la agenda, pero que puede ser incapaz de mantener un gobierno estable (el caso de Collor) e inducir en caso de éxito una degeneración delegativa de la democracia (Fujimori).

La principal conclusión podría ser que es preciso volver a poner a los partidos políticos, y sus vínculos de representación con los ciudadanos, en el centro del análisis sobre el futuro de las instituciones democráticas y su capacidad de adaptación a situaciones de crisis social. En este aspecto, estos actores que son a la vez instituciones, y cuyos rasgos específicos son a menudo mucho menos tipologizables que los sistemas de partidos o los regímenes políticos, explican por sus capacidades y limitaciones gran parte de las diferencias entre las distintas realidades nacionales sometidas a estudio. ▲

Referencias

- Ansell, C.K., y Fish, M.S. (1999), "The art of being indispensable: noncharismatic personalism in contemporary political parties", *Comparative Political Studies* **32**: 283-312.
- Astudillo, J. (1998), "¿En interés de quién? Las estrategias sindicales de ámbito nacional ante los procesos de reforma económica en América Latina", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Astudillo, J. (1999), "Élites políticas, sindicatos y reformas económicas en América Latina", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo*, Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*,

Washington: Banco Mundial.

Barros de Castro, A. (1994), "Renegade development: rise and demise of state led-development in Brazil", en W.C. Smith, C.H. Acuña, y E.A. Gamarra, comps., *Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, 183-213, Miami: North-South Center, University of Miami.

Benavente, J.M. (1997), "Virajes y derrapajes de la economía venezolana", *Revista de la CEPAL* **63**: 85-98.

Bresser Pereira, L.C. (1996), *Economic crisis and state reform in Brazil: toward a new interpretation of Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.

Bruhn, K. (1998), "The Partido de la Revolución Democrática: diverging approaches to competition", en M. Serrano, comp., *Governing Mexico: political parties and elections*, 114-136, Londres: Institute of Latin American Studies.

Bulmer-Thomas, V. (1996), "Conclusions", en V. Bulmer-Thomas, comp., *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*, 295-314, Londres: Macmillan.

Business Week (1993), "Is democracy bad for growth?", *Business Week*, 7 de junio.

Cain, B., Ferejohn, J., y Fiorina, M. (1987), *The personal vote: constituency service and electoral independence*, Cambridge: Harvard University Press.

Casar, M.A. (1995), "Party-government relations: the case of Mexico", *International Political Science Review* **16**: 183-198.

Casar, M.A. (1996), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno* **3**: 61-92.

Casar, M.A. (1998), "Executive-legislative relations: the case of Mexico", Documento de Trabajo, México: CIDE.

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

Coppedge, M. (1994), *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*, Stanford: Stanford University Press.

Cotler, J. (1998), "'Popular deluge', the informal sector, political independents, and the state in Peru", en M. Vellinga, comp., *The changing role of the state in Latin America*, 239-249, Boulder: Westview.

Crisp, B.F. (1997), "Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995", en S. Mainwaring y M.S. Shugart, comps., *Presidentialism and democracy in Latin America*, 160-198, Nueva York: Cambridge University Press.

Crisp, B.F. (1998), "Lessons from economic reform in Venezuelan democracy", *Latin American Research Review* **33** (1): 7-41.

Cukierman, A., y Tommasi, M. (1998), "When does it take a Nixon to go to China?", *American Economic Review* **88**: 180-197.

Davies, J.C. (1969), "The J-curve of rising and declining satisfactions as a cause of some great revolutions and a contained rebellion", en H. Graham y T. Gurr, comps., *Violence in America: historical and comparative perspectives*, 671-709, Nueva York: Signet.

Dix, R.H. (1992), "Democratization and the institutionalization of Latin American political parties", *Comparative Political Studies* **24**: 488-511.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York: Harper & Row [Teoría económica de la democracia, Madrid: Aguilar, 1973].

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*, 74-93, Nueva York: Harper Collins.

Evans, P.B. (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.

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

- Fiorina, M.P. (1997), "Voting behavior", en D.C. Mueller, comp., *Perspectives on public choice: a handbook*, 391-414, Nueva York: Cambridge University Press.
- Fuchs, D., y Klingemann, H.D. (1995), "Citizens and the state: a relationship transformed", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, comps., *Beliefs in government*, vol. 1, *Citizens and the state*, 419-443, Nueva York: Oxford University Press.
- Gamarra, E.A. (1997), "Hybrid presidentialism and democratization: the case of Bolivia", en S. Mainwaring y M.S. Shugart, comps., *Presidentialism and democracy in Latin America*, 363-393, Nueva York: Cambridge University Press.
- Gerchunoff, P., y Torre, J.C. (1996), "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico* **36** (143): 733-768 ["Argentina: the politics of economic liberalization", en M. Vellinga, comp., *The changing role of the state in Latin America*, 115-148, Boulder: Westview, 1998].
- González, L.E., y Gillespie, C.G. (1994), "Presidentialism and democratic stability in Uruguay", en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*, 151-178, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gourevitch, P.A. (1986), *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*, Ithaca: Cornell University Press [*Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993].
- Gurr, T.R. (1970), *Why men rebel*, Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S. (1990), *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, P.A. (1987), "La evolución de la política económica", en G. Ross, S. Hoffmann y S. Malzacher, comps., *El experimento Mitterrand: continuidad y cambio en la Francia contemporánea*, 82-108, Valencia: Alfons el Magnànim, 1988 [*The Mitterrand experiment: continuity and change in modern France*, Cambridge: Polity Press].
- Hall, P.A. (1992), "The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s", en S. Steinmo, K. Thelen, y F. Longstreth, comps., *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, 90-113, Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, P.A. (1993), "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics* **25**: 275-296.
- Helleiner, E. (1994), "Freeing money: why have states been more willing to liberalize capital controls than trade barriers?", *Policy Sciences* **27**: 299-318.
- Heredia, B. (1994), "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y Gobierno* **1**: 5-46.
- Heredia, B. (1997), "Clientelism in flux: democratization and interest intermediation in contemporary Mexico", Documento de Trabajo, México: CIDE.
- Herrera, R., y Yawn, M. (1999), "The emergence of the personal vote", *Journal of Politics* **61**: 136-150.
- Hidalgo, M. (1998), "Venezuela: crisis política y agotamiento del modelo rentista petrolero", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Huckfeldt, R., Beck, P.A., Dalton, R.J., y Levine, J. (1995), "Political environments, cohesive groups, and the communication of public opinion", *American Journal Political Science* **39**: 1025-1050.
- Huckfeldt, R., y Sprague, J. (1992), "Political parties and electoral mobilization: political structure, social structure, and the party canvass", *American Political Science Review* **86**: 70-86.
- Ibáñez Rojo, E. (1998), "Apuntes sobre una década de cambio en la política y la economía bolivianas: 1985-1997", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Ibáñez Rojo, E. (1999), "El consenso sin alternativa: los partidos políticos en la transición boliviana", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Keck, M.E. (1995), *The Workers' Party and democratization in Brazil*, New Haven: Yale University Press.
- Koelble, T.A. (1992), "Recasting social democracy in Europe: a nested games explanation of strategic adjustment in political parties", *Politics and Society* **20**: 51-70.
- Kinder, D.R., y Kiewiet, D.R. (1981), "Sociotropic politics", *British Journal of Political Science* **11**: 129-161.

- Kornblith, M., y Levine, D.H. (1995), "Venezuela: the life and times of the party system", en S. Mainwaring y T.R. Scully, comps., *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, 37-71, Stanford: Stanford University Press.
- Lanzaro, J. (1998), "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", *Revista Mexicana de Sociología* **60** (2): 187-215.
- Linz, J.J. (1990), "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy* **1** (1): 51-69.
- 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.
- Listhaug, O. (1995), "The dynamics of trust in politicians", en H.D. Klingemann y D. Fuchs, comps., *Beliefs in government*, vol. 1, *Citizens and the state*, 261-297, Nueva York: Oxford University Press.
- Loeza, S. (1997), "Partido Acción Nacional: opposition and the government in Mexico", en M. Serrano, comp., *Mexico: assessing neo-liberal reform*, 23-35, Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Loeza, S. (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México: Fondo de Cultura Económica.
- 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. (1997), "Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil", en S. Mainwaring y M.S. Shugart, comps., *Presidentialism and democracy in Latin America*, 55-109, Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1998), "Electoral volatility in Brazil", *Party Politics* **4**: 523-545.
- Mainwaring, S. (1999), *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
- 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].
- Mainwaring, S., y Shugart, M.S. (1997), "Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal", *Comparative Politics* **29**: 449-471.
- Mayorga, R.A. (1994), "Gobernabilidad y reforma política: la experiencia de Bolivia", *América Latina Hoy* **8**: 35-61.
- Mayorga, R.A. (1997), "Bolivia's silent revolution", *Journal of Democracy* **8** (1): 142-157.
- McAdam, D., McCarthy, J.D., y Zald, M.N. (1988), "Social movements", en N.J. Smelser, comp., *Handbook of sociology*, 695-737, Beverly Hills: Sage.
- McCarthy, J.D., y Zald, M.N. (1977), "Resource mobilization and social movements: a partial theory", *American Journal of Sociology* **82**: 1212-1241.
- Moreno, A. (1998), "Party competition and the issue of democracy: ideological space in Mexican elections", en M. Serrano, comp., *Governing Mexico: political parties and elections*, 38-57, Londres: Institute of Latin American Studies.
- Morley, S.A. (1998), "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995", en E. Ganuza, L. Taylor y S.A. Morley, comps., *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, 47-70, Madrid: Mundi-Prensa y PNUD.
- Morley, S.A., Machado, R., y Pettinato, S. (1999), *Indexes of structural reform in Latin America*, Serie Reformas Económicas, LC/L1166, Santiago: CEPAL.
- Moses, J.W. (1994), "Abdication from national policy autonomy: what's left to leave?", *Politics and Society* **22**: 125-148.
- Myers, D.J., y O'Connor, R.E. (1998), "Support for coups in democratic political culture: a Venezuelan exploration", *Comparative Politics* **30**: 193-212.

- Nelson, J.M. (1992), "Poverty, equity, and the politics of adjustment", en S. Haggard y R.R. Kaufman, comps., *The politics of economic adjustment*, 221-269, Princeton: Princeton University Press.
- Norden, D.L. (1998), "Democracy and military control in Venezuela: from subordination to insurrection", *Latin American Research Review* **33** (2): 143-165.
- Notermans, T. (1993), "The abdication from national policy autonomy: why the macroeconomic policy regime has become so unfavourable to labor", *Politics and Society* **21**: 133-167.
- Novaro, M. (1995), "O debate contemporâneo sobre a representação política", *Novos Estudos CEBRAP* **42**: 77-90.
- Novaro, M., y Palermo, V. (1998), *Los caminos de la centroizquierda: dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*, Buenos Aires: Losada.
- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH* **61**: 5-20 ["Delegative democracy", *Journal of Democracy* **5** (1): 55-69, 1994; reimpresso en en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997].
- O'Donnell, G. (1996), "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy* **7** (2): 34-51 ["Otra institucionalización", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 305-330, Buenos Aires: Paidós, 1997].
- O'Donnell, G. (1997), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós [Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization, Notre Dame: Helen Kellogg Institute y University of Notre Dame Press, 1999].
- Palermo, V. (1997), "Brasil: la presidencia de Cardoso", *Leviatán* **70**: 19-47.
- Palermo, V. (1998), "Los dilemas de la centroizquierda argentina: el Frente País Solidario entre la identidad y la gobernabilidad", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Palermo, V., y Novaro, M. (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires: FLACSO/Norma.
- Popkin, S.L. (1991), *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.
- Revilla, M. (1998), "Dos tiempos distintos para la política (Chile: 1989, 1999)", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Revilla, M. (1999), "Consenso y política en el Chile actual: tiempo de reformas", documento de trabajo para el proyecto SEC96-0639 del Plan Nacional de I+D.
- Riker, W.H. (1980), "Political trust as rational choice", en L. Lewin y E. Vedung, comps., *Politics as rational action: essays in public choice and policy analysis*, 1-24, Dordrecht: Reidel.
- Roberts, K.M. (1996), "Economic crisis and the demise of the legal left in Peru", *Comparative Politics* **29**: 69-92.
- Roberts, K.M., y Arce, M. (1998), "Neoliberalism and lower-class voting behavior in Peru", *Comparative Political Studies* **31**: 217-246.
- Rodrik, D. (1989), "Promises, promises: credible policy reform via signalling", *Economic Journal* **99**: 756-772.
- Rodrik, D. (1996), "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature* **34**: 9-41.
- Rustow, D.A. (1970), "Transition to democracy: towards a dynamic model", *Comparative Politics* **2**: 337-363.
- 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].
- Simon, H.A. (1955), "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics* **69**: 99-118 [reimpresso en *Models of man*, 241-260, Nueva York: Wiley, 1957].
- Sola, L. (1994), "The state, structural reform, and democratization in Brazil", en W.C. Smith, C.H. Acuña, y E.A. Gamarra, comps., *Democracy, markets, and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, 151-181, Miami: North-South Center, University of Miami.

- Sola, L. (1995), "Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual Estado?", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* **27**: 29-60.
- Thelen, K., y Steinmo, S. (1992), "Historical institutionalism in comparative politics", en S. Steinmo, K. Thelen, y F. Longstreth, comps., *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, 1-32, Nueva York: Cambridge University Press.
- Thompson, E.P. (1971), "La economía 'moral' de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII", en *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, 62-134, Barcelona: Crítica, 1979 ["The moral economy of the English crowd in the eighteenth century", *Past and Present* **50**: 76-136].
- Tilly, C. (1978), *From mobilization to revolution*, Reading: Addison-Wesley.
- Torre, J.C. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Tsebelis, G. (1990), *Nested games: rational choice in comparative politics*, Berkeley: University of California Press.
- Wade, R. (1996), "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: 'El milagro del Este asiático' en perspectiva política", *Desarrollo Económico* **37 (147)**: 351-387, 1997 ["Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: 'The East Asian Miracle' in political perspective", *New Left Review* **217**: 3-36].
- Weir, M., y Skocpol, T. (1985), "State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", en P.B. Evans, D. Rueschmeyer, y T. Skocpol, comps., *Bringing the state back in*, 107-168, Nueva York: Cambridge University Press ["Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", *Zona Abierta* **63-64**: 73-153, 1993].
- Weyland, K. (1998), "Peasants or bankers in Venezuela? Presidential popularity and economic reform approval, 1989-1993", *Political Research Quarterly* **51**: 341-362.
- 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.
- Williamson, J. (1998), "Revisión del consenso de Washington", en L. Emmerij y J. Núñez del Campo, comps., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, 50-65, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- World Bank (1993), *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, Washington: World Bank.
- Zuckerman, A.S., Kotler-Berkowitz, L.A., y Swaine, L.A. (1998), "Anchoring political preferences: the structural bases of stable electoral decisions and political attitudes in Britain", *European Journal of Political Research* **33**: 285-321.

Publicado en *Zona Abierta* **88-89**: 5-74, 1999. Este texto es el Informe final del proyecto **SEC96-0639** del Plan Nacional de I+D (CICYT, 1996-99), y se apoya en colaboraciones y trabajos previos de Alberto Almeida, Javier Astudillo, Valeria Cesanelli, Rodrigo Farías, Olga Gil García, Blanca Heredia, Manuel Hidalgo, Enrique Ibáñez Rojo, Rosa María Mirón, Vicente Palermo, Marisa Revilla y Luis Sanz. Los detallados comentarios de Palermo al primer borrador han sido de extraordinaria utilidad.
