

Perspectivas de la democracia en América Latina *

Ludolfo Paramio

Unidad de Políticas Comparadas
CSIC

Introducción

Desde los años 80 se ha establecido en América Latina una tendencia general hacia la democratización, la solución negociada de los conflictos armados, y la normalización de la vida política. Paradójicamente, en esa misma década la región atravesó una profunda crisis económica, iniciada con la llamada crisis de la deuda, que ha desembocado en políticas de ajuste y reformas estructurales de la economía de alto coste social. Desde el tradicional enfoque que vincula la aparición y el asentamiento de la democracia con el desarrollo económico, el clima de aquellos años era el menos adecuado para una redemocratización de América Latina, y por ello, tras un momento inicial de sorpresa y desconcierto, algunos autores expresaron serias dudas sobre la capacidad de los regímenes democráticos para sobrevivir en un difícil contexto económico y social.

El tiempo transcurrido desde entonces no permite quizá afirmar que las nuevas democracias de América Latina se hayan consolidado, aunque según los criterios más habituales se podría decir que éste es el caso de Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, pero sí ciertamente afirmar que son democracias que duran —por utilizar la distinción conceptual de O'Donnell (1996)—, y que han conseguido durar, además, en condiciones adversas. Eso no significa, sin embargo, que la situación de la democracia en la región sea necesariamente satisfactoria. El propio O'Donnell ha criticado en particular la defectuosa institucionalización de la democracia respecto a lo que cabe exigir a este tipo de régimen en un sentido normativo, independientemente de su capacidad para resolver los problemas sociales.

Si se abandona la idea de que el insuficiente desarrollo económico explica la inexistencia o los defectos de la democracia, parece necesario analizar otros factores, más específicamente

* En E.A. Fabián Caparrós (comp.), *Responsa Iurisperitorum Digesta*, 175-198, Salamanca: Universidad de Salamanca, 2000.

políticos, para dar cuenta de los problemas de la democracia en América Latina. Dos variables en las que se ha hecho especial hincapié en años recientes son el marco institucional del presidencialismo (Linz, 1994; Linz y Valenzuela, comps., 1994; Mainwaring y Shugart, comps., 1997), y la consolidación o volatilidad de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1997; Mainwaring y Scully, comps., 1995).

En este trabajo, sin embargo, se parte de la hipótesis de que la variable fundamental para explicar las limitaciones de la democracia en general, y de las democracias latinoamericanas en particular, son los propios partidos políticos —lo que podríamos llamar la oferta partidaria en el mercado electoral—, aunque su análisis no pueda desligarse de las características del sistema de partidos —el entorno en el que los partidos compiten— y aunque sea indudable que las reglas de juego institucionales —presidencialismo o parlamentarismo— influyen en el tipo de estrategias y prácticas que configuran a los partidos.

La idea es que fenómenos tan preocupantes como el colapso de los partidos tradicionales en Perú y Venezuela, la crisis de gobernabilidad en Colombia, el mal funcionamiento del Estado o la extensión de la corrupción en muchos países, aunque reflejen problemas institucionales, son a la vez manifestación de las dificultades de adaptación de los partidos políticos a la nueva situación económica, en la que encuentran serios obstáculos para mantener su anterior identidad política, es decir, para mantener los vínculos ideológicos y materiales —a menudo basados en el clientelismo— que venían estableciendo con los ciudadanos.

La situación en los años 80

A comienzos de los años 80 actuaban en América Latina dos dinámicas políticas aparentemente contradictorias. Mientras en Centroamérica mantenían su vigencia los conflictos armados, con la inevitable secuela de una fuerte presión militar sobre la vida política, en el Cono Sur la derrota en la guerra de las Malvinas abrió el paso a la democracia en Argentina, y éste fue el comienzo de una sucesión de transiciones a la democracia que alcanzarían a Uruguay, Brasil y Chile, e incluso a una dictadura tan longeva como la paraguaya. Los factores causales de cada uno de estos procesos de democratización fueron distintos, y sin embargo era imposible sustraerse a la impresión de estar asistiendo a los distintos capítulos de una misma historia.

A posteriori se hablaría de una tercera ola de democratización, que habría comenzado en el sur de Europa a mediados de los años 70 y culminaría con las transiciones a la democracia en Europa del Este a partir de 1989, por más incierto que sea aún el asentamiento de la democracia en algunos países de esta última región. Este tipo de generalizaciones resulta siempre arriesgado, pero a la vez tentador: es difícil sustraerse a la sensación de que en esos años el *tiempo del mundo* —por utilizar la expresión de Fernand Braudel— favoreció a la democracia. Sin embargo, a la hora de explicar los hechos convendría preguntarse qué motivó esta ola de democratizaciones tras unos años en los que se había extendido el pesimismo sobre el futuro de la democracia. El mismo teórico de la tercera ola había reflejado ese pesimismo pocos años antes (Huntington, 1991 y 1984), cuando ya sus comienzos debían ser visibles.

El pesimismo tenía una sólida base en la experiencia del Cono Sur desde el golpe militar que en 1964 había inaugurado el régimen autoritario en Brasil. El golpe chileno de 1973 y el argentino de 1976, en particular, habían causado un gran impacto no sólo por su insólita brutalidad sino también por su manifiesta voluntad de transformar radicalmente las respectivas sociedades e introducir en ellas un corte histórico. Pero el pesimismo tenía además un sustento teórico, cuyo mejor ejemplo es la obra de Guillermo O'Donnell sobre los regímenes burocrático-autoritarios como resultado inevitable del agotamiento de la fase *fácil* —en la terminología de Prebisch— de la industrialización sustitutiva de importaciones (O'Donnell, 1972). Para asumir la industrialización difícil —la producción de bienes de equipo— sería preciso aumentar el ahorro interno, con la consiguiente reducción de los niveles salariales y el poder adquisitivo de la mayoría: sólo un régimen autoritario podría lograr este objetivo e impulsar consiguientemente la modernización industrial.

En realidad el análisis de O'Donnell sólo sería aplicable a posteriori al caso brasileño, ya que los restantes regímenes autoritarios no sólo no abordaron la industrialización difícil, sino que a menudo dejaron un saldo de desindustrialización. Pero este enfoque reflejaba bien la perspectiva entonces dominante en el análisis sociológico de la democracia: la existencia de ésta dependería de que se dieran unos determinados requisitos, que en la versión más difundida (Lipset, 1959) corresponderían a un cierto nivel de desarrollo económico. Los obstáculos estructurales para alcanzar este desarrollo implicarían por tanto fragilidad de la democracia. Este determinismo estructural, completado en algunos casos con referencias a la inexistencia de una cultura política democrática como herencia de la época colonial, permitiría dar cuenta de los problemas de la democracia en América Latina.

Esta perspectiva entró en abierta contradicción con el hecho de que las restauraciones democráticas en el Cono Sur vinieron acompañadas por unas circunstancias económicas singularmente adversas, provocadas por la llamada crisis de la deuda que siguió a la moratoria unilateral del gobierno mexicano en 1982, y que revelaron además los numerosos flancos débiles de los modelos de desarrollo hasta entonces seguidos. Era difícil imaginar en tales circunstancias —excepto quizá en el caso chileno— que el regreso a la democracia fuera consecuencia de la llegada de los países en cuestión a un nivel superior de desarrollo económico, y sólo cabía, por tanto, temer que a las nuevas democracias les cupiera un porvenir muy incierto.

Un segundo factor resultó determinante para producir un cambio radical en la perspectiva teórica: las transiciones del Cono Sur aparecían en gran medida como fruto de decisiones de las élites, a través de negociaciones previas entre gobierno autoritario y oposición o tras el simple desistimiento de las élites autoritarias. Este segundo hecho llevaría a un mayor hincapié en el papel de las élites en el cambio político (Higley y Burton, 1989; Higley y Gunther, comps., 1992), pero sobre todo llevó a redescubrir la idea de las transiciones a la democracia como fruto de un juego estratégico de los actores políticos, que optarían por acordar reglas de juego democráticas para resolver sus conflictos de interés una vez que la opción de la violencia o de la coacción para afirmar los propios intereses ofrece rendimientos decrecientes (Rustow, 1970; Przeworski, 1986).

Tras este cambio de perspectiva era posible comprender la doble dinámica política que atravesaba en los años 80 América Latina, es decir, el simultáneo recrudecimiento de la violencia en Centroamérica y la restauración de la democracia en el Cono Sur. El problema es que, tras el triunfo de la revolución en Nicaragua, los actores armados tenían nuevos incentivos para embarcarse en la vía de la violencia, para repetir el triunfo revolucionario o para evitarlo, mientras que en el Cono Sur esos incentivos no existían tras el éxito de la feroz represión autoritaria. Y en cambio se daban dos elementos que desincentivaban el mantenimiento de los regímenes autoritarios: la propia crisis económica y la política exterior norteamericana.

Uno de los mitos más infundados de la sociología política se refiere a la superioridad de los gobiernos autoritarios para sacar a los países de situaciones de crisis económica y crear las condiciones de un desarrollo económico sostenido (Maravall, 1994). En su origen se halla probablemente la idea de que los gobiernos autoritarios pueden eludir las presiones y demandas sociales redistributivas, que impedirían solucionar una crisis si un gobierno (democrático)

cede a ellas (Huntington y Domínguez, 1975). Y a su favor se cuenta fundamentalmente con la experiencia de los nuevos países industriales de Asia —convertidos en los años 80 en un modelo a imitar en comparación con la crisis de la industrialización en América Latina—, y con estadísticas más bien frágiles que asocian mayores tasas de crecimiento con autoritarismo.

Mientras que en el caso de los países asiáticos parece necesario introducir factores adicionales al régimen político para explicar su éxito económico —indudable en dimensiones históricas, pese a la crisis de 1997 y sus secuelas—, sobre las estadísticas es fácil formular una crítica general: la asociación entre autoritarismo y crecimiento económico puede muy bien ser una falsa correlación que ocultaría el hecho de que los regímenes autoritarios son frágiles ante las situaciones de crisis económica. Sea porque pierden el apoyo de los propios sectores económicamente dominantes, sea porque su base social de consenso pasivo se reduce al dejar de ofrecer resultados económicos positivos, las dictaduras podrían ser menos capaces de sobrevivir a una crisis económica grave que los regímenes democráticos, en términos puramente estadísticos (Przeworski y Limongi, 1997; Remmer, 1991 y 1996).

La crisis económica creó a comienzos de los 80 en América Latina un escenario en el que los regímenes autoritarios no podían esperar obtener consenso o legitimidad en función de unos imposibles buenos resultados económicos. A esto se sumaron los efectos indeseados de la política exterior norteamericana. La administración Reagan corrigió la línea de respeto a los derechos humanos impulsada por el presidente Carter, y trató de normalizar sus relaciones con las dictaduras del Cono Sur, a la vez que concentraba todos sus esfuerzos en el derrocamiento del sandinismo en Nicaragua y en alejar el peligro de nuevos triunfos de la guerrilla en Centroamérica. El discurso general en el que se enmarcaban ambas líneas de actuación era la defensa de la democracia contra el totalitarismo, lo que significaba que, aunque de hecho se fortaleciera la posición de los sectores autoritarios en América Latina, se descartaba el apoyo explícito a nuevos golpes y se alentaban los procesos controlados de democratización.

En este contexto, la cúpula militar argentina interpretó que su apoyo a las actuaciones contra el sandinismo se vería compensado por una actitud comprensiva de Washington ante la invasión de las Malvinas, actitud que podría a su vez frenar una posible respuesta militar británica. Como es bien sabido, las cosas fueron por caminos muy distintos, y el descalabro para la Junta fue total. Este hecho no sólo abrió paso al retorno de la democracia en Argentina en 1983, sino que envió una señal a los demás regímenes del Cono Sur: la buena voluntad del gobierno

Reagan no era tan grande como para avalar actuaciones que pudieran poner en cuestión el discurso democrático de Washington o crearle conflictos con sus aliados europeos.

De hecho, conviene recordar que, a la vez que impulsaba una lucha sin cuartel contra la guerrilla en Centroamérica, la primera administración Reagan fomentó el retorno de los civiles al gobierno, lo que se tradujo en elecciones a una Asamblea Constituyente (en 1982 en El Salvador y en 1984 en Guatemala) y en las elecciones como presidentes de Roberto Suazo (Honduras, 1981), José Napoleón Duarte (El Salvador, 1984), y Vinicio Cerezo (Guatemala, 1985). Se puede discutir el impacto inmediato de estos procesos y las circunstancias en que tuvieron lugar, pero parece razonable admitir que abrieron el camino a la pacificación y a una paulatina democratización de la región.

La falta de respaldo de Washington para el mantenimiento de regímenes puramente coercitivos fue el elemento último de la cadena de hechos que condujo al restablecimiento de la democracia en Brasil y Uruguay (1985) y Chile (1989), y el contexto de crisis económica desempeñó un importante papel en los dos primeros casos. Pero la dinámica que desembocó en la democratización de los tres países fue ante todo consecuencia del intento de institucionalización de los regímenes autoritarios. La cuestión es saber si esos intentos se habrían producido igualmente —y si se habría respetado su lógica— sin el giro de la política exterior norteamericana durante la presidencia de Carter y el mantenimiento del discurso democrático para la región —en el contexto paradójico del endurecimiento diplomático y militar en Centroamérica— de la administración Reagan.

Los procesos electorales (nunca interrumpidos) fueron ampliando en Brasil la fuerza de la oposición hasta la elección de Tancredo Neves, cuya inesperada muerte condujo a la presidencia a José Sarney. La derrota en plebiscito del proyecto constitucional del régimen uruguayo, en 1980, abrió paso a las elecciones internas de los partidos en 1982 y a las elecciones de restauración democrática en 1984. En el caso chileno, el más paradójico, el general Pinochet vio aprobada en plebiscito su constitución, en 1980, para ser derrotado en un nuevo plebiscito sobre su continuidad, en 1988, realizado en cumplimiento de la propia norma institucional del régimen. Para entonces, además, estaban superadas las secuelas de la crisis que había golpeado duramente la economía chilena desde 1982, y se consideraba que el modelo neoliberal estaba dando resultados muy positivos.

El contexto internacional, y no sólo el discurso democrático de Washington, puede haber pesado en esta secuencia de derrotas en las urnas de los regímenes autoritarios. En el caso chileno, en particular, los sectores más jóvenes del empresariado y las clases medias, o al menos los actores políticos que los representaban, consideraban en 1988 que el modelo económico neoliberal estaba ya asentado, y que el mantenimiento del régimen autoritario ni era necesario ni resultaba favorable para sus intereses en el futuro inmediato. Una vez que Chile se había convertido en un caso de éxito, y en un mundo en el que la democracia se estaba convirtiendo en la norma, el desplazamiento de Pinochet por un presidente civil, salido de unas elecciones libres, era un paso más en la afirmación de la nueva imagen del país.

Ajustes y reformas estructurales

Desde una perspectiva ingenua había razones para temer que la oleada de redemocratización fuera de corta duración en América Latina. En Centroamérica, pese al restablecimiento de los gobiernos civiles y la realización periódica de elecciones, los enfrentamientos armados continuaban, y la presión militar no sólo se traducía en violencia criminal contra los simpatizantes de la guerrilla y contra la oposición en general, sino también en el fortalecimiento de grupos paramilitares que amenazaban seriamente las posibilidades de la democracia. Y en los demás países de la región cabía temer que la gravedad de la crisis económica, al acentuar la desigualdad social, diera origen a situaciones de conflicto incompatibles con la continuidad de la institucionalidad democrática.

Hasta el presente no ha sido así, pese a que muchos observadores creyeron ver en la insurrección de Chiapas, en 1994, el comienzo de una nueva fase de insurgencia. Por el contrario, con la excepción de estallidos sociales puntuales —en particular el *caracazo* de 1989—, los conflictos violentos han disminuido en la región. En Centroamérica, el agotamiento de los actores armados y un escenario internacional que estimulaba el acuerdo condujeron a sucesivos procesos de pacificación y desmovilización. Aunque en Perú y México siguen existiendo grupos armados, que en el caso de Chiapas mantienen una notable presencia en los medios de comunicación, sólo en Colombia han llegado a constituir las guerrillas (FARC y ELN) un problema casi irresoluble para el Estado, pese a los sucesivos intentos de negociación que llegan hasta el actualmente impulsado por el presidente Pastrana.

Sin embargo, es evidente que la desigualdad social ha crecido desde los años 80, y que la pobreza ha crecido considerablemente. Aunque en Chile la buena marcha de la economía hasta 1999 ha permitido reducir las cifras de pobreza, no se ha logrado mejorar la situación de desigualdad, y Chile ha sido durante todos estos años la única historia de éxito en la región. En los demás países, tras la crisis de la deuda y los consiguientes ajustes económicos fue preciso emprender reformas estructurales que permitieran a las diferentes economías nacionales volver a crecer económicamente. Tales reformas han tenido un alto coste social, y los logros económicos se han visto en muchos casos revertidos por crisis financieras provocadas por choques externos: la devaluación mexicana de diciembre de 1994 provocó una grave recesión en Argentina, y desde 1997 las crisis asiática y rusa han golpeado a Brasil y Chile. El resultado acumulado ha sido socialmente muy negativo.

Que este deterioro social no se haya traducido en mayor conflictividad tiene varias explicaciones. La primera se refiere a la propia lógica de la acción social: un colectivo que se ha visto gravemente afectado en sus intereses sólo se movilizará si cuenta con los recursos organizativos necesarios para ello. Los sectores populares más afectados por la crisis carecen a menudo de organización y dirección que les permitan movilizarse, y la protesta de las clases medias pasa normalmente por la política democrática, en forma de voto de castigo a los gobiernos o de voto frustrado a candidatos excéntricos. En cuanto a los sindicatos, su debilitamiento a causa de la crisis, y los incentivos selectivos ofrecidos a sus dirigentes, se han combinado para reducir su movilización frente a las reformas económicas (Astudillo, 1999).

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

Inicialmente no fue así: tras las primeras transiciones a la democracia la Central Obrera Boliviana logró poner contra las cuerdas al gobierno de Siles Zuazo, y los sindicatos argentinos

hicieron 13 o 14 huelgas generales contra el gobierno de Raúl Alfonsín. Pero el éxito movilizador de la COB abrió paso a la total desaparición de sus propios recursos movilizadores, con la profundización de la crisis, y permitió así su aplastamiento por gobiernos sucesivos. Y tras la hiperinflación, el presidente Menem pudo aplicar con éxito una combinación de incentivos y sanciones para romper el frente sindical y conseguir su aquiescencia a las reformas estructurales, incluso en los casos en que éstas reducían drásticamente la fuerza y el peso de las propias organizaciones sindicales, además de conllevar daños importantes para los intereses de sus afiliados.

La desaparición de la capacidad de resistencia de los actores sociales era fruto de dos cambios en el contexto de su actuación. El primero es el propio agotamiento de sus recursos: cuando la crisis se hace suficientemente grave los actores sociales ven disminuir tanto los recursos materiales de su organización como los de sus afiliados. La capacidad para sostener una huelga o una marcha depende de la existencia de fondos de resistencia, y también de la capacidad de las familias de los trabajadores para sobrevivir. La presión de la crisis fue debilitando a las organizaciones sindicales, a la par que los trabajadores y sus familias veían cerrarse sus posibilidades de subsistencia a medio plazo.

Pero el cambio clave era el derivado de la modificación de las expectativas. Se puede resistir un recorte salarial o una reestructuración de empleo cuando se tiene la convicción de que la empresa es viable, y de que la economía sigue marchando. Cuando, por el contrario, se extiende la percepción de que la economía en su conjunto se está hundiendo, y la propia empresa no tiene futuro, los afectados dejan de buscar soluciones colectivas a sus problemas y tratan de encontrar salidas individuales. En la práctica los dos procesos van unidos: a la vez que los actores sociales ven disminuir sus recursos movilizadores bajo el impacto de la crisis, sus miembros modifican sus expectativas, buscando soluciones individuales para un problema cuyas dimensiones les parecen ya inabordables con la lógica de la acción colectiva.

Esa modificación de las expectativas es un fenómeno que afecta a toda la sociedad cuando la crisis quiebra ya la lógica de los intercambios cotidianos. El ejemplo más radical son las situaciones de hiperinflación, en las que todo el intercambio social se desarticula: los cálculos monetarios y la necesidad de abastecerse absorben completamente las energías individuales, las presiones temporales inducen a la insolidaridad —llegar el primero a cambiar moneda o a comprar, antes de que cambien los precios de las mercancías, se convierte en cuestión de vida

o muerte— y es imposible trazar horizontes temporales más allá de las siguientes horas, en un calendario agotador fijado por la elevación de los precios.

A la hora de explicar la aquiescencia social a las reformas económicas, el primer factor es la convicción social de que éstas son imprescindibles, en el sentido de que, literalmente, “no es posible seguir así”. Una vez que este sentido común se ha instalado, los diferentes colectivos pueden tratar de resistir a las reformas que les afectan más inmediatamente, pero lo hacen sin respaldo social —nadie cree ya que sea posible dejar de pagar un alto precio por salir de la situación de crisis aguda— y a menudo sin convicción profunda, pues no sólo comparan lo que tenían con lo que pierden con las reformas, sino también lo que ya han perdido bajo la acción de la crisis con lo que esperan poder llegar a ganar si ésta termina. Una crisis hiperinflacionaria, en particular, da al gobernante que se propone introducir reformas estructurales casi un cheque en blanco: éste fue el caso de Perú y Argentina.

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

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. 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.

En 1992, tras dos años de recuperación económica, el teniente coronel Hugo Chávez intentó un golpe de Estado que no triunfó, pero le convirtió en héroe popular de los sectores sociales frustrados por la presidencia de Carlos Andrés Pérez, induciendo una preocupante tolerancia entre los electores hacia la intervención militar como vía para la reafirmación de la voluntad popular. Pérez fue depuesto de la presidencia ya en el final de su mandato, acusado de mal uso de fondos públicos. 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.

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. En cuanto a la política económica, la nueva Constitución posee claros rasgos de nacionalismo populista, a la vez que el presidente mantiene un discurso tranquilizador hacia los inversores y trata de negar las acusaciones de pretender volver al modelo económico anterior.

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. La posible conclusión del caso venezolano sería que en ausencia de una percepción social de la inevitabilidad de las reformas, su viabilidad dependerá de la capacidad del partido de gobierno para impulsarlas sin fraccionarse. Si la sociedad no está convencida de antemano de la necesidad de las reformas, es necesario que lo estén los políticos, o al menos que lo esté el partido de gobierno, si éste cuenta con la mayoría suficiente y posee una alta cohesión interna.

La existencia de países en los que las reformas han fracasado o se han pospuesto permitiría en principio comparar el estado de la democracia en estos países con la situación en aquellos en las que se han llevado a cabo. Desde este punto de vista el balance sería muy negativo para los tres países andinos en los que cabe hablar de posposición de las reformas. En ellos existe un fuerte descrédito de la democracia representativa y una seria crisis del sistema de partidos, que en el caso venezolano llega al extremo. En Colombia el enfrentamiento armado y el desafío del narcotráfico permiten hablar de crisis del Estado, y también el bipartidismo está en crisis: Pastrana fue un candidato independiente a la presidencia, y el partido conservador permaneció casi ausente como partido del proceso electoral, mientras que el partido liberal arrastra aún las secuelas de la polémica presidencia de Samper. En cuanto a Ecuador, estuvo al borde de la ruptura de la institucionalidad democrática durante el período abierto con la destitución del presidente Bucaram y atraviesa una fase difícil para obtener el consenso parlamentario para afrontar las reformas pospuestas desde los gobiernos de Rodrigo Borja y Sixto Durán.

Ahora bien, la comparación entre países que han realizado las reformas económicas y aquellos que las han pospuesto podría muy bien ser engañosa, ya que lo que vemos como consecuencia de la no realización de las reformas económicas podría muy bien ser la última manifestación de problemas previos del sistema democrático. Problemas que explicarían la dificultad encontrada por los gobernantes para realizar las reformas —dando por hecho que éstas eran necesarias—, y que se habrían agravado quizá con la crisis económica, pero que a su vez deben ser analizados. Para proceder en un orden más claro, puede ser conveniente estudiar en primer lugar algunos problemas que se perciben en las democracias latinoamericanas, y buscar hipótesis que puedan dar cuenta de estos problemas y de su previsible evolución.

Liderazgos plebiscitarios y antisistema

Los estilos de gobernar de Fujimori y Menem, incluyendo sus reformas para hacerse reelegir, han llevado a hablar de un peligro de pérdida de contenido de la democracia, con su sustitución por presidencias plebiscitarias. O'Donnell introdujo el término *democracias delegativas* para designar a regímenes que, manteniendo la formalidad de las instituciones democráticas, concentrarían en realidad todos los poderes en un líder en el que los ciudadanos delegarían su representación renunciando a la exigencia de cualquier forma de control. El autogolpe de Fu-

jimori, en 1992, encaja especialmente en lo que serían este tipo de regímenes, ya que la disolución del Parlamento encontró un notable apoyo popular, el presidente ejerce un considerable control también sobre los procesos electorales, y es notorio que pretende lograr una nueva reelección, en abierta contradicción con las previsiones de la Constitución que él mismo impulsó. El caso de Menem, en cambio, es algo distinto en este punto, ya que pese a todos sus intentos hubo de renunciar a presentarse nuevamente a la reelección, y las elecciones de 1999 han llevado a un triunfo claro de la Alianza opositora.

El arrollador ascenso de Chaves, en 1999, ha reforzado la idea de que podría generalizarse este tipo de liderazgo fuertemente personalizado y con un alto potencial autoritario. Más difícil es saber cómo cabría caracterizar a este fenómeno o explicarlo. Los intentos más comunes hablan de neopopulismo, lo cual a su vez presenta dos problemas. El primero es que no sólo no existe consenso teórico sobre lo que cabría calificar de populismo, sino que las explicaciones más usuales del fenómeno son bastante discutibles. El segundo es que este supuesto neopopulismo se diferencia bastante en sus actuaciones políticas —reformas económicas pro mercado, en los casos de Menem y Fujimori— del populismo clásico.

La similitud proviene estrictamente de la forma en que los líderes neopopulistas se relacionan con los ciudadanos: por encima de las mediaciones partidarias y más allá de los mecanismos de la democracia representativa. Es evidente que el populismo clásico surge en momentos de crisis del sistema representativo, y que los líderes populistas crean su propia base popular de apoyo sin contar con una estructura partidaria previa, o reestructurando ésta gracias a su relación con las masas populares —el caso de Cárdenas en México—, y éste rasgo es previsible que reaparezca siempre que se afirme un liderazgo político en situación de crisis del sistema partidario como mecanismo de representación. Pero esto significa que los liderazgos políticos personalizados son un síntoma de la crisis de la democracia representativa, no su explicación.

La bancarrota política de los partidos tradicionales es evidente en los casos venezolano (tras el gobierno de Caldera) y peruano (tras el final hiperinflacionario del gobierno de Alan García). Más complicado puede ser hablar de crisis del sistema político representativo en el ascenso del liderazgo personalizado de Menem, ya que no sólo su llegada a la presidencia fue fruto de la victoria de uno de los dos grandes partidos argentinos —el justicialista—, sino que el otro gran partido, la UCR, sobrevivió y ha regresado a la presidencia con la victoria de la Alianza en 1999. ¿En qué sentido podríamos decir entonces que existía una crisis de representación en

la Argentina de 1988? En el sentido de que el partido radical estaba profundamente dañado por la catástrofe hiperinflacionaria de los últimos meses de Alfonsín y el partido justicialista, la única alternativa política verosímil, no parecía ofrecer un programa económico creíble para salir de la crisis, a la vista de las políticas —populistas— con las que estaba históricamente asociado. No cabía esperar, a priori, que el candidato peronista pudiera realizar las reformas económicas que la situación exigía.

En esa ausencia de expectativas racionales está la razón del éxito del discurso delegativo de Menem —“¡Sígueme!”—, que en otras circunstancias podría haber carecido de credibilidad. La profundidad de la crisis y la imposibilidad de calcular racionalmente los resultados de la única opción posible —ante el descrédito de los radicales— convertían el voto a Menem en un acto de fe, y daban a su gobierno un amplio margen de maniobra incluso respecto al propio partido justicialista, que tenía serias dificultades para hacer suyas tanto las reformas neoliberales como el calendario y la personalidad de los responsables de su introducción.

Si se admite entonces que los liderazgos personalizados son un síntoma más de una crisis de la representación democrática, surge la necesidad de explicar ésta. Puesto que el fenómeno surge a partir de la crisis y las reformas económicas, parece lógico buscar su raíz en el impacto de los cambios económicos sobre la política desde el agotamiento del modelo económico anterior. Y para ello hay que partir de la relación que los ciudadanos establecen con los partidos hasta el momento en que los efectos de la crisis se hacen perceptibles. Esta relación 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 ciudadanos no sólo hacen un cálculo en función de sus intereses, sino que expresan (reafirmandola) 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 cambio, los apoyos partidarios se han construido en buena medida bajo la lógica del intercambio particularizado. Los ciudadanos no votan a un partido o se identifican con él en función de criterios de clase o ideología, sino en función de los beneficios que esperan obtener para su grupo restringido —su sindicato, su ciudad, sus redes familiares— si triunfa el candidato de ese partido. En el caso extremo se trata de clientelismo en sentido estricto: los electores esperan obtener de los políticos acceso privilegiado a bienes públicos que los políticos manejan de forma patrimonial. Teóricamente todos los ciudadanos deben tener acceso al empleo, la sanidad o la educación que proporciona el Estado, pero en la práctica puede suceder que este acceso sólo sea posible a través de la mediación de un político y como contrapartida del apoyo que este recibe de personas o colectivos concretos.

En ese caso 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 los intereses de los grupos restringidos se vean afectados por las reformas o que los pro-

pios 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 confianza en el político y en su partido dependerán estrictamente de su capacidad para entregar los bienes que de ellos se esperan. Si desaparece su capacidad para hacerlo, porque la crisis se traduce en un recorte sustancial de los bienes públicos disponibles, o porque en la administración se instala una nueva lógica —no patrimonial ni clientelista— para la asignación de los bienes públicos, los apoyos sociales de los partidos se verán erosionados fuertemente.

La crisis del modelo económico de posguerra crea así en muchos países latinoamericanos una quiebra entre los ciudadanos y los actores políticos. Los partidos pierden con la crisis —y las reformas ulteriores— su capacidad para satisfacer las demandas particulares de los ciudadanos y sus grupos restringidos, y esto erosiona sus apoyos sociales. Los actores sociales preexistentes pierden igualmente representación: los sindicatos, por ejemplo, no sólo se verán dañados por la destrucción de empleo, sino también por la percepción social de que ya no están en condiciones de obtener de los gobernantes —o de los representantes políticos— las ventajas particulares que antes lograban. El papel central del Estado y de la política en el anterior modelo económico condicionaba las estrategias de los actores sociales y era la base de unas relaciones de intercambio particularizado entre los partidos políticos y los ciudadanos. Ahora todo eso entra en crisis, y el resultado es el distanciamiento y la desorientación de unos y otros (Paramio, 1991).

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 —imprevisible, en la medida en que viene guiado más por la agresividad que por el cálculo— puede dificultar la estabilidad de las políticas.

Frustración social y mal gobierno

La frustración ante los resultados de la gestión de los gobiernos, en una situación en la que las alternativas no parezcan creíbles, puede conducir 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. Con

ello se abre el paso a gobernantes extrasistema, y a liderazgos personalizados ajenos a los partidos tradicionales.

Pero además, si los resultados obtenidos por el gobernante extrasistema no son satisfactorios, la pérdida social de confianza en la política y los partidos puede acelerarse, en vez de disminuir. El gobierno de Caldera en Venezuela y la efímera experiencia de Bucaram en Ecuador son ejemplos de fallidas experiencias de liderazgo extrasistémico, que, contra lo que podría haberse pensado de antemano, no han contribuido a que los ciudadanos valoren nuevamente 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.

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.

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 de

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.

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 percibida como 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.

Tenemos así un escenario en que la frustración de los electores puede poner en cuestión los mecanismos de representación democrática: la distancia entre los ciudadanos y los partidos, desencadenada por la crisis del viejo modelo económico y de los mecanismos de intercambio particularizado, llega a hacerse insalvable. La frustración es consecuencia de expectativas no cumplidas: el fracaso de los gobernantes que han intentado eludir las reformas y han terminado por volver a su lógica cuando la crisis se ha agravado hasta límites insoportables, pero también la pérdida de credibilidad de los gobernantes que han llevado a cabo las reformas con

aparente éxito para después ver revertidos los avances económicos por un choque financiero externo o por un error en el manejo de las variables monetarias o financieras.

Lo que menos importa es que la responsabilidad del retroceso económico pueda atribuirse a agentes externos o, en todo caso, distintos de los propios gobiernos. Lo que cuenta es que los ciudadanos habían creído en sus promesas de restablecimiento del crecimiento económico y se sienten burlados. La clave para que la frustración no se traduzca en un descrédito general de la política democrática, y en el auge de liderazgos extrapartidarios, es que existan alternativas políticas a los gobernantes que asumen la agresividad de los ciudadanos por la frustración de sus expectativas. Cuando el sistema político ofrece alternativas a los gobernantes desacreditados —cuando existe una oposición que merece la confianza de los electores para formar nuevo gobierno— la frustración de los ciudadanos provoca simplemente un cambio de gobierno, con mayores o menores expectativas. El ejemplo de las elecciones argentinas de 1999 es clarificador: no se espera que el gobierno de la Alianza pueda hacer milagros frente a la nueva crisis heredada del segundo mandato de Menem, sino simplemente se desea que gobiernen otros y que lo hagan *de otra forma*.

Este último punto merece especial atención. Una de las características más positivas de la frustración de expectativas puede ser el final de la tolerancia hacia el mal gobierno, hacia las prácticas patrimonialistas de los gobernantes, su corrupción y su utilización de los recursos públicos para satisfacer intereses particulares. Es bastante evidente que los vicios de los gobernantes dejan de ser aceptados —como en muchos casos han venido siéndolo— cuando los resultados de su actuación se vuelven negativos, independientemente de que esas malas prácticas no tengan ninguna relación con los problemas económicos de los ciudadanos. Ciertamente, cuando el sistema político no es capaz de ofrecer alternativas a los ciudadanos la crítica de la corrupción puede convertirse en un elemento más para la demolición del propio sistema: éste ha sido en buena medida el caso de Venezuela. Pero, cuando existe alternativa política a los gobiernos desacreditados, la censura del mal gobierno puede ser la vía para una reforma no sólo de las maneras de los gobernantes, sino de la propia institucionalidad del Estado.

El mal gobierno no es un hecho nuevo, sino la cara estatal del intercambio particularizado. Si los políticos pueden ofrecer a sus seguidores acceso selectivo a los bienes públicos, con mayor razón harán uso particular de tales bienes al servicio de sus intereses personales. El problema es que, cuando se recortan los recursos disponibles para la política clientelar, sus anteriores

beneficiarios sienten que se ha roto un pacto implícito, que se ha quebrantado el contrato moral —o inmoral— que les ligaba con los políticos. Consiguientemente, la corrupción de éstos se torna insoportable. Así, lo que antes se consideraba normal, e incluso digno de admiración en los políticos clientelares, ahora es algo insoportable, y su denuncia se convierte en una crítica de la política en general.

A la vez, las malas prácticas políticas son causa y consecuencia del insuficiente desarrollo de la burocracia estatal que caracteriza a regímenes cuya administración depende sustancialmente de los nombramientos políticos. Si los puestos que deberían ocupar funcionarios de carrera, elegidos con criterios objetivos a partir de requisitos de formación y competencia, son utilizados como recompensa política para los seguidores de los políticos electos, la propia administración se ve permeada de la lógica patrimonialista, y ni se propone ni puede establecer controles eficientes sobre la utilización de los recursos públicos. Esto significa que las instituciones del Estado son incapaces de garantizar los derechos de los ciudadanos en cuanto tales: el Estado no es un Estado de derecho (O'Donnell, 1996).

Bajo el modelo anterior, la concentración de recursos en el Estado permitía que quienes ocupaban puestos en la administración se apropiaran de una parte considerable de tales recursos en términos de rentas de posición. Cuando la crisis y las reformas económicas recortan tales recursos, en cambio, tales rentas sólo puede ser extraídas de los ciudadanos. El cohecho y el soborno, que siempre han sido parte de la política clientelar, pasan ahora a primer plano, y en general la administración se convierte crecientemente en un peso para los ciudadanos. Si a esto se une el auge de la delincuencia, en parte como consecuencia de la crisis económica, en parte por el auge de los *grandes negocios* —no sólo el narcotráfico, sino también las nuevas fortunas construidas al amparo de los gobernantes durante los procesos de reforma económica y de privatización—, a la inseguridad sobre los propios derechos viene a sumarse la inseguridad física de los ciudadanos. La seguridad pública y la vigencia del Estado de derecho se convierten en exigencias mayoritarias.

Conclusiones

La frustración de expectativas y la exigencia de otra manera de gobernar —de otro funcionamiento del Estado— pueden combinarse de forma positiva si existen candidatos a gobernantes

con una trayectoria de honradez y la suficiente solvencia política como para inspirar confianza. En este aspecto los partidos desempeñan un papel fundamental para resolver la crisis de la representación democrática en América Latina. Tras la quiebra de los viejos mecanismos de intercambio particularizado con los ciudadanos, deben ser capaces ante todo de hacer propuestas políticas representativas del interés general, y para que estas propuestas sean solventes es preciso que sean no sólo realistas y técnicamente sólidas, sino también que traduzcan una preocupación efectiva por los problemas de los ciudadanos. Tras los retrocesos desencadenados en la región desde la crisis mexicana de 1995, y especialmente desde el impacto de la crisis asiática, los gobiernos simplemente tecnocráticos van a tener crecientes problemas para ganarse la confianza de las mayorías.

Esto significa un notable esfuerzo de renovación estratégica y programática, que no todos los partidos pueden afrontar en el momento políticamente más oportuno (Paramio, 1999). Pero además los partidos deben ser capaces de seleccionar su liderazgo con criterios que vayan más allá de sus apoyos y relaciones con colectivos y grupos particulares. Las habilidades más importantes en el tradicional político clientelar pueden ser inadecuadas si los mecanismos en los que se basa su enraizamiento social son los del intercambio particularizado, y sobre todo si su propia trayectoria personal está marcada por la utilización patrimonialista de los recursos públicos. La honradez es tan importante como la solidez técnica de los programas políticos o la sensibilidad frente a las demandas sociales.

Los cambios económicos de las dos últimas décadas han traído profundos desafíos a las nuevas y viejas democracias latinoamericanas. Pero el hilo conductor que une todos los síntomas de malestar frente a la política democrática es la pérdida de confianza social en los gobernantes, los partidos y la política en general. Restablecer esta confianza, en unas condiciones singularmente adversas de inestabilidad económica frente a los choques externos, de desigualdad social profundizada, y de crecimiento insuficiente, es la difícil tarea de los partidos democráticos.

Referencias

- Astudillo, J. (1999), “Élites políticas, sindicatos y reformas económicas en América Latina”, *Zona Abierta* **88-89**: 75-139.
- Converse, P.E. (1969), “Of time and partisan stability”, *Comparative Political Studies* **2**: 139-171.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York: Harper & Row [*Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar, 1973].
- 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.
- Fiorina, M.P. (1976), “The voting decision: instrumental and expressive aspects”, *Journal of Politics* **38**: 390-413.
- Higley, J., y Burton, M. (1989), “The elite variable in democratic transitions and breakdowns”, *American Sociological Review* **54**: 17-32.
- Higley, J., y Gunther, R., comps. (1992), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S.P. (1984), “Will more countries become democratic?”, *Political Science Quarterly* **99**: 193-218.
- Huntington, S.P. (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press [*La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Barcelona: Paidós, 1994].
- Huntington, S.P., y Domínguez, J.I. (1975), “Political development”, en F. Greenstein y N. Polsby, comps., *Handbook of political science*, vol. 3, *Macropolitical theory*, 1-114, Reading: Addison-Wesley.
- Kinder, D.R., y Kiewiet, D.R. (1981), “Sociotropic politics”, *British Journal of Political Science* **11**: 129-161.
- 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.
- Linz, J.J., y Valenzuela, A., comps. (1994), *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. (1959), “Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review* **53**: 69-105.
- 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.

- Little, W., y Posada-Carbó, E., comps. (1996), *Political corruption in Europe and Latin America*, Londres: Macmillan.
- Mainwaring, S., y Scully, T.R. (1997), “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *América Latina Hoy* **16**: 91-108.
- Mainwaring, S., y Scully, T.R., comps. (1995), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., y Shugart, M.S., comps. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Maravall, J.M. (1994), “The myth of the authoritarian advantage”, *Journal of Democracy* **5** (4): 17-31.
- O’Donnell, G. (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós [*Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973].
- O’Donnell, G. (1992), “¿Democracia delegativa?”, *Cuadernos del CLAEH* **61**: 5-20 [“Delegative democracy”, *Journal of Democracy* **5** (1): 55-69, 1994; reimpresso en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304, Buenos Aires: Paidós, 1997].
- O’Donnell, G. (1996), “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 305-330, Buenos Aires: Paidós, 1997 [“Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy* **7** (2): 34-51].
- Paramio, L. (1991), “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, *Revista de Estudios Políticos* **74**: 131-143.
- Paramio, L. (1999), “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, *Zona Abierta* **88-89**: 5-74.
- Przeworski, A. (1986), “Some problems in the study of the transition to democracy”, en G. O’Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead, comps., *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*, 47-63, Baltimore: Johns Hopkins University Press [*Transiciones desde un régimen autoritario: perspectivas comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 1988].
- Przeworski, A., y Limongi, F. (1997), “Modernization: theories and facts”, *World Politics* **49**: 155-183.
- Remmer, K.L. (1991), “The political impact of the economic crisis in Latin America in the 80s”, *American Political Science Review* **85**: 777-800.
- Remmer, K.L. (1996), “The sustainability of political democracy: lessons from South America”, *Comparative Political Studies* **29**: 611-634.
- 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.
- Rustow, D.A. (1970), “Transition to democracy: towards a dynamic model”, *Comparative Politics* **2**: 337-363.