

¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?

Susan C. Stokes*

Los partidos políticos expresan y canalizan los intereses de los ciudadanos, proporcionan a los votantes opciones predecibles, mantienen los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil, imponen el orden en los procesos legislativos y disciplinan a los políticos: tal es la sabiduría convencional. Para que funcione bien, la democracia necesita que se realicen todas esas funciones. A menudo se observa que los partidos políticos de muchas democracias latinoamericanas son débiles o no están institucionalizados, y que sus sistemas de partidos son volátiles y están fragmentados. Además, se considera que esas democracias adolecen de ciudadanos con preferencias políticas mal definidas y fluctuantes, de campañas que no predicen las políticas públicas, de vínculos débiles entre la sociedad civil y el Estado, de procesos legislativos caóticos, y de funcionarios públicos incompetentes e indisciplinados. Por lo tanto, es tentador inferir que los partidos débiles son los responsables de las deficiencias en las democracias de América Latina.

En este documento examino la hipótesis de que gran parte del problema de las democracias latinoamericanas puede encontrarse en los defectos de los partidos. Comienzo revisando las funciones que se atribuyen a los partidos y de qué manera éstos pueden hacer que la

La autora es profesora del Political Science Department de la Universidad de Chicago.

* Universidad de Chicago, sscs@cicero.uchicago.edu. Documento preparado para el XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, que se llevó a cabo en Guadalajara, México, del 17 al 19 de abril de 1997. Esta investigación se realizó con el apoyo de la Fundación Nacional de las Ciencias y de una beca SSRC-MacArthur en Paz y Seguridad Internacionales. Traducción del inglés de un texto original inédito por Susana Moreno Parada.

democracia funcione mejor, centrándome en el efecto de los partidos sobre la capacidad de respuesta del gobierno ante los ciudadanos. A continuación comparo la tesis de que los partidos aumentan la capacidad de respuesta con otra tesis según la cual los partidos la minan. Tanto la teoría como los estudios empíricos sobre América Latina ofrecen puntos de vista contradictorios: que los partidos fuertes fortalecen a la democracia y que la corroen.

Posteriormente hago uso de pruebas empíricas para buscar un vínculo entre los partidos débiles y una democracia deficiente. En concreto, exploro el efecto de la volatilidad del sistema de partidos sobre la falta de respuesta al mandato popular: cuando los gobiernos prometen un conjunto de políticas durante las campañas y, al estar en el poder, cambian de inmediato y radicalmente. Los cambios frecuentes de políticas y la baja respuesta al mandato popular son señales de que no todo está bien en las democracias latinoamericanas; sin embargo, las pruebas de que los partidos y los sistemas de partidos volátiles son el meollo del problema son menos que aplastantes. Concluyo que la falta de respuesta al mandato popular refleja una coyuntura histórica peculiar y conflictos agudos entre la elite y las masas respecto a las políticas públicas. Estas fuerzas produjeron cambios en las políticas de países latinoamericanos con partidos institucionalizados o no.

Partidos políticos y democracia: la ambigüedad de la teoría

La teoría ofrece interpretaciones claramente contradictorias acerca del efecto de los partidos políticos sobre la democracia.

✓ *Los partidos son buenos para la democracia.* Su ventaja es doble. En primer lugar, sirven para propósitos electorales, pues aumentan la participación, elaboran programas y simbolizan la ideología o la orientación de las políticas, todo lo cual hace que los gobiernos respondan mejor a los ciudadanos. Los gobiernos responden al subgrupo de ciudadanos que votan; una mayor participación ampliaría el segmento de la ciudadanía al que deben escuchar los gobiernos. Los programas y los manifiestos expresan las intenciones de los partidos en materia de políticas públicas, y difundirlos en las campañas permite a los ciudadanos hacer elecciones significativas durante las votaciones (Klingeman, Hofferbert y Budge, 1994). Si no existen partidos fuertes, las opciones de los votantes son guiadas por simpatías personales, lo que

permite a los ganadores que los mandatos populares en torno a determinadas políticas no los limiten. "Liberados por las plataformas de los partidos, eligen políticas públicas que tienden a ser erráticas y de corto plazo. Se inclinan más por la demagogia y el populismo, los cuales tienen efectos nocivos sobre la democracia" (Mainwaring y Scully, 1995, p. 25).

Las plataformas de los partidos les transmiten a los ciudadanos la orientación de las políticas públicas pasadas y futuras de los diferentes gobiernos, permitiendo así que los votantes elijan sin conocer en detalle lo que han hecho los funcionarios que están en el poder o lo que prometen hacer sus opositores. La legitimidad del sistema democrático es un beneficio colateral de predicción y capacidad de respuesta: "En sí, los pueblos no gobiernan, pero eligen quién lo hace, expresando de este modo su consentimiento al gobierno", y los partidos hacen que estas opciones electorales sean predecibles y significativas (Mainwaring y Scully, 1995, p. 24).

El segundo grupo de ventajas que ofrecen los partidos se encuentra en el ámbito de la forma de gobernar. Llevan orden al proceso legislativo, disciplinando a sus miembros y reduciendo el número de propuestas hasta tener un número manejable; evitan, por lo tanto, reciclar temas y manipular la agenda. Los partidos pueden tener perspectivas más largas que los políticos individuales, y usan sus poderes disciplinarios (por ejemplo, las promociones y las candidaturas) para que los individuos se atengan a los compromisos programáticos y eviten caer en tentaciones como el enriquecimiento personal, la evasión o incluso la deslealtad a las instituciones democráticas. Y los partidos aumentan la gobernabilidad. Cuando los partidos no están institucionalizados y la disciplina de partido es débil, los gobiernos pueden enredarse con las legislaturas, y sobrevienen la inmovilidad y la inestabilidad.

✓ *Los partidos son malos para la democracia.* Entre los analistas de la política de América Latina, los que están a favor de los partidos se han vuelto más ruidosos. Sin embargo, algunos escritores pasados y presentes siguen la tradición de la teoría democrática según la cual los partidos son, en el mejor de los casos, un mal necesario y, en el peor, una amenaza para la democracia. Los partidos se pueden volver *invasivos*, estructurando conflictos en la sociedad civil y haciendo que los conflictos sean de difícil manejo. El influyente análisis que Valenzuela hace del fracaso de la democracia en Chile con Allende subraya el efecto polarizador de los partidos fuertes: "el sistema de partidos múltiples, con sus profundas diferencias ideológicas, creó presiones políticas que

hicieron difícil estructurar políticas nacionales capaces de abordar los intimidantes problemas del subdesarrollo” y, finalmente, contribuyeron a que fracasara la democracia (1994, p. 167; véase también Valenzuela, 1977).

Coppedge (1994) describe el mismo síndrome en su análisis de la caída de la democracia venezolana. Dice que los partidos

penetran en organizaciones políticamente relevantes hasta un grado tal que viola el espíritu de la democracia. La triste consecuencia es que muchos de los canales informales de representación que se dan por sentados en otras democracias, como los grupos de interés, los medios de comunicación, los tribunales y los líderes de opinión independientes, son bloqueados por la dominación extrema de partidos [1994, p. 2].

El conflicto entre los seguidores de un partido puede volverse tan intenso y sus miembros pueden preocuparse tanto por ganar una ventaja para su facción, que se vuelven sordos a las voces de los electores. Cuando hay un partidismo excesivo, los ciudadanos observan una pérdida de respuesta por parte de los gobiernos y los políticos, y se enemistan con la democracia. Citemos nuevamente a Coppedge:

En Venezuela, las luchas de las facciones dentro de los partidos ocupan un lugar prominente en la vida política [...] Cada vez que un partido gobierna, se divide en dos fuerzas antagónicas: un grupo de los que están “adentro”, que quieren preservar el liderazgo del presidente en funciones, y un grupo de los que están “afuera”, interesados principalmente en elegir al siguiente presidente. El altercado que provocan estas largas e intensas crisis por la sucesión tiende a enojar a los votantes, tanto que a menudo el partido en el gobierno pierde la siguiente elección. A largo plazo, estas luchas empañan la imagen de la democracia [1994, p. 3].

(Obsérvese que, pese a este faccionalismo, los partidos venezolanos mantuvieron la disciplina en la legislatura; según este criterio común, los partidos eran “fuertes”.) Un conflicto partidista agudo, un conflicto que minó la capacidad de respuesta del gobierno, fue una de las cualidades de la política en Chile (antes de Pinochet) y en Venezuela, dos de los sistemas de partidos más “institucionalizados” en América del Sur (véase, por ejemplo, Mainwaring y Scully, 1995, p. 17).

En la historia de la teoría política, el punto de vista escéptico sobre los partidos dominó hasta el siglo XVIII. Por ejemplo, los arquitectos del gobierno de representación en los Estados Unidos sospechaban de los

partidos y de otros tipos de “facción”.¹ (Sartori, 1976, señala que “partido”, que proviene del latín *partire*, dividir, y “facción” se usaban indistintamente hasta Burke.) Los partidos, al igual que las sectas religiosas y los grupos de interés, ostentan

un celo por opiniones diferentes [...] un apego a líderes diferentes que compiten ambiciosamente por la preeminencia y el poder [...] [Las facciones], a su vez, han dividido a la humanidad en partidos, los han enardecido con una animosidad mutua y los han predispuesto más a hostigarse y oprimirse entre sí que a cooperar por su bien común [Madison, pp. 55-56].

Los argumentos de Madison dependen tanto de la razón como de las emociones de las personas que están bajo la influencia de las facciones, que son “reunidas y estimuladas por algún impulso común de pasión o interés” (p. 54). Una vez reunidas por un interés, “hostigarán y oprimirán” a sus opositores, porque así promueven su bienestar material. Madison presenta a los que tienen bienes *versus* los que no y a los acreedores *versus* los deudores, como ejemplos de facciones basadas en intereses. Pero las facciones también crearán o avivarán divisiones que sencillamente no existirían o permanecerían inocuas si no se reunieran:

La predisposición de la humanidad a caer en la animosidad mutua es tan fuerte, que cuando no se presenta una ocasión sustancial, las diferencias más frívolas y caprichosas han sido suficientes para encender sus pasiones hostiles y provocar sus conflictos más violentos [p. 56].

Que los partidos pueden actuar contra los intereses de sus electores o de la comunidad en su conjunto es una idea que se repite en la teoría política contemporánea. Supóngase, siguiendo los modelos espaciales estándares, que los candidatos compiten anunciando sus posiciones respecto de las políticas a lo largo de una escala lineal finita, los votantes eligen al candidato cuya posición se acerque más a la propia, y el candidato que se ubica más cerca del mayor número de votantes gana. Si dos candidatos compiten y si la distribución de las preferencias

¹ Definida así por Madison: “varios ciudadanos, ya sea que representen una mayoría o una minoría del total, reunidos y motivados por algún impulso, pasión o interés común, antagónico a los derechos de otros ciudadanos, o de los intereses permanentes y en conjunto de la comunidad” (p. 54).

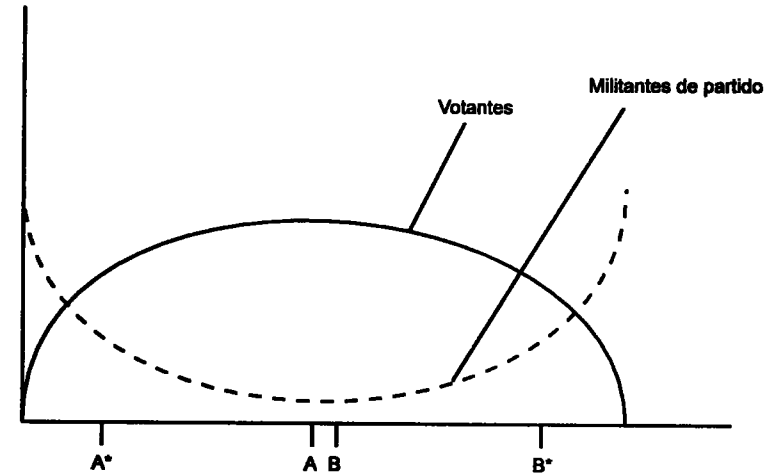
de los votantes es unimodal, los dos partidos convergirán en la posición del votante medio (Downs, 1957; para una revisión reciente de la bibliografía sobre modelo espacial, véase Ferejohn, 1993).² Puesto que supuestamente los políticos son maximizadores de votos, el partido ganador, previendo la siguiente elección, pondrá en marcha las políticas propuestas una vez que esté en el poder. Hay un final feliz: los gobiernos instrumentan las políticas que prefiere una mayoría (única) de votantes, y las elecciones traducen la voluntad del pueblo en acciones gubernamentales.

Pero considérese ahora que compiten partidos cuyos miembros son militantes con preferencias agrupadas en los extremos (figura 1). Los militantes tratarán de evitar que los dirigentes del partido se muevan hacia la posición del votante medio. Pueden hacerlo ejerciendo su "voz": quejándose, protestando y quitándoles, de cualquier otro modo, el sueño a los dirigentes (Hirschman, 1970, p. 74). O bien pueden retirar recursos organizacionales tales que el candidato que cambie hacia el votante medio corra el riesgo de perder votos: los votos que recoge al moverse hacia políticas populares entre los ciudadanos pueden ser menos que los votos que pierde cuando los militantes se nieguen a pegar carteles o a transportar seguidores a las urnas (véanse Aldrich, 1983; Robertson, 1976). La figura 1 presenta el efecto de los militantes al alejar a los dirigentes del partido de políticas más populares. A y B son las posiciones que los dos partidos adoptarían si fueran en pos del votante medio; A^* y B^* son las posiciones que adoptarían bajo la presión de los militantes. La suma de las distancias horizontales $A-A^*$ y $B-B^*$ es la "brecha de respuesta" causada por los partidos (véanse pruebas contrarias a estas expectativas en Iversen, 1994).

Para resumir, se han esgrimido argumentos convincentes de que los partidos aumentan la capacidad de respuesta del gobierno y de que la socavan. En la bibliografía latinoamericana encontramos casos en los que se describe que los partidos son excesivamente débiles y otros en los que se dice que son excesivamente fuertes. La ambigüedad de la teoría y la experiencia pone en duda la universalidad de la máxima según la cual los partidos son buenos para la democracia y, por tanto,

² Se supone que los votantes de los extremos no se abstienen de votar cuando el candidato se aleja de ellos y se acerca al centro, porque aún prefieren al partido que esté más cerca de ellos por sobre el más lejano, sin importar cuánto se acerquen los partidos. Cuando las personas de los extremos pueden abstenerse de votar o usar la "voz", los resultados son diferentes; véase más adelante.

Figura 1



la inferencia de que cuanto más institucionalizados y fuertes sean los partidos, la democracia tendrá mayor capacidad de respuesta.

Democracia y responsabilidad en América Latina. La lista de quejas acerca de la calidad de las democracias latinoamericanas es larga. Todos son sistemas presidenciales, y éstos son inestables (Linz, 1993a, 1993b; Linz y Valenzuela, 1994; Stepan y Skatch, 1994). El presidencialismo se ve exacerbado por la ausencia de un equilibrio de poderes, y la "rendición de cuentas horizontal" (O'Donnell, 1994) es violada todos los días a medida que los presidentes pasan por alto a las legislaturas y gobiernan por decreto (Bernales, 1984; Weffort, 1992), y a medida que atestán, influyen o ignoran las decisiones de los tribunales (Helmke, 1997; Diamond, 1996; Stotzky y Niño, 1993). Los gobiernos democráticos de la región han dado resultados sustancialmente malos: plagas, hambre, abuso de derechos humanos y guerras internacionales; y hay cierto "vacío" en las democracias que atraviesa las sociedades con una vasta y creciente desigualdad social (Weffort, 1992).

A O'Donnell (1994) y Stokes (1995, 1997) les preocupa la falta de concordancia entre los pronunciamientos de campaña y las políticas que llevan a cabo los gobiernos una vez que están en el poder, lo que yo llamo falta de respuesta al mandato popular (véase también Mainwar-

ing y Scully, 1995, p. 25). Según O'Donnell, esta falta de concordancia indica que no son democracias representativas sino "democracias de delegación":

Se considera que el presidente es la encarnación de la nación y el principal custodio y definidor de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan asemejarse a sus promesas de campaña: ¿acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como mejor crea? [O'Donnell, 1994, pp. 59-60].

Los cambios de políticas tempranos y radicales que llevaron a cabo con severidad Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina (o casi todos los presidentes ecuatorianos recientemente) son antítesis de la representación y sintomáticos de una democracia de delegación.

Sin embargo, en algunas circunstancias, los gobiernos que abandonan sus promesas de campaña a inicios de su periodo todavía pueden actuar como buenos representantes; de hecho, puede que hayan tenido que cambiar de políticas con el fin de representar. ¿Cuáles son esas circunstancias?

Condiciones distintas. El contexto en que deben funcionar los gobiernos puede cambiar después de la elección y hacer que la plataforma de campaña se torne inapropiada. Por ejemplo, un gobierno que en la campaña anterior prometió evitar severas medidas de austeridad puede enfrentar un alza en la inflación después de la elección, lo que provoca que evitar la austeridad sea muy costoso para los propios electores del gobierno.³

Información nueva. Una vez en el poder, el nuevo gobierno puede conocer información que sólo está disponible para los funcionarios públicos; mejor informado, el gobierno se da cuenta de que las políticas que prometió durante la campaña son inapropiadas. Por ejemplo, durante la campaña, el político que está en funciones puede mentir acerca del tamaño del déficit presupuestal; y cuando el opositor toma

³ Si esos cambios son predecibles, como cuando son endógenos a las elecciones, se esperaría que el candidato o el partido que desea desempeñarse como buen representante prevea los efectos al momento de formular sus posiciones de campaña. Así, por ejemplo, un político de centro-izquierda tal vez quiera evitar medidas de estabilización severas, que aumentarían el desempleo, cuando la inflación no es excesivamente alta. Pero también puede saber que si gana las elecciones, los mercados se alborotarán y crecerá la inflación, y que cuando hay una inflación alta lo más conveniente para sus votantes de clase baja es la estabilización. Si el candidato y los electores conocen con anticipación este efecto de la inflación, entonces cualquier mensaje contra la estabilización que se pronuncie en la campaña sonará falso.

posesión, se encuentra con un déficit mayor de lo esperado y debe efectuar ajustes.

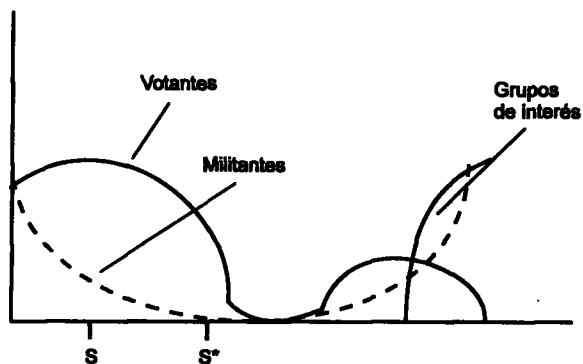
Preferencias inestables de los votantes. Un político puede creer que las políticas impopulares son, a la larga, buenas para los intereses de los votantes, y mentir para llegar al poder en la primera elección y cambiar luego a políticas que los votantes erróneamente temían *ex ante* con el fin de ganar la reelección después (Harrington, 1993). Por ejemplo, cuando la estabilización y las reformas estructurales son efectivas, generalmente acarrearán un periodo de consumo reducido antes de que se recupere el crecimiento (Przeworski, 1991). Los políticos que están pensando en hacer reformas pueden creer que la oposición de los votantes se debe a una percepción errónea: no podrán ver más allá sino hasta que se recupere el crecimiento y, antes de la siguiente elección, reconocerán que las reformas fueron, a fin de cuentas, beneficiosas.

Por supuesto que los políticos también pueden cambiar porque no son receptivos a los ciudadanos. Pueden cambiar de políticas porque los presionan grupos de interés, o porque son corruptos o indiferentes a las preferencias u opiniones de los ciudadanos (una postura que fomenta, tal vez, la duración del periodo en el poder). Obsérvese que en todos esos escenarios, los cambios en las políticas ocurren porque los gobiernos no son responsables ante los votantes o porque éstos están malinformados. O'Donnell puede precipitarse al inferir una falla de la representación cada vez que ocurre un cambio de políticas públicas, pero tiene razón al preocuparse por la frecuencia con que dichos cambios suceden en las democracias de América Latina.

¿Son responsables los partidos débiles por la falta de respuesta al mandato popular?

En teoría, los partidos políticos pueden actuar como anclas de los políticos que, de lo contrario, podrían alejarse de las posiciones que esbozaron durante las campañas. Recuérdese el escenario descrito antes, en el que las preferencias de los militantes de un partido eran extremas en relación con las de los votantes. Si los partidos fueran capaces de usar la salida y la voz no sólo para presionar a los funcionarios para que promulguen políticas cercanas a sus posiciones (extremas), sino también para defender esas posiciones durante las campañas, los partidos serían una fuerza motora de la capacidad de respuesta

Figura 2



al mandato popular (congruencia entre campaña y gobierno), pese a que minan la respuesta general del gobierno hacia la ciudadanía. Los partidos cuyas preferencias están fuera de la corriente principal podrían insistir en que se ventilen públicamente sus creencias y su ideología en las campañas como una estrategia para modelar la identidad o las creencias de los votantes a largo plazo, incluso si esto implicara perder la siguiente elección (Przeworski y Sprague, 1986).

Considérese otro escenario, en el cual hay cuatro actores: votantes, militantes del partido, candidatos/funcionarios y grupos de interés, por ejemplo, inversionistas, exportadores, acreedores e instituciones financieras internacionales. Supóngase que la distribución de la preferencia de los votantes es bimodal y sesgada, como se presenta en la figura 2: la moda más grande se encuentra en el extremo "izquierdo" de la escala, y la más pequeña en el "derecho". Compiten dos partidos, socialista y liberal, y las preferencias de sus militantes son ahora un poco más extremas que las del votante medio en cada moda. Estas posiciones se articulan claramente en los manifiestos del partido y en el rumbo de la campaña. Los militantes liberales evitan que su candidato se acerque demasiado a la izquierda, y gana su contrincante socialista.

Ahora añádanse los grupos de interés. Sus preferencias se aglutinan muy a la derecha y tienen recursos para diferentes tipos de amenazas—desinversión, rechazo de préstamos, pérdida de reputación internacional, bloqueo a fondos de campaña—, las cuales, si se despliegan bien, podrían obligar al nuevo gobierno socialista a adoptar políticas más hacia la derecha de las que preferían el partido y los electores: pueden inducir un cambio en las políticas públicas. Por supuesto,

cuanto más fuertes sean los militantes del partido, mejor podrán actuar como contrapeso a las presiones de los grupos de interés. En este escenario, como en el anterior, los partidos actuaron para imponer el compromiso hacia el mandato popular; pero en este escenario imponen la respuesta general también a los ciudadanos.

En pocas palabras, tenemos buenas razones *a priori* para vincular a los partidos fuertes con la capacidad de respuesta al mandato popular. Pero, ¿qué pueden hacer los partidos en términos más concretos para que las políticas del gobierno coincidan con los pronunciamientos de campaña? Una respuesta es que los partidos proporcionen tanto el "anteproyecto" de las políticas con sus manifiestos (Klingeman *et al.*, 1994), como el personal para trabajar en las secretarías de Estado. En lugares donde los partidos son fuertes, éstos gobiernan.

A la inversa, cuando los partidos son débiles, los manifiestos pueden ser inexistentes o tan sólo un esqueleto, o aparecer sólo después de la elección, y las organizaciones del partido pueden ser incapaces de proporcionar el personal de gobierno. Cuando se analizan las experiencias de América del Sur donde las políticas han cambiado radicalmente, queda claro que los partidos no lograron capturar las posiciones críticas en el nuevo gobierno, y puede ser que esta falla hiciera a los presidentes más vulnerables a las presiones de los grupos de interés.

Una revisión de la experiencia de varios funcionarios que cambiaron las políticas en América del Sur sugiere una relación entre los partidos débiles y el incumplimiento del mandato popular. En 1990 Alberto Fujimori se postuló a la presidencia de Perú sin contar con el apoyo de un partido político. Su organización de campaña, tal cual, estaba compuesta por dirigentes de organizaciones de sectores informales, iglesias protestantes y economistas nekeynesianos políticamente independientes (Adolfo Figueroa, Santiago Roca y Óscar Ugarteche, entre otros; véanse más detalles en Stokes, 1997a). Fujimori contendió contra Mario Vargas Llosa, quien tenía el apoyo de los partidos derechistas Partido Popular Cristiano y de Acción Popular, así como de su propio Movimiento Libertad; juntas, las tres organizaciones formaron la coalición Fredemo.

Fujimori ganó las elecciones y rápidamente cambió a sus asesores de campaña por un grupo más partidista, que incluía a personas relacionadas con Vargas Llosa, Fredemo y los partidos derechistas de sus electores (Fujimori también escogió algunos miembros de su gabinete del APRA y de Izquierda Unida, pero la mayoría desertó después de que comenzó el "cambio de timón" neoliberal). Algunas de las figuras

notables que Fujimori reclutó del campo de sus antiguos opositores derechistas fueron Juan Carlos Hurtado Miller, un miembro de Acción Popular que había sido ministro de Agricultura durante el gobierno de Belaúnde (1980-1985) y que se convirtió en el primer ministro de Economía de Fujimori, y Hernando de Soto. Autor de *El otro sendero*, De Soto era un abierto neoliberal asociado con Vargas Llosa en los primeros días del Movimiento Libertad; sus puntos de vista respecto a política económica no podían haber estado más reñidos con el gradualismo y el nekeynesianismo que propuso Fujimori durante su campaña. De Soto fue un factor decisivo para precipitar el cambio: contribuyó a organizar una reunión en julio de 1990 en Nueva York entre Fujimori, entonces presidente electo, y los dirigentes de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales. En esa reunión, Fujimori fue presionado para adoptar un programa de reformas en favor del mercado. Después de realizar reuniones semejantes en Japón, Fujimori regresó a Lima y cambió a sus asesores nekeynesianos.

Se puede imaginar un supuesto en donde, después de las elecciones, los intelectuales del país, el FMI y la burguesía peruana presionaran a Fujimori —el candidato de un viejo partido socialdemócrata— para que abandonara las posiciones que anunció durante su campaña. Pero los dirigentes del partido, que son los miembros del gabinete y que controlan recursos políticos muy valiosos, tales como el acceso a los comités del partido en todo el país, evitan que Fujimori sea arrastrado.

Ecuador ofrece otro ejemplo de cambios en las políticas dentro del contexto de partidos no institucionalizados. En Ecuador, parece que los presidentes hacen siempre lo que dicen en sus campañas que no van a hacer; si los votantes ecuatorianos quieren adivinar cuáles serán las políticas de su futuro gobierno, es más aconsejable que jueguen a las adivinanzas, a que escuchen la retórica de las campañas. Para algunos, Ecuador también tiene el sistema de partidos más volátil de América del Sur; como señala Coppedge (1995), su índice de volatilidad es tal que el sistema de partidos virtualmente se rehace de una elección a otra. De nueva cuenta, existe una tendencia *a priori* hacia la idea de que Ecuador ejemplifica un vínculo entre los partidos no institucionalizados y la falta de cumplimiento del mandato popular.

Y el mismo vínculo lo sugieren los análisis peruanos; es decir, la ausencia de partidos que dirijan las campañas y proporcionen el personal de gobierno también se evidencia en Ecuador. Por ejemplo, la segunda ronda de las elecciones presidenciales de 1992 puso a pelear a

Sixto Durán Ballén, del Partido Unidad Republicana (PUR), de reciente formación, contra Jaime Nebot, del Partido Social Cristiano (PSC). El mismo Durán había sido miembro del PSC hasta 1988 y había actuado como vicepresidente de Ecuador durante el gobierno socialcristiano de León Febres Cordero (1984-1988); abandonó el partido después de un deprimente desempeño como candidato a la presidencia del PSC en las elecciones de 1988 y luego creó el PUR. Enfrentados en la carrera definitiva, Durán y Nebot trataron de crear imágenes diferentes. En particular, Durán se dirigió hacia una posición de centro, incluso populista, prometiendo llevar a cabo campañas masivas de vivienda y reducir el precio de los alimentos básicos y las medicinas (Cornejo Menacho, 1992). Su compañero de fórmula, Alberto Dahik, del Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), desmintió en repetidas ocasiones en la televisión a Nebot, quien sostenía que Durán elevaría en 100% el precio de la gasolina una vez que asumiera el cargo.

Durán ganó las elecciones en julio de 1992 y el 3 de septiembre anunció que los precios de la gasolina aumentarían 125%. Esta y otras medidas de austeridad fueron parte de una importante iniciativa de políticas públicas, el Nuevo Rumbo, que liberalizaría el comercio y desregularía y privatizaría el mercado interno. Los miembros clave del gabinete que trataron de instrumentar el Nuevo Rumbo habían tenido puestos importantes en el anterior gobierno socialcristiano de Febres (recuérdese que el Nebot del PSC fue oponente de Durán en las recientes elecciones). Pablo Lucio Paredes, ministro de Planeación de Durán, había sido asesor de la Junta Monetaria durante el gobierno de Febres Cordero; Mario Ribadeneira, ministro de Finanzas de Durán, fue embajador de Febres en Washington, y Ana Lucía Armijos, jefa del banco central durante el gobierno de Durán, había sido jefa de política monetaria del banco en el gobierno de Febres.

¿Habría sido mayor la responsabilidad al mandato popular en Ecuador en el supuesto de que hubieran existido partidos políticos institucionalizados? En un sistema de partidos menos volátil, no habría caído tanto la participación del partido en el poder durante las elecciones de 1988 (por definición, este tipo de cambio abrupto de suertes electorales, junto con partidos jóvenes, es lo que produce altos índices de volatilidad). Y hubiera sido menos probable que Durán encontrara un partido nuevo después de haber perdido las elecciones presidenciales. Bien podría haber previsto un futuro en su propio partido e incluso otra postulación a la presidencia. En los sistemas de partidos mejor institucionalizados de países de la OCDE, es común que

los partidos postulen al mismo candidato varias veces a pesar de haber perdido. Si Durán no hubiera abandonado el PSC después de 1988, no habría estado en una situación tan artificial de oponerse a sus antiguos compañeros de partido y de aparentar discrepancias ideológicas con ellos durante la campaña de 1992, sólo para dar la vuelta e incorporarlos a su gobierno, una vez que habían quedado atrás las sutilezas de la elección.

Se podrían ofrecer más ejemplos de gobiernos que cambian las políticas, que fueron dirigidos y asesorados por personas que estuvieron asociadas con los partidos que acababan de vencer en las urnas. En Bolivia, en 1985, Víctor Paz Estenssoro ganó la elección del Congreso para la presidencia y anunció el Nuevo Programa Económico (NPE), un programa radical de reformas a favor del mercado, que iba en contra de todos los antecedentes de Paz Estenssoro y que nunca se expusieron durante la campaña.⁴ En contraste con Perú y Ecuador, el partido de Paz Estenssoro (MNR) sí dominó al gabinete que instrumentaría el NPE. Pero los miembros del gabinete del MNR eran testaferros. Las políticas verdaderas eran definidas por un grupo de economistas y hombres de negocios dirigido por Juan Carriaga, quien durante la campaña había servido de puente con el general Hugo Bánzer, el principal opositor de Paz Estenssoro. Durante la campaña, Carriaga trabajó muy de cerca con Jeffrey Sachs, el economista internacional, elaborando el "anteproyecto" de reformas en favor del mercado que instrumentaría Bánzer.⁵ Cuando pasaron los primeros y contenciosos meses del NPE, los testaferros del MNR que eran miembros del gabinete fueron reemplazados con los actores reales, no miembros del MNR.

En suma, los cambios en las políticas públicas sucedieron en países con partidos no institucionalizados donde los partidos "gobernantes" estaban ausentes (Perú) o eran marginales (Ecuador), o donde la presencia de los partidos en el gobierno era simbólica (Bolivia). Por lo tanto, es tentador extraer una conexión causal entre los partidos no institucionalizados y la falta de cumplimiento del mandato popular.

⁴ La dinámica política de la formulación de la política económica de Bolivia se asemejó mucho a las de los países donde los políticos cambiaron el curso. Sin embargo, ya que durante su campaña Paz Estenssoro ofreció algunas pistas de que seguiría políticas de austeridad y reformas liberales, este caso no se clasifica como de cambio de políticas en la base de datos LACAP (véase *infra*).

⁵ El único miembro del MNR integrante del equipo que elaboró las políticas reales era Gonzalo Sánchez de Lozada, un hombre de negocios que más tarde seguiría a Paz Estenssoro como presidente.

El problema es que también ocurrieron cambios de las políticas públicas en países con partidos relativamente bien institucionalizados, como Venezuela, Argentina y Costa Rica. Además, en estos países los dirigentes del partido "en el poder" se encontraron marginados o tuvieron que ajustarse al cambio de partido.

Considérese el caso de Argentina. La decisión de Carlos Menem de romper con la tradición peronista y con sus propias posiciones de campaña ocurrió inmediatamente después de que Menem ganó las elecciones internas contra Antonio Cafeiro, seis meses antes de las elecciones generales de mayo de 1989. Algunos miembros del grupo de Menem estaban conscientes de que la campaña que presenciaban era engañosa; por ejemplo, durante la campaña Menem exigió un "salariazó" en respuesta a los *paquetazos* que imponía el gobierno de Alfonsín como medidas de emergencia. Pero muchos peronistas quedaron sorprendidos y descontentos después de la elección, cuando Menem anunció medidas de austeridad e inesperadas designaciones para el gabinete, como las de Miguel Roig y luego de Néstor Rapanelli, ambos de Bunge y Born, como ministro de Finanzas. Bunge y Born era un conglomerado argentino que había simbolizado a la burguesía "vendepatrias" en la retórica de décadas de peronistas (Smith, 1991). También sorprendió el nombramiento de Álvaro Alsogaray como su jefe para la negociación de la deuda en Washington. Alsogaray había sido el candidato a la presidencia del partido derechista CCD. Los peronistas sorprendidos y descontentos sólo podían aceptarlo o irse. Y algunos sí se fueron: el cambio de las políticas de Menem provocó una ruptura en la confederación laboral peronista, la Confederación General de Trabajadores (CGT), y los seguidores de Saúl Ubaldini abandonaron la CGT y el gobierno a inicios de su periodo neoliberal. En suma, los partidos políticos de Argentina, en especial los peronistas, estaban relativamente institucionalizados hasta el cambio radical de políticas de Menem, cuando se desmoronó el partido.

Venezuela demuestra de igual modo la falacia de la fórmula "partidos no institucionalizados = falta de cumplimiento del mandato popular". Como se vio antes, los partidos venezolanos estaban, cuando mucho, demasiado institucionalizados y eran invasivos, pero ninguno más que Acción Democrática (Coppedge, 1994). En 1989 Carlos Andrés Pérez, de AD, anunció el "Gran Viraje", un programa de estabilización y reformas en favor del mercado que no se habían previsto en la carrera anterior de Pérez ni durante su campaña. El gabinete que debía supervisar al Gran Viraje se inclinaba hacia economistas y hombres de

negocios no partidarios de Acción Democrática. Entre éstos se encontraban los "muchachos de IESA", Miguel Rodríguez (ministro de Planeación) y Moisés Naim (ministro de Desarrollo Industrial). Pedro Tinoco, un poderoso hombre de negocios y banquero, se convirtió en presidente del banco central. Cuando Carlos Andrés Pérez decidió profundizar las reformas hacia mediados de la década de los noventa, agregó tres muchachos más de IESA: Roberto Smith (Transporte), Jonathan Cole (Agricultura) y Herbert Torres (Fondo de Inversión). Al igual que en Argentina, un partido altamente estructurado, fuerte y duradero no fue garantía del gobierno de un partido ni del cumplimiento del mandato popular. El giro neoliberal de Pérez y la inclusión en el gabinete de personas que no eran miembros de AD fueron lo que más sorprendió, ya que él había dependido del apoyo del movimiento obrero para ganar una contenciosa lucha interna por la candidatura a la presidencia de AD en 1988.

**Volatilidad del sistema de partidos
y falta de cumplimiento del mandato popular:
una prueba estadística nacional**

Para contar con una prueba más sistemática de la hipótesis de que los sistemas de partidos volátiles son responsables de la falta de cumplimiento del mandato popular, elaboré una base de datos que incluye observaciones de todas las elecciones presidenciales competitivas en América Latina entre 1982 y 1995. Clasifiqué cada elección dependiendo de si durante el primer año el partido ganador instrumentó políticas congruentes con los pronunciamientos de campaña o si el gobierno las cambió (véase el cuadro 1). También reuní medidas del cambio en el PIB, la inflación, el tipo de cambio nominal y el déficit fiscal, de los periodos anteriores y posteriores a las elecciones. Además, la base de datos incorporó los resultados de la elección, el carácter mayoritario de los gobiernos, la duración de los periodos y otras variables políticas e institucionales. Los siguientes comentarios se basan en los análisis de dichos datos (pueden verse mayores detalles en Stokes, 1997b).

En 13 (30%) de las 44 elecciones, los gobiernos posteriormente cambiaron las políticas; en 5 (11%), las campañas fueron demasiado vagas para deducir cualquier predicción respecto a las políticas públicas; en las 26 restantes (59%), las campañas predijeron con exactitud

Cuadro 1. Elecciones presidenciales y cambios de política en las democracias de América Latina, 1982-1995

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Argentina	1983	Ecuador	1984
	1989 s		1988 s
	1995		1992 s
Bolivia	1985	El Salvador	1984
	1989 s		1989
	1993		1994
Brasil	1989	Guatemala	1985 v
	1994		1990 v
Chile	1989 1993	Honduras	1985
			1989
			1993
			1995
Colombia	1982 s	Nicaragua	1984
	1986		1990
	1990		
Costa Rica	1982 v	Perú	1985
	1986		1990 s
	1990 s		1995
	1994 s		
República Dominicana	1982 s	Uruguay	1984
	1986		1989
	1990 s		1994
	1994 v		
		Venezuela	1983
			1988 s
			1993 s

s Denota una elección seguida por un cambio en política.

v Denota una elección después de una campaña "vaga", en la cual los candidatos no realizan propuestas de política.

la política de gobierno.⁶ En concordancia con los hallazgos de otros investigadores (véanse Coppedge, 1995; Mainwaring y Scully, 1995), la volatilidad promedio del sistema de partidos en Ecuador, Brasil y Perú fue muy alta en comparación con los resultados característicos de los países industrializados. Otros países que no se incluyeron en los estudios mencionados, como el caso de Guatemala, presentaban índices de volatilidad demasiado altos en comparación con Europa occidental y los Estados Unidos.

Con el fin de probar la hipótesis de que los sistemas de partidos volátiles son responsables de la falta de cumplimiento del mandato popular, calculé un modelo *probit* de los cambios en donde la volatilidad del sistema de partidos para cada elección era una variable independiente. Todos los cambios se dieron de "izquierda" a "derecha", o de campañas expansionistas y gradualistas a austeridad del gobierno y reformas neoliberales. Por lo tanto, calculé la probabilidad de un cambio condicionado a la elección de un candidato orientado a la seguridad. En el cuadro 2 puede apreciarse un modelo de cambios de políticas que incluye la volatilidad del sistema de partidos para cada elección como variable independiente. Se observa que el coeficiente "Volátil" fue positivo pero no significativo; en otros modelos el signo fue a veces negativo. Los resultados respaldan poco la hipótesis de que la volatilidad del sistema de partidos es la responsable de la falta de cumplimiento del mandato popular.

Las causas de la falta de cumplimiento del mandato popular en la política reciente de América Latina no radican en los partidos débiles, sino en el profundo conflicto entre los votantes y los mercados respecto a la política económica. Los votantes atraen a los políticos hacia políticas económicas orientadas a la seguridad y el gradualismo en las campañas que culminan en las elecciones; los mercados los atraen hacia políticas orientadas a la eficiencia y reformas gigantescas y desordena-

⁶ La codificación fue conservadora para aquellos políticos que no se consideró que habían cambiado si habían prometido hacer algo y no lo hicieron. Para considerar que habían cambiado de políticas debían prometer específicamente no hacer algo y luego hacerlo, y ésta debía haber sido una parte importante de su campaña. Me centré en las promesas y el desempeño de la política económica, porque la economía dominaba mucho durante la época posterior a la crisis de la deuda. La fórmula de la volatilidad fue:

$$V = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^P |P_i, t - P_i, t-1|,$$

donde P_i, t es el porcentaje del voto ganado por el partido i en la elección en el tiempo t . Ésta es la fórmula que utilizó Coppedge, 1995, siguiendo a Przeworski, 1975, y Bartolini y Mair, 1990.

das después de que se cuentan los votos y se declara al ganador. Estos tirones consecutivos hacia los votantes antes de las elecciones, y hacia los mercados después, produjeron cambios en las políticas en sistemas tanto con partidos fuertes como débiles.

En el cuadro 3 se presenta un modelo *probit* de la probabilidad de elegir a un candidato orientado hacia la seguridad económica, que promete una expansión económica y un enfoque gradualista hacia la estabilización. Los resultados sugieren que los votantes se sentían más atraídos hacia la seguridad económica cuando la producción y el empleo decaían y la inflación era relativamente baja; obsérvense los signos negativos de los coeficientes del PIB y la inflación en el modelo de las victorias de los candidatos orientados hacia la seguridad. Asimismo, los mercados se sentían más atraídos hacia la austeridad cuando disminuía la producción. En el modelo *probit* de los cambios en las políticas públicas que se observa en el cuadro 4, los cambios en el PIB y en los precios durante el periodo previo a la elección estuvieron asociados negativa y significativamente con dichos cambios en las políticas. Por tanto, cuando decae la producción y la inflación es baja, es más probable que los candidatos que prometen reanimar el crecimiento y evitar la austeridad ganen las elecciones y, de igual modo, que cambien de políticas una vez que tomen posesión.

Llegar al poder después de un gobierno que ha seguido un enfoque "heterodoxo" para estabilizar la inflación intensificó las presiones encontradas que enfrentaban los gobiernos e hizo más probable que cambiaran de curso (obsérvense los coeficientes positivos y significativos en la columna "POSTHET" del cuadro 4).⁷ ¿Por qué fue esto cierto? Para comprender el comportamiento de los que hicieron cambios en las políticas después de enfoques heterodoxos, es útil recordar el concepto de señalización, elaborado inicialmente por Spence (1973). Un principal debe elegir a un agente, pero no puede observar directamente las características del agente (por ejemplo, su productividad), que distinguen a uno que se desempeñará bien de otros que lo harán mal. El principal sabe que entre todos los solicitantes hay tanto agentes buenos

⁷ Gobiernos heterodoxos fueron los de Raúl Alfonsín en Argentina (1983-1989), José Sarney en Brasil (1985-1989), Alan García en Perú (1985-1990), Rodrigo Borja en Ecuador (1988-1992), Hernán Siles Suazo en Bolivia (1985-1989), Jaime Lusinchi en Venezuela (1983-1988) y Daniel Ortega en Nicaragua (1984-1990). Entonces, gobiernos que siguieron a un régimen heterodoxo fueron los de Carlos Menem en Argentina (1989-1995), Fernando Collor en Brasil (1989-1994), Alberto Fujimori en Perú (1990-1995), Sixto Durán en Ecuador (1992-1996), Víctor Paz Estenssoro en Bolivia (1985-1989), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989-1994) y Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1996).

Cuadro 2. El modelo *probit* binomial, variable dependiente: probabilidad de CAMBIO,^a variables independientes: la VOLATILIDAD del Sistema de Partidos (y otras^b). 30 observaciones

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	<i>Prob. t ≥ x</i>	<i>Media de x</i>	<i>Desviación estándar de x</i>
Constante	1.49	1.695	0.877	0.38039		
INFYEAR	-7.82	6.747	-1.16	0.24644	0.25849	0.61733
GDP	-0.40	0.224	-1.77	0.07727	2.3567	4.2906
AFTEREX	0.176	0.140	1.260	0.20764	4.0633	11.584
MARGIN	-0.25	0.167	-1.47	0.14054	12.193	11.794
POSTHET	9.20	43.40	0.212	0.83210	0.1667	0.37905
VOLÁTL	0.025	0.039	0.649	0.51645	27.52	18.175

Estimados de máxima verosimilitud

Verosimilitud log

-5.082758

Verosimilitud log restringida (pendientes = 0)

-19.71473

Ji-cuadrada (6)

29.26395

Nivel de significancia

0.5422259E-04

Frecuencias de resultados reales y predichos

El resultado predicho tiene una probabilidad máxima

<i>Real</i>	<i>Predicho</i>		<i>Total</i>
	<i>0</i>	<i>1</i>	
0	18	1	19
1	1	10	11
<i>Total</i>	<i>19</i>	<i>11</i>	<i>30</i>

^a Probabilidad de cambio en políticas condicionada a la elección de un candidato orientado hacia la seguridad.

^b INFYEAR: inflación en los cuatro trimestres anteriores al de la elección; GDP: PIB en el periodo de 12 meses previos a la elección; AFTEREX: la depreciación en el tipo de cambio en el mes posterior a la elección; MARGIN: diferencia en la proporción de votos de los candidatos que acabaron en primero y segundo lugar, respectivamente; POSTHET: variable dicotoma ("dummy") para las elecciones después de la implementación de reformas heterodoxas; VOLÁTL: índice de volatilidad del sistema de partidos.

Cuadro 3. El modelo *probit* binomial, variable dependiente: elección de la probabilidad de victoria de un candidato orientado hacia la SEGURIDAD. 34 observaciones

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	<i>Prob. t ≥ x</i>	<i>Media de x</i>	<i>Desviación estándar de x</i>
Constante	0.311	0.49	0.628	0.53011		
INFL ^a	-0.89	0.56	-1.60	0.10948	0.29958	0.64314
DGPY ^b	-0.21	0.08	-2.64	0.00840	2.3676	4.1245
TRANS ^c	0.045	0.02	2.049	0.04046	15.176	13.144

Verosimilitud log

-16.06781

Verosimilitud log restringida (pendientes = 0)

-23.03481

Ji-cuadrada (3)

13.93400

Nivel de significancia

0.0029964

Frecuencias de resultados reales y predichos

El resultado predicho tiene una probabilidad máxima

Predicho

<i>Real</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>Total</i>
0	10	4	14
1	4	16	20
<i>Total</i>	14	20	34

^a Tasa de inflación promedio durante los cuatro trimestres previos a la elección.

^b PIB en los 12 meses anteriores a la elección.

^c Años desde la primera elección presidencial competitiva.

**Cuadro 4. El modelo *probit* binomial, variable dependiente: probabilidad de cambio de política.^a
34 observaciones**

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Prueba t</i>	<i>Prob. t ≥ z</i>	<i>Media de x</i>	<i>Desviación estándar de x</i>
Constante	2.237	1.232	1.816	0.06939		
INFYEAR	-12.8	7.187	-1.78	-0.076	0.299	0.64314
GDP	-0.48	0.21	-2.32	0.02034	2.5118	4.2499
AFTEREX	0.292	0.19	1.560	0.11871	5.8559	14.534
MARGIN	-0.22	0.12	-1.94	0.05301	12.253	11.316
POSTHET	6.667	2.84	2.353	0.01864	0.1765	0.38695

Estimados de máxima verosimilitud

Verosimilitud log

-7.817781

Verosimilitud log restringida (pendientes = 0)

-22.07444

Ji-cuadrada (5)

28.51333

Nivel de significancia

0.2888269E-04

Frecuencias de resultados reales y predichos

El resultado predicho tiene una probabilidad máxima

Predicho

<i>Real</i>	<i>Predicho</i>		<i>Total</i>
	<i>0</i>	<i>1</i>	
0	21	1	22
1	2	10	12
<i>Total</i>	23	11	34

como malos. Una acción o señal que sólo las personas dotadas con las características apropiadas puedan realizar permitirá al principal distinguir a uno bueno de otro malo.

Los prestamistas e inversionistas que están pensando colocar recursos en países de América Latina en el periodo posterior a la crisis de la deuda se encuentran en una posición similar a la del principal en este escenario. Creen que para que se les reembolsen sus préstamos y las inversiones den ganancias suficientes, los gobiernos deben buscar la austeridad y la liberalización. Sin embargo, se considera que para emprender reformas orientadas hacia la eficiencia y persistir en ellas ante la resistencia, se requiere "voluntad política". Al igual que la productividad y la predestinación, la voluntad política no puede observarse o medirse directamente, pero puede verse reflejada en las acciones de un gobierno.

Puesto que se supone que tienden a caer en las tentaciones "populistas", se considera que los gobiernos electos de cualquier tipo en América Latina tienen poca voluntad política; y esta opinión la comparten los dirigentes políticos de las instituciones financieras internacionales, los funcionarios de los bancos privados y los economistas académicos (véase, por ejemplo, Dornbusch y Edwards, 1991). Esta baja estimación de la voluntad política fue incluso menor cuando los políticos habían expresado predilecciones orientadas a la seguridad durante las campañas, y aún menor cuando el gobierno anterior se había desviado mucho de las políticas económicas preferidas por los mercados internos y los prestamistas internacionales. Se creía que un gobierno "heterodoxo" tenía una voluntad política casi nula, y su sucesor tenía que trabajar mucho más para probar que había sido capaz de persistir ante la resistencia interna.

Desde esta perspectiva, es fácil ver que los cambios de políticas hacia programas de eficiencia fueron señales de los políticos que siguieron a gobiernos heterodoxos. Cuanto mayor fue el precio pagado —cuanto más traicionados u ofendidos sintieron los electores—, más señaló el cambio de curso una mayor voluntad política para llevarlas adelante a lo largo del sendero de las reformas orientadas a la eficiencia a largo plazo, incluso después de que se hubiera organizado una huelga nacional o se hubieran perdido las elecciones intermedias.

✓ Era más probable que las políticas cambiaran cuando el gobierno había llegado al poder en una elección cerrada. El factor denominado "Margin" en el cuadro 4 es la diferencia entre el porcentaje de los votos que recibe el ganador y su oponente más cercano. El coeficiente "Mar-

gin" es negativo y significativo, lo que indica que las victorias cerradas están asociadas con una mayor probabilidad de cambios en las políticas.

A continuación se presenta una manera de reflexionar acerca de este efecto. La congruencia de las políticas entre la campaña y el gobierno se puede incrementar de uno de dos modos. El político puede ajustar la retórica de su campaña para que muestre mejor las futuras políticas públicas —un "ajuste tipo I"— o puede ajustar las políticas para que estén más de acuerdo con lo dicho en la campaña —un "ajuste tipo II". Es poco probable que un político en una competencia apretada hiciera un ajuste tipo I si pensara que eso le costaría la elección, mientras que uno que lleva una buena delantera estaría más dispuesto a hacer dicho ajuste.

Considérese el caso de un opositor que, cuando ingresa a la campaña, promete revertir por completo las políticas del que está en funciones, pero cree que algunas de ellas son, de hecho, irreversibles. A mediados de la campaña, el político en funciones tiene un tropiezo y pierde mucha popularidad. Luego, el opositor puede ajustar su estrategia de campaña y revelar a los votantes más aspectos de cómo se esperaba que fueran sus políticas.⁸ Por supuesto, si el cambio en la estrategia hace que pierda puntos en las encuestas hasta un nivel en que podría ser superado por el político en funciones, se echará para atrás; se puede suponer que, durante la campaña, a él le preocupa más ganar la elección siguiente que la reputación de su confiabilidad a largo plazo. Y si prevé este efecto, no ajustará su estrategia. Pero si el político en funciones pierde popularidad por cualquier razón ajena a la disputa política entre ellos, el opositor aprovechará su delantera con el fin de preparar a los votantes para el futuro.

¿Por qué haría un ajuste así un opositor que va a la cabeza? En algunas situaciones, los políticos se encuentran ante una disyuntiva entre la confiabilidad —apegarse a lo que prometieron, es decir al mandato popular— y la receptividad a las preferencias de los votantes. Esto sería cierto cuando los políticos saben o intuyen durante las campañas que más tarde tendrán presiones muy efectivas para emprender acciones impopulares entre los votantes (como sucedió con Menem en 1989 y con Fujimori en 1990). Incumplir los compromisos de campaña siempre conlleva costos, y cuando éstos se han hecho

⁸ Cambiar la retórica de campaña también podría considerarse una señal de poca seriedad o de incongruencia. Pero es menos probable que los votantes infieran que el político ha cambiado de políticas por una razón injustificada, que cuando lo hace un funcionario público que acaba de asegurar el poder.

recientemente y las condiciones externas no han cambiado de manera obvia, los costos ascienden. Incluso en el caso de un político que estaba seguro de que los votantes se darían cuenta retrospectivamente de que las políticas que estaba cambiando eran mejores para los votantes que las que prometió en la campaña, romper abruptamente sus promesas plantea una amenaza para la confiabilidad o reputación de congruencia de los políticos (Downs, 1957). ¿Le creerán en el futuro? Por esto, los políticos que prevén que se verán obligados a tomar medidas impopulares pueden tratar de comunicarlas a los votantes con anticipación.

Los márgenes de victoria pequeños indican no sólo un final cerrado sino, se sospecharía, una competencia cerrada durante la campaña, cuando se están tomando las decisiones acerca de qué mensaje enviar a los votantes. Y en los casos de América Latina que estudié, las competencias cerradas aumentaron significativa y ampliamente la probabilidad de que el político ganador abandonara alguna parte importante de su programa de seguridad a principios de su periodo. Puesto que este efecto refleja que los políticos en competencias cerradas tienen poca voluntad para hacer ajustes tipo I, muestra una especie de hipersensibilidad de los políticos hacia los votantes durante las campañas. Una vez concluida la competencia, languidece la atención que los políticos prestan a los votantes y comienzan a escuchar otras voces.

Para resumir, la coyuntura particular de la era posterior a la crisis de la deuda en América Latina exacerbó el conflicto social por encima de la política económica. Este conflicto es endémico en las democracias capitalistas; pero asumió una cualidad de suma cero especial en nuestro contexto y encontró expresión en los cambios de conducta que se dan después de la campaña y que tanto aturden a ciudadanos y estudiosos. Un conflicto social agudo respecto a las políticas en un contexto de recesión, más que los partidos débiles, les dio a esos sistemas una apariencia de "democracias de delegación".

Sin embargo, tal vez los partidos verdaderamente institucionalizados habrían, en efecto, atado a los políticos a sus posiciones de campaña (ajuste tipo II) o los habrían inducido a anunciar con mayor sinceridad durante las campañas las políticas que sabían que los mercados los obligarían a imponer más tarde (ajuste tipo I). Tal vez el diseño de mi investigación no permite probar el efecto de la institucionalización de los partidos sobre el cumplimiento del mandato popular, porque la América Latina contemporánea no ofrece ningún caso de partidos lo suficientemente institucionalizados; en otro contexto, tal vez se observaría un cumplimiento del mandato popular impuesto por el

partido, pese a la polarización de políticas entre los votantes y el mercado.

Intuyo que si bien los partidos pueden sujetar a los políticos en tiempos normales, la intensa tormenta respecto a las políticas económicas que se experimentó en América Latina durante los últimos 15 años habría provocado una falta de cumplimiento del mandato popular también en democracias con partidos fuertes y sistemas de partidos estables. Si bien los cambios de políticas tan descarados como los que se observaron en Argentina y Perú son cada vez menos frecuentes en las democracias capitalistas avanzadas, no son desconocidos. Y cuando han ocurrido, han tenido algunas de las mismas características que en América Latina: cuando los mercados presionan, los gobiernos de izquierda han incumplido sus compromisos de campaña. Cuando los partidos son fuertes, estos conflictos respecto a las políticas terminan en conflictos internos del partido; pero de todos modos pueden olvidarse los pronunciamientos de campaña.

Francia durante el gobierno de Mitterrand ilustra este punto.⁹ Como ha mostrado Cameron (1996), a principios de su periodo el gobierno de Mitterrand enfrentó un dilema entre el manejo del tipo de cambio y, además, insistir en sus políticas en favor de los trabajadores. La disyuntiva estaba entre devaluar mucho, contra los deseos de Alemania y tal vez haciendo necesario salirse temporalmente de la Unión Monetaria Europea, y ajustarse a los deseos alemanes, evitando una devaluación importante y virando hacia un programa de austeridad que implicaba abandonar las reformas socialistas. Finalmente, Mitterrand se decidió por una salida tipo II de responsabilidad al mandato popular: devaluó el franco sólo modestamente y abandonó las reformas que habían prometido los socialistas. Un partido socialista bien institucionalizado no fue suficiente para que el gobierno se apegara a sus promesas; tampoco había sido suficiente para forzar una campaña que previera estas acciones. Cameron demuestra hábilmente que, durante la campaña, la lucha sobre las políticas públicas simplemente se convirtió en un conflicto interno dentro del partido y entre los asesores de Mitterrand.

⁹ Otro ejemplo sería cuando en 1976 el SPD de Alemania occidental, inmediatamente después de haber ganado las elecciones y haber formado un nuevo gobierno, se echó para atrás de una importante promesa de campaña de aumentar 10% las pensiones por vejez.

Conclusión: partidos y respuesta democrática en América Latina

Con el fin de explicar tantas deficiencias, los analistas de las democracias de América Latina han responsabilizado a la ausencia de partidos políticos fuertes e institucionalizados. La suposición es que cuanto más fuertes sean los partidos, mejor será la democracia. Sin embargo, cuando menos podría esperarse que los partidos fuertes estuvieran relacionados con una variedad de resultados, algunos deseables y otros no. Por ejemplo, los partidos fuertes pueden aumentar la eficiencia del gobierno, al tiempo que socavan su responsabilidad política. Se ha visto que los partidos pueden minar la capacidad de respuesta si son organizaciones cuyos militantes tienen preferencias extremas en relación con las de los ciudadanos. Pero los partidos pueden aumentarla, por ejemplo, si los militantes pueden lograr que los funcionarios se apeguen a las posiciones populares en contra de la presión de elites y grupos de interés.

En este artículo examiné la relación entre la institucionalización del sistema de partidos y el cumplimiento del mandato popular: la congruencia entre las promesas de campaña y las políticas de gobierno. Los políticos de América Latina han mostrado una inquietante tendencia a decir una cosa en las campañas y hacer otra muy distinta una vez que están en el poder. O'Donnell duda de que dichos políticos puedan actuar como representantes de los intereses de los ciudadanos, y Mainwaring y Scully responsabilizan a los partidos no institucionalizados de la incongruencia programática. Yo muestro que es igualmente probable que los políticos de partidos fuertes, que funcionan en lo que en América Latina serían los sistemas de partidos estables, abandonen los pronunciamientos de campaña como los políticos de partidos débiles en sistemas no institucionalizados. Entre las muchas deficiencias de las democracias latinoamericanas, la falta de cumplimiento del mandato popular debe atribuirse a otras características, no a los partidos débiles.

Por último, ¿cuán deseable es el cumplimiento del mandato popular? Se ha visto que, en algunas circunstancias, los políticos que desean promover los intereses de los ciudadanos pueden tener que violar su mandato. Las condiciones pueden cambiar o se puede conocer información nueva que hace que las políticas prometidas durante las campañas se vuelvan inapropiadas; y los votantes pueden ser miopes y no reconocer que, dentro de cuatro años, aprobarán las políticas que ahora desaprueban.

Y sin embargo, se sospecha que las condiciones diferentes y la información nueva no son causas comunes de incongruencia. Los móviles más comunes son la presión por parte de grupos de interés y la impresión de que los votantes no reconocen *ex ante* los méritos de las políticas que van a aprobar *ex post*. En este caso, a los políticos podría parecerles más fácil y menos arriesgado disimular y cambiar, que usar las campañas para explicar y convencer. Pero el camino fácil no está libre de riesgos. Existen razones pragmáticas para que los mandatos se generen en las campañas y luego los acaten los gobiernos; como indica Jones (1990), sin un mandato popular es más difícil para los gobiernos justificar sus acciones y movilizar el apoyo a sus políticas. Por cada Fujimori y Menem que violó el mandato y logró ganar la reelección, existe un Durán cuya violación al mandato es recibida con una desaprobación tal que nunca se disipa, o un Pérez o un Bucaram, que cambiaron las políticas y no lograron acabar siquiera su periodo.

Asimismo, desde una perspectiva normativa, disimular o cambiar no es deseable, incluso si el cambio es hacia políticas buenas y por buenas razones. Los cambios históricos de orientación deben preverse y ventilarse públicamente durante las campañas. En el mejor de los casos, las campañas pueden ser momentos de debate público acerca de los retos que enfrenta una sociedad y cuál es la mejor forma de abordarlos, un debate en que la ciudadanía debería poder ser escuchada y participar con su voto. Por supuesto que los cambios implican mucha incertidumbre; implican riesgos que incluso las ciudadanía racionales tal vez no querrían aceptar (Fernández y Rodrik, 1991). La liberalización de las economías latinoamericanas ha producido ganadores y perdedores; las consecuencias de las diversas reformas han sido cubiertas con el velo de la incertidumbre, tanto para los ciudadanos como para los expertos; y en total el proceso ha sido de ensayo y error.¹⁰ Imponer dichas pérdidas y asumir dichos riesgos, sin antes ventilar las propuestas de cambio, viola la norma democrática implícita de que las decisiones básicas respecto al curso del futuro individual y colectivo están en manos de los ciudadanos. Esta regla implícita es cierta pese a que los representantes, quienes están mejor informados, deben formular las opciones que enfrentan los ciudadanos, y pese a que los ciudadanos deben delegar en los representantes las tareas cotidianas de gobernar.

¹⁰ Incluso los entusiastas que están a favor del mercado, como Sebastian Edwards, aceptan implícitamente el punto de vista de ensayo y error de las reformas; véase Edwards, 1995, p. 18, *passim*.

Referencias bibliográficas

- Aldrich, John (1983), "A Downsian Spatial Model with Party Activism", *American Political Science Review*, núm. 77, pp. 974-990.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of the European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bernales B., Enrique (1984), *El parlamento por adentro*, Lima, DESCO.
- Cameron, David (1996), "Exchange Rate Politics in France, 1981-1983: The Regime-Defining Choices of the Mitterrand Presidency", en Anthony Daley (ed.), *The Mitterrand Era: Policy Alternatives and Political Mobilization in France*, Nueva York, Macmillan.
- Coppedge, Michael (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford University Press.
- (1995), "Freezing the Tropics: Explaining Party-System Volatility in Latin America", ponencia presentada en la reunión de 1995 de la Asociación de Ciencia Política de Medio Oeste, Chicago.
- Cornejo Menacho, Diego (1992), "Los 100 días de Durán-Dahik", *Debate* 27, Ecuador, diciembre.
- Diamond, Larry (1996), "Is the Third Wave of Democracy Over?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3, pp. 20-37.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Edwards, Sebastian (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, Banco Mundial.
- Ferejohn, John (1993), "The Spatial Model of Elections", en Bernard Grofman (ed.), *Information, Participation, and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Michigan Press.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 81, núm. 5, pp. 1146-1155.
- Harrington, Joseph E., Jr. (1993), "The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises", *Games and Economic Behavior*, núm. 5, pp. 71-97.
- Helmke, Gretchen (1997), *The Politics of the Judiciary: Argentina, 1988-present*, Chicago Center on Democracy, Working Paper núm. 13.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Iversen Torben (1994), "The Logics of Electoral Politics: Spatial, Directional, and Mobilizational Effects", *Comparative Political Studies*, vol. 27, núm. 2, pp. 155-189.

- Jones, Charles O. (1990), *The Presidency in a Divided System*, Washington, Brookings.
- Klingeman, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert y Ian Budge (1994), *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Westview Press.
- Linz, Juan (1993a), "The Perils of Presidentialism", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1993b), "The Virtues of Parliamentarism", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Madison, James (1937 [1787]), "The Federalist 10", en Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, *The Federalist Papers*, Random House.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy?", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Przeworski, Adam (1975), "Institutionalization of Voting Patterns, or is Mobilization the Source of Decay?", *American Political Science Review*, vol. 69, marzo, pp. 49-67.
- (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y John Sprague (1986), *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago.
- Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition*, Chichester, Wiley.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press.
- Smith, William C. (1991), "State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, pp. 45-82.
- Spence, Michael A. (1973), "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, núm. 3, agosto, pp. 355-374.
- Stepan, Albert y Cynthia Skatch (1994), en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stokes, Susan C. (1998), "What do Policy Switches Tell Us About Democracy?", en Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press (en prensa).
- (1995), "Democracy and the Limits of Popular Sovereignty in Latin America", en Joseph Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner.

- (1997a), "Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru", *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 209-226.
- (1997b), "What does Policy Change Tell Us about Democracy?", en Przeworski, Manin y Stokes (eds.), *Democracy and Accountability*.
- Stotzky, Irwin P. y Carlos S. Niño (1993), "Introduction", en Irwin P. Stotzky y Carlos S. Niño (eds.), *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder, Westview.
- Valenzuela, Arturo (1977), *The Breakdown of Democracy in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1994), "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*.
- Weffort, Francisco (1992), "Democracies, Which Democracies?", Woodrow Wilson Center Working Paper.