

## Partidos y ciudadanía en el siglo XXI\*

Ludolfo Paramio Rodrigo \*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 21 de agosto, 2008.

**Revisión, corrección y aprobación:** 8 de noviembre, 2008

**Resumen:** Analiza la desconfianza creciente hacia los partidos políticos y la política en general, por parte de la ciudadanía, provocada en la gran mayoría de los casos por el sentimiento de no representación y en gran medida por la frustración de las expectativas creadas por las reformas económicas. Ofrece especialmente un análisis para el caso costarricense donde la desconfianza en el sistema de partidos, se acrecentó por la sucesiva acusación en el plazo de pocas semanas, en contra de los expresidentes. El precio de esta desconfianza hacia los partidos hace que disminuya también la capacidad de los ciudadanos para juzgar la gestión de un gobierno castigando o apoyando al partido de gobierno en elecciones de otro orden o en las siguientes elecciones presidenciales. Concluye que quizá la apuesta central para recuperar la confianza social o mantenerla, es mostrar que las demandas sociales constituyen una clara prioridad de los partidos y del gobierno.

**Palabras claves:** Sistema de partidos políticos / Opinión pública / Participación ciudadana / Representación política / Partidos políticos.

**Abstract:** Article analyzes the citizenship growing mistrust towards political parties and politicians in general, caused in most cases by the sense of non-representation and to a great extent by the frustration created by economic reform expectations. It offers especially an analysis for the Costa Rican case where distrust on the party system increased due to successive indictment within a few weeks, against former presidents. The price of this parties mistrust also diminishes citizens' capacity to judge government performance by punishing or supporting the ruling party in other type of elections or in the following presidential elections. It concludes that perhaps the central challenge in order to regain or maintain social trust is to show that social demands are a clear priority of the parties and the government.

**Keys words:** Political parties system / Public Opinion / Public participation / Political representation / Political parties.

---

\* Intervención en el acto de presentación del proyecto Promover Ciudadanía Activa: Proyecto para el fortalecimiento democrático y la participación electoral en Costa Rica, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, FLACSO, PNUD, MAE-AECID y Fundación DEMUCA, 20 de agosto de 2008.

\*\* Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC, Madrid)

## **La desconfianza hacia los partidos**

Existe amplia evidencia de un crecimiento de la desconfianza política en casi todas las democracias. Sobre este hecho se ha escrito mucho, apuntando a diversas causas que van desde la erosión de las jerarquías y autoridades tradicionales (Inglehart), hasta el papel de los medios de comunicación, que provocarían una trivialización de la información política (Sartori), o una reducción del tiempo libre dedicado a la participación política (Putnam). En todo caso, la desconfianza política alcanza niveles especialmente preocupantes en América Latina.

El alto nivel de desconfianza hacia los partidos, y la crisis de los partidos tradicionales en muchos países, apuntan a lo que podemos definir como una crisis de representación. Los ciudadanos no se sienten representados por los partidos por distintas razones. La más llamativa, en gran parte de América Latina, es probablemente la frustración de las expectativas creadas por las reformas económicas de la primera mitad de los años noventa.

Las llamadas reformas estructurales fueron presentadas como puerta de entrada a un crecimiento económico estable y duradero, que permitiría resolver los tradicionales problemas de pobreza y desigualdad que no habían encontrado solución con el anterior modelo económico. Una vez que éste había entrado en una grave crisis durante la década de la deuda, con mayor o menor resistencia la mayor parte de la sociedad aceptó entrar en el nuevo juego.

Con muy pocas excepciones, los partidos que habían representado los intereses sociales bajo el modelo anterior se adaptaron al nuevo. Eso significó a menudo aceptar —incluso exagerar con la lógica de los conversos— el discurso del consenso de Washington que justificaba las

reformas estructurales. Este cambio 'ideológico' significó probablemente una dura prueba para los seguidores de estos partidos, pero es posible que a falta de alternativas gran parte de ellos mantuvieran su lealtad.

Desde 1997, sin embargo, la media década de crisis que afectó nuevamente a la región fue excesiva para muchos de esos seguidores leales, o al menos para quienes podrían haberlo sido en otras circunstancias (sus hijos, por ejemplo). Un cambio de rumbo tan marcado como el que significaba la aceptación del consenso de Washington sólo era aceptable si llevaba a alguna parte. Si llevaba de nuevo al estancamiento y la crisis social, era inevitable que se viniera abajo la credibilidad de los partidos afectados.

Hay que tomar en cuenta, además, el debilitamiento de las identidades partidarias que se ha producido en todas las sociedades a causa de la erosión de la familia como mecanismo de socialización, de los procesos caóticos de urbanización, y del creciente papel de los medios de comunicación en la conformación de la opinión pública. El problema no es sólo que los partidos hayan cambiado su discurso, sino que los vínculos de identificación entre los ciudadanos y los partidos se han hecho más débiles, y por ello el discurso de los partidos goza de menos credibilidad.

El cambio en la naturaleza y la fuerza de los vínculos de identificación entre los electores y los partidos es probablemente un proceso irreversible, consecuencia de la modernización social, y darle demasiadas vueltas sólo puede conducir a la melancolía. Ahora bien, en relación con sus consecuencias sobre la confianza en la política sí parece que se pueden evitar sus aspectos más negativos, y que la responsabilidad corresponde a quienes ostentan el liderazgo político.

Los cambios tienen dos aspectos principales. El primero es que no se puede pensar en una reproducción automática —fundamentalmente a través de la familia— de la identificación partidaria, como antes se pensaba que sucedía (Converse, 1969), hasta el punto de atribuir un papel fundamental en los realineamientos partidarios a la demografía de los electores de un partido (Andersen, 1976). El establecimiento de un vínculo de identificación con un partido depende de muchos más elementos, fundamentalmente el interés por la política, la red de relaciones sociales y la evaluación personal de la actuación de los gobiernos.

El segundo es que los cambios en la opinión pública —en el humor del público— pesan mucho a la hora de mantener o abandonar la identificación con un partido, y que los medios de comunicación —sobre todo la televisión—, tienen un papel decisivo tanto en la formación de la opinión pública como en el debilitamiento o refuerzo de una identificación partidaria. Incluso la proporción de electores identificados —sobre el total de los electores— depende en buena medida del clima de opinión pública: en situaciones de polarización política crecerá el número de electores identificados con uno de los partidos enfrentados.

En este segundo aspecto, es evidente que los partidos han aprendido a desarrollar nuevas estrategias comunicativas para llegar a los electores a través de los medios, tanto para tratar de conformar a la opinión pública, como para reforzar y movilizar a los propios electores (Popkin, 1991). Pero en este esfuerzo sacrifican a menudo lo que podríamos llamar la identidad partidaria al éxito, en términos de impacto inmediato, de la estrategia comunicativa. Por decirlo así, se privilegia el impacto sobre el discurso.

Por supuesto una estrategia comunicativa que no consiga impacto es una mala estrategia. Ahora bien, lo ideal es que los impactos refuercen —o creen— una identidad partidaria que vaya más allá de la campaña o del candidato concreto, y que pueda tener continuidad en la opinión pública. Esto exige coherencia entre los distintos impactos que se buscan en una campaña, coherencia entre sus significados sucesivos y de éstos, a su vez, con un discurso que actúe como definitorio de la identidad partidaria, que cree, por decirlo así una ‘marca’ reconocible del partido.

Tras los cambios de los años noventa es muy posible que las viejas ideologías, los discursos tradicionales, no puedan retomarse. Sobre todo si se identifican con liderazgos que el tiempo ha amortizado o que, en el peor de los casos, han quedado desacreditados. Un nuevo liderazgo exige un discurso nuevo, y este discurso sólo llegará a la opinión pública a través de impactos en los medios de comunicación. Pero debe haber un verdadero discurso, una narración de los problemas sociales y nacionales en la que cobren sentido las propuestas del partido o del candidato.

Una narración que será preciso actualizar o reformular continuamente, pero que debe dar continuidad a la identificación de los electores con el partido y a la vez servir de base para alcanzar credibilidad entre un público más amplio. Lo que se trata, en suma, es de que los ciudadanos puedan prever nuevamente lo que va a hacer un partido si llega al gobierno, superados los sobresaltos y los giros que acompañaron a las reformas estructurales.

Un partido confiable es un partido previsible. Eso significa una identidad política que no esté sometida a los vaivenes de la coyuntura política o de los cambios de liderazgo. Exige la voluntad de ir más allá de un gobierno o de un período electoral y construir un discurso propio que permita a los electores confiar en un partido por saber lo que hará —o no

hará en ningún caso— si gana las elecciones. Para que los partidos vuelvan a ser confiables, ante todo deben parecerlo.

En el caso de Costa Rica, la sucesiva acusación en el plazo de pocas semanas, en octubre de 2004, contra los ex presidentes Miguel Ángel Rodríguez, Rafael Ángel Calderón y José María Figueres, de haber recibido pagos ilícitos de empresas privadas, fue sin duda un fuerte golpe a la credibilidad de los partidos que habían protagonizado la vida política desde 1982, alternándose en la presidencia. Dada la importancia simbólica de los apellidos Calderón y Figueres en la historia política costarricense, el golpe era además especialmente dramático.

Sin embargo, ya las elecciones de 2002 habían puesto de relieve una crisis del sistema de partidos. El ascenso del Partido Acción Ciudadana forzó una segunda vuelta entre los candidatos del PUSC (Partido Unidad Socialcristiana) y del PLN (Partido Liberación Nacional), en la que además la abstención llegó al 40%, frente al 31,2% de la primera vuelta. La transformación del sistema prosiguió en las elecciones de 2006, reñidas ya entre el PLN y el PAC, con el PUSC relegado a una cuarta posición por otro nuevo partido, el Movimiento Libertario, que participaba en su segunda elección. La abstención subió al 34,8%.

Parece lógico pensar por tanto que los factores que más han influido en la pérdida de credibilidad de los partidos, son factores estructurales que afectan a toda la región e incluso a todos los países democráticos. Por un lado un sentimiento de incertidumbre de los electores ante lo que se percibe como un cambio de las reglas sociales de juego, y frente al cual los partidos no parecen ofrecer alternativas claras. La abstención saltó del 18,9% en 1994 al 30% en 1998, tras las reformas liberales emprendidas por el presidente José María Figueres. Por otro, la desconfianza hacia las

promesas de los partidos en cuanto que éstos parecen cambiar sus posiciones de acuerdo con las preferencias de los candidatos.

Se puede recordar que el presidente Abel Pacheco descartó en su campaña de 2002 las privatizaciones que había promovido el anterior presidente del mismo partido, Miguel Ángel Rodríguez. Pero negoció un tratado de libre comercio con Estados Unidos —en el marco del CAFTA— que implicaba abandonar el monopolio público de las telecomunicaciones y los seguros. Por su parte, su sucesor del PLN, el del nuevo presidente Óscar Arias, asumió ese TLC y lo apoyó en una consulta popular en torno a la cual se produjo una fuerte división social. Pero el candidato de su partido en 2002, Rolando Araya, se había opuesto a negociar el tratado.

La cuestión no es si unas u otras políticas eran mejores, sino el evidente desconcierto que esas oscilaciones o contradicciones han podido crear en los ciudadanos. Posiblemente no es casual que el líder del PAC, Ottón Solís, haya visto crecer su apoyo electoral en parte a causa de su consistente oposición al TLC.

El problema es que los cambios de políticas son casi inevitables cuando cambian de forma significativa las circunstancias o cuando un partido, desde el gobierno, tiene una información mayor o más completa sobre los problemas y las posibles opciones. Ahora bien, esos cambios deben justificarse y no es sencillo hacerlo. En España, por ejemplo, la decisión del gobierno de Felipe González de apoyar la permanencia de España en la OTAN —en el referéndum de 1986—, tras haberse opuesto a la adhesión cuando el PSOE estaba en la oposición, tuvo un precio político significativo con el auge de Izquierda Unida y dejó un poso de desconfianza y apatía política entre quienes se habían movilizadado contra la OTAN.

## **El precio de la desconfianza**

La confianza es importante para la política democrática (Hetherington, 1998). Si la sociedad desconfía de sus gobernantes y representantes, éstos se ven forzados a obtener resultados positivos a corto plazo, eludiendo decisiones que pueden ser las mejores para el interés general, pero que exigen un tiempo para ofrecer resultados tangibles y que, además, pueden enfrentar resistencias significativas a corto plazo. Cercado por la desconfianza, un gobierno no puede mediar entre los intereses particulares, no puede arbitrar soluciones a los conflictos con credibilidad, y puede verse abocado a tratar de ganar tiempo posponiendo actuaciones o decisiones cruciales.

Los bajos niveles de confianza en los partidos políticos afectan a la forma en que los ciudadanos pueden premiar o castigar a los gobernantes. Si los resultados económicos son malos, lo previsible es que los electores castiguen al partido del gobernante apoyando al candidato del partido de la oposición (lo que se suele llamar voto económico). Pero si los partidos no ofrecen confianza a los electores, éstos no buscarán alternativas en ellos, sino en personalidades ajenas a los partidos que gocen de popularidad y en los que vean a líderes potenciales.

Éste no es necesariamente el mejor procedimiento para elegir gobernantes, pero los partidos pueden hacer poco frente a esta tendencia. Pueden plegarse a ella, reclutando o apoyando a las personalidades que cuenten con mayor popularidad, o intentar desafiarla con candidatos propios. La experiencia muestra que, con cierta frecuencia, buenos candidatos procedentes de partidos políticos pueden verse derrotados por personalidades populares no necesariamente mejor dotadas para el ejercicio del gobierno o de la representación, o al menos ver muy

disminuido su apoyo a causa de la competencia con estos candidatos extrapartidarios.

Pero esto, a su vez, puede acelerar el descrédito de la política si un gobernante ajeno a los partidos tradicionales no está a la altura de las expectativas. Los electores, paradójicamente, no suelen considerar el fracaso de un gobernante extrapartidario como una razón para recuperar la confianza en los partidos, sino como un nuevo argumento para desconfiar de la política y, por ello, de los partidos políticos. Puede producirse por tanto una espiral de desconfianza hacia la política y los partidos, acelerada por el mayor peso en la política de personalidades ajenas a ella.

Por muchos que puedan ser los vicios que conlleve la política tradicional, cabe esperar de un político de partido una cierta profesionalidad, un conocimiento de las reglas del diálogo y la negociación en el ámbito parlamentario, de los procedimientos presupuestarios y de las pautas a seguir en la toma de decisiones y el diseño de actuaciones. La falta de este conocimiento, y de la experiencia previa de la que surge, puede hacer que un gobernante ajeno a la política, un no profesional, consiga un amplio margen inicial de simpatía en la opinión pero no sea capaz de traducirlo en resultados tangibles. Ante la decepción de los electores, no será inusual que el gobernante culpe a las instituciones democráticas de ser sólo rémoras corruptas que le frenan en su intento de dar solución a los problemas nacionales.

Así, la frustración de los electores ante la falta de resultados de los gobiernos en situaciones de crisis económica —como las que vivió América Latina entre 1998 y 2003— ha desatado en muchos países una oleada de proyectos de refundación institucional, en la forma de Asambleas Constituyentes, con las que los gobernantes buscan introducir unas

nuevas reglas de juego y obviar lo que ven como frenos —heredados de la clase política tradicional— que les impiden satisfacer las demandas de los electores.

Aunque siempre puede haber buenas razones para reformar o rediseñar las instituciones, es inevitable la sospecha de que detrás de esta moda de hacer tabla rasa de las instituciones anteriores, existe el doble propósito de debilitar los controles democráticos —la desconfianza institucionalizada— y de ganar la confianza de los electores ofreciéndoles un blanco para su frustración, un chivo expiatorio de las dificultades de los gobiernos para ofrecer resultados positivos a las demandas de los ciudadanos.

Además del debilitamiento de los controles institucionales sobre los gobernantes, existe el riesgo de que la desconfianza hacia los partidos disminuya también la capacidad de los ciudadanos para juzgar la gestión de un gobierno; castigando o apoyando al partido de gobierno en elecciones de otro orden o en las siguientes elecciones presidenciales. En la medida en la que el protagonismo político pasa a personalidades populares, que no han forjado sus candidaturas a partir de un partido, los gobernantes pueden prescindir de la opinión o el juicio de su propio partido.

Tanto si se trata de personalidades independientes que se presentan con el respaldo de un partido preexistente, como si han creado una organización nueva expresamente, el resultado es que el destino futuro del partido puede resultarles indiferente. Así, la forma de control que ejercen los ciudadanos al castigar un mal gobierno no afectará al gobernante, y el partido, que en condiciones normales puede introducir —por razones de supervivencia institucional— un cálculo de medio y largo plazo en la acción de gobierno, no tendrá más capacidad para controlar al

gobernante que el enfrentamiento abierto en el Parlamento, lo que bien puede conducirle a una crisis extrema de credibilidad externa y división interna.

### **Construir confianza: la forma de gobernar**

La discusión sobre las raíces de la desconfianza política suele conducir a propuestas sobre el buen gobierno, sobre las reglas que un gobernante debe seguir para obtener la confianza de la sociedad. Las más obvias se refieren a la honestidad y la transparencia en la gestión, pero además se recomienda con frecuencia fomentar la participación ciudadana en la política y en la toma de decisiones. Y, por otro lado, aunque sea demasiado obvio, parece evidente que dar respuesta positiva a las demandas y problemas de los ciudadanos puede ser la mejor forma de obtener su confianza.

Al crecer la desconfianza hacia la política y los políticos, los ciudadanos han desarrollado de forma paralela una extraordinaria sensibilidad ante la corrupción, hasta el punto de que en muchos casos la incapacidad de un gobierno para satisfacer las necesidades sociales en medio de una crisis se atribuye a la corrupción. Se ha extendido la percepción de que si el gobierno o el país no tienen los recursos económicos necesarios es porque los políticos los han robado.

Aunque este sentimiento pueda en ocasiones tener bases reales, en general es una falsa racionalización, que la oposición con frecuencia atiza y que prenderá más rápidamente en la medida en que estalle algún caso real de malversación de fondos públicos. El problema es que una vez instalado ese clima de opinión, es muy difícil de contrarrestar a menos

que cambien las circunstancias de partida, y el gobierno esté en condiciones de ofrecer resultados ante las demandas sociales.

En ausencia de una mejora en la situación económica, las simples promesas de acabar con la corrupción pueden volverse fácilmente contra quien las realiza, ya que, si los funcionarios y burócratas tienen incentivos para incumplir la ley en beneficio propio, será prácticamente inevitable que se conozcan públicamente nuevos casos o que los ciudadanos perciban en sus relaciones diarias con la administración que los malos usos continúan.

Por ello la tarea real del gobernante frente a la corrupción pasa por ofrecer un ejemplo de austeridad personal, de una parte, y por aumentar la fiscalización y la transparencia de los gastos públicos. Se trata ante todo de lograr que los ciudadanos perciban que se intenta gobernar sin dejar espacio a la corrupción. Sería ingenuo esperar, sin embargo, que esto sea suficiente para evitar que estallen nuevos escándalos —por el contrario, es probable que al aumentar la transparencia afloren malos usos que permanecían ocultos—, y por tanto hay que contar de antemano con la necesidad de actuar con rapidez cuando salte a los medios un caso de mal uso de los recursos públicos.

Esto es más difícil de hacer que de decir. Por razones obvias, la oposición política puede impulsar acusaciones de corrupción mal fundadas, y el gobernante puede rechazarlas en un primer momento para acabar descubriendo demasiado tarde que tenían un fundamento real. Por otra parte son frecuentes las acusaciones de corrupción cuyo contenido no es jurídico sino político —desprestigiar al gobernante que impulsa una política impopular—, pero si se les intenta dar una respuesta estrictamente jurídica, se corre el riesgo de perder la batalla ante la opinión pública. Así, ganar la confianza de los ciudadanos en materias de buen gobierno no

sólo exige dar ejemplo y promover la transparencia, sino también reflejos políticos para evitar que la acción de gobierno se empantane en batallas jurídicas o se vea desprestigiada por un escándalo real.

Uno de los efectos del debilitamiento de las identificaciones partidarias y del mayor papel de los medios de comunicación, es la personalización de la política. Esto exige del gobernante o del candidato un fuerte protagonismo: sus palabras y su imagen son la clave de la valoración del gobierno o de los resultados electorales. Y también explica la mayor permeabilidad del sistema político a la irrupción de personalidades ajenas a él, y con los suficientes recursos comunicativos.

Ahora bien, la personalización del liderazgo puede contribuir a la pérdida de confianza en las instituciones en la medida en que el gobernante apuesta por una democracia decisionista y plebiscitaria. El problema que se quiere subrayar ahora no es el del debilitamiento de los controles democráticos, sino el de su devaluación ante la opinión pública. Por supuesto que ambos procesos pueden ir unidos: cuando el presidente arremete contra el Parlamento acusándole de bloquear la acción de gobierno, no sólo pone en peligro la división de poderes, sino que daña deliberadamente la imagen del legislativo.

Pero la forma de gobernar puede ser respetuosa de las reglas institucionales y a la vez mala para la confianza en las instituciones. Un ejemplo es el gobernante imprescindible y omnipresente, que sustituye a los ministros en sus funciones y les ordena o humilla en público para demostrar su absoluto control del gobierno y su capacidad de iniciativa. Esta forma de gobernar —y de comunicar la acción de gobierno—, puede ser muy rentable para quien la adopta con éxito, pero implica algunos riesgos obvios.

El primero es la inexistencia de 'fusibles' cuando se producen errores graves. Si el gobierno se resume en una persona, cualquier error significativo dañará la imagen de ese único gobernante. Sin embargo, a la vez que se realizan ensayos en muchos países de crear un primer ministro que permita al presidente amortizar el desgaste de su gobierno, estamos viendo en otros crecer el protagonismo presidencial en el sentido opuesto. Lo menos que se puede decir es que una excesiva personalización del gobierno, aunque pueda ser rentable si las cosas van bien, puede crear una grave fragilidad en la legitimidad del ejecutivo.

El segundo riesgo atañe a la consolidación de la democracia, incluso si el ejecutivo no llega a verse en situaciones de pérdida de legitimidad de ejercicio como las que hemos conocido en años recientes en varios países. La clave de la democracia es el gobierno de las instituciones, no el protagonismo providencial de las personas. Reforzar el papel y la imagen de las instituciones por encima del protagonismo personal de los gobernantes es una exigencia de la ética democrática.

No se trata tampoco de una exigencia simple. Un gobernante frenado por las instituciones puede ser visto como un gobernante débil. Pero un gobernante que se las enfrenta o las relega, socava la base de la confianza social en la democracia, aunque gracias a ello obtenga mayor confianza en su persona. Equilibrar el protagonismo del gobernante —la personalización de la política— con el refuerzo de las instituciones, es probablemente el mayor problema de la consolidación de la democracia.

### **Políticas para la ciudadanía**

Quizá la apuesta central para recuperar la confianza social o mantenerla, es mostrar que las demandas sociales constituyen una clara

prioridad de los partidos y del gobierno. Tras una década de confiar en que el mercado por sí solo resolvería los problemas sociales, hoy existe una clara demanda social de que el Estado asuma cierto protagonismo, una exigencia de que el gobierno regule la economía para garantizar que el mercado esté al servicio de la sociedad y no al revés.

Frente a una visión crecientemente intervencionista del Estado en la economía como la que se extiende en algunos países, se diría que lo más eficaz para atender las necesidades sociales, a juzgar al menos por la experiencia de casi todos los países desarrollados, es una combinación de servicios públicos universales y empresas privadas reguladas por el Estado, para lograr la eficiencia propia del mercado y tener la garantía de que su funcionamiento responde a las necesidades sociales.

La combinación ideal de propiedad pública y propiedad privada es algo que depende mucho de la historia y las circunstancias propias de cada país. Pero se trata de una decisión más pragmática que ideológica, y existe el riesgo por el contrario de que el debate derive hacia premisas ideológicas. Es llamativo ver que, probablemente a causa de las discusiones sobre el TLC, el porcentaje de quienes aceptan algo tan razonable como que la empresa privada es necesaria para el desarrollo económico de un país ha bajado en Costa Rica, entre 2005 y 2007, del 72 al 57% (Latinobarómetro, 2007).

La alternativa a la polarización política sobre una visión ideológica de la economía es poner la prioridad en la política social, en su sentido más amplio, que incluye educación, sanidad, vivienda y empleo. Y darle prioridad significa también, en lo posible, llegar a acuerdos con la oposición para crear programas que tengan un efecto acumulativo a medio plazo.

En muchos países de América Latina se ha extendido la idea de que es necesaria la reelección de los gobernantes para que éstos puedan alcanzar objetivos que superan el horizonte de un mandato. Pero, más allá de los obstáculos políticos o constitucionales que en cada país pueden existir para la reelección, parece indudable que algunos objetivos sólo pueden alcanzarse cuando existe continuidad en las políticas, cuando éstas pueden llegar a tener efecto acumulativo.

Este efecto no sólo se puede alcanzar con la continuidad de los gobernantes, sino también con el acuerdo entre gobierno y oposición sobre las prioridades y objetivos de las políticas. De hecho, proponer un acuerdo semejante —sobre lo que se ha dado en llamar ‘agenda del país’—, puede ser una buena señal a los ciudadanos de que existe una voluntad seria de dar respuesta a sus demandas y de que éstas no han sido sólo una bandera electoral para llegar al gobierno. Si ofrecer resultados positivos es lo que más puede ganar la confianza social, buscar un compromiso a largo plazo sobre esos objetivos, es la mejor señal de que realmente se intenta alcanzar resultados por encima de las conveniencias partidarias.

Apostar por la continuidad de las políticas al margen de la continuidad personal de los gobernantes, significa además crear confianza en las instituciones. Llegar a un acuerdo interpartidario sobre la continuidad y adaptación del sistema de pensiones, por ejemplo, da tranquilidad a los ciudadanos sobre el futuro de sus ingresos, y al hacerlo les da también razones para confiar en las instituciones responsables del pago de las pensiones, y no sólo en el gobernante de turno.

Esto es crucial por varias razones. La primera es que, como se señalaba al comienzo, es muy probable que la principal razón para que haya disminuido la credibilidad de los partidos y la confianza en la política,

se encuentra en la incertidumbre de los ciudadanos ante los cambios económicos y sociales que se han venido produciendo desde la década de 1980. Por ello una tarea fundamental de la política democrática es ofrecer a los ciudadanos certidumbres sobre el futuro, razones para confiar en las instituciones que deben garantizarles su futuro.

Hay otra razón para que la solidez y la continuidad de la política social sean cruciales para la democracia. La desigualdad es enemiga de la democracia y en particular de la participación democrática de los ciudadanos. Al crecer la desigualdad crece el retraimiento ante la política, no sólo porque disminuye el tiempo disponible o el nivel cultural y educativo de los tramos más bajos de renta, sino también por una percepción de la inutilidad de intentar defender los propios intereses frente a quienes poseen mayores recursos (Solt, 2008). La famosa frase 'los políticos no se preocupan de la gente como yo', es el reflejo en las encuestas del sentimiento de impotencia de los ciudadanos para enderezar su suerte a través de la política democrática cuando sienten que se enfrentan a poderosos intereses económicos.

Si fuera posible enumerar unos mandamientos para conservar la confianza de los ciudadanos en la política, el primero sería probablemente evitar el crecimiento de la desigualdad, antes incluso que conseguir altos niveles de crecimiento. De hecho, los ciudadanos parecen más partidarios de crecimientos moderados pero estables, que de crecimientos rápidos que pueden dar luego paso a crisis que de nuevo aumentan la desigualdad (Quinn y Woolley, 2001). El segundo mandamiento sería, como se señalaba antes, reducir la incertidumbre de los electores garantizando la continuidad de las políticas de las que depende su futuro.

El problema es que los cambios en la economía global han provocado cambios de políticas y un mayor o menor crecimiento de la

desigualdad, según los países, que ha provocado una caída de la confianza de los ciudadanos en la política democrática, sus instituciones y sus reglas de juego. El problema actual, por tanto, no es sólo saber qué se puede hacer para que no siga creciendo la desconfianza, sino qué se puede y se debe hacer para crear una nueva confianza, para que la actual caída pueda verse históricamente como un accidente propio de un cambio de época, el coste de la adaptación a unas nuevas reglas de juego.

En este sentido es necesario ante todo una gran modestia, o, si se quiere, un fuerte realismo. En primer lugar, no hay sistemas políticos perfectos que se puedan ajustar sin costes a un cambio como el que se ha producido en la economía global en los últimos treinta años. Lo raro sería que estos cambios económicos y sociales no hubieran cobrado un precio en la confianza de los ciudadanos respecto a sus representantes.

En segundo lugar, no existen soluciones mágicas para recuperar la confianza, sobre todo si pretendemos remitirnos a un pasado, más o menos idealizado, de identificaciones partidarias fuertes y estables. Por el contrario, sólo cabe dar pasos graduales para aproximar la política democrática a los ciudadanos, y en especial para mostrarles que su participación cuenta, que su voto es efectivo. Precisamente entre las personas con menor identificación partidaria, es más importante el efecto de la participación para hacerlas sentir políticamente eficaces (Ikeda, Kobayashi y Hoshimoto, 2008).

La política municipal ofrece probablemente un terreno ideal para las reformas prácticas. La cercanía de los problemas aumenta potencialmente la eficacia del voto, y la proximidad a los órganos municipales reduce el sentimiento de que los problemas y las decisiones vienen de un mundo lejano e inaccesible: frente a la impersonalidad del sistema global, lo local ofrece la familiaridad de lo inmediato. Por otra parte, buena parte de los

problemas de los ciudadanos se resuelven en el ámbito local, incluyendo algunos de los que más afectan a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social.

La altísima abstención en los comicios municipales de 2002 y 2006, superior al 75%, parece apuntar a la necesidad de reformas institucionales, no sólo para subrayar la importancia de estas elecciones, como ya se ha hecho, sino sobre todo para dotar a los municipios de la financiación y los recursos necesarios para atender eficazmente las necesidades de los ciudadanos, para reducir así sus incertidumbres y lograr una mayor participación e interés por la política democrática, desde el plano local hasta el nacional.

Además de reformas institucionales, es necesario fomentar el sentimiento de eficacia y de participación de los ciudadanos mediante programas de formación. La singularidad de Costa Rica, una democracia asentada con altos niveles de igualdad, constituye un terreno inicial muy favorable para combatir la desafección y la desconfianza. No se habla de algo que no ha existido antes, sino de algo que ya existe y puede y debe mejorar para seguir siendo un ejemplo para la región.

## Referencias

- Andersen, K. (1976). "Generation, partisan shift, and realignment: a glance back at the New Deal". En: *N.H. Nie, S. Verba y J.R. Petrocik, The changing American voter*, 74-95, 2ª ed. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- Converse, P.E. (1969). "Of time and partisan stability". En: *Comparative Political Studies*, 2:139-171.
- Hetherington, M.J. (1998). "The political relevance of political trust". *American Political Science Review*. 92:791-808.

- Ikeda, K., Kobayashi, T., y Hoshimoto, M. (2008). "Does political participation make a difference? The relationship between political choice, civic engagement and political efficacy". En: *Electoral Studies*, 27:77-88.
- Inglehart, R. (1999). "Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy". En: P. Norris, comp., *Critical citizens: global support for democratic government*, 236-256. Nueva York: Oxford University Press.
- Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Tomado de: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Popkin, S.L. (1991). *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R.D. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital", En: *Journal of Democracy*, 6(1):65-78.
- Quinn, D.P., y Woolley, J.T. (2001). "Democracy and national economic performance: the preference for stability". En: *American Journal of Political Science* 45:634-657.
- Sartori, G. (1997). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus, 1998 [*Homo videns*, Roma: Laterza].
- Solt, F. (2008). "Economic inequality and democratic political engagement". En: *American Journal of Political Science*, 52:48-60.