

POR LUIS DANIEL VÁZQUEZ VALENCIA*

Introducción

Se vislumbra en América Latina, desde finales de los 80, un “desencanto con la democracia”. De acuerdo con las mediciones de Latino-Barómetro la democracia obtuvo menos del 10% de satisfacción en Argentina, menos del 20% en México y menos del 30% en Brasil entre el año 2000 y el 2004. Esto presumiblemente se debe a que desde el inicio de las diversas transiciones a la democracia la situación económica de los ciudadanos latinoamericanos no ha mejorado tras dos importantes procesos recesivos y dos décadas pérdidas¹. Por ello en México al 67% de la población encuestada en el 2003 no le importaría tener un gobierno no democrático si éste puede resolver los problemas económicos, mientras que en Argentina el 46% de la población opinó igual, en Brasil el 54% y en Chile el 45%.

Se han retomados dos importantes campos para mejorar al régimen democrático: la ingeniería constitucional² y el Estado de derecho³. El primero de los campos mencionados

* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Maestro en Sociología Política por el Instituto Dr. José María Luis Mora, Licenciado en Derecho por la UNAM y Licenciado en Ciencia Política por la UNAM.

¹ La crisis de deuda a finales de los 80 y los efectos samba y tequila en los 90 junto con la crisis argentina del 2001 a partir de los diversos cambios de sentido de los flujos de capital. Al respecto son útiles Boyer, 1999; Dos Santos, 2004; Griffith-Jones, 2000; Moguillansky y Bielschovsky, 2000; Solomon, 2000 y Stallings y Pérez, 2000.

² La ingeniería constitucional tiene por objetivo fiscalizar y hacer eficiente al gobierno a través de los distintos cuerpos y organismos que lo forman. Cabe mencionar que, a diferencia de los estudios de transición, aquí el análisis institucional se realiza sobre la mejor forma de gobierno democrático, una vez que todos los votos cuentan y cada voto cuenta uno. El ejemplo más sobresaliente es la controversia entre una organización institucional parlamentaria, presidencial o semi-presidencial. En los últimos años el institucionalismo de la acción racional también ha hecho hincapié en este tipo de análisis (jugadores de veto, geometría política, etc)-

le da más importancia a la interacción de los poderes públicos, el segundo si bien retoma esta interacción abre un importante espacio a los derechos humanos y la consolidación de la legalidad y del sistema de justicia, en ambos casos se trata de formas de responsabilidad pública horizontal (entre organismos del propio Estado). No obstante es también necesario fortalecer las figuras institucionales de responsabilidad pública vertical (entre el gobierno electo y el ciudadano) como el perfeccionamiento del mandato. Especialmente se debe analizar el cumplimiento e incumplimiento del mandato en materia de política económica al ser ésta una de las principales fuentes de insatisfacción de la democracia y el más recurrente sector de violación del mandato (Stokes, 2001). En este documento analizo la institucionalización del mandato en Argentina, su cumplimiento/incumplimiento en dos gobiernos argentinos –el de Carlos Menem en 1989 y el de Fernando de la Rúa en 1999- y la posibilidad de perfeccionar este mecanismo de responsabilidad pública vertical.

La democracia procedimental-representativa

Tan pronto como en la instauración de la democracia el modelo representativo-procedimental (DPR) ha ganada la disputa⁴, se considera que la DPR es una forma de división de trabajo donde unos pocos regulan y dirigen el proceso social sin consultar constantemente a los ciudadanos (Manzano, 2002: 1). Tan pronto como la democracia no es

³ Hay una veta muy cercana a la ingeniería constitucional que también se ocupa de la fiscalización y eficiencia de los organismos públicos aunque estableciendo un objetivo: el cumplimiento de los derechos humanos. Se ha avanzado en este campo desde diversas dimensiones: el análisis y teorización del Estado de derecho, el Estado liberal de derecho, el Estado social de derecho y el Estado constitucional de derecho; la cultura de la legalidad; el análisis sociológico del poder judicial que incluye policía, reclusorios y política de seguridad, por mencionar algunos campos.

⁴ En torno a la teoría de la democracia ha habido un interesante debate de los distintos modelos que podemos clasificar en tres pares de controversias: la democracia procedimental vs la substancial, la democracia representativa vs la directa y la construcción empírica del concepto vs la construcción normativa. Ejemplos de esta discusión son: Collier y Levitsky (1997), Munck y Verkuilen (2002), Lukes y Duncan. (1963), Skinner (1973), Ferrajoli (1977 y 2001), O'Donnell (2001 y 2003), Held (1987) y Macpherson (1977). Los pilares teóricos del modelo representativo-procedimental son: Joseph Schumpeter (1942), Anthony Downs (1957), Robert Dahl (1961, 1963 y 1977) y Giovanni Sartori (1987).

directa el primer problema que se plantea es la forma de representación, los resultados de dicha representación y los mecanismos para garantizar la representación (¿cómo se materializa la relación pueblo–gobierno?).

El principal argumento a favor de la democracia es que se trata de un régimen de elecciones periódicas lo que permite el control de las decisiones gubernamentales según la voluntad del pueblo (Fearon, 1999: 170) a partir de un mecanismo o estructura de representación que incluye: 1) gobernantes que son seleccionados por medio de elecciones; 2) ciudadanos que son libres para discutir, criticar y demandar todo el tiempo aunque legalmente no pueden dar instrucciones al gobierno; y 3) gobernantes sujetos a elecciones periódicas (Przeworski, 1999a: 2). Este mecanismo de representación constituye también lo que se conoce como responsabilidad política o responsabilidad poliárquico-electoral. *La responsabilidad política o control poliárquico-electoral implica la sujeción de los gobernantes a elecciones periódicas donde, de haber elegido políticas públicas contrarias a la ciudadanía, serán sancionados por ésta en las urnas.* El votante adoptará su voto “comparando el flujo de renta de utilidad que le proporciona la actividad del gobierno actual con los flujos que en su opinión habría recibido de haber ocupado el poder los distintos partidos de oposición”⁵ (Downs, 1957: 53).

⁵ En principio el mecanismo de representación-responsabilidad incluye la existencia de al menos tres jugadores: el gobierno, la oposición y los votantes. Siguiendo a Downs (1957) el gobierno trata de maximizar su base de apoyo político para conseguir la reelección, ya del individuo, ya del partido (incluso en los regímenes democráticos donde no hay reelección o ésta es limitada a algunos periodos, opera la posibilidad de influir en las decisiones gubernamentales por la presión que los miembros de los partidos políticos que aspiran a mantenerse o llegar a puestos de elección ejercen sobre aquellos que ya ocupan un puesto como observa Susan Stokes (1999)); la oposición tiene por objeto conseguir el poder político en la siguiente elección; y el votante busca maximizar su bienestar. El principal motivo impulsor de los miembros de los partidos, tanto en el gobierno como de oposición, es el deseo de obtener las ventajas derivadas del poder: la renta, la celebridad y el poder que se desprenden de dichos puestos. En cuanto a los votantes, éstos únicamente tendrán por objeto la maximización de su bienestar y tienen como recurso el voto individual (Downs, 1957: 319). En este modelo todos los actores buscan intercambios beneficiosos y se comportan racionalmente en política, es lo que se ha denominado modelo económico de la democracia ya que asimila la competencia por el gobierno a través del voto a la competencia en el mercado por el mejor precio.

Con estos elementos concluye Manzano (2002: 1) que “un gobierno es representativo cuando sus acciones satisfacen del mejor modo posible los intereses de los ciudadanos y, en caso de conflicto de intereses entre los votantes, cuando actúa en el beneficio de la mayoría”. Por ello, este mecanismo de representación-responsabilidad implica que *en la democracia procedimental habrá un constante mejoramiento de los ciudadanos por el sólo funcionamiento de las reglas procedimentales, sin que para ello sea necesario el establecimiento de un concepto de bien común, de buen gobierno o un mandato obligatorio; a la par que la primacía de la democracia representativa sobre la democracia directa no degenera en nada al principio de gobierno popular cuyo elemento principal es la actuación a favor de los votantes.*

Dos son las preguntas que ahora se abren: ¿cuáles son los mecanismos que producen la representación en la democracia procedimental-representativa? y ¿son suficientes las elecciones para que el gobierno actúe de forma representativa? Se han establecido dos medios por los cuales las elecciones sirven como mecanismos de representación-responsabilidad: el control (accountability) y el mandato (responsiveness). En este documento daremos principal atención al segundo.

El mandato democrático como método de representación-responsabilidad.

El mandato o responsiveness se refiere al cumplimiento de las políticas ofrecidas en la elección. Susan Stokes (2001: 2) lo conceptúa como: “las expectativas políticas creadas en la campaña acerca de las acciones que van a tomar si ganan”. El tipo de votante es el prospectivo, decide pensando en el futuro a partir de los programas políticos de los partidos y el objetivo es seleccionar buenas políticas o políticos que están asociados a cierto tipo de políticas (Przeworski, 1999: 19). El mecanismo es el siguiente: 1) los partidos se presentan

a la elección con un abanico de políticas públicas, 2) los votantes expresan sus preferencias seleccionando la política pública que más les agrada, y 3) el partido electo aplica la política pública seleccionada por el votante. Lo que posibilita la competencia y da sentido a las campañas electorales es la existencia de votantes influenciables que cambien de partido a partir de los conflictos de información y de la incertidumbre contextual⁶. La responsabilidad -representación existe si: 1) los partidos revelan sus verdaderas intenciones en las campañas electorales y 2) la realización de esas intenciones es la mejor para los votantes bajo las circunstancias dadas (Przeworski, 1999: 21). Lo cierto es que en ningún caso empírico existe la sanción jurídica por incumplimiento del mandato por lo que los mandatos no son obligatorios ni vinculantes para los representantes, la única sanción existente es de tipo político y se da en el voto a favor o en contra en las elecciones siguientes.

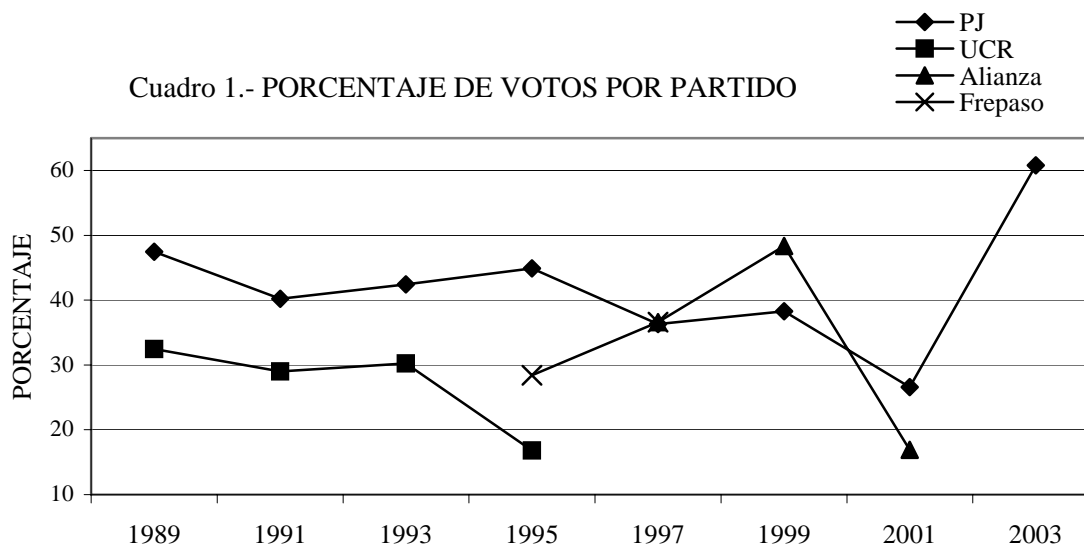
Tan pronto como los mandatos no son vinculantes, el interés por estipular el mandato es sólo referencial a la par que no existen elementos institucionales que lo especifiquen. De aquí que la primera gran complicación para analizar el mandato en la DPR es su determinación. Se puede abreviar de varias fuentes para tratar de identificar el mandato, la principal es sin duda la plataforma electoral y los discursos de campaña (que incluyen toda la propaganda partidista). Sin embargo, ambas fuentes tienden a ser difusas. En las campañas electorales los candidatos suelen ofrecer las políticas más populares, muestran sólo la parte más popular de su programa político o presentan su programa político como el más beneficioso para los votantes aunque no sea así. Incluso los partidos

⁶ Argentina es un buen ejemplo para observar el aumento de votantes no identificados. Las elecciones de 1983 fueron ganadas por la UCR, las de 1989 por el Peronismo, las de 1995 de nuevo por el peronismo pero con una importante caída de la UCR y el nacimiento de un nuevo partido: el Frente País Solidario, las de 1999 por la Alianza (UCR-Frepaso), en 2001 hay un fuerte aumento de los votos en blanco y nulos y en 2003 el voto se pulverizó en 5 candidatos: 3 del peronismo y 2 de partidos relativamente nuevos. El Frepaso desaparece y la UCR obtiene sólo el 2% de los votos.

políticos pueden hacer discursos de campaña acordes con su plataforma, sin tomar en cuenta su plataforma (Fernando de la Rúa-1999) o contrarios a su plataforma (Carlos Menem-1989). Una tercera fuente para determinar el mandato son las expectativas y representaciones generadas en los votantes.

La construcción del mandato en las elecciones argentinas de 1989 y 1999

En Argentina la elección presidencial de 1989 se disputó entre el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO)⁷ que llevó como candidato a la presidencia a Carlos Menem quien derrotó a la Unión Cívica Radical (UCR)⁸ encabezada por Eduardo Angeloz. En cambio, la elección presidencial de 1999 se disputó entre la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia (Alianza)⁹ encabezada por Fernando de la Rúa quien derrotó al Partido Justicialista (PJ) que llevaba como candidato a Eduardo Duhalde (cuadro 1).



⁷ El Frente estaba integrado por: el Partido Justicialista (PJ), el Partido Intransigente, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Movimiento Nacionalista Constitucional, el Movimiento Patriótico de Liberación, el Partido del Trabajo y del Pueblo, la Confederación Laborista, el Partido Conservador Popular y el Partido Demócrata Cristiano.

⁸ A Eduardo Angeloz también lo apoyaba la Confederación Federalista Independiente integrada por el Partido Federal, el Partido Renovador de Salta, la Línea Popular de Entre Ríos, la Línea Popular de la Rioja, el Movimiento Popular Jujeno, el Movimiento Popular Catamarqueño y la Acción Transformadora.

⁹ Formada desde 1997 por el Frente País Solidario, partido de reciente creación cuyas primeras elecciones fueron en 1995 quedando en segundo lugar y por la vieja Unión Cívica Radical.

En la elección presidencial de 1989 tanto la UCR como el FREJUPO presentaron plataformas electorales con propuestas ortodoxas y heterodoxas, es decir, fueron a la elección con plataformas eclécticas donde lo mismo había propuestas neoliberales que keynesianas. Lo cierto es que todas las propuestas se establecen dentro del marco del capitalismo y no se observan tendencias terciaristas (cuadro 2).

CUADRO 2.- COMPARACIÓN DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES, 1989	
UCR	FREJUPO
ORTODOXAS	ORTODOXAS
Crecimiento sostenido en la exportación.	Reactivación de la producción mediante la exportación y una política cambiaria tendiente a ello.
Privatización de empresas y organismos estatales.	Prestación de servicios públicos por empresas privadas o mixtas.
Manejo responsable de la hacienda pública y eliminación del déficit fiscal.	Reducción del déficit fiscal.
	Liberación del control de precios con intervención gubernamental mediante acuerdos. Negativa expresa a controlar la inflación mediante bajos salarios.
	Eliminación de los escollos a la inversión.
	Garantías de inversión al capital foráneo.
Simplificación del sistema impositivo concentrándolo en impuestos de mejor percepción.	
HETERODOXAS	HETERODOXAS
Solución política al problema de la deuda externa.	Subordinación del pago de la deuda al crecimiento económico efectivo (aumentar plazos y establecer quitas).
Rentabilidad asignada al sistema productivo. Desalentar actividades meramente especulativas.	Dar prioridad al sector productivo sobre el especulativo.
Aumentar el ISR y disminuir el IVA	Gravar el consumo de acuerdo a sus características suntuarias y activos improductivos.
Igualdad.- Tratar distinto a quien es diferente.	Equilibrio entre marcos de planificación y de libre mercado.
	Mecanismos de ajuste del salario mínimo.

No obstante, durante la campaña electoral se generó la impresión de que Eduardo Angeloz era un candidato neoliberal y Carlos Menem uno populista-keynesiano; incluso se pensaba por los votantes que la figura de Carlos Menem favorecía más a la clase baja, los

sindicalistas y a los trabajadores mientras que la de Eduardo Angeloz favorecía a la clase media-alta y a los empresarios (cuadro 3).

Cuadro 3.- Qué sector cree que se beneficiará más con el triunfo de:							
	CLASE			SECTOR			
	Alta	Media	Baja	Militar	Empresario	Sindical	Político
Menem	4.5	15.1	67.6	10.5	5.1	55.2	5.5
Angeloz	39.2	48.6	3.5	1.9	49.9	2.4	25.7
Fuente.- Fraga, 1989: 102 y 104.							

En cambio, en la elección presidencial de 1999 las propuestas ortodoxas dominaron las plataformas electorales tanto del peronismo como de la Alianza, ésta incluso no tiene ninguna propuesta heterodoxa (cuadro 4), hecho que contrasta con las expectativas de cambio en materia de política económica generadas en la población entre 1997 y 1999.

Cuadro 4.- Comparación de las plataformas electorales, 1999	
PERONISTAS	ALIANZA
ORTODOXAS	ORTODOXAS
Defensa de la convertibilidad.	
Estabilidad y crecimiento mediante equilibrio macroeconómico.	Búsqueda y mantenimiento del equilibrio macroeconómico.
Aumento de las exportaciones.	Aumento de las exportaciones, particularmente de bienes con valor agregado.
Concreción del déficit fiscal cero.	Equilibrio fiscal para lograr el equilibrio macro.
Aumento de la recaudación mediante la lucha contra la evasión fiscal.	Aumento de la recaudación mediante la lucha contra la evasión.
Pleno empleo mediante crecimiento económico y productividad.	
Simplificación del ISR.	
Ingreso mínimo garantizado para familias en extrema pobreza mediante la reasignación de programas sociales.	
	Freno al endeudamiento para lograr el equilibrio macroeconómico.
	Competitividad mediante la disminución de tasas de interés y tarifas.
	Aumento de la productividad mediante el incremento del ahorro interno y las inversiones productivas (seguridad jurídica, estabilidad, cohesión social y capital humano)
HETERODOXOS	HETERODOXOS

Intervención del Estado sólo en materia crediticia. Uso de reservas para aumentar el crédito al campo y la industria.	
Reducción del IVA y establecer el régimen fiscal sobre el ISR.	
Posición negociadora en torno a la deuda.	
TERCERVIÍSTAS	TERCERVIÍSTAS
Capacitación laboral.	
	Igualdad de oportunidades.
	La intervención del Estado será mediante inversión pública en ciencia y tecnología.

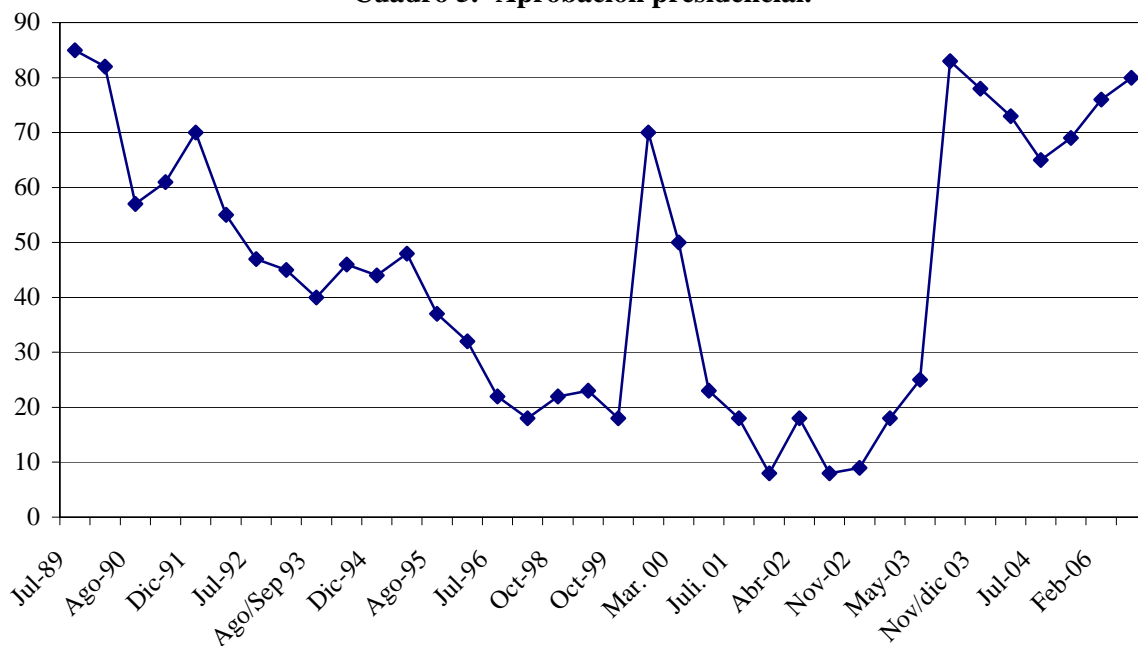
En cuanto a los discursos de campaña, el de Eduardo Duhalde tuvo dos cambios de sentido: el primer y tercer tipo de discurso era más crítico al modelo ortodoxo y más cercano al peronismo tradicional mientras que en el intermedio hubo una fase de discurso ortodoxo que buscaba una alianza con el partido de Domingo Cavallo. Por su parte, si bien Fernando de la Rúa trataba de dar énfasis al tema de la corrupción, lo cierto es que se pronunció en varias ocasiones en sentido distinto al ortodoxo en materia económica (tanto en el recorte presupuestal como en los mecanismos de redistribución de la riqueza y la intervención del Estado en la economía); sin embargo, la propuesta económica de la oposición nunca fue muy distinta a la política económica menemista.

En torno a las expectativas y representaciones generadas por los votantes tenemos indicadores sobre la perspectiva de cambio como son: el nivel de aprobación presidencial y la evaluación de la situación actual, retrospectiva y prospectiva del país. Y tenemos indicadores sobre la dirección del cambio: principales problemas del país, cultura político-económica, acuerdo con las privatizaciones, acuerdo con la política económica y acuerdo con el modelo económico.

En cuanto a los indicadores de expectativas de cambio, tanto en las elecciones de 1989 como en las de 1999 vemos una mala calificación de un presidente saliente que

contrasta con la buena calificación del entrante¹⁰ (cuadro 5). En torno a la evaluación de la situación actual del país en todos estos años la calificación de muy mal / mal es mayoritaria (cuadro 6).

Cuadro 5.- Aprobación presidencial.



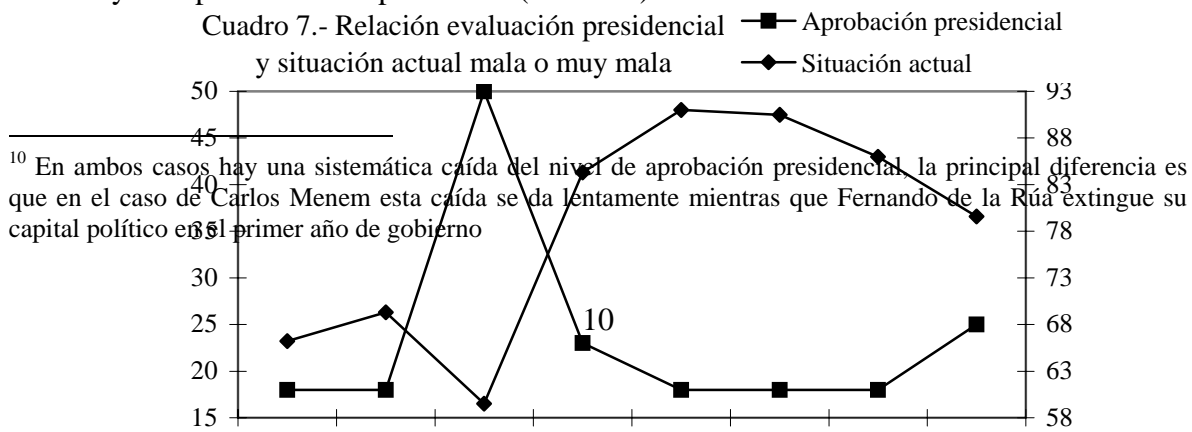
Cuadro 6.- Evaluación de la situación actual de Argentina.

	Feb** 1998	Sep** 1999	Oct** 1999	Abr* 2000	Sep* 2000	Dic * 2000	Feb** 2001	May* 2001	Feb** 2002	Mar* 2003	May** 2003
Mal / Muy mal	66.2	71.1	69.3	59.5	84.3	59.5	75.7	91	90.5	86	79.6
Regular	25.1	17.8	20.7	27.6	11	35.4	20.7	8.2	8.3	10.8	17.4
Bien / Muy Bien	9	9.9	9.6	12.0	4.0	4.2	3.5	0.8	1.2	2.9	3
No sabe	0.4	1.2	0.4	0.9	0.9	0.9	0.2	0	0	0.4	0.0

Fuente: IBOPE-OPSM. * Capital Federal ** Nacional

La aprobación presidencial y la evaluación de la situación actual se encuentran correlacionadas de forma tal que cuando empeora la percepción de la situación actual disminuye la aprobación del presidente (cuadro 7).

Cuadro 7.- Relación evaluación presidencial y situación actual mala o muy mala



¹⁰ En ambos casos hay una sistemática caída del nivel de aprobación presidencial, la principal diferencia es que en el caso de Carlos Menem esta caída se da lentamente mientras que Fernando de la Rúa extingue su capital político en el primer año de gobierno.

En lo que hace a la evaluación retrospectiva en todos los casos los votantes afirman que las cosas empeoraron y sólo durante el 2000 afirman que las cosas siguieron igual (cuadro 8).

Cuadro 8.- Evaluación retrospectiva en los últimos 3 años o desde el cambio de gobierno													
	May# 1988	Mar# 1989	May* 1997	Feb** 1998	Sep** 1999	Oct** 1999	Abr* 2000	Sep* 2000	Dic* 2000	Feb** 2001	May* 2001	Feb** 2002	Mar* 2003
Mejoraron	22	20	12.7	12.8	8.4	10	20.8	6.9	10.7	8.3	3.5	1.2	6.6
Siguen igual	21	21	29.3	25.1	22.4	22.7	65.5	49.4	72.6	40	28.2	8.2	19.5
Empeoraron	53	55	58	60.8	67.8	65.8	12.8	42.7	15.8	50.7	66.9	89.6	73.3
No sabe.	4	4	00	1.3	1.4	1.5	0.9	1	0.9	1.1	1.5	0.9	0.6

Fuente: IBOPE-OPSM. * Capital Federal. ** Nacional. # Fuente.- Braun y Catterberg, 1989: 365 y 366.

La visión prospectiva sigue la misma lógica que las dos anteriores. En los años electorales la expectativa de mejoramiento futuro aumenta -1989 tiene 63% de expectativas de mejoría y abril del 2000 56.6%- y conforme avanza el periodo de gobierno esta expectativa de mejoría disminuye (cuadro 9).

Cuadro 9.- El año que inicia será mejor, igual o peor (a diciembre de cada año)											
	1987#	1988#	1989#	1990#	Feb** 1998	Oct** 1999	Abr* 2000	Sep* 2000	Dic* 2000	Feb** 2001	May* 2001
Mejorarán	37	39	63	47	31.4	36	56.5	33.4	34.8	37.1	31.7
Igual	26	23	18	22	29.2	31.9	21.7	23	33.5	32.9	24.0
Peor	27	22	12	19	24.4	15.4	14.6	34.3	22.6	24.1	36.0
No sabe.	10	16	7	10	15	16.7	7.3	9.3	9.1	5.9	8.3

Fuente.- #Carballo, *La Nación*, 4/feb/94. / IBOPE-OPSM. * Capital Federal. ** Nacional

Todos estos indicadores permiten observar la formación de la expectativa de cambio. En efecto, si la calificación de un presidente, de la situación actual o de la situación prospectiva mejora en años electorales se debe a que el ciudadano está observando un

rompimiento entre un gobierno y otro (más aún cuando en 1989 y en 1999 hubo alternancia en el poder). Si el ciudadano observara continuidad no habría mejoramiento en ninguno de los indicadores mencionados (como de hecho sucede en la calificación de Carlos Menem luego de ganar las elecciones de 1995). Lo mismo sucede con el visión retrospectiva que disminuye en los años electorales y que se complementa con el mejoramiento de la visión prospectiva.

En torno a los indicadores de la dirección del cambio en materia de política económica, tenemos a la cultura político económica (CPE) que nos muestra las tendencias privatistas o estatistas de la sociedad argentina. Hasta el primer quinquenio de los 80 la CPE tendía al estatismo pero en el segundo quinquenio la cultura privatista comenzó a ser mayoritaria y mantuvo rangos superiores al 60 y 70% de los encuestados hasta 1997. Es decir, la CPE fue mayoritariamente privatista justamente durante el periodo de gobierno de Carlos Menem quien ganó la elección con una campaña electoral populista (pese a su plataforma ecléctica). Después de 1997 (luego del final de la época de oro de la convertibilidad, la crisis económica de 1995, el aumento del desempleo y la falta de distribución económica pese a que 1996 y 1997 fueron años de crecimiento) la CPE comenzó a variar hacia el estatismo que se consolidó en el 2000 teniendo su punto clímax en el 2002¹¹ (Cuadros 10 y 11).

¹¹ De los sectores de la CEP que identifica Manuel Mora y Araujo vemos que cuando el privatismo era mayoría se trataba de un privatismo liberal, es decir, caracterizado por una economía predominantemente privada, antimilitar y antisindicalista mientras que cuando el estatismo es dominante, es un estatismo anticorporativo, es decir, con mayor intervención del Estado en la economía, pero también antisindicalista y antimilitar. La principal diferencia de la CEP se ubica en el nivel de intervención del Estado (cuadro 11).

Fecha	Privatismo	Estatismo
1981*	37	63
1982*	44	56
1986*	42	58
1989*	60	40
Oct 91**	73	27
Abr 92**	83	17
Ago 92**	67	33
Mar 93**	59	41
May 93**	63	37
Feb 94**	72	28
Jul 94**	64	36
Ago 94**	73	27
Mar 95**	65	35
Jul 95**	62	38
Ago 95**	63	37
Jul 96**	58	42
Ene 97**	59	41
Mar 97**	51	49
Jul 97**	61	39
Ago 97**	62	38
Sep 97**	62	38
Oct 97**	53	47
Mar 99**	52	48
2002*	65	35

Fuente. * Cheresky, 2004^a: 43-44.
** Mora y Araujo, 1999: 78

ESTADISTAS	1985	1989	1992	1994	1998	2000	2002
Corporativo	15	9	4	5	7	6	3
Clásico	13	7	3	3	5	6	4
Promilitar	5	4	6	7	7	8	17
Anticorporativo	10	6	9	14	26	31	40
TOTAL	43	26	22	29	45	51	64
PRIVATISTAS	1985	1989	1992	1994	1998	2000	2002
Desarrollista	21	20	12	12	9	5	1
Neoperonista	13	11	8	6	4	4	3
Neopinochetista	10	21	20	19	11	8	8
Liberal	13	22	38	34	31	32	24
TOTAL	57	74	68	71	55	49	36

Fuente.- Mora y Araujo, 1991: 75 – 82; y 2002: 36 – 37.

De la mano de la CEP tenemos al acuerdo con las privatizaciones. Mientras que en 1992 había un 59% de encuestados que decían estar de acuerdo o muy de acuerdo con las privatizaciones de las empresas estatales (aunque se modifica el acuerdo con ciertas privatizaciones en específico y con la manera en que se

llevaron a cabo las privatizaciones), para 1998 el 44% piensa que es necesario revisar las privatizaciones y el 30% opta por mejorar el control sobre las empresas privatizadas. Finalmente en 1999 sólo el 26% de los encuestados están de acuerdo con las privatizaciones realizadas en los 90 (cuadro 12).

Otros dos indicadores clave en torno a la

dirección del cambio son la evaluación de la política económica y el acuerdo con el modelo

1992 ^a	De acuerdo / Muy de acuerdo	59
	En desacuerdo / Muy en desacuerdo	31
	NS / NC	11
1998 ^b	Revisar las privatizaciones	44
	Mejorar el control	30.9
	Continuarlas	4.9
	Ampliarlas y profundizarlas	4.6
	NS / NC	15.6
1999 ^c	Acuerdo con las privatizaciones efectuadas en los 90.	26

a.- Mora y Araujo, 1993: 318
b.- Encuesta Nacional de OPSM. Feb./98
c.- Cheresky, 2004b: 44.

económico. En cuanto al primero la evaluación de los dos ministros de economía anteriores a la llegada de Carlos Menem es mayoritariamente pésima, mala o muy mala mientras que el ministro de economía anterior a la llegada de Fernando de la Rúa es también mayoritariamente pésima, mala o muy mala pero tiene un fuerte porcentaje de “regular” en su evaluación (cuadro 13).

Cuadro 13.- Evaluación de la política económica										
	Sourrouille *	Pugliese*	Roque ** Fernández	Luis Machinea**				Domingo Cavallo#	Roberto Lavagna	
	1989	1989	Mayo 1997	Abr 2000	Sep. 2000	Dic. 2000	Feb. 2001	May 2001	Ago 2001	Sep** 2003
Pésimo / Muy mal / Mal / (1-4)	78.6	78.8	45.1	38.7	58.8	67.2	58.5	37.1	78.2	41.7
Regular / (5-6)	16.4	18.1	35	37.2	24.2	20	28.0	13.1	--	33.8
Excelente/ bien /muy bien (7-10)	3.1	2.1	9.5	8.4	5.6	3.7	5.8	48.1	19.3	19.2
NS / NC	1.9	1.0	10.4	15.8	11.5	9.1	7.6	1.7	2.5	5.3
* Fuente.- Fraga, 1989: 86.** Fuente: Diversas encuestas de IBOPE-OPSM realizadas en la Capital Federal. # Fuente.- Analogías. Nacional.										

En lo que hace al acuerdo con el modelo económico sólo contamos con datos de 1999 al 2002 donde entre el 57 y 67% de los encuestados está poco o nada de acuerdo con el modelo. Estos dos indicadores muestran que tanto en 1989 como en 1999 la expectativa de la política económica era diversa a la que venía realizando Raúl Alfonsín y Carlos Menem (cuadro 14).

Cuadro 14.- Acuerdo con el modelo económico vigente en el país							
	Sep* 1999	Oct* 1999	Abr** 2000	Sep** 2000	Dic** 2000	Feb* 2001	Feb* 2002
Muy de acuerdo / De acuerdo	16.1	14.3	22.6	22.3	18.9	10.7	31.5
No tengo posición	15	15.2	16.9	12.6	18.2	18.3	--
Poco de acuerdo / Nada de acuerdo	65.4	66.5	57	64.6	59.6	67.6	62.2
No sabe.	3.5	4	3.6	0.5	3.3	3.4	6.4
Fuente: IBOPE-OPSM. * Nacionales. ** Capital Federal							

En relación con los principales problemas del país, el desempleo y los bajos salarios tienen sólidos primero y segundo lugar durante el periodo analizado (cuadro 15) lo que nos permite concluir: 1) que las expectativas de los votantes están puestas principalmente en materias económicas y 2) que la expectativa del cambio y dirección del mismo debía incluir mejoría en estos dos grandes malestares.

Cuadro 15.- Menciones de los principales problemas del país												
	Mar 87	Ene 89	Ago 90	Ago 91	Jul 92	May 93	Dic 94	May 95	Nov 96	Dic 97	Feb 98	Abr 99
Desempleo	43	46	53	54	55	74	73	85	78	82	71	85
Salarios	45	42	39	40	49	44	42	47	39	31	23	26
Inflación	40	48	36	20	11	5	3	3	2	2	2	3
Jubilados	0	0	0	0	0	27	31	35	28	19	17	18
Deuda	40	26	23	14	12	2	3	3	2	3	2	2
Seguridad	22	25	26	27	19	33	23	18	18	33	34	30
Corrupción	--	--	--	40	32	26	28	16	29	23	27	25
Educación	23	24	35	37	43	23	24	27	19	23	24	25

Fuente.- Mora y Montoya, 1999: 81.

Con los datos anteriores podemos intentar establecer el mandato otorgado en las elecciones de 1989 y 1999. En el primer caso tenemos una plataforma electoral ecléctica, una campaña electoral que dejó una expectativa de gobierno keynesiana-populista y una cultura político económica tendiente al privatismo aunque los principales problemas del país, de acuerdo con los ciudadanos, eran los bajos salarios, el desempleo y, empatados, la inflación y la deuda. También se consideraba que el principal generador de la crisis económica era la política del presidente Raúl Alfonsín, lo que puede ser tomado como un indicador de cambio de rumbo. Hay un punto de suma importancia en la formulación del mandato: en los meses de mayo a julio de 1989 (luego de las elecciones y antes de que Carlos Menem tomara posesión del cargo) la crisis económica se convirtió en caos social hiperinflacionario. De hecho, esta nueva situación determinó, para los integrantes del

gobierno, la formulación del mandato¹². Así, el mandato de 1989 involucra incluso actos posteriores a la elección y se establece como una orden de parar la hiperinflación. Ahora bien, la crisis no sólo definió el mandato electoral sino que también abrió exponencialmente el espacio político para la acción del gobierno entrante gracias a que muchas de las promesas de campaña son difusas. Se entregó al gobierno lo que se conoció como “cheque en blanco”¹³ (Palermo, 1999: 194-195). Este proceso tiene como precedente la generación de la confianza en un liderazgo para salir de la crisis y en la creación de este liderazgo la idea de “Sígueme... que no los voy a defraudar” era mucho más importante que las promesas de salarizado o revolución productiva¹⁴.

Ahora bien, si el mandato es parar la crisis hiperinflacionaria y resolver problemas, esto se puede hacer de diversas maneras o mediante diversos marcos de política económica (keynesiana, tercerviísta, neoliberal o socialista). No se debe dejar de mencionar que *la sensación emitida por el candidato del justicialismo durante la campaña fue siempre de un líder, pero de un líder populista más que neoliberal por lo que podría suponerse que la salida esperada de la crisis sería en un marco keynesiano-intervencionista y no en uno neoliberal.*

¹² Para Amalia Martínez (22/may/06) –quien fue asesora de la secretaría de programación económica y subsecretaría de bancos y seguros de 1991 a 1996- el principal mandato era terminar con la situación de caos social y con la hiperinflación que había roto mucho las relaciones sociales. En sentido semejante opina Orlando Ferreres (21/jun/06) –secretario de política económica en 1989- aunque él observa la estabilidad de precios como una primera fase del mandato complementada por una segunda etapa para darle continuidad de largo plazo.

¹³ Marcos Novaro (10/may/06) nos explica que el mandato que recibió Menem en parte está condicionado por las promesas que él hace y en la medida que las promesas son difusas el mandato tiene una inespecificidad grande y eso va a ser enormemente reforzado por la crisis. Hay una relación entre ese discurso que se da desde un comienzo que es muy inespecífico, muy difuso, muy estético vinculado más a los gestos y a la seducción que a transmitir cierto contenido político-programático y que le funcionó bien en un contexto de crisis que requería que el presidente no se atara a ningún compromiso en específico, en el propio curso de la campaña va adquiriendo más relevancia en la medida que la campaña se hace en medio de la gestación de la crisis. La crisis va a otorgarle una carta blanca, confianza delegada de que Menem va a resolver problemas de la economía. De hecho ese sería su mandato: resolver problemas.

¹⁴ En este sentido Manuel Mora y Araujo (26/mar/06) explica que si bien la salida de la hiperinflación era el mandato que postelectoralmente se construía como elemental, había también una intuición de que se requería no sólo una respuesta técnica, económica o monetaria sino también capacidad de gobernar.

En 1999 las condiciones de formulación del mandato son distintas. Si bien también estamos en una crisis económica (iniciada en el segundo semestre de 1998), lo cierto es que el impacto y dimensiones de la misma no son ni remotamente parecidas a la crisis electoral y estallido social que se observó en 1989 (o en diciembre del 2001). La plataforma política que presenta la Alianza es ortodoxa, planteaba una continuidad en materia de política económica con el menemismo más que una ruptura. Incluso fueron tímidos los intentos de diferenciarse del peronismo en materia económica. En cambio, las expectativas sociales eran muy distintas. En principio se observaba a la Alianza como una opción de centroizquierda, asimismo desde 1998 las expectativas de modificación en torno a la política de privatización y el trato de las empresas privatizadas venían en aumento junto con un incremento de la tendencia estatista sobre la privatista en la CEP y un aumento en el repudio del modelo económico. Sin embargo, es importante mencionar que la mayoría de los argentinos aprobaba la continuidad de la convertibilidad (que es sólo uno de los pilares del modelo económico tripartita junto con el ajuste económico y las reformas estructurales) aunque acordaba en la necesidad de corregir o cambiar el grueso de las políticas económicas (cuadro 16).

Cuadro 16.- Actitud que debería tener la Alianza en caso de llegar al gobierno.				
SEPTIEMBRE DE 1999	CONTINUAR	CORREGIR	CAMBIAR	NS - NC
Preservación de la convertibilidad	55.4	24.0	14.0	6.6
Privatizaciones y desregulación económica	20.6	47.6	29.2	2.6
Política hacia las pymes	18.4	46.6	28.3	6.7
Crédito a la producción e industria	18.4	43.7	33.2	4.7
Control de empresas privatizadas	18.7	41.2	36.6	3.5
Política hacia las inversiones extranjeras	22.1	40.1	28.7	9.1
Control de la evasión impositiva	26.0	38.2	31.9	3.9
Preservación del equilibrio fiscal	26.1	37.8	23.8	12.3
Régimen impositivo	10.8	40.3	43.4	5.5
Políticas sociales contra la pobreza	13.2	27.8	56.7	2.3

Fuente.- Encuesta nacional realizada por OPSM.

Así, en las elecciones de 1999 tenemos un doble mandato: 1) expectativas generadas en la gente (más que creadas por la Alianza) sobre un cambio en materia de política económica que involucra el mantenimiento de la convertibilidad, no más ajustes económicos y modificaciones a las reformas estructurales. Y 2) cambio moral o en el liderazgo o ejercicio de la política (éste escapa a los contenidos de la ponencia pero es importante mencionar que existe y que también se incumplió).

Las fallas endógenos del mandato.

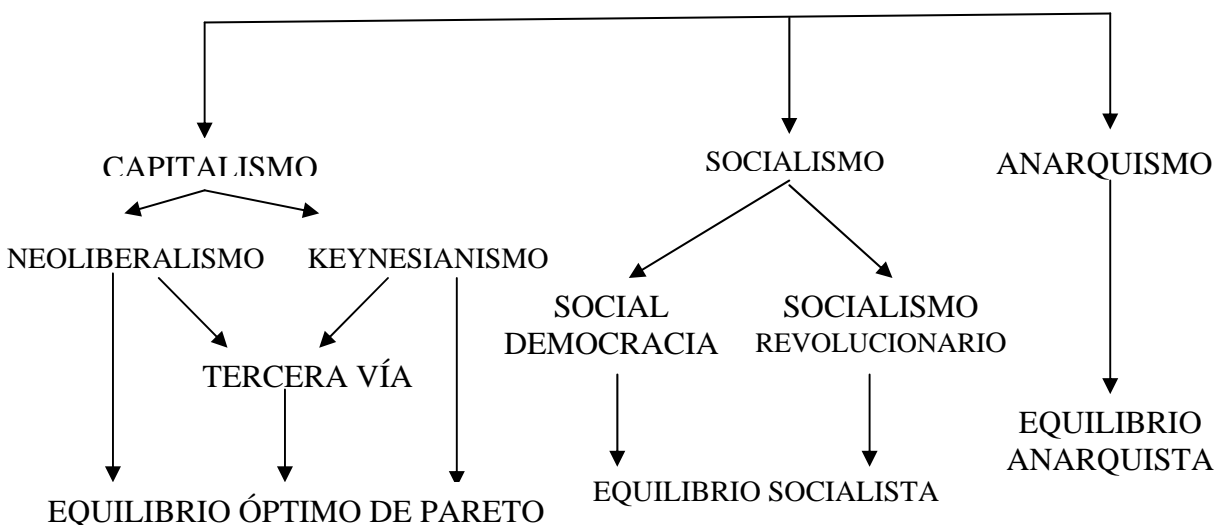
El mandato o responsiveness (y en general cualquier mecanismos de responsabilidad poliárquico-electoral) requiere de tres presupuestos para funcionar: 1) la existencia de dos o más opciones distintas para elegir; 2) un votante racional con información suficiente y clara para: a) conocer la propuesta político-programática de los diversos partidos, b) configurar la relación causal política económica–mayor bienestar, c) conocer la actuación del partido gobernante y de la oposición y d) sancionar el cumplimiento/incumplimiento del mandato; y 3) la existencia de elecciones libres. Tanto la diversidad de opciones como la información son “el talón de Aquiles” de la responsabilidad política constituyendo fallos endógenos del mecanismo¹⁵.

Para que pueda darse la responsabilidad política es necesario que haya dos o más opciones programáticas a fin de que el votante racional e informado se encuentre en posibilidad de comparar y sancionar al partido que no haya cumplido con sus expectativas. Sin embargo, históricamente las opciones programáticas en materia de política económica han tendido a estrecharse¹⁶ (cuadro 17).

¹⁵ A estos fallos se suma uno exógeno: el mayor y más eficiente repertorio de recursos políticos de los poderes fácticos como pueden ser los provenientes del mercado o la acción colectiva.

¹⁶ Existen diversas teorías que explican este fenómeno: el *caucus system* de Max Weber; la transformación de partidos de cuadro a partidos de masas de Maurice Duverger; la constitución de partidos catch all de Otto

CUADRO 17.- CONTINUO IDEOLÓGICO



Para el caso argentino observamos que los diversos proyectos ideológicos de política económica tanto en 1989 como en 1999 jugaron sólo en el campo capitalista, con todo en la elección de 1989 se observa una mayor diversificación de las opciones programáticas (keynesianismo-neoliberalismo) aunque la opción ganadora dejó el keynesianismo de lado al momento de gobernar por lo que en los hechos sólo hubo una opción de política económica: la neoliberal. Durante los 90 las opciones en política económica se estrecharon por lo que la elección presidencial de 1999 fue menos intensa en este punto ya que las plataformas electorales de la Alianza y del PJ, los dos principales

Kirchheimer; las funciones de reducción ideológica del sistema de partidos en regímenes parlamentarios de C.B. Macpherson y, construida de forma paralela, de Adam Przeworski; la teoría del votante mediano, la teoría espacial de los partidos y el papel y cambio de las ideologías en la teoría económica de la democracia de Anthony Downs y en general del institucionalismo de la acción racional; la reconstrucción ideológica de la socialdemocracia de Adam Przeworski analizada para el caso latinoamericano por Kenneth Roberts; la pérdida de discurso ideológico y programático de los partidos de Norbert Lechner; el ciclo de claudicaciones estudiado por Marcos Roitman y Pablo González Casanova y, en materia socioeconómica, Arend Lijphart (1999: 85) observa que las diferencias entre la izquierda y la derecha han disminuido desde la década de los sesenta, aunque no hasta el punto de poder decir que esta dimensión ha desaparecido. Asimismo, este fenómeno pasa por una serie compleja de temas que si bien no se analizarán en este trabajo es importante mencionarlos como son: la antigua clasificación de partidos de masas y partidos de cuadros, el proceso de oligarquización de los partidos, la desconfiguración de la ideología partidista, la relevancia de la imagen del candidato sobre los elementos programáticos, la importancia de los medios en las campañas o el cambio de una organización corporativa a una de tipo clientelar, por mencionar algunos puntos.

contrincantes, se cargaban al neoliberalismo precisamente cuando las expectativas de la población se alejaban de este.

Por otro lado tenemos los conflictos de información de los votantes. Un primer conflicto es la información incompleta. Una de las impugnaciones que Joseph Schumpeter hace a la teoría clásica de la democracia proviene de la irracionalidad del hombre (analizada en las acciones de la masa y en la manipulación a los consumidores), hecho que le impide practicar una democracia participativa que arribe al bien común. Se abre un gran problema: si el hombre es suficientemente irracional para ejercer la democracia participativa y arribar al bien común ¿por qué sería suficientemente racional al momento de votar y elegir al mejor candidato? Este problema de racionalidad se presenta también en el modelo de Anthony Downs. Para que la democracia funcione correctamente, es decir, para que se logre echar a andar el control poliárquico-electoral el modelo supone un mundo donde se dispone de información perfecta y gratuita. Sin embargo, en la proposición 11 de sus conclusiones Downs afirma que “muchos de los ciudadanos que votan y consideran importante la emisión del voto carecen, sin embargo, de suficiente información acerca de las cuestiones en juego en las elecciones”¹⁷ (1957: 321).

Por otro lado hay también problemas de información en las relaciones causa-efecto de las políticas públicas y nuestro bienestar. El logro con éxito de la responsabilidad política involucra, como observa José Maravall (1999: 159), a las distorsiones en información y monitoreo que aparecen cuando los ciudadanos tienen información incompleta generando dificultades para establecer conexiones causales entre las acciones de

¹⁷ Posteriormente, la teoría de la elección racional y el institucionalismo de la elección racional echaron por la borda este problema estableciendo como presupuesto que las preferencias están dadas y no importa como se concibieron, hicieron de la formación de preferencias una variable exógena al modelo. Sin embargo, si lo que interesa es el correcto funcionamiento del mecanismo representación-responsabilidad de la DPR las preferencias dadas no son una solución satisfactoria, la formación de las preferencias necesariamente son una variable endógena al modelo como el propio Downs lo observa.

los políticos y los cambios en su entorno. Los votantes no siempre son conscientes de lo que el gobierno hace o podría estar haciendo ni necesariamente conocen la relación entre los actos del gobierno y el balance de sus utilidades¹⁸. Esto nos lleva a un nuevo problema, la necesidad de que los votantes tengan preferencias tanto sobre los resultados (fines) como sobre las políticas (medios), si bien se suelen tener preferencias sobre los resultados (mayor empleo, mejor salario, menor inflación, etc.) no suele haber un debate sobre los medios (política económica neoliberal, keynesiana, terciarista, socialdemócrata socialista-revolucionaria, anarquista, etc.) y, por ende, tampoco hay preferencias masivas bien definidas al respecto (Arnold, 1993: 76).

Los dos puntos anteriores nos hablan de la información incompleta, un segundo problema proviene de la información sesgada con el objetivo de manipular. La información obtenida y presentada en torno a algún suceso no es puramente objetiva, hay previamente una selección de datos y un análisis de presentación de los mismos¹⁹. Los métodos de selección dependen de los objetivos del seleccionador que, en el caso de nuestras sociedades masivas, normalmente se trata de los medios de comunicación como la televisión, la radio o la prensa, pero principalmente la primera de estos. Explica Downs que “los medios de comunicación se hallan en muchas democracias en manos o dominados más por los intereses de los grupos de renta elevada que por los grupos de renta baja, los ciudadanos pertenecientes a estos son los que con mayor probabilidad recibirán datos

¹⁸ En “Deliberación y dominación ideológica.” (1998, publicado en Jon Elster. *La democracia deliberativa*. España: Gedisa Editorial.) Adam Przeworski distingue el adoctrinamiento de los conflictos de información. El primero tiene su mayor fuerza en la manipulación de las relaciones de causa y efecto. El segundo es, de acuerdo con Przeworski, actualmente el principal factor de dominación ideológica y opera manipulando las expectativas mutuas, es decir, la expectativas que los individuos aislados tienen acerca de las creencias de otros individuos.

¹⁹ Afirma Downs que “en un mundo incierto, los sujetos racionales de decisión adquieren únicamente una cantidad limitada de información antes de efectuar sus elecciones... [y de la información obtenida] Toda comunicación de información es sesgada, ya que el informador ha de seleccionar para sus clientes únicamente algunos datos disponibles” (1957: 223).

seleccionados de acuerdo con principios discrepantes de los suyos” (Downs, 1957: 253). En efecto, debido a que la lógica de la industria informativa es una lógica de mercado, la finalidad última es obtener ganancias por medio de la publicidad de marcas y objetos de compra. Así, en principio los medios de comunicación están dentro de la lógica del capitalismo a la vez que las empresas no comprarán espacios publicitarios en un medio que se muestre renuente o directamente contrario al capitalismo o a los factores reales de poder dominantes en un contexto nacional determinado, de aquí que de la misma manera que no hay opciones programático-electorales distintas al proyecto capitalista, tampoco hay medios de comunicación anticapitalistas y es poco el debate de opciones de política económica.

Todo lo anterior conlleva a la posibilidad de que la información del votante no provenga de contrastar sus intereses reales con las decisiones del gobierno en turno y las plataformas políticas de la oposición, sino de los temas que a partir del manejo de medios y la construcción de campañas se establezcan como principales generando un silencio político elaborado por la estructura de poder que delimita la reflexión ciudadana, lo que Norbert Lechner (1995) denomina “la democracia posible”²⁰.

Sólo por dar algunas cifras, de acuerdo con un encuesta realizada por Gallup (Carballo, 1987: 49) el 6% de los argentinos en 1987 decía nunca ver televisión, quienes más tiempo pasaban delante de un televisor eran los menos interesados en política caracterizados por: identificarse en el centro, tener poca instrucción, menor nivel socio-económico, mayor edad y ser amas de casa. Por su parte, Alberto Quevedo (1999: 221) nos da cifras obtenidas por la encuestadora Mori-Argentina respecto de la confianza que se

²⁰ Sin duda este tema es mucho más complejo. Incluye la forma de asimilar e internalizar la información, la socialización de la misma, los preconceptos y precomprensiones establecidas para saber hasta donde hay o no variación por la sola emisión del mensaje, etc. Lo que aquí hago es sólo exponer brevemente una posible falla del mecanismo de representación-responsabilidad de la DPR.

Cuadro 18.- Confianza en la televisión		
Institución	Mucho/algo	Poco/nada
Congreso	33	66
Justicia	20	80
Part. Políticos	29	71
Televisión	52	48
Fuente.- Quevedo, 1999: 221		

tiene a diversas instituciones. De entre el congreso, la justicia, los partidos políticos y la televisión esta última es la que tiene mejores índices de confianza (cuadro 18).

Un tercer problema informativo proviene de la información asimétrica que permite a los políticos manipular sus ventajas informativas a partir de los accesos privilegiados a vastas áreas de políticas que opacan a los votantes (Maravall, 1999: 159). En efecto, los políticos pueden influenciar la opinión pública y no sólo responder a ella²¹ (Maravall, 1999: 156). *El punto a subrayar es que la relación votante-partido no es lineal sino bidireccional.* Los políticos pueden manipular las preferencias ciudadanas y obtener un margen de autonomía en la administración pública que logra construirse a partir de las mediaciones entre la formación del poder público y la implementación de la toma de decisiones. La autonomía gubernamental con respecto a sus votantes se logra mediante diversas estrategias²² para generar discursos legitimadores que permiten y actúan en contravención de las plataformas electorales o promesas de campaña.

²¹ En sentido semejante se encuentra la teoría de la movilización elaborada por Susan Stokes (2001: 113). De acuerdo con esta teoría cuando los partidos políticos tienen una estructura interna unificada y su objetivo está más cerca de hacer política que de ganar elecciones las campañas electorales buscan informar y mover las preferencias de los votantes.

²² Una estrategia es conciliar políticas públicas determinando los contenidos de la agenda y opacando temas a través de acciones o no-acciones. Otra es transformar políticas impopulares en políticas aceptables mediante: la presentación de la política impopular no como una trasgresión sino como una regla de excepción a los mandatos electorales por el cambio en las condiciones; tratar de aparecer como responsable al aplicar políticas que conllevan riesgos electorales; o contrarrestar la impopularidad con justificaciones y políticas de compensación (Maravall, 1999: 177). Otra estrategia consiste en generar la idea de que la ejecución gubernamental no es únicamente atribuible al gobierno, que éste lo hizo lo mejor que pudo y que otros cursos alternativos de acción hubieran tenido un peor desenlace. Al respecto se formulan discursos basados en: “la herencia recibida” donde las políticas impopulares fueron implementadas como antídoto a los errores de la administración anterior”; la “promesa de la luz al final del túnel”; la oferta de compensaciones frente a las políticas impopulares que implica la inserción de estas últimas en un paquete más amplio y atractivo de políticas públicas; la popularidad del gobierno elegido frente a la impopularidad de la oposición donde el descrédito incrementa la autonomía del gobierno y esta imagen es usada como un instrumento simbólico.

El mandato y sus desviaciones en las elecciones argentinas de 1989 y 1999

En 1989, luego de ganadas las elecciones, el peronismo no sólo desechó la figura populista que había generado en materia de política económica sino que incluso implementó reformas neoliberales que van más allá de las planteadas en su plataforma. El nuevo gobierno tuvo la capacidad de generar estrategias discursivas que le otorgaron la autonomía suficiente para realizar un giro al neoliberalismo apoyado en la fuerte crisis hiperinflacionaria y en el uso de medios a través de diversas técnicas de manipulación estatal: la herencia recibida (la crisis en erupción), el único camino posible (no hay otra solución que el cambio del modelo hacia el neoliberalismo pese a la falta de resultados entre 1989 y 1991) y la luz al final de túnel (la llegada de la época de oro de la convertibilidad entre 1992 y 1993). Paralelamente a las estrategias discursivas tenemos la formación de un liderazgo que se apoyó en la sistemática exposición en los medios²³. Es entre 1989 y 1991 que, con estas estrategias, se lleva a cabo el viraje del peronismo hacia el neoliberalismo a partir de las siguientes decisiones en materia de política económica: 1) los capitanes de la industria al ministerio de economía y los cambios en ese ministerio en torno a una mayor conjunción con el capital financiero, 2) sistemáticos ajustes fiscales y decomiso de los ahorros de los argentinos en

²³ Explica Alberto Quevedo (1999: 216) que Carlos Menem comenzó a transmitir en cadena las 24 horas del día utilizando los medios de comunicación y hablando por radio en la mañana, con la prensa escrita en la tarde y apareciendo en los noticieros de la noche y matutinos del día siguiente. Incluso los medios –sigue Quevedo– se empeñaron en construir un nuevo perfil y una nueva imagen para quien sería el conductor de la transformación liberal argentina lo que implicaba no sólo una nueva agenda en el espacio público sino incluso la construcción del sujeto de enunciación del discurso. En sentido semejante nos dice Juan Javier Balsa (2001: 221-222) que el liderazgo constituido desde la campaña justicialista y en la presidencia fue un importante factor para entender el cambio del modelo económico. Se conformó un vínculo personal, real y virtual, a través de la casi permanente presentación televisiva. Incluso al final de su segunda presidencia, el 28 de septiembre de 1999, Carlos Menem legalizó la concentración de los medios de comunicación por medio de un decreto que modificó la ley de radiodifusión pasando de 4 a 24 las emisoras de radio o televisión que podía explotar una persona física o jurídica. Asimismo mantuvo la prohibición proveniente del periodo de la dictadura que impide a las universidades, sindicatos, fundaciones y otras organizaciones no gubernamentales ser propietarias de este tipo de emisoras (Calloni, *La Jornada*, 10/oct/99). El punto a subrayar es la generación de una importante autonomía estatal en la toma de decisiones entre 1989 y 1991 para realizar el grueso de las medidas que cambiaron el modelo económico argentino pese a ser contrarias a la campaña y tradición del peronismo.

1990, 3) la Ley de Reforma del Estado (1989), 4) la Ley de Emergencia Económica (1989), 5) el proceso de apertura comercial (1989-1991), 6) la reforma fiscal regresiva de febrero de 1990, 7) la entrega de la política monetaria al capital financiero mediante la convertibilidad en marzo de 1991, 8) el decreto desregulatorio del 31 de octubre de 1991 y 9) la flexibilización laboral de noviembre de 1991.

Aquí observamos un desvío y exceso del mandato. Desvío porque la expectativa generada en la campaña era de un gobierno de corte keynesiano. Si bien se logra parar la hiperinflación (tres años después), se hace con técnicas distintas a las expectativas creadas. Exceso ya que si bien en la plataforma electoral había ciertas medidas de corte neoliberal, no eran tan extremas como las aplicadas. Se genera toda una serie de políticas que no fueron anunciadas y no necesariamente están relacionadas con la hiperinflación (privatizaciones, apertura comercial, etc.). Hay una desviación del mandato a partir de: a) conflictos de información incompleta, ya que los votantes no pudieron prever con la información que tenían el giro del peronismo. b) Conflictos de información por manipulación de los medios en el uso que el gobierno dio a los medios para formar su liderazgo y legitimar el viraje neoliberal y en la cobertura que los medios decidieron dar a este giro. c) Conflictos de información por manipulación gubernamental con las estrategias que ya fueron detalladas y que le permitieron una gran autonomía de acción respecto del mandato otorgado en la elección. Sin embargo, un punto importante del análisis es la aceptación de las medidas gubernamentales adoptadas que otorgan victorias electorales al partido peronista entre 1991, 1993 y 1995 (cuadro 1).

En 1999, una vez ganadas las elecciones por la Alianza, los integrantes del gobierno asumieron como mandato principal la conservación de la convertibilidad y, paralela a ella, el mantenimiento del resto del modelo económico por el poco margen de acción que –de

acuerdo con ellos- la convertibilidad dejaba. La vocación del gobierno se centró en ordenar la macroeconomía dando énfasis al problema del déficit fiscal y la deuda. Si bien se plantearon algunos mecanismos de mayor distribución que los observados en el pasado, como reflejo por el desacuerdo de los votantes con el modelo, estos se referían a algunas medidas fiscales, mecanismos de educación, ciencia y técnica. Las expectativas de cambio generadas en las elecciones de 1999 tienen un rápido incumplimiento (luego de una reforma fiscal en 1999, un recorte fiscal, una reforma de flexibilidad laboral y un escándalo de corrupción en el 2000) por lo que en septiembre del 2000 (diez meses después de que el gobierno electo había entrado en gestión) ya el 65.4% de los encuestados esta poco o nada de acuerdo con el modelo económico. Lo cierto es que la expectativa de cambio generada en los votantes no era paralela a las propuestas de gobierno de la Alianza y estuvo aún más lejos de la política practicada por la misma. Observamos aquí conflictos de información incompleta que conllevan la desconexión entre lo ofrecido, lo esperado y lo realizado por la Alianza. En el desarrollo de su gobierno la Alianza cumple con lo que había establecido en su plataforma electoral pero incumple las expectativas que se habían generado en sus votantes. De esta forma se puede hablar de un desvío del mandato a partir de que pese a la expectativa generada (sin quererlo) de cambio económico se siguen las mismas pautas e incluso con los mismos personajes del menemismo.

El perfeccionamiento del mandato.

Explica Adam Przeworski (1999: 2) que la actuación en interés del representado tiene dos posibilidades: actuar a partir de los deseos de los representados o actuar con el propio juicio de los gobiernos y, posiblemente, en contra de los deseos de los representados, suponiendo que la decisión tomada es la mejor para los ciudadanos. En el primer caso el gobierno tiene

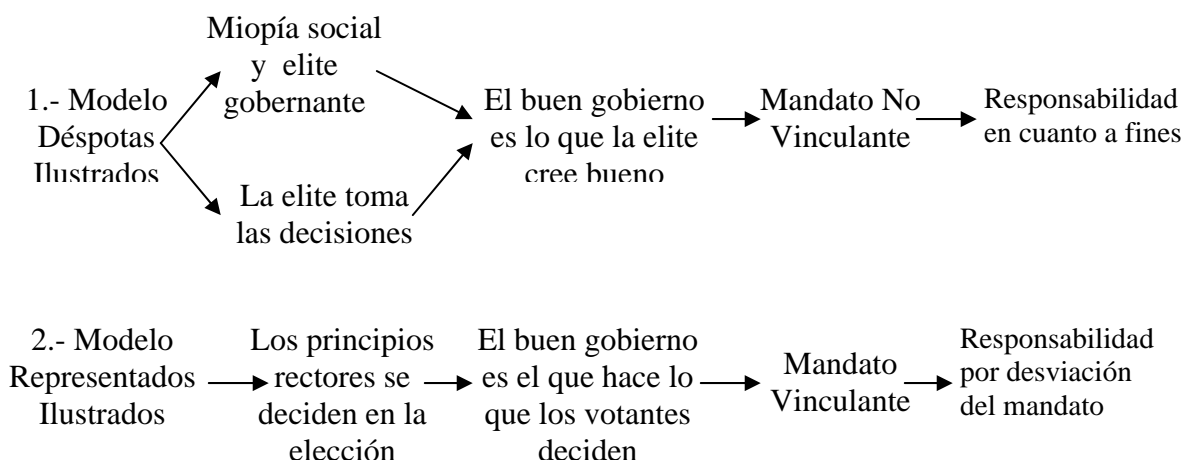
como punto de partida que los representados saben lo que quieren y son atinados en su juicio causal medios-fines por lo que el mandato es vinculante (modelo de representados ilustrados MRI), mientras que en el segundo caso el gobierno se constituye como una élite que funciona como “despotismo ilustrado” frente a la miopía social por lo que el mandato no es vinculante (modelo de déspotas ilustrados MDI). El modelo de mandato que institucionaliza la democracia procedimental-representativa es el MDI.

De los casos analizados hay cuatro puntos a destacar: 1) tan pronto como el mandato no es vinculante hay una cada vez menor importancia en las plataformas políticas y en las promesas de campaña; 2) dichas plataformas contienen elementos muy generales tendientes al objetivo final de la política económica pero sin abundar en los medios (qué políticas van a lograr qué fines); 3) las propuestas de política-económica suelen no ajustarse a un modelo en específico sino que tienden a ser eclécticos; y 4) tanto en 1989 como en 1999 hubo violaciones al mandato sin que, paralelamente, hubiera ningún tipo de responsabilidad distinta a la política (proveniente del voto). En 1989 hubo una total desvinculación del voto sin cumplir con las expectativas ciudadanas (parar la hiperinflación y echar a andar la economía) en los tres primeros años del gobierno (1989-1991); en 1999 hubo mayor cercanía entre los actos de gobierno y la plataforma electoral pero una fuerte lejanía entre dichos actos y las expectativas ciudadanas tanto en la dirección como en los objetivos de la política económica. La pregunta ahora es: ¿qué el mandato no sea vinculante significa que no existe ningún tipo de responsabilidad más que la política para el gobierno? No necesariamente.

Asumiendo que la democracia realmente existente es el modelo democrático-representativo-procedimental y que el mandato correspondiente a ese tipo de democracia es el modelo de déspotas ilustrados, se puede establecer responsabilidad además de la política

y distinta a la civil, penal o administrativa frente a la violación del mandato. En efecto, sin necesidad de que el mandato sea vinculante se pueden hacer las modificaciones institucionales necesarias para que los partidos competidores especifiquen los resultados mínimos a que aspiran llegar con las políticas que piensan aplicar. Si bien la responsabilidad no recaería en la inobservancia de las plataformas electorales o discursos de campaña, sí habría responsabilidad –distinta a la proveniente del voto- por el incumplimiento de las metas señaladas. Así, mientras que en el MRI la responsabilidad proviene de la desviación del mandato, en el MDI la responsabilidad provendría por el incumplimiento de las expectativas generadas²⁴ (cuadro 19).

Cuadro 19 .- Modelos de Mandato



Establecer que el mandato no es vinculante junto con la obligación de especificar ciertas metas mínimas que el gobierno debe consumir y que, en caso de incumplimiento, acarrea responsabilidad distinta a la política conllevaría a retomar los temas substanciales que en las plataformas y campañas electorales siguen perdiéndose a la par que ayudaría a especificar en qué consiste el mandato y minimizar su inobservancia.

²⁴ Independientemente del diverso establecimiento de sanciones (que puede ser la revocación del mandato utilizando las elecciones intermedias como medida de control, sanciones pecuniarias al partido, etc) el punto que ahora me interesa subrayar es que el hecho de que el mandato no sea vinculante no implica la inexistencia de responsabilidad –distinta a la política- de los gobernantes ante el incumplimiento del mandato.

FUENTES DE INFORMACIÓN

ENTREVISTAS

- 1.- Dr. Manuel Mora y Araujo. (26 de marzo 2006) Dir. Ejecutivo de Ipsos – Mora y Araujo.
- 2.- Marcos Novaro (10 de mayo 2006). UBA y FLACSO-Argentina. Sociólogo
- 3.- Daniel Campione (15 de mayo 2006). Centro Cultural de la Cooperación. Historiador
- 4.- Orlando Ferreres. (21 de junio 2006) Secretario de Política Económica Jul-dic 1989.
- 5.- Amalia Martínez. (22 de mayo 2006). Asesora de la Secretaría de Programación Económica y Subsecretaría de Bancos y Seguros, 1991-1996

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Alianza. (1999). *El gran cambio. Plataforma de la Alianza para las elecciones presidenciales de 1999*. Buenos Aires: Instituto programático de la Alianza. 44 p.
2. Arnold, Douglas. (primera edición en inglés 1993). (2002). “¿Pueden unos ciudadanos poco atentos a la política controlar a su representantes electos?” en revista *Zona Abierta*. Núm. 100/101. p. 73-98.
3. Balsa, Juan Javier. (2001). “El Estado democrático y la gobernabilidad. Sus efectos en la sociedad y en la economía.” en Noemí M. Girbal-Blacha. *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. p. 103-247.
4. Braun, María y Edgardo Catterberg. (1989). “Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989: la ruta a la normalidad.” en revista *Desarrollo Económico*. Vol. 29. No. 115. Octubre-diciembre. Buenos Aires. p. 361-374.
5. Carballo de Cilley, Marita. (1987). *¿Qué pensamos los argentinos? Los valores de los argentinos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: ediciones El Cronista Comercial. 203 p.
6. Catterberg, Edgardo. (1989). *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Buenos Aires: Planeta. 159 p.
7. Downs, Anthony. (primera edición en inglés 1957). (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Editorial Aguilar. 339 p.
8. Fearon, James (primera edición en inglés 1999). (2002). “Control electoral y control de las políticas: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno.” en revista *Zona Abierta*. Núm. 100/101. Madrid. p. 137-188.
9. Fraga, Rosendo. (1989). *Claves de la campaña electoral 1989*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. 159 p.
10. Lechner, Norbert. (1996). “Las transformaciones de la política.” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 58. No. 1. p. 3 – 16.
11. Manzano, Dulce. (2002). “Introducción: ¿son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?” en revista *Zona abierta*. 100/101. Madrid. p. 1-18.

12. Maravall, José María. (1999). "Accountability and manipulation." en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA: Cambridge university press. p. 154-196.
13. Mora y Araujo, Manuel. (1991). *Ensayo y error. La nueva clase política que exige el ciudadano argentino*. Argentina: Planeta. 190 p.
14. Mora y Araujo, Manuel. (1993). "Las demandas sociales y la legitimidad de la política de ajuste." en Felipe A. M. de la Balze. (comp.) *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*. Buenos Aires: EUDEBA. p. 301-334.
15. Mora y Araujo, Manuel y Paula Montoya. (1999). "La agenda pública argentina." en revista *Contribuciones*. Año XVI. No. 2. Argentina. p. 69 – 83.
16. Mora y Araujo, Manuel. (2002). *La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual*. Chile: Cepal. Serie Políticas Sociales. No. 59 43 p.
17. Mora y Araujo, Manuel. (2003). *La Argentina: una víctima de si misma: débil gobernabilidad y bajo consenso social*. Argentina: La crujía / Instituto Torcuato Di Tella / PNUD. 59 p.
18. Palermo, Vicente. (1999). "¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas." en *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Argentina: Grupo Editorial Norma. P. 159 – 270.
19. Partido Justicialista. (1989). *Plataforma electoral 1989*. Buenos Aires: Oficinas federales del Partido Justicialista.
20. Partido Justicialista. (1999). *Para una Argentina mejor. Plataforma electoral 1999*. Buenos Aires: Oficinas federales del Partido Justicialista.
21. Przeworski, Adam. Bernard Manin y Susan Stokes. (primera edición en inglés 1999) (2002). "Elecciones y representación." en revista *Zona abierta*. Núm. 100/101. Madrid. p. 19-49
22. Przeworski, Adam. Bernard Manin y Susan Stokes. (1999a). "Introduction." en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA: Cambridge university press. p. 1-26.
23. Quevedo, Alberto. (1999). "Política, medios y cultura en la Argentina de fin de siglo." En Daniel Filmus (comp.) *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina / EUDEBA. p. 201-224.
24. Sartori, Giovanni. (primera edición en inglés 1987). (1988). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial. p. 116-166.
25. Schumpeter, Joseph. (primera edición en inglés 1950). (1983). *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo 1. Barcelona: Ediciones Orbis. 512 p.
26. Stokes, Susan. (primera edición en inglés 1999). (2002). "Partidos políticos y democracia." en revista *Zona Abierta*. Núm. 100/101. Madrid. p. 99-136.

27. Stokes, Susan. (2001). *Mandates and democracy. Neoliberalism by surprise in latin america*. EUA: Cambridge University Prees. 220 p.
28. Unión Cívica Radical. (primera edición 1989). (1990). “Plataforma electoral de la UCR, 1989.” En Osvaldo Álvarez. *Las razones de la libertad. Las plataformas de la UCR (1937-1989)*. Buenos Aires: Lugar Editorial. p. 249-309.