

La crisis de la Unión Europea como crisis de la democracia*



The crisis of the European Union as crisis of democracy

Ludolfo Paramio**

SUMARIO

1. ¿Qué es una crisis democrática? / 2. Democracia plebiscitaria y crisis de representación en América Latina / 3. La globalización y la democracia / 4. La crisis de la Unión Europea

RESUMEN

A partir de la recuperación de las teorías recientes de la democracia (democracias delegativas, calidad de la democracia, transición y consolidación democrática, democracia plebiscitaria) el texto plantea los riesgos actuales para los sistemas democráticos y las posibilidades de una crisis de representación. Analiza la situación de algunos sistemas democráticos en América Latina, planteando que los problemas de representación no son exclusivos de esta zona del planeta, sino que la globalización ha generado nuevos problemas que dificultan la capacidad de los gobiernos nacionales para satisfacer los intereses de sus ciudadanos. De ahí se analiza la situación de la Unión Europea, con sus propias peculiaridades y sus consiguientes riesgos para la estabilidad democrática.

PALABRAS CLAVE: crisis de representación, Unión Europea, democracia, globalización, gobierno.

ABSTRACT

From the recovery of the recent theories of democracy (delegated democracies, quality of democracy, transition and democratic consolidation, plebiscitary democracy) the text raises the current risks to democratic systems and the possibilities of a crisis of representation. It analyses the situation of some democratic systems in Latin America, considering that the problems of representation are not exclusive to this area of the planet, but that globalization has generated new problems that hinder the ability of national Governments to meet the interests of its citizens. Hence analyses the situation of the European Union, with its own peculiarities and their consequent risks to democratic stability.

KEYWORDS: representation crisis, European Union, democracy, globalization, government.

* Recibido: 26 de abril de 2013. Aceptado: 14 de noviembre 2013 / ** Doctor en Ciencias Físicas, profesor del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Miembro vitalicio de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas desde 2013.

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 73-89.

1. ¿Qué es una crisis de la democracia?

En años recientes se ha ido haciendo excepcional el temor a rupturas de la democracia bajo la acción de actores organizados que considerarían ventajosa una estrategia distinta a la marcada por las reglas democráticas de gobierno. La razón es, evidentemente, la sucesión de oleadas de transición a la democracia desde los años setenta: primero en el sur de Europa, luego en el Cono Sur y en la mayor parte de América Latina, después en Rusia y los países del Este tras el colapso de la Unión Soviética y, por último, con la incompleta y conflictiva *primavera árabe* que en los últimos años ha puesto en jaque a regímenes autoritarios largamente asentados (Espina 2012).

Sin embargo, paralelamente a la extensión de este optimismo democrático, es evidente que algunas transiciones pueden quedar atrapadas por los conflictos internos sin conseguir evolucionar gradualmente hacia democracias estables, que algunos países con regímenes de democracia electoral están altamente polarizados y sufren una cierta erosión de sus instituciones y, sobre todo, que incluso en países donde hay consenso sobre la idea de que la democracia es la mejor forma de gobierno, existe una fuerte desafección democrática, entendiéndose por tal una pésima valoración de las instituciones democráticas, desde el poder legislativo hasta los partidos políticos.

Tras una fase en que buena parte de la ciencia política se dedicó al estudio de las transiciones, se pasó al estudio de las llamadas consolidaciones democráticas, es decir, de la existencia o creación de los marcos institucionales que permitían afirmar que una nueva democracia había llegado a consolidarse. Este estudio nació marcado por un posible pecado original: tomar como modelos a los regímenes democráticos de los países desarrollados para ver en qué medida se daban sus mismos rasgos en las nuevas democracias. Por otro lado, junto con esa pretensión de encontrar e importar modelos ideales se daba una hipótesis quizá un poco exagerada, la de que dados unos rasgos institucionales precisos se podía considerar que un régimen democrático estaba consolidado, lo que casi equivalía a afirmar que la democracia era ya irreversible.

Desde un punto de vista más escéptico, Guillermo O'Donnell (1996a: 305-330, 1996b: 129-139) llegó a afirmar que no cabía en rigor hablar de democracias consolidadas, sino tan sólo de democracias que duran. Por ello, tras el reconocimiento de que muchas democracias demuestran a la vez una capacidad para mantenerse que no se compadece con sus

virtudes institucionales, ni con lo que podríamos llamar modelos ideales de democracia, ha surgido una creciente preocupación por la calidad de las democracias realmente existentes y un gran número de estudios al respecto.

El argumento que se pretende desarrollar aquí es que, si bien la calidad de las instituciones democráticas es una cuestión de considerable importancia, no da cuenta del fenómeno de la desafección democrática, que estaría más relacionado con la ruptura del vínculo de representación entre los ciudadanos y los electos. Esta ruptura sería consecuencia de una reiterada incapacidad de los gobiernos —y de los partidos que los forman— para satisfacer las demandas de los electores, para traducir en acciones de gobierno, y en resultados, las preferencias de los electores.

2. Democracia plebiscitaria y crisis de representación en América Latina

En su momento, O'Donnell (1997: 287-304; 1994: 55-69; 1992: 5-20) apuntó el riesgo de que las democracias en situaciones de crisis social derivaran en lo que él llamó 'democracias delegativas', es decir, democracias plebiscitarias en las que los ciudadanos se limitan a elegir un gobernante y le dan carta blanca con tal de que supere la crisis o logre restablecer un sentimiento de orden. Tales regímenes serían indudablemente democracias electorales, pero la desaparición de los mecanismos horizontales de control del gobierno, con el sometimiento del poder judicial y la pérdida de relevancia del legislativo, los alejarían del modelo de democracia liberal representativa (Zakaria, 1997: 22-43).¹

La consecuencias posibles de la deriva plebiscitaria se han documentado sobradamente en algunos casos extremos, como el de las presidencias de Alberto Fujimori en Perú: cleptocracia y corrupción a alto nivel, compra y sometimiento de los medios de comunicación, violaciones de los derechos humanos y sometimiento de los poderes legislativo y judicial. En estas condiciones parece necesario admitir que el problema no es que el régimen político tenga notables diferencias respecto a los existentes en las democracias tradicionales de Europa y Estados Unidos, sino que existen graves distorsiones que sólo permiten hablar de semidemocracias —en el mejor de los casos— o de regímenes autoritarios que mantienen los mecanismos electorales para legitimarse ante la opinión pública.

¹ F. Zakaria tuvo un notable impacto en los medios con su descripción del auge de democracias no liberales como un fenómeno creciente.

El problema, especialmente en América Latina, es que desde finales del siglo pasado han reaparecido regímenes a los que suele denominar populistas, que manifiestamente son democracias plebiscitarias, en el sentido de que erosionan los mecanismos horizontales de control del ejecutivo aunque mantengan los mecanismos verticales, es decir, los procesos electorales para la designación de gobernantes y representantes. Puede ser conveniente, antes de hacer hincapié en las consecuencias negativas para la convivencia democrática del establecimiento y mantenimiento de estos regímenes, analizar las condiciones políticas y sociales que podrían explicar su ascenso.

El origen del populismo es una crisis del sistema político, que se caracteriza por la fragilidad del sistema de partidos, la pérdida de legitimidad de los partidos existentes, y el crecimiento del número de electores que entienden que ninguno de esos partidos les representan. A su vez, este sentimiento sería consecuencia de sucesivas experiencias negativas con gobiernos procedentes de dichos partidos, o apoyados por ellos en función de sus intereses particulares o en aras de la gobernabilidad.

Lo que implica este razonamiento es que, pese al extendido hincapié en la calidad del marco institucional en el que se desenvuelven las democracias, el problema central podría ser una crisis sustantiva de la democracia: su incapacidad para traducir en opciones políticas las preferencias de los electores. Esta incapacidad explicaría la pérdida de apoyos de los partidos tradicionales o simplemente preexistentes, lo cual a su vez llevaría a una creciente fragilidad del sistema de partidos y abriría el paso a candidatos extrasistémicos.

En el caso de América Latina —crecientemente generalizable a otras regiones— el origen de la crisis de representación podría estar en las reformas estructurales de finales de los años ochenta y la primera mitad de los noventa. No se trata de discutir la pertinencia de tales reformas, especialmente en los países más golpeados por la crisis de la deuda de los años ochenta, sino de subrayar sus consecuencias políticas. La más evidente es que las reformas, al achicar el Estado y limitar su intervención en la economía, redujeron de forma sustancial la capacidad de los gobiernos para compensar a los perdedores ante crisis económicas de origen externo (véase Rodrik, 2001: 7-31). A partir del impacto de la crisis asiática de 1997, esta limitación de los gobiernos se tradujo en una fuerte pérdida de credibilidad y apoyo, perceptible desde 1998 en la serie de encuestas del Latinobarómetro.

Ahora bien, en la segunda mitad de los años noventa la nueva concepción del papel del Estado y las ideas del Consenso de Washington habían

sido interiorizadas por la mayor parte de los partidos latinoamericanos, por necesidad o por convicción (Paramio, 1999: 5-74). Esto significaba, en primer lugar, que ante la frustración de los ciudadanos por la falta de una respuesta eficaz de los gobiernos durante el período 1998-2002, los electores no contaban con alternativas políticas. Con alguna destacada excepción, como la del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, los principales partidos de la región no habían mantenido su oposición al neoliberalismo, y por tanto no podían capitalizar el malestar de los ciudadanos que se sentían abandonados por el Estado.

Pero, en segundo lugar, la interiorización del nuevo modelo suponía un cambio en las identidades de los partidos: hasta la década anterior, y más allá de su definición en el plano de las ideas, todos los partidos habían basado su relación con los electores en los recursos del Estado para ofrecer empleo público u otras formas de compensación económica a sus seguidores, especialmente ante situaciones de crisis. Y el intervencionismo del Estado, incluyendo la política monetaria y las inversiones públicas, había visto muy limitado su alcance tras las reformas estructurales. Eso significaba que ahora los electores no sabían lo que podían esperar de los partidos si estos llegaban al gobierno, independientemente de sus promesas.²

Un buen ejemplo lo ofrece el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Más allá de su partido (Acción Democrática, AD), los electores esperaban personalmente de Andrés Pérez una política de expansión de la economía y del consumo. Pero en enero de 1988, urgido por el deterioro de las finanzas públicas, y sin haber preparado a la opinión pública ni contar con el respaldo del conjunto de su partido, el de nuevo presidente lanzó un drástico programa de ajuste que no sólo estaba en contradicción con su primer gobierno (1974-1979), sino que resultó inasumible para las rentas más bajas, especialmente para los habitantes de la periferia de Caracas. El resultado fue un estallido social (el *caracazo*, entre febrero y marzo de 1989) reprimido de forma sangrienta por el ejército.

El argumento es que esto erosionó severamente la identidad política de su partido, y no sólo la del presidente. De hecho, probablemente el apoyo de sectores de AD al posterior juicio político y destitución de Carlos Andrés Pérez no sólo no recuperó la credibilidad del partido, sino

² Véase Susan Stokes (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press. Por disponer de nueva información o por las presiones de un entorno más rígido de lo esperado, los gobiernos podían llevar a cabo políticas muy distintas de las prometidas y para las que habían recibido un mandato popular.

que probablemente la deterioró aún más por la imagen de división que ofreció. En teoría, en un sistema bipartidista con tradición de solidez, como el venezolano, eso debería haber ofrecido una clara ventaja al otro gran partido, el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei). Sin embargo, Rafael Caldera, su figura emblemática, que había sido presidente entre 1969 y 1974, decidió presentarse a las elecciones de 1993 fuera de Copei, apoyado por una coalición *ad hoc*, y con la promesa de dar la vuelta a la política neoliberal del gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Caldera ganó las elecciones, pero la aguda crisis bancaria que estalló durante el primer año de su mandato no sólo le obligó a recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI), en contra sus promesas electorales, sino también a introducir su propio programa de austeridad, la Agenda Venezuela. El resultado fue que el balance de su gobierno no sólo fue muy negativo para la opinión pública, sino que también afectó la credibilidad de Copei —pese a que Caldera no hubiera competido bajo esas siglas— por la asociación en el imaginario popular del presidente con el partido. De esa forma, los dos grandes puntales del bipartidismo venezolano se vinieron abajo sucesivamente entre 1988 y 1998. Este último año ganó las elecciones de forma abrumadora Hugo Chávez, que tras haber fracasado en un intento de golpe de Estado en 1992 había sido indultado por el gobierno de Caldera.

Que un sistema bipartidista asentado sufriera una crisis tan aguda como para dar entrada a un *outsider* puede parecer sorprendente, pero es una manifestación de comportamiento político guiado por la frustración. El comportamiento frustrado se caracteriza por la reducción del riesgo y por la agresividad. Al no poder confiar en el cumplimiento de las promesas de los dos grandes partidos los electores optaron por castigarles votando a un candidato como Chávez, claramente antisistema. Eckstein (1991: 74-93), citando a Maier (1949) y mencionando estudios de laboratorio con animales,³ argumentaba que cuando se pierde la relación causa-efecto en un experimento, es decir, cuando no se sabe cuál será el resultado (premio o castigo) de una acción determinada, lo esperable es el retraimiento de los actores: que se nieguen a pulsar las palancas que se les ofrecen (que se nieguen a votar las opciones electorales causantes de su frustración). Esta actitud de retraimiento se define como racionalidad analgésica o ataráctica.

³ Aunque Eckstein sugería la posibilidad de replicarlos fácilmente con estudiantes de posgrado.

Pero junto con el retraimiento surge la agresividad si ésta tiene la posibilidad de expresarse, mordiendo al experimentador o votando a un candidato antisistema. Conviene recordar que una gran parte de la clase media venezolana votó por Chávez en 1997 (Hidalgo, 2010: 265-301), pese a que era muy evidente que las promesas del candidato no sólo implicaban barrer a la 'partidocracia', sino cambios sociales potencialmente dañinos para sus intereses. La agresividad pesó bastante más que la racionalidad analgésica. Quizá por ello es apropiada la definición de Maier del comportamiento político frustrado como conducta que no pretende alcanzar un objetivo, a diferencia de la búsqueda de un objetivo que presuponen las teorías basadas en el enfoque de la decisión racional.

La agresividad consecuencia de la frustración de los electores es probablemente la causa principal del auge de candidatos extrasistémicos. Pero el triunfo de estos requiere una crisis previa del sistema de partidos, su fragmentación y la erosión de la credibilidad de los más significativos. En distintos sentidos eso es lo que sucedía en Bolivia en 2005 y en Ecuador en 2006, cuando se produjeron los triunfos electorales de Evo Morales y de Rafael Correa, respectivamente.

La diferencia reside en que en Ecuador la inestabilidad de los gobiernos era la norma desde el desplazamiento en 1997 del presidente Abdalá Bucaram, y los posteriores de Jamil Mahuad (2000) y del golpista reconvertido Lucio Gutiérrez (2005). En cambio, el sistema boliviano de elección parlamentaria del presidente —como alternativa a una segunda vuelta electoral— había creado la ilusión de que el sistema político era estable, pese a su fragmentación, al obligar a los partidos a pactar coaliciones de gobierno, hasta que el final desastroso del segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada produjo el descrédito simultáneo de los principales partidos que habían conformado sucesivamente las coaliciones de gobierno.

Pero más allá de ejemplos extremos como el de Carlos Andrés Pérez, elegido con unas expectativas de expansión que se vieron inmediatamente frustradas por el plan de ajuste que condujo al *caracazo*, la regla general es que los partidos se desdibujaron a ojos de los electores tras sus 'cambios de identidad' para interiorizar los principios del nuevo modelo económico en la primera mitad de los años noventa. Y así, cuando con la crisis asiática se vino abajo el espejismo de una prosperidad estable y duradera, los principales partidos de la región perdieron credibilidad como alternativas, con la excepción ya señalada del PT en Brasil, del Frente Amplio uruguayo y del Partido de la Revolución Democrática

(PRD) mexicano. Chile debe considerarse también una excepción ya que, desde la misma transición democrática, los partidos de la Concertación habían aceptado la continuidad del modelo económico y esto fue aceptado por sus electores como un precio a pagar por el restablecimiento de la democracia.

Si este razonamiento es correcto, no tiene demasiado sentido buscar las causas de la crisis de representación que ha abierto el paso a presidentes plebiscitarios y populistas (Paramio, 2006a: 49-65; 2006b: 62-74) en los problemas de la calidad de la democracia —excepto la baja consolidación y el deterioro del sistema de partidos—, sino que dichas causas deben buscarse en los problemas de lo que podemos llamar la *representación sustantiva*, es decir, la capacidad de los gobiernos para traducir las preferencias de los electores en políticas efectivas. Serían las limitaciones de los gobiernos para responder a las demandas de los electores durante la crisis de 1998-2002 las que explicaría la crisis política de representación que, en los casos de sistemas de partidos fragmentados y poco institucionalizados, habría permitido el auge de gobernantes plebiscitarios.

Conviene subrayar, sin embargo, que hay otros fenómenos que contribuyen a la aparición de liderazgos plebiscitarios. El más significativo es el cambio que han introducido los medios de comunicación visual en la relación entre los ciudadanos y la política. Tradicionalmente los partidos políticos eran el principal canal de transmisión de información política a los ciudadanos y, en primer lugar, a sus seguidores. Como es evidente, esto ya no es así. Lo normal es que el militante que acude a una reunión partidaria posea ya una extensa información procedente de los medios. Es más, la difusión de las redes sociales y de los aparatos individuales de comunicación por Internet hacen frecuente que la discusión partidaria, supuestamente interna, se retransmita en directo a un público más amplio, dentro del partido y fuera de él.

Por otro lado, los medios crean una proximidad ilusoria entre los políticos y la ciudadanía, inexistente en tiempos en que la información dependía casi exclusivamente de la prensa escrita. Vemos a los dirigentes desde nuestra propia casa, sin necesidad de desplazarnos, conocemos con frecuencia su entorno familiar, y recibimos un frecuente bombardeo de sus opiniones y de la imagen que ofrecen mientras las transmiten. Eso puede permitir una identificación o un rechazo, justificados o no (Popkin, 1991),⁴ hacia las personalidades políticas, y en todo caso conduce a que

⁴ S. L. Popkin señaló cómo información aparentemente anecdótica o trivial puede ofrecer a los electores

los ciudadanos se sientan mucho más capacitados para valorar a las personalidades concretas que a los partidos a los que pertenecen, es decir, lleva a una personalización de la política.

Además, el debate a través de los medios exige frases breves y contundentes, de forma muy alejada de la retórica tradicional del discurso político. Esto excluye largas exposiciones programáticas o argumentaciones prolijas. Algunos autores consideran que esto trivializa el debate político y hace imposible a los ciudadanos valorar racionalmente las propuestas de los líderes y candidatos (véase Sartori, 1998; 1989: 185-197).⁵ No es evidente que sea así, pero ciertamente singulariza mucho a los políticos capaces de sintetizar sus propuestas y de discutir con rapidez y claridad, lo que a la vez que se convierte en una forma de selección del liderazgo contribuye igualmente a la personalización de la política.⁶

Todo esto se ha producido además en un contexto social y cultural en el que la familia ha dejado de ser el principal mecanismo de socialización política, lo que probablemente ha significado que la identificación con los partidos es mucho más aleatoria y lábil de lo que puede haberlo sido hasta los años posteriores a la segunda guerra mundial.⁷ La estabilidad del voto partidario se podía atribuir a la socialización política a través de la familia, mientras que ahora no sólo hay que contar con una mayor autonomía individual en la formación de las preferencias políticas, sino también con una diversidad de contextos sociales —desde la educación al trabajo y el grupo de pares— mucho más variados e influyentes según los momentos.

Todo este conjunto de factores, en la medida en que debilitan la identidad política de los partidos y favorecen la personalización de las opciones electorales, crea condiciones favorables a la aparición de formas plebiscitarias de democracia, que pueden constituir un grave problema no ya para la calidad de la democracia, sino para su viabilidad como mecanismo de resolución de conflictos y ordenación de la vida social.

atajos informativos sobre la sinceridad, la preparación y el carácter de los candidatos. Es memorable la historia del presidente Ford, que en una cena destinada a mostrar su cercanía a la comunidad hispana de San Antonio se intentó comer un tamal sin antes desenvolverlo de la hoja de maíz, y lo hizo delante de las cámaras de televisión.

⁵ Otro planteamiento menos apocalíptico en L. Paramio (2000), "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: 19-34 [*Desarrollo Económico* (2002), 42 (167): 455-468].

⁶ También ha contribuido a la aparición de un floreciente sector de asesores en comunicación política, con resultados bastante discutibles.

⁷ Véase el planteamiento clásico en P. E. Converse (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies* 2: 139-171.

3. La globalización y la democracia

Existe una idea implícita en muchos análisis de los riesgos para la democracia de que los males que aquejan a las democracias latinoamericanas, vinculados como es lógico a sus propias historias y sus características socioeconómicas, no tienen paralelismo en otras regiones. A esto se debe responder señalando algunos notables casos de otras regiones que muestran que no existen modelos de democracia que estén a salvo de las crisis de representación.

Un ejemplo obvio es el italiano: la operación Manos Limpias (en 1992) contra la corrupción de los partidos abrió la puerta al liderazgo plebiscitario de Silvio Berlusconi. La agresividad de los electores con los partidos se tradujo en el apoyo a un candidato extrasistema, que logró además aglutinar el voto conservador con un discurso anticomunista, en un momento en que precisamente el antiguo Partido Comunista Italiano (PCI) había emprendido una difícil travesía del desierto para convertirse en un partido como los otros. Los intentos de Berlusconi, en sus tres períodos de gobierno (1994-1995; 2001-2006 y 2008-2011), para domesticar al poder judicial, y sus ataques a los fiscales ‘comunistas’ que le acusaban de actuaciones financieras irregulares primero, y después de inducción a la prostitución de menores por sus fiestas privadas, no llegaron a tener éxito, pero el diseño de su estrategia era claramente blindar al ejecutivo frente al control judicial, y en tal sentido se puede decir que aspiraba a consolidar un poder plebiscitario.

Aunque el caso de Berlusconi pueda considerarse excepcional, por el contexto de crisis del sistema de partidos en que se produjo su ascenso, en muchas democracias que podríamos definir como consolidadas se ha producido la irrupción de fuerzas extrasistema, que buscaban el voto de quienes no se sentían representados en el sistema político. En Europa, por evidentes razones históricas, ha provocado especial preocupación el auge de partidos xenófobos y de perfil nacionalista más o menos de extrema derecha, desde el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen en Francia a Amanecer Dorado en Grecia. Aunque no se puede ignorar el peligro de una deriva autoritaria y fascista de estas fuerzas, conviene centrar el análisis en el hecho de que constituyen síntomas de un malestar, de una crisis de identificación entre los electores y los partidos políticos más establecidos.

Se puede pensar que tanto en América Latina como en Europa y en Estados Unidos, una de las principales causas del malestar democrático

podría ser la extendida percepción de que los gobiernos abandonan los intereses de los ciudadanos al apostar por la globalización. La competencia comercial de otros países y la inmigración de mano de obra barata son vistas como amenazas al propio modo de vida y a los puestos de trabajo de los nacionales, lo que, por una parte, fomenta la xenofobia pero, por otra parte, lleva al deseo de castigar a unos gobiernos de los que no se obtiene respuesta satisfactoria frente a esas amenazas.

En Estados Unidos el malestar ante la invasión comercial japonesa en los años ochenta se tradujo en el ascenso de Ross Perot, cuya candidatura, por cierto, posibilitó el triunfo de Clinton en 1992, y en 1994 el malestar sindical ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) provocó un fuerte retroceso electoral de los demócratas. Es decir, que la falta de respuesta o las decisiones de los gobiernos pueden causar crisis parciales de representación, al dejar sin opción electoral clara a sectores significativos del electorado, incluso si el sistema de partidos es capaz de superarlas.

Una aproximación general es la que ha planteado Rodrik (2011), quien argumenta que en el proceso de globalización no es posible satisfacer los intereses nacionales y mantener la gobernanza democrática. Es lo que él denomina un trilema: los intereses nacionales en el marco de la globalización chocan con las preferencias de la mayoría. Esta afirmación, tomada literalmente, suena un tanto apocalíptica, pero se puede formular diciendo que las restricciones de política económica a las que se enfrentan los gobiernos insertos en el proceso de globalización pueden provocar crisis de representación, ya que las opciones que los gobiernos ven como posibles no se corresponden con las demandas mayoritarias, o al menos chocan con las preferencias de sectores significativos del electorado.

La conclusión de Rodrik es que para no poner en peligro la gobernanza democrática es necesario mantener el proceso de globalización dentro de unos límites que permitan a los gobiernos nacionales la suficiente autonomía para responder a las preferencias de sus ciudadanos. La otra alternativa sería la creación de una gobernanza (democrática) global que permitiera representar los intereses de los electores y sus preferencias dentro del propio proceso de globalización. Esta segunda alternativa parece muy alejada en el tiempo y es de consecución improbable, como revelan los no muy afortunados intentos de crear instituciones supranacionales hasta el día de hoy.

Pero además, el problema de esta segunda alternativa reside en lo que podríamos denominar sus costes de transacción, los costes que

implica el paso de instituciones nacionales de gobierno a instituciones supranacionales. Esto se puede ilustrar con la actual crisis de la UE, tanto en el plano económico como en el de las instituciones políticas, especialmente los partidos y mecanismos de representación, que a menudo aparecen irrelevantes frente a la toma de decisiones en órganos no electos ni responsables frente a la opinión pública del conjunto de la UE, y que hacen sentir a los electores que se encuentran en una ‘democracia intervenida’ Fernández-Albertos (2012).

4. La crisis de la Unión Europea

El punto de partida de la crisis de la Unión Europea (UE) es que ésta no ha llegado a constituir una verdadera democracia supranacional, en parte porque es una realidad en proceso de construcción, en la que se decidió no definir a priori el punto de llegada sino construir por consenso y paso a paso un marco institucional que fuera creando las bases de una creciente integración. Pero, por otro lado, existen algunos países dentro de la UE fuertemente reticentes a nuevas cesiones de soberanía. En este sentido se piensa siempre en el Reino Unido y la tentación continua para los conservadores de cultivar la eurofobia en busca de ampliar su voto y protegerlo frente a partidos como el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés). Pero conviene recordar que el tribunal constitucional alemán de Karlsruhe fiscaliza también celosamente cualquier cambio que pudiera interpretarse como una pérdida de soberanía del Bundestag (Parlamento Federal alemán).

El siguiente punto a considerar es que la crisis del euro se ha producido en un momento particularmente desdichado. La eurozona no cuenta con un Tesoro propio y el Banco Central Europeo (BCE) está atado por sus estatutos para garantizar exclusivamente la estabilidad de precios —a diferencia de la Reserva Federal— y los Tratados le impiden avalar la deuda de los países miembros, o hacerles transferencias frente a situaciones de emergencia, a diferencia de lo que sucedería si la UE tuviera una estructura federal. El Parlamento Europeo no posee poderes reales frente a la Comisión y, sobre todo frente al Consejo (intergubernamental). De forma que el verdadero poder económico frente a la crisis de la eurozona lo tiene el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (Ecofin), el consejo de ministros nacionales de economía y, en particular, el Eurogrupo, formado por los ministros de la eurozona.

El tercer punto es el peso de Alemania dentro de la UE, que condiciona la toma de decisiones para frenar la crisis de la eurozona. La posición alemana de optar por políticas de recorte acelerado de los déficits públicos de los países afectados por la crisis de la deuda no ha dejado a estos más alternativa que aceptar la bancarrota (y abandonar el euro) o introducir drásticas políticas de ajuste fiscal para obtener el respaldo europeo si no pueden financiarse en los mercados.⁸ Una vez que la rentabilidad exigida a la deuda de estos países supera un cierto margen, es necesario recurrir a la ayuda europea a cambio de unos programas de austeridad que acentúan la recesión o la hacen reaparecer tras la relativa mejoría de los años 2009-2010.

La experiencia histórica parece demostrar que la deseada consolidación fiscal no puede obtenerse a corto plazo sin causar grave daño a la economía y a la sociedad, y que es más sensato mantener políticas de estímulo a la vez que fijarse metas de reducción del déficit para la fase de salida de la crisis, cuando ya se esté reduciendo el gasto anticíclico fruto del desempleo y se estén recuperando los ingresos fiscales. Pero para ello hace falta que el banco emisor, que en este caso sería el BCE, respalde la deuda soberana, evitando que ésta se vea sometida a presiones especulativas justificadas por el riesgo de impago. Ahora bien, los tratados de la UE impiden que el BCE cumpla este papel. Pero, además, los mecanismos sugeridos para financiar la recuperación —como los eurobonos— o para intervenir en los mercados evitando la especulación contra las deudas nacionales, han encontrado obstáculos casi insalvables en los mecanismos de toma de decisiones de la UE, por la oposición alemana (capitaneada por el Bundesbank) y de un pequeño grupo de países que comparten su apuesta por la austeridad a cualquier precio (véase Paramio, 2012: 8-20).

El problema no son las razones de esta posición, sino sus consecuencias políticas. Como es completamente previsible, para los partidos de izquierda asumir como propias las políticas de austeridad supone casi un suicidio electoral, y causa una grave erosión de su identidad partidaria. Pero las consecuencias sociales y económicas de los recortes, en particular la recesión, el incremento de la presión fiscal y el recorte paralelo de las prestaciones y derechos sociales, pasan también una onerosa factura

⁸ Curiosamente, la opción alemana (y de la Comisión Europea) a favor de los recortes acelerados se apoyaba en trabajos académicos que se han revelado falsos y mal contruidos. El mejor ejemplo es el documento de trabajo de Kenneth Rogoff y Carmen Reinhart (2010), "Growth in a time of debt", Cambridge, Mass.: NBER.

a los partidos conservadores, más grave en la medida en que se hayan presentado antes de llegar al gobierno como capaces de evitar ese precio para salir de la crisis.

El resultado de ese desgaste electoral es perceptible en las encuestas de opinión y después en los resultados electorales. En el caso de Grecia, donde arrancó en 2010 la crisis de la deuda soberana, en las elecciones de 2012 los dos grandes partidos —el conservador Nueva Democracia y el socialdemócrata Pasok— sólo sumaron el 32% del voto, frente al 78% que habían obtenido conjuntamente en las elecciones de 2009. En medio de la negociación sobre los plazos de entrega del rescate europeo de la economía griega, la principal preocupación de los observadores giró en torno a las dificultades para formar gobierno y los problemas de incertidumbre que venían a complicar el acuerdo sobre el rescate. Pero es muy evidente que se estaba abriendo otro problema potencialmente de larga duración: la inestabilidad del sistema partidario griego.

A menudo se da por descontado que los problemas de los sistemas de partidos en América Latina son fruto de su baja o defectuosa institucionalización. Sin embargo, como muestra el caso venezolano, un sistema bipartidista sólidamente asentado puede fragilizarse tras dos períodos de gobierno sucesivos, asociados a los dos partidos, que arrojan resultados muy decepcionantes y desencadenan una dinámica de frustración y agresión entre los electores. Un proceso similar podría haberse producido en Grecia entre las elecciones de 2009 y 2012, y es razonable pensar que la frustración de los electores no es consecuencia tanto de los posibles errores de los gobernantes como del sentimiento de que la representación de las preferencias de los electores ha dejado de funcionar, y que sólo cuentan la decisiones de órganos de la UE ajenos a la voluntad mayoritaria griega.

Ahora bien, aunque la frustración pueda originarse en el sentimiento que la democracia está intervenida, la frustración se focaliza en los partidos mayoritarios. En el caso español las encuestas predicen una caída de la participación del 20% en las siguientes elecciones legislativas, y una reducción del voto a los dos grandes partidos, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que sumarían un 47,4%, 26 puntos menos que en las elecciones de 2012.⁹ Entre las demandas destacadas del movimiento de indignados (15M) figura la reforma de la ley electoral para introducir listas abiertas y mejorar la representación

⁹ Encuesta de Metroscopia, *El País*, 3 de febrero de 2013.

de los pequeños partidos, viejos o nuevos. No es nada evidente que estas propuestas mejoraran la eficiencia del sistema político, ni la calidad de la representación democrática —especialmente las listas abiertas (Santamaría, 1996: 231-263)—, pero es evidente en cambio que reflejan una fuerte desconfianza y agresividad hacia los partidos mayoritarios.

Las políticas de austeridad y sus consecuencias chocan frontalmente con las preferencias mayoritarias de los ciudadanos en países como Grecia, Portugal y España. Pero simultáneamente los partidos mayoritarios en estos países han asumido la necesidad de tales políticas, sin que los matices en sus posturas merezcan la credibilidad y el apoyo de gran parte de sus propios votantes. La consecuencia lógica es la erosión de la identidad de estos partidos, y la entrada en un proceso de crisis de representación.

Si bien la crisis de un sistema de partidos puede conducir a un resultado virtuoso, un realineamiento nuevo en torno a los partidos tradicionales o a otros emergentes, también puede provocar, en un contexto de desidentificación partidaria y personalización partidaria, una volatilidad del voto que conduzca a una sucesión de candidatos plebiscitarios y/o populistas. Esto puede significar dificultades para que se formen gobiernos con el respaldo y la voluntad necesarios para hacer frente a situaciones económicas difíciles, como es el caso actual de la UE para los países del sur de Europa.

En este contexto existe un serio riesgo de deterioro de las instituciones democráticas que, afectadas por una pérdida de credibilidad a causa de la ausencia de democracia sustantiva, de correspondencia entre la acción de gobierno y las preferencias mayoritarias de los electores, pueden ser incapaces de evitar el ascenso de liderazgos plebiscitarios, y ser después atacadas desde el Poder ejecutivo para eliminar su capacidad de control sobre los gobernantes. Otro tanto puede suceder con la libertad de prensa o cualquier otro rasgo de la vida democrática que pueda ser visto como un obstáculo por el gobernante plebiscitario.

El riesgo no es tanto la formación de gobiernos autoritarios, con mayores o menores afinidades con los autoritarismos del pasado, como la polarización y la crispación que la democracia plebiscitaria introduce inevitablemente, para mantener su propia legitimidad frente a otras fuerzas políticas y cualquier forma de oposición, vieja o nueva. En este sentido las crisis de representación no sólo suponen un riesgo para la democracia y sus instituciones, sino que sobre todo suponen una amenaza para una convivencia social democrática, pluralista, tolerante y pacífica.

Referencias

- Converse, P.E. (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies* 2: pp. 139-171.
- Eckstein, H. (1991), "Rationality and frustration in political behavior", en K. R. Monroe, (comp.), *The economic approach to politics: a critical reassessment of rational action*, Nueva York: Harper Collins, pp. 74-93.
- Espina, A. (2012), *El año I de la revolución democrática árabe: un análisis sociológico*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fernández-Albertos, J. (2012), *La democracia intervenida*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Hidalgo, M. (2010), "Clase media y conflictos sociopolíticos en Venezuela (1998-2009): una exploración", en L. Paramio (comp.), *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, Madrid: Pablo Iglesias, pp. 265-301.
- Maier, N. (1949), *Frustration: the study of behavior without a goal*, 2ª ed., Ann Arbor: University of Michigan Press.
- O'Donnell, G. (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós, 1997, pp. 287-304 [Cuadernos del CLAEH 61: pp. 5-20; "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* (1994) 5 (1): pp. 55-69].
- O'Donnell, G. (1996a), "Otra institucionalización", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós, 1997, 305-330 [Ágora 5: 5-28, y *La Política* 2: pp. 5-28; "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy* 7 (2): pp. 34-51].
- O'Donnell, G. (1996b), "Ilusiones y errores conceptuales", *La Política* 2: pp. 129-139 ["Illusions and conceptual flaws: reply to R. Gunther et al.", *Journal of Democracy* 7 (4): pp. 160-168].
- Paramio, L. (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta* 88-89: pp. 5-74.
- Paramio, L. (2000), "Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales", *Leviatán* 81: pp. 19-34 [*Desarrollo Económico* (2002) 42 (167): pp. 455-468].
- Paramio, L. (2006a), "Crisis de gobernabilidad y populismo", en L. Paramio y M. Revilla (comps.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 49-65.
- Paramio, L. (2006b), "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad* 205: pp. 62-74.
- Paramio, L. (2012), "En el Maelström: la crisis de Europa", *Configuraciones* (México), 32: pp. 8-20.
- Popkin, S. L. (1991), *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2010), "Growth in a time of debt", Cambridge, Mass.: NBER.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73: pp. 7-31.
- Rodrik, D. (2011), *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*, Nueva York: W. W. Norton.

- Santamaría, J. (1996), "El debate sobre las listas electorales", en A. J. Porras Nadas (comp.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, pp. 231-263.
- Sartori, G. (1989), "Videopolítica", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 19: pp. 185-197.
- Sartori, G. (1998), *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus [*Homo videns* (1997), Roma: Laterza].
- Stokes, S. C. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (1997), "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs* 76: pp. 22-43.