

DIFÍCIL DEMOCRACIA

Colección: *El Estado de la Democracia en América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas
Sociais) y Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique
Cardoso)

SERGIO FAUSTO

(Comp.)

DIFÍCIL DEMOCRACIA

Traducción de los artículos en portugués al español:
Mauricio Temerlin





ESPAÑA

MÉXICO

ARGENTINA



Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición argentina, 2010

© Sergio Fausto (compilador)

© Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/Instituto Fernando Henrique Cardoso

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA S.A.

Av. Independencia 1860

1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*

Diagramación: *Mari Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

PRESENTACIÓN

Sergio Fausto

La colección “El Estado de la Democracia en América Latina” busca reanudar el vínculo que se interrumpió entre el pensamiento académico acerca de la política y la sociedad, y la reflexión que hacen sobre ellas periodistas, políticos, líderes de la sociedad civil etc.

No es tarea fácil, dado que la ciencia política y la sociología, al especializarse, se refugian en una atmósfera en la que el lenguaje cifrado y el formalismo de análisis y métricas, dificultan la comprensión y el indispensable placer de la lectura por parte de los no iniciados. Amén de ello, prefirieron el estudio de objetos bien definidos, muchas veces demasiado específicos como para el público letrado más amplio.

Otro de los hilos que la colección busca retomar es el del diálogo dentro de América Latina, más intenso en los años

1960 y 1970 que en el presente. Por cierto, un diálogo abierto a lo que está más allá de las fronteras de la región, pero atento a las características que aquí adquieren ciertos desafíos y dilemas universales acerca de la constitución de las sociedades y de los sistemas políticos democráticos.

En el intento de volver a conectar los mundos de la producción académica y de la formación de la opinión pública, optamos por la forma del ensayo, que alivia al autor de seguir los cánones académicos de innúmeras citas y largas bibliografías. Ensayos cortos, agrupados en recopilaciones, acerca de temas generales y percibidos como relevantes para el debate público.

Difícil Democracia: instituciones y cultura política en América Latina trae cinco ensayos de respetados politólogos sobre los avances y las dificultades de arraigamiento de los estados republicanos y los regímenes democráticos en la región. Tres países —Argentina, Brasil y México— son examinados de cerca, sin que los demás, sin embargo, escapen de la atención de los autores.

Hace aproximadamente treinta años, América Latina comenzó a dejar atrás un largo período en el que regímenes autoritarios prevalecieron en la región. Hoy, en sentido estricto, ese título le correspondería solamente a Cuba. Durante ese tiempo, la democracia estuvo varias veces en jaque, bajo el impacto de crisis económicas y/o sociales y políticas, así como de la amenaza de la ingobernabilidad. Sin embargo, los regímenes democráticos no fueron sustituidos por regímenes autoritarios, como sucedió con los golpes militares en las décadas del 1960 y del 1970, especialmente en América del Sur.

Esta constatación aclara un aspecto esencial de la evolución política observada en la región en los últimos treinta años, pero oscurece otros aspectos no menos relevantes, y al hacerlo, nos impide ver con claridad los desafíos y dilemas no menores que aún están ante nosotros. En términos generales, ellos consisten en enraizar, en suelo latinoamericano, a las instituciones y los valores del liberalismo político y de la democracia republicana, dos vertientes de diferentes orígenes históricos, que tardaron siglos en conjugarse en su cuna de origen, Europa Occidental.

Sabemos que ese ideal normativo no ha sido plenamente alcanzado, ni aún en las mejores democracias del mundo. Pero es obvia la mayor distancia a que están de él los países latinoamericanos, como evidente es la heterogeneidad entre los propios países de la región, a la luz de ese mismo ideal normativo. En muchos, el fin de los regímenes autoritarios y la ampliación de la arena política —con la incorporación de actores sociales antes marginados— puso en movimiento dinámicas políticas, que paradójicamente alejan antes que acercan a éstos países de aquel ideal normativo.

Tan importante como la disparidad de trayectorias de los países de la región, es la divergencia conceptual acerca del significado mismo de la democracia. Ningunas de las corrientes políticas y gobiernos la rechaza —como el pensamiento profascista o fascista lo hizo en la América Latina de los años 1930— pero las acepciones y modelos prácticos empleados la califican de una manera muy diferente, cuando no antagónica. Todavía hay quienes ven a la democracia sustantiva en oposición a la democracia formal, y quienes defienden a la

democracia participativa como forma sustituta superior de la democracia representativa. Esta es todavía una batalla abierta por los corazones y las mentes en América Latina.

Los ensayos aquí reunidos abordan desde ángulos diversos, pero convergentes, la problemática presentada más arriba. Marcus Melo y Marcelo Cavarozzi ofrecen una visión general del desempeño del presidencialismo en América Latina en los últimos treinta años. Ambos discuten las relaciones entre el ejecutivo y los demás poderes en el nuevo marco democrático.

Melo parte de la observación de que no se confirmó el diagnóstico de que habría una propensión congénita del presidencialismo latinoamericano (generalización ciertamente abusiva, que él no endosaría), a la generación de crisis políticas. Estas, no siendo, supuestamente, pasibles de solución dentro de los límites de la legalidad institucional del presidencialismo, condenarían a la región a la inestabilidad y, tarde o temprano, al retroceso a formas autoritarias de gobierno. Aproximadamente, ese era el diagnóstico que informó a la defensa de la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo como sistema de gobierno, y que contó con adeptos de peso político e intelectual en países como Brasil, donde un plebiscito sobre el tema tuvo lugar a comienzos de los años 1990.

El politólogo brasileño sostiene que el factor de inestabilidad del presidencialismo latinoamericano no estaría en las características intrínsecas del régimen, sino en la inexistencia o debilidad de los adecuados mecanismos de freno y contrapesos entre los poderes. Países en los que el

poder ejecutivo, con una amplia gama de poderes formales e informales, encuentra freno y contrapeso proporcionales, en legislativos no automáticamente obedientes y poderes judiciales relativamente independientes, han demostrado en los últimos quince años, una significativa estabilidad política y eficiencia gubernamental. Es el caso de Chile y Brasil, acota Melo, quien también señala, de paso, el papel desempeñado por el ministerio público y la prensa en el funcionamiento del engranaje político de frenos y contrapesos. Los casos más agudos de inestabilidad —y finalmente de colapso del sistema político-partidario vigente hasta entonces— se dieron en países en los que un poder ejecutivo débil se enfrentó con un Congreso cada vez más fragmentado y polarizado, como se comprobó en Bolivia y Venezuela durante los procesos que desembocaron en las elecciones de Evo Morales y Hugo Chávez, respectivamente.

Cavarozzi toma el mismo tema de la inestabilidad política y de la construcción de condiciones para el ejercicio del gobierno, en el contexto de los regímenes presidencialistas de América Latina, pero le otorga un tratamiento diferente. Si Melo se concentra en el análisis de las instituciones formales, el politólogo argentino ahonda en la historia latinoamericana de los últimos sesenta años para dilucidar el desarrollo de lo que él llama poderes para-constitucionales. Se entienden por poderes para-constitucionales, los recursos de poder, no restringidos a las competencias constitucionalmente establecidas, que un presidente puede manejar para, distribuyendo premios y castigos materiales y simbólicos, añadir a la le-

gitimidad formal de su mandato la capacidad efectiva de controlar el juego político.

Entre los años 1940 y 1960, período democrático que antecedió a la subsecuente ola autoritaria, los presidentes de la mayoría de los países de la región, con variaciones que no escapan a la observación de Cavarozzi, dispusieron de tres poderes para-constitucionales básicos, con los que operar dentro de un contexto socio político que Francisco Weffort caracterizó como “estado de compromiso”. O sea, un estado de equilibrio político precario, que se generó en la transición de sociedades típicamente oligárquicas y rurales, en las que la política se circunscribía a disputas dentro de las elites propietarias, hacia sociedades que no obstante presentar aún fuertes rasgos oligárquicos, se urbanizaban y pasaban a incorporar a las masas populares bajo el control del estado, en el juego político y en la esfera de una aún limitada ciudadanía.

El primero de esos poderes para-constitucionales consistía precisamente en la capacidad presidencial, con mayor o menor mediación de partidos y sindicatos, de movilizar en su favor, dentro del delicado equilibrio del estado de compromiso, las lealtades políticas del nuevo actor de la escena política —las masas populares urbanas—. La amenaza de forzar los límites del orden, jugando la carta de la movilización popular, servía como argumento para el chantaje, favorable al presidente que tuviera credenciales creíbles para ello. Por otra parte, el control político de las masas populares, era un activo político apreciable frente al temor inflado o real de que estas fueran lideradas por movimientos y partidos de izquierda. El

segundo recurso de poder para-constitucional descansaba en las fuerzas armadas, o mejor aún, en la posibilidad del presidente de valerse de la intervención militar para resolver situaciones de impasse político. Entre la amenaza de recurrir a uno u otro actor, en un juego de opuestos, se abría un espacio de autonomía para que el presidente pudiera operar dentro del universo político de las elites civiles. El tercer recurso de poder para-constitucional se encontraba en el manejo de los instrumentos de política macroeconómica y de fomento de la industrialización, para arbitrar con relativa libertad ganancias y pérdidas entre grupos y sectores sociales locales, en un contexto de mayor, centralidad del estado y menor importancia relativa de los mercados.

Cavarozzi no ignora, que el hecho de que estuviesen disponibles, no significa que en todas las circunstancias, tales poderes para-constitucionales hayan sido, desde el punto de vista presidencial, correctamente usados y producido prolongadas situaciones de estabilidad. Por el contrario, no es difícil identificar en la historia de aquel período, la torpe utilización de estos instrumentos en los episodios de crisis aguda, que acabaron por llevar al colapso a la mayoría de los regímenes democráticos de la región. Sin embargo, no está aquí el punto central del ensayo. La comprensión del pasado le sirve al autor para demostrar que tales recursos de poder para-constitucional, vigentes en el “período democrático” de los años 1940 a 1960, ya no están mas a disposición de los actuales presidentes latinoamericanos. Desaparecieron a raíz de dos procesos: el de la

transición a la democracia, después del largo “interludio autoritario”, que convirtió en no solamente ilegal, sino en ilegítimo, el recurrir a la intervención militar con fines políticos; y el de las reformas estructurales y apertura de las economías latinoamericanas, poco después de las transiciones democráticas, que redujeron la autonomía de los estados nacionales y debilitaron las bases económicas y políticas de los trabajadores urbanos del sector formal.

Es en la superposición temporal de los procesos de transición democrática y de transformaciones socioeconómicas estructurales que Cavarozzi identifica la raíz más profunda de los desafíos a la gobernabilidad observados en los países latinoamericanos desde los años 1990. En las respuestas a esos desafíos, él identifica el diseño de tres modelos distintos de acción presidencial, aún no totalmente consolidados, y a partir de los cuales construye una tipología en la cual busca ubicar a los principales países de la región. Más importante aún, el autor analiza las características de cada uno de los tres modelos (presidencialismo de coalición, con o sin mayoría parlamentaria automática; presidencialismo débil; y presidencialismo hegemónico). Para Cavarozzi habría un movimiento pendular entre el presidencialismo débil y el presidencialismo hegemónico, generador de gran inestabilidad política. Ya el presidencialismo de coalición, mucho más estable, mostraría una tendencia a bloquear la innovación política. Esta residiría en la capacidad de producir nuevas respuestas, pues la región ya no vive más en el mundo de los años 1940-1960, al viejo desafío pendiente de expandir e intensificar simultáneamente la ciudadanía

política y la ciudadanía social, dentro del marco de un estado democrático de derecho.

La selección contiene tres ensayos dedicados al análisis de la problemática general, en países específicos. Hemos resuelto considerar a tres de ellos: Argentina, Brasil y México. No solo por la evidente importancia que tienen en la región, sino también porque son países que se sitúan en una zona intermedia entre los casos de consolidación democrática exitosa (Chile y Uruguay), y los casos más “problemáticos” (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

Bolívar Lamounier escribe acerca de Brasil, desde una perspectiva innovadora, que ya se puede intuir en el título del ensayo: “*Populistas, Embusteros y Carbonarios: Tendencias Anti-institucionales en la Post Transición*”. La perspectiva es innovadora por más de una razón. Desde luego por poner en duda la idea de que la modernización del país —con la creciente racionalización económica y social resultante de la disciplina de mercado— lo llevaría necesariamente a una democracia modelo. Vale la pena citarlo por la caracterización que hace al respecto:

“En un nivel relativamente elevado de complejidad económica y social, las instituciones se consolidan; la separación de poderes se vuelve efectiva; el juego político electoral arrastra a las principales fuerzas políticas hacia el centro [...]; del mismo modo que el electorado, la política pública se vuelve más comprensiva, amplia, universal, corrigiendo paulatinamente sus antiguos sesgos de grupo o clase social. El populismo, sin espacio, parece tener los días contados.”

Lamounier no niega que el “prototipo de la modernización” como él dice, sirva como descripción pertinente de las tendencias generales en la reciente evolución sociopolítica del país. Trata no obstante, de mostrar su incapacidad para captar las tendencias anti-institucionales que se insinúan en la contrafaz de ese cuadro a primera vista muy auspicioso de la consolidación de una democracia de alta calidad en Brasil. Para el autor, el “prototipo de la modernización” así como ilumina oscurece.

En su intento de iluminar el lado menos brillante de de la evolución sociopolítica brasileña reciente, coloca el foco sobre el populismo, el clientelismo y el izquierdismo “carbonario”. Lejos de ser criaturas en extinción, aplastadas por la marcha inexorable de la modernización capitalista, tales fenómenos, considerados erróneamente como arcaicos e incapaces de reproducirse en “ambiente moderno”, asumen nuevas formas y alimentan las tendencias anti-institucionales que, en su opinión, desautorizan una visión ingenuamente optimista —“panglossiana” diría el autor— en relación al futuro de la democracia en Brasil.

También de la supervivencia de prácticas políticas tradicionales, nos habla Osvaldo Iazzetta en su ensayo sobre la renovación de la tradición plebiscitaria en el ambiente post-transición en Argentina. Si desde esta perspectiva su texto dialoga con el ensayo de Lamounier, desde otra conversa con el de Cavarozzi. Es que Iazzetta muestra cómo esa tradición es retomada en contextos de crisis aguda, como las que arremetieron contra aquel país a finales de los gobiernos, de Alfonsín en 1989, y de De la Rúa en 2001, ambos finalizados antes

de su término. Tales crisis, al hacer tangible el fantasma del desorden social y la ingobernabilidad política, crean las condiciones para el surgimiento de presidentes que reclaman y obtienen apoyo para la movilización y el ejercicio de amplios poderes que, si no rompen abiertamente con los límites de la legalidad constitucional, los fuerzan al punto de poner en jaque, en la práctica, el sistema de frenos y contrapesos que caracterizan al régimen democrático-liberal. Desde esa perspectiva, señala el autor, aunque de signos políticamente opuestos, uno liberal y otro nacional-desarrollista, los gobiernos de Carlos Menem y el del matrimonio Kirchner presentarían insospechadas semejanzas.

Iazzetta sostiene que el estilo de liderazgo propiciado por la crisis, se mostró funcional a la superación de los estados de emergencia en que la Argentina se encontraba en el auge del descontrol inflacionario, en 1989, y en los estertores del régimen de la convertibilidad, en 2001. El problema reside en la cristalización o incluso en la exacerbación de ese estilo de liderazgo, una vez reconquistadas las condiciones mínimas de gobernabilidad política y social. Tal fenómeno, del cual el gobierno de Cristina Kirchner da elocuente testimonio, socava las bases de las instituciones y de la convivencia democrática. Iazzetta identifica las bases de este modelo recurrente en la tradición política argentina, que se remonta al menos hasta los años 1940 con el surgimiento del peronismo. También señala el hecho de que el caciquismo político continúa predominando en muchas provincias. Es en éstos laboratorios, en los que la alternancia en el poder es antes la excepción que la regla, que Menem, oriundo de La Rioja, y los

Kirchner, de Santa Cruz, recibieron su formación política. ¿De dónde podrían venir entonces, las fuerzas capaces de mejorar la calidad de la democracia en Argentina, convirtiendo al estado en más republicano, y a la política en menos dependiente del dominio personal de máquinas y recursos públicos? De una sociedad civil pluralista y dotada de espíritu cívico —la otra cara de la sociedad argentina— que no ha encontrado una expresión mayoritaria en el sistema político.

La selección concluye con un ensayo de Jesús Silva-Herzog Márquez sobre México. Como observa el propio autor, aquel país recorrió un camino diferente al observado en las transiciones de los regímenes autoritarios a la democracia. A propósito, Cavarozzi, en su ensayo, hace una interesante referencia a la distinción que Manuel Antonio Garretón establece entre transiciones y fundaciones democráticas, típicas de los países sudamericanos aquellas, y de los países centroamericanos que arribaron a la democracia en los años 1990 sin mayor experiencia previa, éstas últimas. México, no se encuadra en ninguna de ambas categorías. Se trata de un caso *sui generis*, que duró desde los años 1930, un régimen en el que la observancia de los principios del orden democrático (libertad de prensa y de organización partidaria, elecciones, separación de poderes etc.) se subordinaba a la regla de oro según la cual, un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional, que controlaba al estado y se confundía con él, no podría ser desalojado del centro del poder, concentrado en la Presidencia de la República, limitándose a ceder espacios de poder periférico (gobiernos estatales) y a tolerar un grado de disenso que

no lo amenazara en el dominio del sistema político. No era un régimen plenamente democrático, pero tampoco una dictadura. En México, los militares no tuvieron que volver a los cuarteles, por el simple hecho de que nunca habían salido de ellos bajo el régimen del PRI, creado en los años 1930 precisamente para poner fin a los conflictos armados entre las elites civiles y desencadenados por la Revolución de 1917.

Es en ese contexto que el autor analiza las vicisitudes de la política mexicana en el período que se inicia en 2000, cuando el PRI, casi 70 años después de su fundación, se ve finalmente obligado a ceder el centro del poder político del país, con la elección de Vicente Fox, en 2000. Silva-Herzog no minimiza los logros democráticos que resultaron del fin del reinado “priista”; para comenzar, el hecho de que las elecciones pasaron a ser efectivamente competitivas en el nivel federal, sin recurrirse a fraudes como era de práctica en el período anterior. Pero la alternancia en el poder, vino acompañada por una especie de esterilización de la política como proceso de deliberación y decisión acerca de los cambios en las formas de organización y conducta del estado y la sociedad; de allí la expresión “democracia hechizada” que usa el autor para caracterizar al actual régimen político de México, donde todo cuanto se heredó del pasado parece intocable: desde el monopolio del petróleo, al corporativismo de las grandes categorías del estado, pasando por la empleomanía que migró del nivel federal hacia los gobiernos estatales.

Vaciada de los poderes reales que manejaba el PRI, la ingeniería institucional heredada del régimen anterior no se

muestra capaz de generar mayorías con capacidad de gobernar y voluntad de reformar la institucionalidad heredada del pasado. México, de acuerdo a las palabras de un analista citado por Silva-Herzog, habría invertido la secuencia histórica, pasando de la monarquía al feudalismo. Con esa imagen, señala el hecho de que la anterior estructura de poder, articulada a partir de la presidencia, se fracturó en feudos sectoriales y locales. En los huecos abiertos por la fragmentación, penetró el crimen organizado, hoy la principal amenaza a las instituciones y a la convivencia democrática en aquel país.

Los ensayos aquí reunidos no terminan con recetas para las reformas institucionales que deberían ser adoptadas a la luz de los desafíos y dilemas analizados. Es una elección deliberada de los editores. No porque atribuyamos poca importancia al papel que las instituciones desempeñan en la estrategia de los actores políticos y en los resultados de su interacción; sino porque entendemos que las instituciones son productos históricamente constituidos en procesos socio-políticos que van mucho más allá de la esfera de lo racional legal, aún cuando en parte se codifiquen en él. Los procesos en cuestión implican no solo los valores, creencias y prácticas que impregnan a las instituciones, sino también a sus actores políticos, condicionando sus cálculos y opciones. Es esencial comprender estos procesos para que las agendas de reformas institucionales sean algo más que estériles ejercicios intelectuales.

La construcción de la democracia en América Latina (incompleta e incierta), requiere la comprensión de cómo viejos

males (el personalismo, la tradición plebiscitaria, el clientelismo, el patrimonialismo etc.) adquieran formas “modernas” que abierta o subrepticamente le fijan límites, o incluso la vacían de contenido real, aún con la preservación de sus formas más evidentes, como la repetición periódica de elecciones. Comprender estos procesos es, en nuestra opinión, fundamental para fortalecer una cultura cívica que impulse y sostenga la aproximación de América Latina a la “utopía democrática”. Esta selección pretende ser una contribución, aún cuando modesta, en ésta dirección.

ACCIÓN PRESIDENCIAL EN LA AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y UNA TIPOLOGÍA DEL SIGLO XXI

Marcelo Cavarozzi

Un politólogo de la Universidad de Pittsburg, Pérez Liñán, ha postulado recientemente que América Latina se ha enfrentado en las últimas décadas con un nuevo tipo de inestabilidad política. A raíz de la drástica disminución de las intervenciones militares, los desplazamientos de presidentes constitucionales se producen generalmente como resultado de embates de los congresos en contra de los ocupantes del poder ejecutivo. Estos cuestionamientos pueden ser de carácter activo —traducidos habitualmente en procesos de *impeachment* que culminan, directa o indirectamente, en la remoción del *incumbent*— o pasivo, cuando los congresos toleran o canalizan movilizaciones sociales y presiones secto-

riales que conducen a la caída del presidente en ejercicio (Pérez-Liñán 2007).¹ En otros casos menos habituales, como los de Ecuador y Paraguay, las remociones de los presidentes fueron el resultado de procesos judiciales, aún cuando estos no concluyeran en condenas al titular del poder ejecutivo.

Concuerdo con Pérez Liñán en un sentido. Al utilizar el concepto de “inestabilidad” para referirse a los desplazamientos presidenciales que estudia, él alude a un fenómeno que ha quedado parcialmente invisibilizado por las interpretaciones simplistas de las recientes democratizaciones latinoamericanas. Efectivamente, el potencial empoderamiento de los parlamentos, asociado a su capacidad para jaquear eficazmente a los titulares del poder ejecutivo, no es necesariamente la expresión de un novedoso balance de poderes más armónico y más acorde con los principios republicanos. Por el contrario, en muchos casos los desplazamientos presidenciales marcan la ausencia de una fórmula política estable que sea respaldada mayoritariamente por las respectivas ciudadanías. Para ponerlo en blanco y negro, los desplazamientos presidenciales de la etapa actual marcan un déficit de las democracias latinoamericanas que contribuye a generar un serio **vacío político**.

¹ Los ejemplos que el autor estudia son los de Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Ernesto Samper (Colombia), Abdalá Bucaram (Ecuador) y Raúl Cubas Grau y Luis González Macchi (Paraguay).

El argumento que desarrollo en este artículo comparte las conclusiones de Pérez Liñán; sin embargo, pone un énfasis diferente. Es evidente que en la mayoría de los países de la región, y particularmente en los de América del Sur, prevaleció durante buena parte del siglo XX una suerte de inestabilidad crónica que afectó a las prácticas democráticas y a los principios en que éstas se apoyan. Uno de los principales indicadores, así como el detonador, de la inestabilidad era el reemplazo violento, o al menos anticonstitucional, de los presidentes legalmente electos como resultado de golpes militares.² El período de inestabilidad aguda se inició con el ocaso de los regímenes oligárquicos y abarcó varias décadas asociado al fenómeno que Francisco Weffort caracterizó como el “estado de compromiso” (Weffort 1978).³ Más específicamente, y variando según el caso, el estado de compromiso cubrió el período extendido entre la Primera Guerra Mundial y los

² Subrayo que el patrón descrito era especialmente aplicable en América del Sur, porque lo cierto es que, con la excepción de Costa Rica, en México, América Central y el Caribe las prácticas democráticas no llegaron a funcionar, ni siquiera inestablemente, hasta fines del Siglo XX.

³ Si bien Weffort no define con precisión al “estado de compromiso”, destaca un rasgo contradictorio esencial de esa forma de dominación. La formación del estado de compromiso facilita el ingreso de las masas a la política una vez producido el derrumbe del régimen oligárquico, pero, a la vez, genera nuevos dilemas. Es decir, es, simultáneamente, solución y problema. Dejando de lado el sesgo clasista en la mirada de Weffort, propio de la época, el sociólogo brasileño acierta al puntualizar que el carácter problemático del estado de compromiso era una cuestión política, que estaba vinculada a la precariedad de sus equilibrios.

finis de la década del 1960. Ahora bien, sostener que en el estado de compromiso predominaba la inestabilidad institucional no debe velarnos la circunstancia de que, subyacentemente, predominaban patrones persistentes y previsibles de acción política.

Poderes Para-Constitucionales y Estado de Compromiso

Estos patrones alimentaron la otra cara de la política real que se desplegó con mayor intensidad en algunos casos que en otros. Brasil y Argentina fueron dos ejemplos arquetípicos de un fenómeno de articulación de una suerte de “presidencialismo para-constitucional” (en adelante PPC). El PPC funcionaba de acuerdo a reglas que se situaban fuera de los márgenes del ordenamiento constitucional, o incluso llegaban a transgredirlo. Pero al mismo tiempo, esas reglas eran relativamente conocidas e internalizadas por los diferentes actores. De todas maneras, dentro de esta fórmula política la democracia a menudo aparecía planteada como un horizonte deseable; como una promesa, que incluso era enunciada retóricamente por los actores que la atacaban.

Las reglas del PPC estaban asociadas a un juego cuyas dos cartas principales eran aparentemente contradictorias: una, la amenaza, explícita o no, de intervención militar y, la otra, los *bluffs* a los que recurrían los políticos y las elites económicas —es decir, los *parceiros reais*— utilizando como baraja al *parceiro-fantasma*, el pueblo, en la sugerente dicotomía que Weffort

acuñó en 1963.⁴ Como resultado de ello, la efectividad de la participación electoral de las masas estaba fundamentalmente vinculada a su potencial disruptivo, y no a su contribución a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones o a la promoción de la *accountability* de los funcionarios públicos electos. En otras palabras, debajo de la inestabilidad institucional, operaban también regularidades de las conductas políticas, que a menudo entraban en contradicción, o al menos no respetaban, la constitución y las leyes. Dichas reglas habían sido construidas a lo largo del tiempo, y ciertamente influían y eran incorporadas en los cálculos de los actores del juego político. Y en dicho juego, el presidente era el eje; el funcionamiento de la política era regido por un subconjunto de reglas para-constitucionales centradas tanto en el rol presidencial, como en el desempeño concreto del *incumbent* que lo ocupaba.

Obviamente y como resultado de que durante el siglo XX en prácticamente toda la región funcionaron regímenes de carácter presidencialista, los cálculos y estrategias del ocupante del poder ejecutivo nacional constituyeron uno de los com-

⁴ Una de las principales consecuencias de este complejo juego era que los presidentes constitucionales, como así también muchos ocupantes del ejecutivo con orígenes más vicarios, transitaban permanentemente por un estrecho desfiladero marcado, por un lado, por las demandas formuladas por los diferentes actores sociales y económicos, entre ellos el aludido *parceiro-fantasma*, y por el otro, por los límites, casi siempre implícitos, que las fuerzas armadas le fijaban a su acción. El artículo original de Francisco Weffort es citado por él mismo en Weffort (1978).

ponentes más significativos de la arquitectura de la política. Pero la centralidad presidencial, y las pautas de funcionamiento de la presidencia, no sólo eran el resultado de las reglas constitucionales sino también, y quizás fundamentalmente, del funcionamiento de reglas **tanto formales como informales** que, reitero, se pueden caracterizar de “para-constitucionales”. Dentro de esas reglas, e inspirado por las imágenes acuñadas por Weffort que ya cité, quiero explicitar la naturaleza de tres mecanismos de control y equilibrio político vinculados estrechamente entre sí y que constituyeron parte esencial del núcleo de lo que defino en este texto como el PPC de naturaleza estado-céntrica. Sin desconocer las variaciones nacionales, este modelo se desplegó con mayor plenitud en los casos de Brasil, Argentina, Chile y México, aunque en este último país la desmilitarización del régimen revolucionario impulsada exitosamente por el general Lázaro Cárdenas a fines de la década de 1930 introdujo una modificación importante en sus patrones de funcionamiento. Estos mecanismos fundamentales fueron:

a) La regulación de los mecanismos políticos de incorporación de las masas a la arena política y al mundo del trabajo recurriendo tanto a mecanismos corporativos —esto es, la “ciudadanía regulada” conceptualizada por Wanderley Guilherme dos Santos— como a canales partidarios, clientelísticos y de identificación simbólica directa con el líder-presidente. Un correlato esencial del funcionamiento de estos mecanismos de incorporación fue su utilización como arma de chantaje político (Santos 1979).

b) El manejo de las herramientas de política económica y social de expansión de la demanda agregada que estuvieron atados, como señala José Antonio Ocampo, a los movimientos cíclicos de la balanza de pagos; en esta fórmula la inflación se convirtió en un mecanismo de intermediación del Estado que veló parcialmente los efectos redistributivos de las políticas públicas (Ocampo 2004).

c) El juego de presiones, golpes y chantajes que se estableció sobre todo entre el presidente y los militares, pero que también incluía a otros actores políticos y económicos, en torno al mantenimiento, suspensión y/o manipulación de las leyes que regulaban las elecciones, al funcionamiento pleno o limitado del congreso y a la ilegalización de los “partidos peligrosos”. De todos modos, un efecto paradójico de este juego era que la democracia política, al ser periódicamente postergada o bloqueada, quedaba ubicada, para las mayorías populares, como una potente utopía, como una promesa de un futuro mejor.

En Brasil (1964), Argentina (1966 y 1976), Bolivia (1971) y Chile (1973) el funcionamiento del PPC atado al estado de compromiso arribó a un abrupto final con el triunfo de los respectivos golpes militares. En otros casos, como México y Venezuela, su desarticulación fue más tardía y más gradual ya que su eclipse se produjo al compás, respectivamente, del progresivo desmantelamiento del unicato priista y de la explosión en etapas del sistema bipartidario integrado por Acción Democrática y COPEI. En Colombia, a su vez, el desarrollo más débil y tardío del estado de compromiso implicó

que el peso de los tres mecanismos constitutivos del modelo de acción presidencial estado-céntrico tuviera menos importancia, pues ellos fueron apéndices secundarios de las normas y prácticas de un régimen oligárquico y un estado débil, fórmula que persistió casi hasta fines del siglo XX. Finalmente, en Perú y Bolivia, durante los dos primeros tercios del siglo las frecuentes intervenciones de las fuerzas armadas en la política constituyeron ejemplos de estilos caudillísticos más propios de los patrones de militarización de la política de cuño decimonónico.

El viraje democrático

El curso de las presidencias en América Latina, como resulta obvio, experimentó un viraje decisivo con el despliegue de las transiciones a la democracia de la década de 1980. Las transiciones fueron un fenómeno básicamente sudamericano, en la medida que fue en esa parte del continente donde en 1978 ocho países estaban sometidos a regímenes militares. En contraste, hacia principios de la década de 1990 la totalidad de la decena de casos ya era gobernada de modo más o menos democrático.⁵

⁵ Los que accedieron a la democracia durante esos años fueron Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. Recurro a la imprecisa, y poco satisfactoria, expresión de “más o menos democrático” para aludir a la circunstancia que varios de los regímenes políticos latinoamericanos están lejos de alcanzar niveles óptimos, o siquiera razonables, en las diferentes dimensiones de democraticidad, liberalismo político y republicanism.

Igualmente la ola democratizante también abarcó tras un breve *lag* a la mayoría de los países de Centro América y el Caribe y también a México. Sin embargo, en esos casos Garretón sugiere convincentemente que no cabe aplicar el concepto de “transiciones a la democracia”. Los procesos de paz de Guatemala y El Salvador y el ocaso de los regímenes sultanísticos del estilo de Trujillo y Somoza, condujeron, a través de itinerarios sinuosos, y no exentos de inesperados desvíos como el de la Nicaragua sandinista, a desenlaces democráticos y se pueden caracterizar como episodios de fundación democrática. A su vez, el fin del prolongado monopolio en el control de la presidencia por parte del PRI mexicano constituye, más específicamente, un ejemplo de reforma democrática (Garretón 2003).⁶

El viraje al que aludo implicó, para ponerlo gráficamente, que la democracia se convirtiera, salvo algunas excepciones, en *the only game in town*. El punto que quiero enfatizar, sin embargo, es que la circunstancia de que la región atravesara esa crucial divisoria de aguas vinculada a la desaparición, o al

⁶ Garretón define a las fundaciones democráticas como procesos que ocurren en sociedades que no han tenido experiencias de regímenes democráticos en el pasado, que están instalando democracias por primera vez, lo que implica construir un núcleo básico de instituciones democráticas después del colapso de una oligarquía o una dictadura patrimonialista, guerras civiles extendidas, movimientos guerrilleros y revoluciones. A su vez, las reformas democráticas consisten en procesos extremadamente complejos de creación e instalación gradual y progresiva de instituciones democráticas a partir de iniciativas que se generan dentro de un régimen no democrático.

menos radical disminución, de las amenazas de intervención militar —y vinculadas a ello la remisión en la mayor parte del continente del terrible flagelo del terrorismo de estado— generó una paradoja: la afirmación de las prácticas democráticas coincidió con la generación de un vacío producido por la debilidad de las reglas para-constitucionales y el radical achicamiento del Estado acaecido a raíz de la apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación de los mercados. Por ende, en un buen número de las nuevas democracias latinoamericanas contemporáneas no se ha estabilizado un “modelo de acción presidencial” —alternativo al PPC, cuando las dictaduras militares constituían una posibilidad verosímil— en el que coexistan de modo relativamente armónico reglas constitucionales y para-constitucionales ancladas en un Estado medianamente efectivo.

Como resultado de las transiciones recientes —inmersas dentro de las transformaciones operadas en la geopolítica y la economía mundiales— las reglas formales de la democracia no enfrentan serios riesgos. Amén de no soportar amenazas verosímiles de intervención de las fuerzas armadas, los titulares de los máximos escalones de los ejecutivos nacionales ocupan dichos cargos como corolario de elecciones que, en la mayoría de los casos, no son verosímilmente cuestionables, y por ende, salvo excepciones como los comicios presidenciales mexicanos de 2006, no son cuestionadas ni por los derrotados ni por los ciudadanos. Sin embargo, esto no significa que se hayan generalizado pautas de comportamiento político que normen estable e integralmente las interacciones entre los diferentes integrantes de la clase política ni los víncu-

los de representación que se establecen entre dicha clase política y la ciudadanía. Quedan, por lo tanto, importantes fisuras a través de las cuales se filtran permanentemente acciones de los presidentes y de los otros actores políticos que erosionan la legitimidad de las reglas vigentes, aunque no lleguen a abolirlas. Reiterando lo señalado *ut supra* esta situación configura un síndrome de inestabilidad en la que las reglas vigentes tienen escasa efectividad aunque no se desmoronan, sin que se lleguen a perfilar fórmulas alternativas.

De todos modos, el balance es mixto. En algunos casos, el desafío asociado a la consolidación de las instituciones democráticas y el armado de un modelo de acción presidencial legítimo y consensuado comienza a esbozar respuestas bastante efectivas; en otros casos los resultados son mucho menos satisfactorios ya que el juego resultante es una especie de “vale todo” que subyace a la subsistencia de las reglas formales. A modo de una ilustración heurística de esta hipótesis, en la segunda sección del artículo desarrollo un ejercicio de análisis de tres casos —México, Venezuela y Chile— describiendo cuales son los rasgos de las respectivas modalidades de acción presidencial, procurando explorar los factores que influyen en el armado de una arquitectura política relativamente estable. Esta indagación exploratoria me lleva a plantear de modo especulativo tres direcciones, o rutas, alternativas que parecen perfilarse hacia el futuro en Sudamérica. La descripción de los atributos de estas tres rutas, a su vez, me permite elaborar una herramienta preliminar, una suerte de tipología comparativa que incluye a ocho países de América del Sur y a México.

Esta tipología procura tomar en cuenta los nuevos fenómenos producidos a partir de la divisoria de aguas de comienzos del nuevo siglo. Si bien el siglo XXI amaneció bajo la profunda crisis a la que se refiere José Antonio Ocampo —la “media década perdida” de 1998-2002— rápidamente las economías latinoamericanas tornaron a recuperarse y se sucedieron cambios políticos significativos (Ocampo 2004). Para analizar estos cambios recientes resulta necesario proyectarlos sobre la etapa abierta con las transiciones a la democracia de la década de 1980 inauguradas con el abandono del poder por parte de los militares peruanos en 1980. Como ya he planteado en otro artículo, las transiciones a la democracia velaron otros cambios que se desplegaron en América Latina a partir de aquella década. En buena medida, dichos cambios se vinculaban a la crisis de la Matriz Estado-céntrica, y a las transformaciones que se estaban produciendo en la política y en la economía mundial por efectos del desordenamiento del “Capitalismo Organizado” armado a partir de Bretton Woods, y del crepúsculo del esquema bipolar asociado a la Guerra Fría.

En la década de 1980 la panacea democrática —y la concomitante creencia en la supuesta omnipotencia de la voluntad política— oscureció dos cuestiones: 1) que la construcción de sistemas democráticos era una tarea extremadamente compleja que no se reduce a la remoción (o reforma radical) de los autoritarismos previos y la estabilización de reglas electorales que respeten el sufragio universal y 2) que por más irreprochablemente que operen esas reglas, el funcionamiento efectivo de la democracia descansa, por un lado, en pautas de conducta que van más allá de la aplicación de las reglas del juego electoral

democrático, y, por el otro, en el funcionamiento efectivo de un Estado de derecho. En la década siguiente, una vez producido el desencanto al que alude Ludolfo Paramio, de la creencia en la omnipotencia se transitó a otra visión también simplificada de la política, aunque diferente de la anterior. Esta visión puramente instrumentalista presupuso que la América Latina de fines del siglo XX se estaba convirtiendo en otro ejemplo de la supuesta convergencia y plena armonía de la democracia política y la economía de mercado. En consecuencia, los políticos y técnicos neoliberales de esa etapa, y sus principales ejecutores políticos, esto es los hiperpresidentes, concibieron la política como un ejercicio limitado a una práctica periódica del voto, cuyo objeto principal era convalidar un proceso de repliegue del estado y de apertura de la economía implementado desde arriba, apoyándose en consignas del estilo del “Déjenme hacer”.

A pesar de que partieron de premisas opuestas, ambas panaceas, la democrática y la neoliberal, erosionaron no sólo las instituciones, sino también debilitaron la creencia en la efectividad de la política como herramienta para la transformación social. Si bien la eficacia simbólica de ambas panaceas se ha reducido de manera significativa, sus efectos todavía no se han disipado plenamente.

En búsqueda de nuevos modelos de acción presidencial

Como ya adelanté, la media década perdida se cerró en 2002-2003; su fin clausuró no sólo un período de caída del

producto bruto y crecimiento de la desigualdad, sino también marcó el ocaso de la panacea neoliberal y el cierre de un turbulento quinquenio de la política latinoamericana. Pero esta vez, a diferencia de lo ocurrido diez años atrás, en la mayoría de los países las transformaciones políticas fueron más allá de un cambio de signo partidario en el poder.

En la segunda mitad de la década de 1980 se había producido la debacle de muchos de los partidos o coaliciones que estaban en el gobierno; ellos terminaron siendo desalojados del poder al sufrir el impacto directo de la crisis de la deuda. En 1985 la precursora de estas difíciles experiencias fue la izquierdista Unión Democrática y Popular boliviana; esta coalición ya estaba deshecha cuando renunció anticipadamente a la presidencia el viejo líder Hernán Siles Zuazo. A esta poco recomendable lista se fueron agregando posteriormente la UCR argentina, el APRA peruano, el PMDB brasileiro y, por último, la AD venezolana. En todos los casos, los desempeños del partido del presidente en las respectivas derrotas electorales fueron, en el mejor de los casos, mediocre, y en otros, absolutamente deplorable. Sin embargo, en todos los países con la excepción del Perú, los recién llegados al poder como así también sus partidos constituían parte de los elencos estables de la política nacional de cada país; en muchos casos desde posiciones preeminentes como Víctor Paz Estensoro, Carlos Menem y Rafael Caldera, y en otros, desde espacios extremadamente marginales como Collor de Mello.

En cambio, las transformaciones que tuvieron lugar entre 1998 y 2003 en la política latinoamericana fueron más ra-

dicales; constituyeron verdaderas metamorfosis que incluyeron, en algunos casos, quiebres con tradiciones políticas que eran incluso anteriores a las transiciones a la democracia —por ejemplo, el fin de la vigencia de sistemas bipartidarios como los de Venezuela y Colombia o el virtual monopartidismo mexicano— y en otros, la consolidación de personajes cuyo ascenso político representaba, en cierto sentido, una verdadera revolución social y cultural, como Lula y Evo Morales. Con la excepción de Chile, el cambio de siglo produjo grandes virajes; vale la pena enumerarlos:

- La primera derrota del peronismo ocupando el poder en 1999 —circunstancia que eliminó la última esclusa que impedía el derrumbe de la convertibilidad argentina— y la coda a Menem; es decir el gobierno de la denominada Alianza (de la UCR y el FREPASO) que no hizo más que ser el testigo inerte de la catástrofe política y económica de 2001.
- El traumático fin del fujimorato, que sumado al cataclismo en la Argentina, implicó la clausura de los dos hiperpresidencialismos neoliberales más fuertes del fin de siglo.
- El triunfo de Lula, evento que no sólo marcó la llegada al poder del único partido socialista del siglo XX brasileño, sino también el acceso a la presidencia de un líder sindical de origen popular proveniente de la región más pobre de Brasil, el Nordeste.
- La victoria de Tabaré Vázquez y del Frente Amplio uruguayo que puso fin al duopolio bipartidista demo-

crático de un siglo de duración, ya que había arrancado cuando finalizó la guerra civil de 1904.

- El triunfo de Evo Morales que no sólo terminó con la centralidad que había tenido el MNR en la vida política boliviana durante medio siglo, sino que además significó el arribo a la presidencia de un aimara, es decir del primer boliviano perteneciente a una de las etnias indígenas mayoritarias, sojuzgadas durante cinco siglos por españoles y criollos.
- La derrota del PRI en México, que señaló el fin del sistema político de más larga duración y de más estabilidad de América Latina y, por último.
- El derrumbe de los dos sistemas partidarios que habían demostrado uno de los más elevados niveles de estabilidad institucional desde fines de la década de 1950, es decir, los de Venezuela y Colombia.

Como se desprende de los párrafos previos, las trayectorias políticas que se han desplegado en América Latina a partir del período 1998-2003 combinaron, por un lado, los efectos que los procesos económicos globales han tenido sobre la región y, por el otro, los legados heredados en cada caso particular del despliegue y agotamiento de las dos panaceas, la democrática y la neoliberal. Uno de los corolarios de la primera década del Siglo XXI ha sido el de tornar evidente la ausencia, o al menos la debilidad, de las dimensiones, o reglas, paraconstitucionales del régimen político. En esta sección analizo tres casos cuyos rasgos específicos proporcionan pistas para la

descripción de las rutas políticas que se están perfilando en la región, ejercicio que me permite formular una taxonomía de los presidencialismos latinoamericanos.

Venezuela: la fusión del pueblo y las fuerzas armadas bajo el personalismo chavista

El colapso político de fines de siglo XX y el surgimiento de Chávez como presidente/hombre fuerte tuvo como desencadenante central al ocaso de los dos partidos que habían sostenido la democracia venezolana y de sus máximos dirigentes; Carlos Andrés Pérez de Acción Democrática (partido convencionalmente caracterizado como social demócrata), y Rafael Caldera, fundador y líder histórico de COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente, al que se lo ubicó como social cristiano). En 1989, apenas asumida la presidencia Pérez (más conocido como CAP) fracasó en su intento de implementar un severo plan de ajuste y reforma estructural. El lanzamiento del plan no hizo más que provocar el “Caracazo”; los extendidos saqueos que los sectores más empobrecidos protagonizaron en varias ciudades del país frente al ajuste fueron respondidos con una dura represión que causó centenares de muertos. El gobierno de CAP nunca se repuso. Transcurridos un par de años, sendos golpes militares encabezados por oficiales nacionalistas y antiliberales liderados por el teniente coronel Hugo Chávez fracasaron en su objetivo de alcanzar el poder y sus protagonistas fueron condenados y enviados a prisión. Pero le pusieron la lápida a

la presidencia de CAP, quien, abandonado por su propio partido, fue sometido a *impeachment* por el parlamento y puesto preso. La remoción de CAP arrastró a su partido; Acción Democrática nunca se recuperó de esa caída. A partir de 1990, el partido que había puesto fin a la larga era de caudillismo militar perdió su capacidad para disputar elecciones nacionales como un contendiente verosímil. Por su parte, en la siguiente vuelta presidencial, la suerte del COPEI constituyó el reflejo especular de la trayectoria de sus adversarios: mientras que en el caso de AD la organización partidaria traicionó a su líder y, de tal modo, selló su eclipse, en el COPEI el proceso fue el inverso: intentando triunfar en las elecciones de 1994, el partido traicionó por segunda vez a Caldera al no entronizarlo como candidato; el viejo líder se vengó ganando esas elecciones.

En el proceso electoral de 1993 COPEI optó por reiterar lo que había hecho cinco años antes rehusándose a apoyar a Caldera, quien ya había sido derrotado como candidato copeyano en 1983. Pero esta vez, Caldera, en una decisión en la que tuvo en cuenta su avanzada edad, prefirió apartarse de COPEI y creó una agrupación propia, denominada Convergencia. Sobre esta base, a pesar de obtener sólo el 30% de los votos, resultó electo presidente sostenido por su aura de candidato situado más allá de los partidos tradicionales. De todas maneras, la baja votación obtenida por el candidato victorioso ya sugería claramente que el sistema bipartidario venezolano se estaba deshaciendo; el triunfador fue apoyado por menos de un tercio del electorado frente a otros tres candidatos con votaciones significativas pertenecientes a los partidos tradicionales y a la izquierdista La Causa Radical.

La trayectoria de la presidencia de Caldera no hizo más que agudizar el vacío creado por su predecesor y abonar el terreno para el ascenso del militar golpista de principios de la década, Hugo Chávez. Éste, prontamente amnistiado por Caldera, se situó en la vereda opuesta a la ocupada por el conjunto del *establishment* partidario monopolizando el ventajoso espacio de la anti política.⁷ Los dos partidos históricos se auto inmolaron al enfrascarse en disputas que los aislaron vertiginosamente de los sectores más pobres de la sociedad venezolana, sectores a los cuales habían canalizado, de algún modo u otro, durante cuatro décadas. A su vez, al abortar el “paquete” de ajustes intentado por CAP, Venezuela quedó instalada en una especie de limbo dentro del contexto de los cambios que se estaban produciendo en las modalidades de inserción de América Latina en la economía mundial. La indefinición en materia de políticas económicas implicó que ni se intentara reparar la estructura aceitada del destartado estado rentístico que repartía subsidios, ni se avanzara en la reestructuración de la economía demandada por los ideólogos del Consenso de Washington.

⁷ Un fenómeno que contribuyó decisivamente a desprestigiar aún más a las instituciones políticas, y sobre todo a los partidos, fue el desordenamiento y grave pérdida de credibilidad de los organismos encargados de gestionar y supervisar las elecciones. Desde 1992 en adelante los procesos electorales tornaron a ser percibidos por una mayoría de la ciudadanía como teñidos por el fraude y las manipulaciones. En 1996, según el Latinobarómetro el 85% de los venezolanos creía que las elecciones eran fraudulentas.

En la página que había quedado en blanco, tanto desde la perspectiva institucional como de modelo de sociedad, Chávez fue dibujando un nuevo diseño social y político en el que combinó novedosamente diversas fórmulas —algunas rescatadas de la vieja política latinoamericana: la apelación a los mecanismos de democracia directa, el llamado socialismo del siglo XXI, la patria grande bolivariana, el personalismo y la idea de la unión del pueblo y las fuerzas armadas.

La democracia directa fue presentada como la palanca del cambio que dejaría atrás a la “partidocracia corrupta”.⁸ Pero, en realidad, la utilización de esos mecanismos, junto a la exitosa transformación de Chávez en un personaje de la política latinoamericana e incluso mundial, le permitió al militar mantener un estilo de movilización callejera permanente que reencauzó la política venezolana clausurando, por una parte, el caótico decenio inaugurado con el Caracazo y, por la otra, arrinconando a los partidos políticos, que fueron superados tanto en recursos simbólicos como materiales. Si bien se ha hecho muy poco para desarrollar la estructura productiva del país y por modernizar la administración pública, las rentas del petróleo le han permitido a Chávez repartir tanto planes sociales para los pobres, como prebendas y cargos públicos a los militares; unos y otros se han transformado en las bases reales de su poder.

⁸ La constitución de 1999 convirtió a Venezuela en el único país latinoamericano en el cual los ciudadanos pueden revocar el mandato del presidente y en el cual el presidente tiene la potestad de promover reformas abrogatorias (es decir de anulación de leyes vigentes).

Asimismo, desde 1999 en adelante las manipulaciones del presidente venezolano encontraron aliados inesperados en sus principales opositores. Tanto el gran empresariado nacional y sus organizaciones corporativas, como el gobierno de Estados Unidos no omitieron error por cometer en su obsesión por derribar a Chávez de cualquier modo. La conducta de la oposición descansó en un serio equívoco que por cierto fue compartido, ingenuamente o no, por muchos analistas y actores de diferentes linajes ideológicos; Chávez fue catalogado como la reencarnación de Fidel Castro después de cuatro décadas. Este paralelismo le prestó una gran rentabilidad simbólica al presidente venezolano, al cimentar su imagen de adalid de los pueblos del “Tercer Mundo”.

La trama armada por Chávez al presentarse como el ideólogo de un renovado antiimperialismo encontró un empeñoso partenaire en el propio gobierno estadounidense. El descabellado intento golpista de 2002, y el inmediato apoyo que le prestó el gobierno de George W. Bush, y las acciones posteriores de Estados Unidos le suministraron a Chávez municiones para posicionarse frente a los estratos pobres de su país como un paladín de la justicia social jaqueado por el imperialismo y los ricos, que, además, se convertía en un líder continental con la capacidad de devolver golpe por golpe a los poderosos del mundo. Esta última circunstancia fue favorecida, claro está, por la capacidad de Venezuela de conceder préstamos y subsidios a países empobrecidos de la región.

A punto de concluir la primera década del siglo XXI, Chávez ha consolidado un presidencialismo personalista en el que su fuerza resulta permanentemente alimentada por la

incompetencia de la oposición, o dicho de otro modo, por la incapacidad de los actores sociales y políticos del antichavismo para articular un mensaje político que apele al conjunto de la ciudadanía venezolana. Como en todos los presidencialismos hegemónicos de los cuales Venezuela constituye el caso paradigmático, el curso futuro de la política venezolana está atado irremisiblemente a la suerte de su astro máximo y a su astucia política. Esto, en el presente, asegura un pronóstico favorable a su permanencia, pero al mismo tiempo constituye su talón de Aquiles. La debilidad del régimen chavista tiene que ver con una circunstancia común a los presidencialismos hegemónicos; todos ellos tienen grandes dificultades para generar reglas verosímiles que, no solamente sus adversarios, sino también y fundamentalmente, sus propios aliados asimilen y respeten cuando se enfrentan a situaciones de crisis. En otras palabras, a Venezuela, como a la mayoría de los presidencialismos hegemónicos, le están prácticamente vedadas las salidas que permanecen abiertas en sistemas políticos democráticos más normales; por un lado una alternancia, por el otro, una sucesión ordenada en la cual surja una alternativa dentro de la misma coalición oficialista. Desde ya que estos riesgos se verán incrementados si es que los ingresos petroleros disminuyeran significativamente.

Chile: la democracia “tímida”

La evolución del rol presidencial en la política chilena a partir del retorno de la democracia en 1990 debe situarse en el marco del fin de la única dictadura militar exitosa de la

segunda mitad del siglo XX en América Latina. El prolongado régimen de Pinochet, por un lado, se propuso el arrasamiento de un adversario político con el cual se sentía identificada casi la mitad de la ciudadanía chilena y, en cierta medida, lo logró. Por el otro, tuvo la capacidad de promover una transformación de la estructura socio-cultural y económica de Chile.⁹ A diferencia de los golpes contemporáneos de Uruguay y Argentina, el derrocamiento de Salvador Allende en 1973 fue una brutal contrarrevolución. Fue una revancha del “Chile de arriba” contra el “Chile de abajo”, dirigida a exterminar a los actores sociales y políticos que, bajo el gobierno de la Unidad Popular, habían cuestionado, aunque siempre manteniéndose dentro de los marcos de la democracia representativa, las jerarquías del orden social tradicional. Nada semejante al bombardeo al palacio presidencial se presenció en los otros golpes contemporáneos del Cono Sur. La devastación de la Moneda y la muerte de Allende —quien había comenzado su carrera política como ministro de salubridad del Frente Popular surgido en 1938— fue una metáfora de la destrucción del Estado de compromiso instalado durante el medio siglo previo en Chile.

⁹ No debe olvidarse que en la última elección celebrada en democracia antes del golpe chileno, es decir en Marzo de 1973, la Unidad Popular obtuvo el 44% de los votos a pesar de que la oposición se había unificado y el país estaba atravesando una grave crisis económica causada no sólo por los desaciertos del gobierno, sino también por el orquestado sabotaje empresarial financiado, en parte, por fondos externos ilegalmente aportados por el gobierno estadounidense.

Pero, además, el proceso de transformación desencadenado por las políticas de la dictadura militar constituyó una verdadera “revolución capitalista desde arriba”, que no se limitó a aplicar la mano dura a los sindicatos de trabajadores y a los partidos de izquierda, sino que también desencadenó procesos que contribuyeron de manera decisiva a generar una nueva burguesía y a refundar la derecha política. En relación al empresariado nacional la imposición de disciplina en sus filas no sólo fue el resultado de la consistencia de las políticas económicas, sino también el efecto de la aplicación de una dosis significativa de arbitrariedad presidencial. Si bien desde 1975 en adelante fueron los *Chicago Boys*—es decir, los discípulos de Friedman y Haberger— los únicos economistas que fijaron lineamientos programáticos de largo plazo, también es cierto que los actores económicos y políticos más sagaces podían percibir que incluso esos lineamientos estaban, en última instancia, subordinados a las necesidades políticas estratégicas y tácticas del dictador, y en algunos casos a sus caprichos y enojos,

La reflexión sobre la estructura de personalidad de Pinochet me lleva a plantear una digresión sobre un tema que trasciende a la presidencia autoritaria chilena. La tiranía de Pinochet perteneció al subgénero de regímenes antidemocráticos en los cuales la *persona* del líder autoritario se convierte en un ingrediente esencial de la estructura y el desenlace del régimen, como así también del curso que toma la política nacional en las décadas posteriores a la transición. El poder despótico de la dictadura, manifestado tanto en la violencia ejercida contra sus enemigos, como en la eliminación casi total de

deliberación dentro del propio campo de sus aliados guardó un gran paralelismo con la personalidad de Augusto Pinochet. Éste no se privaba de exhibir la saña y la crueldad con que trataba a los opositores, ni tampoco las humillaciones a las que podía llegar a someter a muchos de sus aliados; todo ello enmarcado por el descaro con el que desplegaba esas actitudes en sus declaraciones públicas. Incluso, lo que tornaba especialmente siniestro a Pinochet era que se deleitaba en dichas exhibiciones, o al menos parecía hacerlo. *Last but not least*, la circunstancia de que Pinochet no se abstuviera de embestir en contra de individuos de alcurnia, de una origen social claramente más elevado que el de él mismo, lo legitimó aún más entre sus partidarios de las clases bajas. Pinochet tuvo la habilidad de interpretar un componente de la subcultura política popular, reproduciéndolo y amplificándolo desde su posición de poder absoluto, recurriendo a un lenguaje amenazador, “barriobajero”. Este era el lado plebeyo del dictador que se manifestó, entre otros aspectos, por el hecho de que no vaciló al aplicar su poder arremetiendo ocasionalmente contra los ricos. El discurso del dictador expresaba, por un lado, el resentimiento a los “rotos” —que los pinochetistas interpretaban habían sido “sacados de su lugar” por las prácticas de la Unidad Popular— y, por el otro, la aversión a los políticos, y especialmente al conflicto asociado a la política partidaria. Detrás de estos sentimientos campeaba, ciertamente, la nostalgia por un mítico orden perdido al que se refirió Norbert Lechner, cuya vigencia había sido sacudido por las turbulencias de la etapa de la Unidad Popular. El estilo plebeyo de Pinochet fue una de las razones de su *appeal*. La absoluta falta

de inhibición para comportarse de manera grosera, recurriendo a expresiones vulgares y soeces aplicadas a interlocutores reales o personajes abstractos —incluidos algunos de los integrantes conspicuos del patriciado chileno— y para mentir descaradamente acerca de las acciones de la dictadura fue una razón de peso de la sintonía del dictador con segmentos significativos de los estratos populares y de la baja clase media chilena.

Los diecisiete años de autoritarismo dejaron dos legados que moldearon decisivamente las conductas de los políticos de la Concertación que dirigieron la estrategia por el No en el plebiscito de 1988 y de cuyas filas surgieron los cuatro presidentes que gobernaron Chile durante las dos décadas que siguieron al fin de la dictadura.¹⁰ El primero de los legados fue el propio Pinochet. A pesar que en 1988 el dictador no logró alcanzar su objetivo de máxima, es decir, la perpetuación en el poder presidencial prácticamente omnímodo que había disfrutado desde 1973, la constitución autoritaria le permitió mantenerse en el cargo de comandante en jefe del ejército hasta Marzo de 1998. Pinochet utilizó esta prerrogativa hasta el último día posible y, apoyándose en la lealtad sin fisuras del cuerpo de generales activos, chantajeó permanente-

¹⁰ La Constitución de 1980 dispuso que en 1988 se realizara un plebiscito para ratificar o no la permanencia de Pinochet en la presidencia hasta 1997. El No triunfó con el 57 por ciento de los votos. La Concertación estaba formada por el partido socialista, la democracia cristiana, el PPD (Partido por la Democracia) — una figura originalmente creada con fines instrumentales para afrontar el plebiscito en previsión que la dictadura proscibiera al socialismo — y varias agrupaciones menores.

mente a los dos primeros presidentes democráticos, Patricio Aylwin y Eduardo Frei (h), ambos provenientes de la Democracia Cristiana. No sólo durante esos ocho años sino por algún tiempo más, la democracia chilena no fue “tutelada” como preveía la constitución de 1980, sino limitada de hecho por las amenazas de insubordinación militar por parte de Pinochet.

En realidad la salida del cargo de comandante en jefe no implicó una inmediata pérdida de influencia por parte de Pinochet. Su derrumbe político, más bien, tuvo que ver con dos acontecimientos que no fueron promovidos por los gobiernos democráticos que lo sucedieron: la detención de 509 días que sufrió en Londres a raíz de una demanda presentada por el juez español Baltasar Garzón vinculada a las muertes y desapariciones de ciudadanos de esa nacionalidad durante los años de la dictadura y, cinco años más tarde, como resultado de la difusión de un informe de un comité del Senado de los Estados Unidos, que concluyó que el Banco Riggs —con sede en la ciudad de Washington— había ayudado a Pinochet a esconder fraudulentamente **varios millones de dólares** mientras estaba sometido a arresto en Londres.

Una vez transcurridas las dos primeras presidencias democráticas, y ya iniciada la decadencia de Pinochet después de un cuarto de siglo de ejercicio de poder, los gobiernos de la Concertación comenzaron a variar tibiamente la línea de sumisión a los vetos del ex dictador. Contribuyó a este giro el hecho que los siguientes presidentes, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, provinieran del socialismo, que integraba junto al PPD el ala progresista de la coalición gobernante. Se logró así en el año 2006 enmendar la constitución autoritaria

eliminando, por una parte, a los senadores designados como vitalicios, y, a la vez, restituyendo al poder civil la facultad de remover a los mandos de las fuerzas armadas y de la policía militar de carabineros, por otra. Estos cambios constituyeron un fuerte indicio de que la principal regla para-constitucional que afectó a los dos primeros presidentes democráticos chilenos —esto es, el poder virtual de veto detentado por Pinochet— se estaba disipando. De todos modos, tampoco durante la segunda década de la Concertación se logró desmontar un importante engranaje institucional legado por la dictadura, esto es el sistema electoral de circunscripciones binominales para las votaciones legislativas. Los redactores de la constitución de 1980 habían ideado este sistema, único en el mundo, con dos objetivos: impedir la formación de una mayoría de la centro-izquierda con capacidad para reformar las principales disposiciones de dicha constitución y bloquear el acceso del partido comunista al parlamento.

Pero, quizás, el legado para-constitucional más pesado que heredaron los cuatro presidentes de la Concertación fue el temor a promover reformas que apuntaran a revertir las asimetrías de clase que la dictadura había profundizado en el mundo laboral. La prudencia extrema en este terreno no se alteró ni siquiera en la década de los presidentes socialistas, Lagos y Bachelet: el Código Laboral de 1980 todavía continúa vigente en 2010. Y éste fue un código dictado y ejecutado a sangre y fuego. Según su autor, el entonces ministro de Trabajo de la dictadura José Piñera, la reforma radical de la legislación laboral vigente buscaba “[...] restablecer la libertad y democracia sindical en Chile, introdu[ciendo] la negociación

colectiva por empresa y retir[ando] al gobierno de los temas sindicales”.¹¹ Piñera, hermano del actual presidente, omitía señalar, claro está, que “el retiro del gobierno” del espacio sindical no fue completo: en realidad, el gobierno militar había intervenido sistemáticamente persiguiendo a todos los dirigentes sindicales opositores y asesinando a cientos de ellos de origen comunista, socialista y demócrata cristiano. El resultado fue el reinado de la más absoluta discrecionalidad patronal en el lugar de trabajo. Este fenómeno es, sin duda una de las patas donde se apoyó, y por cierto continúa apoyándose, la conversión de la burguesía chilena en una de las clases empresariales más dinámicas y expansivas de América Latina. Enfrentados a la cuestión de la legislación laboral, los cuatro gobiernos de la Concertación han tendido a sobrevalorar el costo que resultaría de un conflicto con los empresarios y por ende, no han cuestionado el statu quo.

Otro legado de la dictadura fue la refundación de la derecha partidaria. El proceso de refundación fue más allá de los cambios de nombres de los partidos tradicionales y la renovación de los elencos partidarios. A diferencia de lo que ocurrió con los partidos de centro e izquierda donde subsistieron las tres principales agrupaciones del período anterior al golpe —socialistas, comunistas y demócrata-cristianos— y además reaparecieron muchos de los dirigentes históricos, en el caso de la derecha la vuelta a la actividad partidaria implicó la crea-

¹¹ El *corpus* central de la legislación laboral fue sancionado entre 1932 y 1973, es decir el medio siglo de vigencia democrática que precedió al golpe militar, bajo gobiernos de todos los signos políticos.

ción de dos nuevos partidos, Renovación Nacional (RN) y UDI (Unión Demócrata Independiente) y la renovación casi total de sus cuadros. Pero, en realidad, debajo de esos cambios, de por sí significativos, se produjo un fenómeno todavía más trascendente, gestado en buena medida durante la etapa pinochetista. Este cambio político-cultural permitió que la derecha —que cuando se produjo la primera ola de real ampliación del sufragio en Chile entre 1950 y 1970 nunca había superado el tercio de los votantes tanto en las elecciones presidenciales como parlamentarias— comenzara a rozar el umbral de la mayoría absoluta en el siglo XXI. ¿En qué consistió este cambio?

Dicho de manera esquemática, el principal legado político-cultural del pinochetismo fue la expansión de una corriente poco significativa históricamente de la derecha y su confluencia con las otras dos grandes vertientes, cuya densidad social y cultural había sido mayor a lo largo del siglo XX. En parte este fenómeno fue resultado del crecimiento y legitimación de la que se podría caracterizar como la **derecha plebeya**. Pinochet, recogió algunos de los ingredientes políticos de dos antiguos presidentes, Arturo Alessandri (1920-1924 y 1932-1938) y Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931 y 1952-1958), quienes habían tenido la capacidad para apelar al *populus* con un lenguaje campechano y directo y fomentando la desconfianza, y en el límite, el rechazo a los partidos políticos.

El pinochetismo, además, favoreció la gestación de un espacio unitario de la derecha, que además de la derecha plebeya, integró a la **derecha patronal tradicional**, cuyas raíces se remontaban a las relaciones jerárquicas y patriarcales

del modo de vida aristocrático rural, y a la **derecha gerencial tecnocrática**, que si bien había acuñado filosofías y políticas de cuño estatista entre las décadas de 1920 y 1950, se había tornado militantemente anti estatista y pro mercado plegándose a la *blitzkrieg* del neoliberalismo en el último tercio del siglo XX. La gestación de este espacio unitario fue un hito notable, pues le permitió a las fuerzas conservadoras chilenas presentarse como una alternativa democrática legítima dejando en la penumbra el apoyo que le había prestado a la dictadura y articulando un discurso integrador para ricos y pobres. Este discurso enhebró una visión del pasado —rescatando los “éxitos” del gobierno militar como propios— con otra del futuro, postulándose como la herramienta política más apta para profundizar el modelo del “Chile-Isla de modernidad capitalista” que la Concertación en sus veinte años no llegó siquiera a cuestionar.

Y esta es la paradoja que quiero enfatizar con respecto al Chile del presente: los partidos de la Concertación en definitiva gobernaron bien, pero fracasaron en perfilar y, menos aún en consolidar, un estilo de liderazgo presidencial programático. Este es el principal desafío con el que se enfrentan los presidentes apoyados en partidos o coaliciones de signo progresista no sólo en Chile, sino en todos los casos de presidencialismos coalicionistas; esto es, el de transitar adecuadamente el estrecho desfiladero que existe entre, por un lado, el complicado mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos para evitar la desinversión empresarial y la fuga de capitales y, por el otro, el de implementar un programa que efectivamente ponga en la agenda de las políticas públicas la búsqueda de

llenar el “casillero vacío” al que aludía Fernando Fajnzylber.¹² Claro que en Chile la tarea para la coalición progresista ha resultado aún más complicada porque se enfrenta a un contendiente conservador de gran consistencia político-cultural y que dispone de una formidable base electoral, como se ha evidenciado nuevamente en 2010 con el triunfo del candidato derechista Sebastián Piñera.

México: una engañosa vuelta al punto de partida

Durante la media década perdida, como los otros países más grandes de la región, México experimentó una “ruptura dentro de las instituciones” que marcó su historia política y social reciente. México cruzó un umbral de gran trascendencia en 2000, al ser derrotado por primera vez en su historia el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales de ese año. Se clausuró así un predominio ininterrumpido de más de ocho décadas. Sus arquitectos habían sido los triunfadores en el sangriento proceso revolucionario iniciado en 1910 y finalizado entre 1917 —cuando se sancionó la constitución todavía vigente en México y se produjo la derrota de la facción revolucionaria comandada por Emiliano Zapata y Pancho Villa— y 1920 —con el asesinato del presi-

¹² En la década de 1980 Fajnzylber acuñó la metáfora del “casillero vacío” para subrayar que en la historia de América Latina no se había dado ningún caso de crecimiento económico con un aumento de la equidad distributiva (Fajnzylber 1992).

dente Carranza—. A partir de 1920, entonces, los generales de la Dinastía de Sonora, liderados por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, y sus herederos controlaron el poder y diseñaron, bajo la decisiva influencia del último militar poderoso de origen revolucionario, Lázaro Cárdenas, la maquinaria política del autoritarismo civilista que se mantuvo en el poder hasta fines de siglo.

La herencia del proceso de construcción política gestado entre 1920 y 1940 fue de enorme magnitud: derivó en la instauración del régimen político más estable de América Latina durante todo el siglo. El régimen del PRI estuvo basado en dos pilares: 1) la inquebrantable mayoría absoluta que gozaba el presidente de la república en el congreso, sustentada en el control capilar que ejercía el PRI en las regiones pobres urbanas y rurales y en el fraude electoral selectivo y 2) la renuncia del presidente saliente a toda pretensión de continuidad personal o delegada en el poder, pero reservándose la prerrogativa de escoger al “tapado”, es decir a su sucesor y a hacer luego que el aparato del partido-gobierno asegurara el triunfo de su propuesta.¹³

Hasta principios de la década de 1990, la hegemonía priista no fue seriamente cuestionada. A pesar del comienzo tormentoso de su período y de la grave situación de recesión inflacionaria que enfrentaba México, Salinas pareció capaz de torcer el curso de un proceso que probablemente encaminaba al

¹³ Héctor Aguilar Camín apunta correctamente que Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) fueron los dos presidentes que más contribuyeron al diseño e implementación del mecanismo sucesorio mexicano (Camín 1989).

país a una dictadura abierta o a la democratización del sistema político. Dotado de una excepcional astucia política y de una gran dosis de audacia, Salinas logró reequilibrar la economía, y lanzó dos iniciativas que resultaron decisivas para recuperar el poder presidencial: un cambio del modelo económico semi-cerrado de México a través de la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá que culminaría con la aprobación de un tratado en 1993 y la implementación de un vasto plan de promoción social, el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa descansó en la creación de un verdadero superministerio —la secretaría de Desarrollo Social— cuyo manejo, que incluyó cuantiosos fondos, y fue encargado al político que se transformaría seis años más tarde en el “destapado” para la sucesión, Luis Donaldo Colosio.

El éxito inicial de la estrategia del presidente se reflejó en la rápida gestación de una corriente “salinista” que desplazó a los denominados “dinosaurios” priistas, y en las victorias electorales del PRI en las elecciones de 1991 y 1994. Un engranaje central de los logros de Salinas fue el rediseño del juego electoral en la dirección de lo que Aguilar Camín definió como “negociacionismo”. Salinas propició la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como el organismo encargado de la administración y gestión del voto sustraído del control presidencial, acción que generó una mejoría sustancial en la confiabilidad de los procesos electorales, si bien las impugnaciones a los resultados quedaron bajo la competencia del Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, este avance no se tradujo plenamente en la celebración de elecciones libres *tout court*.

En el plano subnacional, el presidente y los gobernadores del PRI no perdieron el control de resortes fraudulentos que le permitieron torcer selectivamente resultados claves, en especial en las elecciones de gobernadores. De ese modo, Salinas procuró con bastante éxito arrinconar al Partido de la Revolución Democrática (PRD), es decir, a la oposición de izquierda que había surgido del propio tronco del PRI y le había disputado la presidencia en 1988 presentando la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro. A su vez, el presidente no vaciló en conceder algunas gobernaciones al Partido de Acción Nacional (PAN), la oposición tradicional de derecha católica, recurriendo a procedimientos arbitrarios que eludían la legalidad sin transgredirla abiertamente. Salinas, de ese modo fue el primer priista en reconocer el triunfo de la oposición en elecciones de gobernador.

Los tramos finales del mandato de Salinas parecieron coronar favorablemente sus empeños. A finales de 1993 el senado de Estados Unidos había aprobado el TLC que entró en vigencia el 1º de enero de 1994 y seis meses más tarde el PRI ganó cómodamente las elecciones presidenciales más limpias de la historia del país. Pero en realidad en 1994 comenzó a gestarse el fin de la prolongada hegemonía de los herederos de la Revolución Mexicana. El primer día de ese año probó que no todas serían venturas para el gobierno: un grupo guerrillero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tomó cuatro municipios en regiones indígenas de Chiapas, uno de los estados más pobres del sur del país anunciando que se proponía “marchar hasta la Ciudad de México”. Lo que revelaría este episodio no sería la fortaleza política o mi-

litar del EZLN, pues su objetivo era descabellado a todas luces, sino la inesperada debilidad política del régimen priista. A pesar de que en cuatro días el ejército federal había retomado los municipios alcanzados por la rebelión, en los años que siguieron el gobierno no se animó a avanzar y desalojar los campamentos del EZLN que se transformaron en el foco de la peregrinación de políticos progresistas mexicanos, periodistas y personalidades extranjeras. El alzamiento del EZLN fue sólo el comienzo; poco más de dos meses más tarde el candidato del PRI y seguro triunfador de las elecciones que se avecinaban, Colosio, fue asesinado en circunstancias nunca aclaradas en Tijuana, tras lo cual Salinas se vio forzado a nombrar como candidato de reemplazo a un político de segunda línea, pero de su supuesta máxima confianza, Ernesto Zedillo. Bajo el tenso clima político de asesinatos, guerrilleros encapuchados y acusaciones de complicidad en los crímenes políticos que alcanzaron incluso al hermano de Salinas, la fácil victoria de Zedillo en los comicios presidenciales, en realidad no hizo más que encubrir la circunstancia de que México se encaminaba hacia el precipicio. En Diciembre de 1994, a sólo dos semanas de haberse hecho cargo Zedillo de la presidencia, en el contexto de desconfianza generado por una voluminosa deuda externa y elevados déficit comerciales, se desató una vertiginosa e incontrolable corrida en contra del peso mexicano. La corrida precipitó la devaluación del peso y una violenta contracción de la economía que repercutió en toda América Latina. El “Efecto Tequila” interrumpió el flujo de inversiones extranjeras en la región que se había reiniciado a principios de la década y presagió, aunque pocos

lo advirtieron, la crisis de carácter global mucho más grave que se desataría a partir de 1997.

El sexenio de Zedillo, una vez superada la debacle inicial, transcurrió más sosegadamente. La economía mexicana se estabilizó durante 1995 y la rebelión del EZLN se fue apagando incluso como evento mediático, pero el nuevo presidente quedó mal encajado dentro de su propio partido, en la misma medida que el PRI iba viendo como se erosionaban progresivamente los resortes de su imbricación con el estado mexicano en los que se había apoyado durante décadas. Si bien Zedillo rompió abiertamente con el salinismo, o lo que quedaba de él, al no impedir el procesamiento judicial y el posterior encarcelamiento del hermano del ex presidente, acusado de malversación de fondos públicos y de ordenar el asesinato de otro priista, el presidente no consiguió disciplinar o cooptar efectivamente a los sectores tradicionales del partido que habían sido marginados por Carlos Salinas, quien, prudentemente, optó por emigrar.

La defenestración de Salinas no fue un simple pase a retiro. Tampoco fue, a pesar de que algunos actores y no pocos analistas así lo interpretarían, el preludio de una transición a la democracia de “libro de texto”, es decir, un proceso en el cual un régimen autoritario de partido semi-único resultaba gradual y pacíficamente reemplazado por una democracia representativa asentada sólidamente en un sistema pluripartidista en el cual derecha, centro e izquierda aparecían nítidamente representados y con opciones verosímiles de acceso a la presidencia de la nación. Esta interpretación se apoya en una lectura lineal de la cronología electoral contemporánea

que descansa en una circunstancia verdadera; las elecciones presidenciales mexicanas a partir de 2000 se transformaron en disputas reales en las cuales al menos dos de los contendientes contaron con posibilidades efectivas de victoria. En el 2000 ellos fueron los candidatos del PRI y del PAN, con el triunfo del opositor Vicente Fox, y en 2006 la competición enfrentó al candidato panista, Felipe Calderón, y al representante del PRD, Andrés Manuel López Obrador, quien resultó derrotado por una diferencia de menos del 1% del total de votos.

Sin embargo, el proceso inaugurado por el ascenso y caída del salinismo no fue, ni un nuevo episodio de reequilibramiento del dominio del PRI, ni el ingreso en una democracia de partidos. El eclipse del PRI, en tanto partido eje de un sistema hegemónico, probó ser definitivo. Este resultado, sin duda, tuvo su lado positivo. Implicó que los mecanismos de índole no democrática, formales e informales, en los que se había sostenido la hegemonía priista, y que en varias ocasiones habían incluido la eliminación física de adversarios y críticos, se derrumbaron. Pero, a su vez, la desarticulación de las múltiples redes sociales enraizadas en el estado/partido gobernante produjo un desgaste irreversible del control capilar que el PRI había ejercido sobre la sociedad mexicana durante más de medio siglo. Este control capilar era bifronte; así como le facilitaba al gobierno detectar disconformidades o rebeldías para cooptarlas o reprimirlas, también les permitía a los ciudadanos, incluso a los pobres, ejercer un cierto grado de control sobre los comportamientos más autoritarios y discrecionales de los funcionarios públicos de nivel intermedio e inferior. La desarticulación del partido-estado tuvo efectos de

gran importancia: el control del PRI, la creación de empleos urbano-industriales y el congelamiento del orden agrario, una vez implementada la reforma que impulsó Lázaro Cárdenas, habían estructurado a México como sociedad moderna después del derrumbe del régimen oligárquico y la destrucción que acarrearón las guerras revolucionarias y pos-revolucionarias entre 1910 y 1927. Durante la década de 1990 el México moderno se resquebrajó seriamente, lo que llevó al sociólogo Sergio Zermeño a utilizar la sugerente imagen del “México roto” para aludir a ese proceso.

La clave del proceso mexicano reciente reside precisamente en el fenómeno de una “sociedad construida desde la política” que ve desmoronarse los pilares sobre los cuales se había asentado. Si asimilamos el eclipse del PRI hegemónico a un proceso de destrucción política, el corolario que quiero enfatizar es que la política pos-priista no ha tenido la capacidad de estructurar a una sociedad mexicana golpeada por sucesivas crisis económicas y extraeconómicas y atravesada por una integración bifronte y contradictoria con los Estados Unidos. El Estado movilizador, disciplinario y discrecional del período 1930-1980, cuyo engranaje central era la presidencia monárquica, no ha sido reemplazado por un Estado democrático de derecho dotado de una presidencia fuerte, pero a su vez respetuosa de las normas republicanas. Más bien, diversos poderes fácticos han expandido su influencia tanto en la sociedad, como en los ámbitos nacionales y subnacionales de un Estado debilitado y colonizado. El Estado mexicano está coronado por una presidencia que, a partir de los años de Zedillo y más aún bajo Fox y Calderón —es decir, ya más de

quince años— se ha revelado impotente para reorganizar la política en torno a la implementación de acuerdos básicos sobre el funcionamiento tanto de las instituciones representativas a nivel federal y regional, como de los mecanismos de gobierno necesarios para el ejercicio de la regulación de los conflictos sociales y el mantenimiento del orden público.

La evolución del régimen político mexicano a partir de la finalización del período presidencial de Ernesto Zedillo se ha caracterizado por la precariedad producida por un progresivo proceso de desarticulación de la presidencia dominante, sin que ésta fuera reemplazada por un mecanismo alternativo. Por debajo de los dos triunfos consecutivos del PAN en las elecciones presidenciales se ha ido construyendo un sistema político basado en la preeminencia de mecanismos de bloqueo y de veto. Este resultado es producto, en buena medida, de los fracasos reiterados para asegurar mayorías parlamentarias y el descentramiento de la presidencia. Una de las principales causas de este fenómeno es la gravitación que ha mantenido el PRI en el congreso federal y en el control del mayor número de gobernaciones estatales —circunstancia que se dio en paralelo a su incapacidad para presentar candidatos convincentes a la presidencia en 2000 y 2006— lo que le ha permitido oponerse prácticamente a todas las iniciativas generadas por el poder ejecutivo en materia de virajes estratégicos de la política económica.

El juego de bloqueos recíprocos en el que desembocaron el presidente Fox y la oposición priista entre 2000 y 2006, sumado a la insatisfacción de los sectores más empobrecidos de la población con la situación económica, abrió el espacio en 2006 para el ascenso de la candidatura presidencial de un

político del partido que había quedado relegado a un lejano tercer puesto en las elecciones de 1994 y 2000, el PRD. El perredista Andrés Manuel López Obrador ocupaba la jefatura de gobierno del Distrito Federal y aparecía excelentemente posicionado para triunfar en 2006, ya que los otros dos partidos enfrentaban graves dificultades para presentar candidatos fuertes. Este fenómeno trasuntaba, por su parte, la paralela declinación del PRI y del PAN como identidades políticas y también como organizaciones partidarias efectivas.

En el PRI, una liga de gobernadores formó un movimiento opuesto a un ex gobernador de Tabasco acusado de corrupción, Roberto Madrazo, para impedir que éste accediera a la candidatura. El TUCOM (Todos contra Madrazo), sin embargo, no logró su objetivo pues el precandidato que ellos apoyaban, Arturo Montiel, quedó rápidamente desacreditado al comprobarse su involucración en procesos de... ¡oh sorpresa! corrupción. Sin embargo, ya oficializada su candidatura y avanzada la campaña, el propio Madrazo no pudo despejar las acusaciones formuladas contra él, con lo que el PRI quedó, de hecho, fuera de la carrera presidencial por primera vez en su historia.

A su vez, el PAN resultó seriamente afectado por los fracasos y zigzagueos del presidente Fox frente a los desafíos que enfrentó, incluida la cuestión central de determinar quien sería el candidato oficial de su partido en las elecciones de 2006. El primer revés de Fox fue cuando procuró instalar a su esposa, Marta Sahagún, como candidata a la sucesión. El intento, ya de por sí complicado tanto por el machismo mexicano como por la presunción de que se estaba buscando la

continuidad de hecho del presidente, se vino abajo cuando se comprobaron las vinculaciones de Sahagún a los Legionarios de Cristo, y la utilización groseramente clientelista de una fundación manejada por ella y financiada con fondos públicos. El fracaso más sonoro, de todos modos, fue cuando Fox trató de favorecer a su secretario de Gobernación, Santiago Creel, en la lucha por la candidatura. Creel, al no contar con el apoyo de los sectores más conservadores del PAN, finalmente fue derrotado por Felipe Calderón. En la campaña presidencial, Calderón, en parte ayudado por los errores que cometió el candidato del PRD, logró ubicar a López Obrador en la incómoda posición de “candidato peligroso”, y pudo vencerlo ajustadamente, como ya veíamos, en las elecciones de Julio de 2006.

La victoria de Calderón, que se apoyó en la formación de una coalición implícita de “Todos contra López Obrador”, sólo agravó el síndrome de empate catastrófico que aquejó a la política mexicana a partir de la llegada de Fox al poder. Después de un par de años, y apoyado en la recuperación económica iniciada en 2003, Calderón pareció encaminarse a la reconstrucción de un poder presidencial relativamente sólido en coexistencia con un parlamento con mayoría opositora. Sin embargo, esta reconstrucción de la política probó ser un espejismo ante la declinación del apoyo del PAN al presidente y las evidencias cada vez más contundentes de la impotencia del estado mexicano, tanto a nivel federal como subnacional, para sostener la seguridad interna frente a los clanes de narcotraficantes que se internaron en luchas intestinas de inusitada violencia, en las cuales se multiplican las pruebas de la corrupción de policías, jueces, políticos y funcionarios in-

volucrados con esos clanes. La participación de las fuerzas armadas en la lucha contra los narcotraficantes, que por ahora no alcanzado grandes éxitos, aumenta el riesgo de que también los militares terminen alcanzados por la corrupción.

El desmoronamiento de la presidencia de Calderón, y la transformación del jefe del ejecutivo en un *lame duck* con un poder cada vez más diluido, terminó de materializarse con la aplastante victoria del PRI en las elecciones parlamentarias de 2009. En este contexto se afirma la posibilidad de lo que constituiría una culminación paradójica de la transición mexicana: el regreso del PRI al sillón presidencial apoyado en la continuidad de sus poderes territoriales, el derrumbe de la izquierda y la incapacidad de los gobiernos panistas para rediseñar un Estado a la deriva. Por cierto que, de concretarse esa alternativa, resulta prácticamente imposible que el antiguo partido dominante vuelva a disfrutar del poder casi ilimitado que le confería ocupar la cima de un sistema autoritario. El estado mexicano, en sus diferentes niveles, está carcomido por la erosión, que se prolonga ya casi por tres décadas, de sus mecanismos de redistribución, inclusión y control capilar. Y ninguna de las tres fuerzas políticas significativas parece capaz de revertir esa tendencia.

Una tipología de las presidencias

La exploración de los casos de Venezuela, Chile y México cumple dos funciones en relación a los objetivos de este trabajo. La primera es que cada uno de ellos aparece como el ejemplo paradigmático de los tres modelos de acción presi-

dencial presentados en el Cuadro 1: el coalicionista, el débil y el hegemónico. La segunda función es plantear un conjunto de constataciones preliminares que sirven para sugerir problemas o dilemas para el análisis a realizar en el futuro próximo.

1) El “retorno” de la política. Durante el período 1980-2000, si bien la política fue “aplastada” por la economía, se produjeron fenómenos que proveyeron el material político reprocesado por los cambios producidos a partir del comienzo del nuevo siglo. Como vimos, las dos décadas iniciales de las nuevas democracias latinoamericanas, es decir el período 1980-2002, se caracterizó por la escasa autonomía de la política a raíz de las severas restricciones que le impuso al activismo estatal el volumen, prácticamente impagable, de la deuda externa y el comportamiento espasmódico del flujo de capitales. La centralidad de la política en el período de la Matriz Estado-céntrica se había basado, precisamente, en la capacidad del estado para redistribuir recursos, tanto materiales como simbólicos. En la medida que el estado, sobre todo a partir de la crisis de la deuda de 1982, se convirtió en un mecanismo que en vez de “aportar”, extraía recursos de la sociedad —o sea, asignaba costos y no beneficios— el funcionamiento de la política resultó radicalmente alterado. Se desplegaron, entonces, las panaceas democrática y neoliberal y el consiguiente predominio de diferentes modalidades de voluntarismo, en cierto sentido apolítico, en el cual la democracia y el mercado se convirtieron, para reiterarlo, en **panaceas**. Con el auge del neoliberalismo, el vaciamiento de la política como actividad de interacción y responsabilización colectivas estuvo asociado, no por accidente, al síndrome hiperpresidencial.

Sin embargo, como sugiere el examen de los casos de Chile, México, y Venezuela, a pesar del bajo grado de autonomía de la política, ésta se renovó durante las décadas de 1980 y 1990, generando reservorios de prácticas y erosionando patrones establecidos.¹⁴ Tanto los nuevos estilos de acción política como los escombros de las etapas previas, permanecerían como material disponible para los períodos posteriores, y en particular para la coyuntura actual.

Como ya apunté, el cierre de la “media década perdida” en 2002 abrió una brecha que contribuyó al **retorno de la política**, esto es a la recuperación de la capacidad de la política para generar cambios en la sociedad. En este contexto la centralidad del rol presidencial cobró un nuevo sentido, si bien asumiendo nuevos ropajes y desplegándose en un contexto mundial cada vez más turbulento, contexto en el que se destacaron, entre otros fenómenos a) el debilitamiento de la hegemonía norteamericana b) la irresponsabilidad de las autoridades monetarias y reguladoras de las principales potencias económicas y el consiguiente estallido de la actual crisis económica mundial y c) la recuperación de los precios internacionales de las materias primas y los alimentos producidos en la región, especialmente en América del Sur. En este esce-

¹⁴ La erosión se vinculó, en primer lugar, a las diferentes dimensiones del proceso de desguase del estado, por ejemplo, el materializado a través del cierre o privatización de empresas públicas, y en segundo lugar al eclipse, en algunos casos más permanente y en otros menos, de partidos de extensa trayectoria histórica, como el Aprismo en Perú, el liberalismo y el conservatismo colombianos, la Unión Cívica Radical en Argentina, y Acción Democrática y el COPEI en Venezuela.

nario América Latina está presenciando el retorno de figuras presidenciales fuertes que, en algunos casos, parecen reeditar los patrones personalistas de antaño.

Ahora bien, afirmar que la política recuperó espacio, no significa prejuzgar acerca del contenido y sentido de los cambios que se están produciendo; más bien lo que quiero subrayar es que la creatividad de la política se potencia. En parte como resultado de ello, a partir de 2002 se han perfilado, todavía coyunturalmente, trayectorias relativamente disímiles en América Latina. Cabe preguntarse, entonces si es que no se estarán definiendo rutas históricas de más largo plazo.¹⁵ En el marco de esa pregunta se ubican los tres modelos de acción presidencial, que defino como coalicionistas, débiles y hegemónicos y cuyos rasgos fundamentales resumo en el Cuadro 1.

¹⁵ En el período 1980–2002 América Latina pareció encuadrarse dentro de una trayectoria común y uniforme cuyos parámetros eran determinados, en gran medida, por el curso de un patrón de organización de la economía en que el estado perdió la capacidad de “dirigir” a la que refería Ocampo. Fuera por la impotencia de los gobiernos que pretendieron hacer perdurar a la Matriz Estado-céntrica, como los de Perú bajo Alan García, Argentina durante la presidencia de Alfonsín y Brasil en el período de José Sarney —o fuera por diseño— es decir en los casos en los que se adoptaron, más o menos estrictamente, las recomendaciones del Consenso de Washington, esto es bajo el salinismo mexicano, el menemismo argentino y el fujimorato peruano, los países de América Latina confluyeron en una ruta única. Esta afirmación es menos aplicable en los dos casos que no cayeron dentro las alternativas polares apuntadas — es decir ni fueron gobiernos impotentes ni gobiernos rigurosamente neoliberales: esto es, la Concertación chilena de 1990–2010, y la década de reencauzamiento político en Brasil conducido por Fernando Henrique Cardoso. Esta cuña se desplegó entre la destitución de Collor y el triunfo de Lula.

Cuadro 1. Modelos de acción presidencial

PRESIDENCIALISMOS COALICIONISTAS		PRESIDENCIALISMOS DÉBILES	PRESIDENCIALISMOS HEGEMÓNICOS
<p>Presidencias establecidas en sistemas bipartidarios o bi-coalicionales de estabilidad media o alta, en los cuales las dos coaliciones predominantes cuentan con posibilidades efectivas de acceder a la presidencia. Estas presidencias están asociadas a la existencia de acuerdos relativamente estables en torno a las reglas del juego político, incluyendo las de índole para-constitucional. Intensificación de los procesos de creciente desprestigio de la labor parlamentaria y de concomitante deterioro de la imagen de los miembros del parlamento dentro de la opinión pública.</p>		<p>Presidencias establecidas en sistemas multipartidarios en los cuales la mayoría o la totalidad de los partidos están seriamente fragmentados. Los acuerdos sobre las reglas del juego, cuando se producen, son efímeros. Vinculadas a liderazgos que no logran consolidarse y en los cuales los parlamentos oscilan entre la sumisión al <i>incumbent</i> y bloqueos sistemáticos de las iniciativas presidenciales.</p>	<p>Presidencias establecidas en sistemas de partido (coalición) dominante en un contexto de debilidad generalizada de los partidos. Oficialismo y oposición(es) se inclinan a favorecer modalidades antagónicas de organización del juego político. Vinculadas a liderazgos personales fuertes que tienden a colonizar a los poderes legislativo y judicial. Predominan tendencias a la manipulación de las reglas y procedimientos electorales.</p>
Con alta probabilidad de gozar mayorías parlamentarias	Con baja probabilidad de alcanzar mayorías parlamentarias	<p>ARGENTINA, MEXICO, PERÚ</p>	<p>COLOMBIA, VENEZUELA ¿BOLIVIA?</p>
<p>CHILE, URUGUAY</p>	<p>BRASIL</p>		

2) **El movimiento pendular entre el modelo de presidencialismo hegemónico y el presidencialismo débil.** La mayoría de los casos ubicados en estas dos categorías tienden a oscilar entre un polo y el otro. A modo de hipótesis de carácter extremadamente preliminar, se podría sostener que las oscilaciones pendulares responden a la debilidad de las reglas para-constitucionales en uno y otro modelo. En el caso de los presidencialismos hegemónicos, la ausencia de reglas es temporariamente tapada por el discrecionalismo presidencial y la abdicación ciudadana al ejercicio de la soberanía popular y al control de las elevadas dosis de autoritarismo del *incumbent*. A su vez, en los presidencialismos débiles, la ausencia de reglas lleva a situaciones de ingobernabilidad de diferentes niveles de gravedad. La ingobernabilidad se manifiesta principalmente a través de la incapacidad de los gobiernos para controlar la seguridad pública y disminuir la corrupción de funcionarios, políticos y empresarios. Los ejemplos de Colombia y México, obviamente como casos polares, proporcionan una evidencia contundente acerca de cuan decisiva puede ser la cuestión de la seguridad pública en hacer o deshacer un presidente. La conversión de Álvaro Uribe en protagonista de un presidencialismo hegemónico ha estado anclada en su habilidad para llevar adelante un programa político militar de exterminio de la guerrilla de las FARC, agrupación que era percibida por la mayoría de la población colombiana como el principal obstáculo para la eliminación de la violencia política urbana.¹⁶ Inversamente, la política de Felipe Calderón de invo-

¹⁶ La contrapartida en Colombia, claro está, es la falta de control del fenómeno para-militar y su cara civil, la para-política. El significativo aumen-

lucrar a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico en México, y el incremento del nivel de violencia sin control, ha contribuido de manera significativa a la aceleración del debilitamiento presidencial. Sin embargo, en otros países de la región, como Argentina y Venezuela la violencia urbana también se ha incrementado al compás del aumento del poder de la delincuencia organizada en torno a las drogas, las pandillas juveniles, los “barrabruvas” del fútbol y las mafias que gobiernan de hecho a muchas cárceles públicas. El extremo de impotencia presidencial en este terreno se presenta en una subregión no analizada en este texto, es decir América Central. En algunos países centroamericanos el poder de las maras, entre otras mafias, es prácticamente irrefrenable.

3) **La tendencia de los presidencialismos coalicionistas a obstaculizar la innovación política.** Este modelo de acción presidencial, que guarda un aire de familia con las democracias consociativas analizadas por Arend Lijphart, es el que más se acerca al respeto sustantivo de las normas democráticas y republicanas y al establecimiento de un estado de derecho. Por lo tanto, el modelo refuerza la estabilidad política. En el terreno para-constitucional el modelo coalicionista descansa en un doble pilar: el ejercicio de *self restraint* por parte del presidente en la utilización de las diferentes herramientas del clientelismo político con sesgos excesivamen-

to de la capacidad de fuego de los militares no se ha traducido, necesariamente, en un mayor profesionalismo y respeto a los derechos humanos, como lo demuestra el síndrome de los “falsos positivos”.

te partidistas y la proclividad a acordar consensualmente entre las dos coaliciones las modificaciones a las reglas de la competencia electoral.

El talón de Aquiles del modelo coalicionista es relativamente previsible; resulta particularmente difícil modificar el *statu quo*. Cuando, como en Chile, una de los rasgos de la situación heredada por la democracia emergente es un profundo proceso de desestatización previo, el resultado es la dificultad que enfrenta la coalición progresista para revertir situaciones de desigualdad extrema a través de las políticas públicas. En Brasil, y sobre todo en Uruguay, las respectivas herencias autoritarias no habían mellado tan sistemática y radicalmente las herramientas estatales. Por ello, sus coaliciones progresistas han tenido mayores posibilidades de implementar con cierta efectividad políticas que apuntaron a aumentar la equidad durante la primera década del siglo actual.

El plano para-constitucional en el Siglo XXI

Como analicé en la primera sección en la etapa estado-céntrica previa a 1980 —etapa en la que, como en la actual, se definieron en la región diferentes trayectorias político-económicas— las reglas para-constitucionales con eje en el rol presidencial habían contribuido a moldear la dilucidación de los conflictos referidos a tres cuestiones centrales: la incorporación política, la redistribución, intermediada por el estado, de los ingresos y la riqueza, y la involucración de las fuerzas armadas en la política. Cabe preguntarse, por lo tanto,

como se están conformando en esta etapa las reglas para-constitucionales que enmarcan la conversión de la democracia política en *the only game in town*, y como se encuadra dentro de dichas reglas el rol presidencial.

No hace falta subrayar que toda construcción política, y particularmente la del entramado de reglas para-constitucionales que constituye uno de los núcleos del sistema político, es un proceso de largo plazo. Dado que en el caso de América Latina, los cambios que estoy analizando recién comenzaron a producirse ya entrada la década que culmina en 2010, resultaría aventurado postular que las reglas para-constitucionales que conforman cada uno de los tres modelos de acción presidencial ya están nítidamente definidas. Pero, en todo caso debe resultar claro que los presidencialismos coalicionistas han alcanzado mayor estabilidad precisamente porque el entramado de reglas para-constitucionales es más sólido. Ahora, y para concluir, cabe preguntarse cuales serían los ejes de estructuración de un renovado conjunto de reglas para-constitucionales. O dicho de otro modo, cual sería el material para construcción de un nuevo tejido para-constitucional.

El **primer eje** se articula en torno a la inclusión relativamente plena y estable en la sociedad capitalista y la expansión de las múltiples modalidades, viejas y nuevas, de exclusión. La disminución de la centralidad de los conflictos inter-clasistas, y especialmente de las disputas obrero-patronales industriales clásicas, ha reducido la importancia de los mecanismos estatales de regulación laboral, que fueron tan decisivos para la construcción del estado de compromiso, especialmente en México, Brasil, Argentina y Uruguay. En conse-

cuencia, el papel presidencial, y de las agencias estatales que dependían del ejecutivo, en esa área es menos relevante. Pero eso no significa una mengua de la centralidad del presidente en la distribución de recursos; ahora está más vinculada a los pobres que a los trabajadores. Las capacidades presidenciales para distribuir subsidios a los pobres en la forma de planes para los sin trabajo, *Bolsa Família*, *Fome Zero* etc. está, en muchos casos, en expansión. Los subsidios presidenciales directos como sucedáneos del salario, en todo caso, han sido más efectivos que los intentos de paliar otras dimensiones de la exclusión, especialmente los que tienen que ver con la localización espacial y el acceso diferencial a la educación.

El **segundo eje** es la participación política. En este aspecto se ha producido una transformación fundamental. Durante la etapa estado-céntrica la participación política no regulada de los pobres y de los trabajadores era concebida como un peligro por las clases propietarias. Los golpes de las décadas de 1960 y 1970 tuvieron entre sus objetivos el de disminuir, o incluso reprimir la activación popular, que se manifestaba especialmente a través de la participación electoral. Los presidentes de la Matriz Estado-céntrica, tanto civiles como militares, estaban a menudo sometidos a la tensión de ampliar la participación electoral, y al mismo tiempo controlar los efectos no deseados —desde la perspectiva de las clases dominantes— de dicha participación. En cambio a partir de las transiciones de la década de 1980, la participación política, y especialmente la canalizada a través del sufragio, ha dejado de ser percibida como un peligro. Pero al mismo tiempo, la participación política se ha devaluado desde la perspectiva de

las clases populares. Y en este nuevo tipo de juego es básicamente el presidente el que tiene todavía algún margen para activar las palancas que pueden influir para que los ciudadanos conciban la participación en la política como un recurso efectivo, y por lo tanto, atractivo.

Referencias

- Camín, Héctor Aguilar. (1989). *Después del milagro. Un ensayo sobre la transición mexicana*. México DF: Cal y Arena.
- Fajnzylber, Fernando. (1992). "Industrialización en América Latina. De la 'caja negra' al 'casillero vacío'". *Nueva Sociedad*, n. 118, marzo-abril 1992.
- Garretón, Manuel Antonio. (2003). *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press. pp. 42-3.
- Ocampo, José Antonio. (2004). "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX". *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (4), n. 284, pp. 725-86.
- Pérez-Liñán, Aníbal. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. (1979). *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Weffort, Francisco. (1978). *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

EQUILIBRIO Y DESEQUILIBRIO DE PODERES EN AMÉRICA LATINA

Marcus André Melo

En América Latina, los años 1990 asistieron al nacimiento de “democracias no liberales”, una combinación de elecciones relativamente libres con abusos del poder por parte del poder ejecutivo.¹ Este malestar, producto del abuso del poder presidencial, nos retrotrae a inquietudes que fueron dominantes en los 1970 y en los 1980, relativas a los presidencialismos latinoamericanos y sus inestabilidades características. En efecto, los abusos del poder en Venezuela, Bolivia y Ecuador, atrajeron la atención internacional.² Numerosos

¹ El término ha sido acuñado por Fareed Zakaria y ha sido investigado en el contexto latinoamericano por Smith y Ziegler (2008).

² Por nuevas consideraciones acerca de estos acontecimientos en los Andes, ver Mainwaring, Bejarano y León Gómez (2007), Lehoucq (2008) y Corrales (2009).

episodios nos ilustran acerca de éstos acontecimientos: en Ecuador, el presidente Gutiérrez expulsó inconstitucionalmente a miembros de la corte suprema, mientras que el gobierno de Venezuela reveló la identidad de votantes en el plebiscito. En Bolivia, se denunció a Morales como habiendo alentado al bloqueo del acceso al edificio de la asamblea durante el tratamiento de importantes leyes. La norma en estos países consiste en que los presidentes imperiales imponen su voluntad recurriendo a un repertorio de medidas constitucionales e inconstitucionales. La región andina y Venezuela han sido indudablemente, lugares privilegiados para el desarrollo de estos acontecimientos, y han visto y experimentado el colapso del sistema de partidos así como una dramática crisis de representación política.

Pero este no es el único modelo a lo largo de toda América Latina. Como nos recuerda Walker “América Latina no es Hugo Chávez, y Hugo Chávez no es América Latina” (Walker 2008). El paisaje institucional de la región es marcadamente heterogéneo. Chile y Brasil, por ejemplo, han sido muy alabados por estar en el camino del buen gobierno.

La concentración de autoridad a manos del ejecutivo constituye la principal preocupación, pero también han salido a la palestra otros problemas de gobernanza, incluyendo aquellos asociados a las violaciones a la libertad de prensa y a la corrupción sistémica, o los presuntos vínculos entre funcionarios públicos y los carteles de la droga; pudiéndose agregar los casos de presidentes que se han entrometido en el funcionamiento interno de las supremas cortes de justicia y de las legislaturas, extrapolando su rol constitucional. Algunos de

los nuevos gobernantes de la región, han adoptado una retórica antisistema, haciendo llamamientos directamente a las masas.

Desde una perspectiva más amplia, el abuso de los poderes presidenciales por parte del presidente no es novedoso, pero tampoco generalizado, como lo demuestran otros casos a lo largo de América Latina. En efecto, el nacimiento de la democracia en América Latina en el siglo XX ha implicado una lucha sin tregua por controlar los poderes presidenciales, así como el abuso de los poderes por parte de gobernantes autoritarios ha sido la regla más que la excepción. El motivo de preocupación es que esto sugiere a muchos observadores una vuelta atrás en la expectativa por la consolidación de la democracia en la región. La inquietud acerca de las perspectivas de la democracia en los albores de la tercera ola de democratización en Latinoamérica, llevó, a algunos observadores a identificar una particular forma de gobernanza —la democracia delegativa— caracterizada por líderes plebiscitarios frecuentemente ajenos al sistema, sin experiencia previa en política y que adoptan prácticas autoritarias y un discurso contrario a las instituciones políticas existentes, legitimadas por el proceso electoral. Este debate aún es actual y nos conduce a una nueva inquietud acerca de la calidad de la democracia, evaluada mediante indicadores sociales y evaluaciones cualitativas de las instituciones políticas.

El centro en todas estas discusiones es el tema de la gobernabilidad y de sus determinantes institucionales. Pareciera ser adecuado examinar qué es incorrecto —suponiendo que algo lo fuera— en lo concerniente a las instituciones po-

líticas latinoamericanas. ¿Son las instituciones políticas adoptadas, culpables del bajo rendimiento de la democracia en la región? ¿Cuáles son las causas del desequilibrio de poderes en Latinoamérica?

Las divergentes trayectorias de los países latinoamericanos nos advierten sobre un problema genérico de las instituciones latinoamericanas. Efectivamente, resulta claro que los estilos presidenciales y las estrategias de manejo de las coaliciones, son elementos clave para la gobernabilidad (Amorim Neto 2006a; Amorim Neto 2006b; Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Colomer y Negretto 2005). Muchos conflictos que perjudican la cooperación entre los distintos poderes pueden ser evitados, cuando las estrategias de coalición son implementadas acertadamente y existe un poderoso estado de derecho. Esta podría ser la receta de la buena gobernanza en países como Chile y en alguna medida Brasil.

Dado que la democracia es esencialmente un mecanismo de aprendizaje social, el manejo de las coaliciones requiere negociación y mutua tolerancia. Estos dos elementos están intrínsecamente entrelazados. La negociación entre los actores sociales, en ausencia de estrictos frenos y contrapesos, puede llevar a la complicidad entre los actores sociales y los regímenes oligárquicos de exclusión. Los latinoamericanos saben muy bien que estas experiencias conducen a la inestabilidad sistémica y al déficit de legitimidad. La democracia representativa adquiere contenido normativo, solamente cuando la dimensión republicana asociada al imperio de la ley, es garantizada por instituciones fuertes.

En efecto, la principal afirmación desarrollada en éste artículo, es que la clave para una gobernanza efectiva y una estabilidad democrática en Latinoamérica, reside en la combinación de presidentes fuertes, y estrictos frenos y contrapesos. En efecto, mientras que a comienzos de los 1990 el proyecto institucional de países como Bolivia y Venezuela fue visto como más conducente a una buena gobernanza y mayor estabilidad democrática que el de Chile y Brasil, en los últimos años 2000 resultó ser cierto lo opuesto. En los tempranos 1990, el proyecto institucional de Bolivia y Venezuela combinó, débiles poderes presidenciales y fuertes liderazgos partidarios, en tanto que las estructuras constitucionales de Brasil y Chile descansaban sobre fuertes poderes constitucionales y débiles liderazgos partidarios. La principal lección a ser extraída del análisis desarrollado en este artículo es que la clave para promover una democracia sustentable en la región es el fortalecimiento de un amplio sistema de frenos y contrapesos. Esto implica la promoción del pluralismo mediático, el fortalecimiento del sistema judicial y la *accountability* horizontal tal como en los “*tribunais de contas*”, los “*ombudsman*” e instituciones similares, del mismo modo que mejorar los mecanismos de contralor parlamentario.

Abuso del poder presidencial en América Latina

En los 1980 y principios de los 1990 los sistemas presidenciales latinoamericanos eran cuestionados debido a su presunta inestabilidad interna. Esta interpretación fue sugerida

como forma de explicar el derrumbe de la democracia y la aparición del poder militar en América Latina (Linz y Valenzuela 1994). Este punto de vista fue, en efecto, muy influyente en círculos académicos, pero la crítica al *presidencialismo* latinoamericano —una expresión con fuerte tono negativo— se remonta a principios de siglo. El corolario del argumento es que los sistemas presidencialistas difieren de los sistemas parlamentaristas en aspectos fundamentales, directamente relacionados con la gobernabilidad. Los sistemas presidencialistas generan un sistema de mutua independencia —opuesto a la mutua dependencia de los sistemas parlamentaristas— entre la rama ejecutiva y la legislativa, permitiendo la aparición de poderes ejecutivos que no gozan de apoyo mayoritario. Debido a que los presidentes tienen un mandato prefijado, si un presidente pierde apoyo, al permanecer él o ella en el cargo, sobreviene el impasse.

Donde los presidentes gozan de sustanciales poderes legislativos que les permiten emitir decretos con fuerza de ley, podrían verse tentados a eludir al congreso emitiendo decretos-leyes; donde no es así, podrían intentar cambiar unilateralmente las constituciones movilizando el apoyo directo de la población. Estas tentativas exacerban los conflictos y en muchos países en desarrollo provocan la intervención militar. Un escenario menos radical surge cuando los conflictos bloquean la ejecución de políticas y el sistema político resulta incapaz de generar decisiones colectivas. Estas inmovilizaciones son menos factibles en los sistemas parlamentarios a causa de la presunta flexibilidad de los mismos: en caso que un presidente perdiese el apoyo por una moción de censura, el go-

bierno caería. Por lo tanto, el presidencialismo es supuestamente más proclive a trabar la interacción entre los poderes y/o a la crisis (y por extensión a los golpes militares).³

Este punto de vista fue la verdad revelada en los últimos 1980 y tempranos 1990, al proporcionar un explicación al quiebre de la democracia en Latinoamérica y predicciones acerca de los problemas enfrentados por la consolidación de las democracias recientemente establecidas en la península ibérica y en América Latina. El malestar institucional —desde la caída de Allende hasta la impugnación de Collor de Mello— fue visto como causado fundamentalmente por las inestabilidades intrínsecas del sistema de gobierno.

En un examen más cuidadoso, los sistemas presidenciales difieren entre sí en aspectos esenciales. Más específicamente, las crisis de gobernanza y el abuso presidencial del poder tienen lugar en situaciones específicas: donde los presidentes tienen simultáneamente, un considerable poder proactivo (presentación de legislación en áreas temáticas específicas, poder de emitir decretos, poder de definición de agenda) y poderes reactivos (veto), y donde el sistema de partidos aparece fragmentado y los presidentes reúnen escaso apoyo partidario. Hay en efecto, una gran variedad en lo que hace a los poderes legislativos de los presidentes en América Latina en general, y en términos del equilibrio entre poderes proac-

³ Nuestro foco está puesto aquí en la relación entre sistema de gobierno y gobernabilidad. Para el reciente trabajo acerca del impacto del sistema de gobierno en las políticas públicas ver Norris (2008).

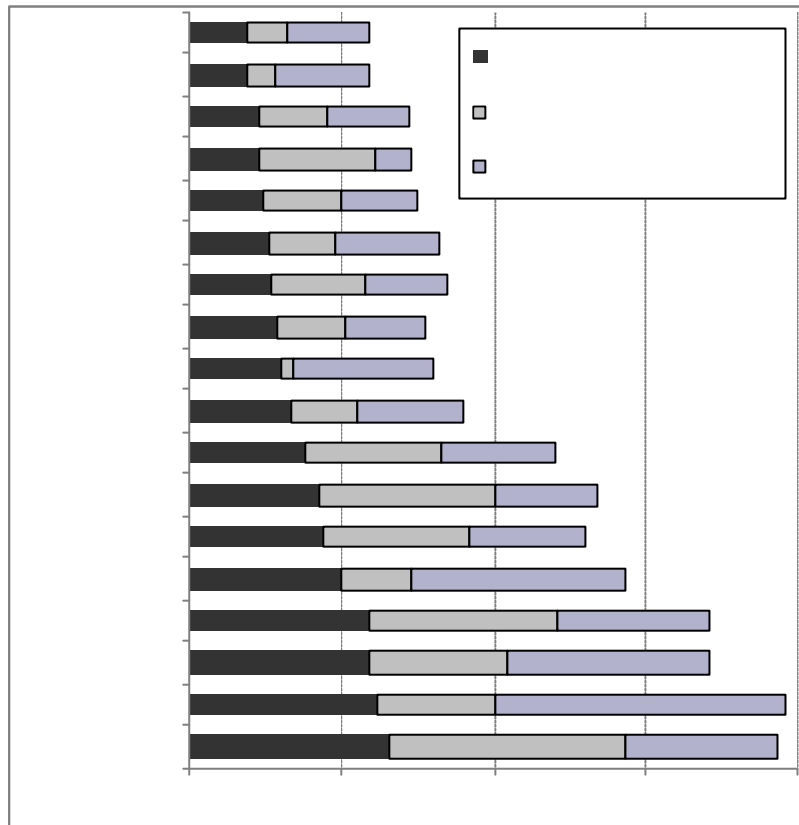
tivos y reactivos (ver Fig. 1). Los presidentes de Brasil, Chile y Colombia, están situados al tope de la lista de países con fuertes poderes legislativos, en tanto que Bolivia, Nicaragua, y Paraguay, están al final. Venezuela fue la más atípica en términos de poderes reactivos, sus presidentes —en la época prechavista— virtualmente no tenían poder de veto. México y Venezuela también figuran al final de la lista, junto con Costa Rica. México y Paraguay que tenían regímenes autoritarios en los 1990, tienen presidentes débiles en términos de sus poderes legislativos.

Efectivamente, el apoyo partidario es fundamental para la gobernabilidad de un país. En primera instancia, este apoyo es más fácil de lograr cuando el número real de partidos es menor. Por lo tanto, cuando los países tienen dos o tres grandes partidos, los presidentes debieran poder alcanzar con mayor facilidad una mayoría legislativa.⁴

Más aún, en los sistemas presidencialistas hay otras características institucionales que son potencialmente importantes para la buena gobernanza (Shugart and Carey 1992). En consecuencia, donde los dirigentes partidarios no tienen control sobre la selección del candidato, el sistema de vota-

⁴ La clave para la comprensión de la naturaleza de los sistemas de partidos es la clase de instituciones electorales adoptadas en la constitución o estatuto similar de un país. La creación de un gran número de partidos políticos tiende a debilitar la representación proporcional del sistema de partidos, y a la inversa: los sistemas de mayorías, al disminuir el número de partidos políticos efectivos a un pequeño conjunto, es esperable que produzcan un sistema de partidos políticos vigoroso, lo que a su vez es instrumental en el apoyo a los presidentes.

Figura 1. Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos



Fuente: UNDP 2005.

ción permite el voto de preferencia (lista abierta como en Brasil), y las elecciones no son simultáneas, el resultado sería un sistema de partidos fragmentados con presidentes débiles. Esto es así porque se creyó que la falta de control sobre la

selección del candidato, debilitaría la capacidad de los dirigentes en asegurar la línea del partido. A su vez, las listas abiertas en aquellos sistemas en que los votos no se agrupan de acuerdo a la afiliación partidaria, debilitan la influencia de los partidos durante el proceso electoral, estimulando el individualismo en los legisladores, ya que dependen menos del partido para su éxito electoral. Es más, cuando las elecciones para legisladores y presidente no son simultáneas, hay un desacople en sus resultados electorales. Si para las elecciones del medio término, un presidente se vuelve impopular, los votos a los miembros de la coalición se verán probablemente afectados, y el presidente perderá su base de apoyo. Estas particularidades micro institucionales afectan el desempeño de los sistemas presidencialistas.

Las crisis tienden a ocurrir de ésta manera en contextos de multipartidismo —particularmente en aquellos con un gran número de (indisciplinados) partidos— donde los presidentes tienden a no contar con el apoyo de una mayoría estable. Esto es cierto *a fortiori* si los presidentes cuentan con poderes constitucionales significativos. Por lo tanto, es la combinación del nivel de los *poderes partidarios* de los presidentes — en qué medida ellos pueden contar con una mayoría estable — y sus *poderes constitucionales*, los que determinan la propensión a las crisis de gobernabilidad. Cuando los presidentes tienen escasos poderes constitucionales pero fuertes poderes partidarios, la tendencia se ve significativamente disminuida.⁵

Este diagnóstico contuvo implícitamente la fórmula de la

⁵ Este argumento fue pioneramente defendido por Shugart and Carey (1992).

terapia institucional, y fundamentó varias de las reformas de instituciones electorales implementadas en la región. Bolivia, México y Venezuela introdujeron distritos miembros mixtos, tomando como modelo al sistema alemán, en tanto que otros países eliminaron el límite de mandato para las elecciones presidenciales. El cambio en las instituciones electorales, figura en el programa de reformas de muchos países de la región latinoamericana.

Sin embargo, se admite cada vez más que los estilos presidenciales y las estrategias de gestión de la coalición constituyen ingredientes fundamentales para la gobernabilidad (Amorim Neto 2006a; Amorim Neto 2006b; Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Colomer y Negretto 2005). Se pueden evitar muchos de los conflictos que perjudican la cooperación entre los poderes, si las estrategias de coalición son implementadas eficazmente. En los sistemas presidencialistas, las situaciones de bloqueo surgen en situaciones poco frecuentes, como cuando las preferencias de un presidente en minoría con fuertes poderes constitucionales y las de los potenciales partidos de coalición están muy separadas y más alejadas de las preferencias presidenciales que el statu quo. La dinámica de la formación de coaliciones y su rol en la efectividad de los regímenes presidenciales, es un ingrediente clave del éxito. El manejo de la coalición en particular, surge como uno especialmente importante. Nombrando gabinetes multipartidarios, los presidentes pueden, en efecto, implementar sus estrategias de diseño político. Los presidentes pueden decidir negociar con sus socios de coalición (“la estrategia de gobernar por estatuto”), en cuyo caso ellos destinan portfolios ministeriales a partidos no presidenciales, o en

lugar de ello, pueden optar por sus prerrogativas constitucionales (“estrategia basada en las prerrogativas del ejecutivo”). Aquella estrategia implica el nombramiento de un gabinete de mayorías, la selección de más ministros partidarios, y mayor proporcionalidad en la distribución de carteras entre los partidos de la coalición.⁶ Donde prevalece esta estrategia—como en Chile y Brasil— los resultados de la gobernanza son efectivamente, muy superiores.

Frenos, contrapesos y buena gobernanza

Es cada vez más evidente que los frenos y contrapesos van más allá de las tradicionales instituciones madisonianas tales como las legislaturas y el poder judicial. La opinión pública y los medios juegan un rol central en contener el abuso de poder por parte de cualquier funcionario público. Del mismo modo, fiscales, “*ombudsman*”, controladores, y “*tribunais de contas*”, están en el centro de la *accountability* horizontal.

El mal funcionamiento de las democracias en América

⁶ Para Amorim Neto la decisión del presidente depende de sus preferencias así como también de los incentivos institucionales y condiciones económicas. Si ellos son favorables a una forma de negociación, es más probable que el presidente designe un gabinete de mayorías, elija más ministros partidistas, y distribuya ministerios entre los partidos de acuerdo a una base proporcional. Si el porcentaje de votos del partido del presidente es pequeño, y él es un extremista investido de amplios poderes constitucionales, el o ella tendrá más incentivos para usar sus prerrogativas presidenciales y tenderá a no nombrar ministros partidistas ni a efectuar una distribución proporcional de los mismos (Amorim Neto 2006a; 2006b).

Latina se manifiesta en el problema de la *accountability* y de imperfecciones en los mecanismos de representación política. En los 1990, la discusión de estos temas se centraba en la noción de *accountability* horizontal. O'Donnell (1999) sostiene que las instituciones de frenos y contrapesos son débiles en América Latina y sugiere que la consolidación de la democracia se ve socavada por la naturaleza incontrolada de la gestión presidencial en Latinoamérica y en otras partes del mundo. Esta situación genera un modelo que él describe como de “democracia delegativa”. La debilidad de los frenos y contrapesos en la región se manifiesta de diversas formas: poderes ejecutivos controlando el proceso legislativo, legislaturas que aprueban sin cuestionar las decisiones del ejecutivo,⁷ de las decisiones del ejecutivo, poderes judiciales dependientes, medios manipulados y débil control sobre instituciones tales como los *ministerios públicos*, *tribunais de contas* y *contralorías*.

Las primeras dos de éstas formas se pueden encontrar en sistemas parlamentarios sin que esto implique violaciones a la *accountability* democrática. De hecho, en estos sistemas, los parlamentos tienden a ser débiles y los gobiernos mayoritarios de partido único se comportan como “dictadores parlamentarios” (Przeworski 2001).⁸ El hecho de ser débiles en los sistemas Westminster no se puede usar para indicar una falta

⁷ “*Rubber stamps*” (sellos de goma) en el original.

⁸ La capacidad de una legislatura se mide, en general, en términos del número de comisiones permanentes activas en el parlamento, el poder ejercido por las comisiones incluyendo el poder de aprobar o archivar una propuesta antes que llegue a sala, la calidad del asesoramiento técnico proporcionado por un cuerpo de personal idóneo permanente, al igual que otros diferentes aspectos.

de democracia sino como expresión de una forma particular de arquitectura constitucional, el diseño constitucional mayoritario.⁹ De hecho, la capacidad de los gobiernos para aprobar su programa se puede defender por razones de eficacia política, o su *decisividad*, su capacidad de tomar decisiones rápidamente.

Sin embargo, en los sistemas de separación de poderes, se espera que las legislaturas participen activamente en las deliberaciones legislativas y ejerzan un control sobre los gobiernos examinando las iniciativas del ejecutivo y supervisando la implementación de sus políticas. Existe una variación muy amplia en lo que hace al rol ejercido por las legislaturas a través de los distintos sistemas presidenciales (Morgenstern 2002; Cox y Morgenstern 2002; Morgenstern 2002; Saiegh 2009). En el extremo más proactivo de éste *continuum*, legislaturas tales como el Congreso de los EE.UU. tienen la capacidad de elaborar propuestas legislativas, y de esta manera ejercer un rol clave en la fijación de la agenda política. Por el contrario, y en el otro extremo, las legislaturas pueden ser actores bastante marginales, sirviendo como sellos de goma de las propuestas legislativas cursadas por el ejecutivo. Estas legislaturas tienen escasa capacidad para examinar los actos de gobierno. En medio de esta continuidad, hay casos en que las legislaturas han estado un tanto activas pero no alcanzan a influir efectivamente en el proceso legislativo ni en controlar al ejecutivo.

La mirada tradicional, asociada a las legislaturas de la región,

⁹ Las otras características relevantes de tales diseños incluyen, por ejemplo, a los estados unitarios y a la ausencia de control de la constitucionalidad de las leyes por una corte constitucional.

es que ellas aprueban automáticamente las propuestas del ejecutivo. No obstante, esta es una mirada excesivamente simplista. De hecho, el porcentaje promedio de las recientes iniciativas del poder ejecutivo aprobadas por las legislaturas está por debajo del 50% en países tales como Perú, Costa Rica y Ecuador.¹⁰ Solo en México y Paraguay este porcentaje está por encima del 80%, e incluso cuando son aprobadas, existe amplia evidencia de que las propuestas del ejecutivo nunca salieron indemnes a los cambios introducidos por la legislatura. Las legislaturas débiles son de dos tipos: aquellas que no tienen capacidades institucionales y por lo tanto aprueban automáticamente las propuestas del ejecutivo, y aquellas que a pesar de su debilidad institucional pueden obstruir las propuestas del ejecutivo. Las de este último tipo —las “legislaturas recalcitrantes”— son particularmente problemáticas y ellas son tal vez, más peligrosas para el proceso democrático que las primeras (Cox y Morgenstern 2002). Las legislaturas del primer tipo pueden ser “legislaturas subordinadas” o variedades “provinciales–venales”.¹¹ En tanto que las subordinadas son totalmente dominadas por la presidencia —como la de México antes de 1998— en el caso de las provinciales, el apoyo del legislador puede ser fácilmente captado recurriendo a proyectos clientelares.

Hay una serie de factores que afectan la capacidad de los legisladores por influir en el proceso de formulación de políticas y en supervisar la implementación de las mismas: el ni-

¹⁰ La información se refiere a distintos años desde los años 1980 hasta los 2000 (IADB 2008).

¹¹ “*Parochial-venal*” en el original (Cox y Morgenstern 2002). Los votos son negociados a cambio de bienes clientelísticos de varios tipos.

vel de confianza que la legislatura inspira en los ciudadanos, la calidad técnica promedio de los legisladores, su experiencia y antigüedad, y el número de comisiones en que participa, entre otros. Otros factores importantes influyen en la capacidad legislativa: la tasa de reelección de los legisladores y la importancia del rótulo partidario. Los indicadores de capacidad de las legislaturas latinoamericanas difieren ampliamente dependiendo de varios factores: la confianza de la sociedad en la legislatura, la experiencia de los legisladores en sus cargos y sus calificaciones, el número promedio de comisiones en las que participa, o el grado de efectividad de los cuerpos encargados de legislar (ver Tabla 1).¹²

El grado de confianza varía significativamente según los países, siendo muy alto en Uruguay y Chile, y muy bajo en Ecuador y Guatemala, con Brasil en un lugar intermedio. Los índices de reelección también varían mucho, mayormente porque en países como México y Costa Rica los legisladores tienen mandatos limitados, y no les es posible postularse indefinidamente. Esto desalienta las carreras legislativas y conduce a los legisladores a forjar alianzas con el ejecutivo a los efectos de asegurarse nombramientos posteriores al término de sus mandatos. La experiencia es mayor en Uruguay y en Chile, y menor en Costa Rica, México y Argentina. Sobre la base de estas medidas y otros indicadores tales como la fortaleza de las

¹² La efectividad de los cuerpos legislativos está definida como la calificación promedio otorgada por ejecutivos de negocios a la pregunta: “¿Cuán efectivo es su parlamento nacional como institución generadora de leyes y de monitoreo del ejecutivo?” en la encuesta del Foro Económico Mundial 2004-2005.

comisiones, la habilidad técnica de los legisladores, y la evaluación del congreso, como el lugar para desarrollar una carrera, IADB (2006) propuso una clasificación de las legislaturas latinoamericanas. El cuadro está reproducido en la Tabla 2.

Tabla 1 Medidas de capacidad de los legisladores

	Confianza en el Congreso (promedio)	Efectividad de los órganos legislativos	Experiencia promedio de los legisladores (años)	% legisladores con educación universitaria	Promedio de comisiones por legislador
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,5
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09
Rep. Dominicana		2,0	3,1	49,6	3,54
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97

Fuente: Saiegh 2009.

Tabla 2. Capacidad legislativa y tipos de legislatura

Índice de capacidades del congreso

Tipo de congreso	Bajo	Medio	Alto
Reactivo limitado	Argentina (1989–) Perú (1993–2000)	Panamá (1989–) Paraguay (1989-1993) Venezuela (1999-)	
Reactivo obstruccionista	Argentina (1983–1989) Guatemala (1985–) Perú (2001–)	Bolivia (1982–) Ecuador (1979–) Nicaragua (1990–) Venezuela (1989-1998)	
Reactivo constructivo		Costa Rica (1978–) México (1997-) Paraguay (1993-)	Brasil (1985–) Chile (1990–) Colombia (1991–) Uruguay (1985–)

Fuente: Saiegh *apud* IADB (2006).

Las legislaturas latinoamericanas pueden ser clasificadas en la categoría reactiva, y ninguna en la proactiva (la que hipotéticamente corresponde al tipo de los EE.UU., donde los parlamentos generan legislación por su propia iniciativa). IADB (2006) identifica tres tipos de legislaturas reactivas: débiles, obstruccionistas y constructivas. Las legislaturas débiles pueden ser marginales al proceso político —como en Argentina desde 1989—. Las obstruccionistas no toman parte en el proceso de generación de las leyes pero juegan el rol de *veto players*, bloqueando las propuestas del ejecutivo. Las constructivas facilitan acuerdos inter-temporales y disponen de mecanismos de control sobre cambios mal concebidos en políticas. Esto supone una formida-

ble tarea para las legislaturas latinoamericanas. El tipo de legislatura enfrentado por los presidentes provee distintos incentivos al tipo de estrategia que ellos siguieron para negociar con los mismos y que van desde un modo de interacción negociada, hasta una forma más confrontativa basada en el uso de sus prerrogativas (Cox y Morgenstern 2002; Amorim Neto 2006a; 2006b). La modalidad de negociación ha sido hasta hace poco ampliamente ignorada en la agenda pública. Ella representa una importante posición intermedia, y puede significar un modelo de futuras relaciones ejecutivo-legislativo en la región. Ha sido crecientemente reconocido que los presidencialismos latinoamericanos representan un punto intermedio entre un neto sistema de separación de poderes al estilo estadounidense y el parlamentarismo europeo. Negociar implica concesiones en términos de política, proyectos clientelares, y nombramientos para cargos ministeriales. Cuando los costos de las transacciones políticas son bajos como resultado de una menor polarización, y la aplicación de una tecnología adecuada de *enforcement* de las negociaciones ocupa su lugar —lo que está asociado con instituciones fuertes— os actores pueden obtener ganancias del intercambio,¹³ y se mejora el potencial y el alcance de la negociación.

Déficits en la *accountability* y crisis de representación

Recientes acontecimientos en América Latina nos señalan algunos retrocesos en la tendencia hacia la consolidación

¹³ “*Gains from trade*” en el original.

de la democracia. Son particularmente agudos en la región andina y en Venezuela, aún cuando hay también señales alarmantes en otros lugares. Este revés nos es revelado por una serie de acontecimientos. En primer lugar, el colapso del sistema de partidos. En dos de los países en que los partidos eran más fuertes, se produjeron procesos de desintegración de los mismos. En Venezuela, se desintegró el monopolio de la representación ejercido por COPEI y Acción Democrática.¹⁴ Similares acontecimientos tuvieron lugar en Perú — onde el voto por APRA (el partido más antiguo del Perú y uno de los más antiguos de América Latina)— cayó al 1,4% de los votos en el año 2000 (Mainwaring, Bejarano y Leongomez 2006). En Bolivia, algunos de los partidos tradicionales casi desaparecieron, luego de haberse encontrado evidencias de corrupción vinculadas al trato de drogas —el caso del MIR— o vieron declinar abruptamente su porcentaje de votos, como sucedió con el MRN. En Argentina hubo un colapso del sistema de partidos, expresado por ejemplo, en la desnacionalización de los mismos, y la proliferación de partidos provinciales; y aún más importante, el virtual colapso de la Unión Cívica Radical, tras las experiencias desastrosas de Alfonsín y De la Rúa (Leiras 2007; Calvo y Escolar 2005). La otra cara de la fragmentación del sistema de partidos, está dada por el ascenso de personas ajenas al sistema político, quienes individualmente o a través de sus partidos, han logrado un creciente porcentaje de votos; son ejemplo de ello, Toledo en Perú, Chávez en Venezuela, y Morales en Bolivia.

¹⁴ Copei y AD apoyaron a un candidato independiente en las elecciones de 1998, las que llevaron a la presidencia a Chávez.

Otro síntoma de la desinstitucionalización en la región, es la creciente importancia que cobran los movimientos sociales y las manifestaciones callejeras en acontecimientos políticos que conducen, frecuentemente, al derrocamiento de presidentes antes del fin de sus mandatos. Son casos ilustrativos Mauad (2000), Sánchez de Losada (2003), Collor de Mello (1992), De la Rúa (2001), Pérez (1993), y Gutiérrez (2002), entre otros. En tanto que estos casos sugieren un modelo de “presidencialismo estable, con presidentes inestables” (Pérez-Linán 2007, pp. 204-5), en el que los presidentes no culminan sus mandatos y no hay ruptura democrática, estas crisis adoptan diversas formas: En algunos casos, el presidente es impugnado por la legislatura siguiendo procedimientos establecidos constitucionalmente, en otros, debe abandonar el cargo en medio de masivas protestas públicas, generalmente acompañados por escándalos mediáticos, comprometidos en tramas de corrupción y/o probadas conexiones con los carteles de la droga. Frecuentemente, ambos aspectos están entrelazados. El papel desempeñado por la legislatura varía, entre un rol marginal, con un predominio de las protestas callejeras, y uno proactivo, siguiendo denuncias efectuadas por los propios legisladores. En estos casos, los presidentes cuentan, invariablemente, con apoyos minoritarios y una declinante aprobación popular, al tiempo que intentan implementar medidas económicas impopulares.¹⁵ Los primeros

¹⁵Las expresiones de indignación pública no terminan, necesariamente, en sistemas de control y balance más estrictos, pero son indicativos de los mecanismos de una rendición de cuentas espasmódica. Las legislaturas son capaces de sancionar ilícitos sin ser capaces de prevenir que sucedan (Pérez-Linán 2007, pp. 204-5).

casos suscitan preocupación y sugieren que la legislatura está siendo sobrepasada en su rol constitucional de fiscalizar los actos del ejecutivo.

¿Cuáles son las causas subyacentes a estos fenómenos que tienen lugar en los países andinos y Venezuela? Se han propuesto distintos tipos de explicación, que subrayan, respectivamente, a) deficiencias en la representación política; b) bajo rendimiento en la acción de gobierno; c) incentivos a una cobertura mediática negativa, como consecuencia de una creciente fragmentación y competencia política. Estos argumentos tienen algo de verdad, pero también importantes limitaciones. El tipo de explicación sobre la deficiente representación sugiere que un patrón subyacente de débil *accountability* vertical es la causa última de la crisis de representación. La conexión electoral en América Latina, mediante la cual los ciudadanos castigan o premian a los políticos de acuerdo a su desempeño en el cargo, es defectuosa. Los ciudadanos desconfían de sus representantes, y los partidos son, desde este punto de vista, no representativos. Se considera que la *accountability* vertical¹⁶ está determinada, en primera instancia, por la calidad de la cadena de delegación existente entre la ciuda-

¹⁶ En un artículo muy conocido, O'Donnell describe una situación caracterizada por una carencia de rendición de cuentas horizontal, que él describe como "la existencia de agencias estatales legalmente habilitadas y facultadas, que de hecho puedan y quieran tomar medidas que abarcan desde una supervisión de rutina hasta mínimas sanciones o el juicio político, relacionados con acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado, que podrían ser calificados de ilegales" (O'Donnell 1999, p.38).

danía, como mandantes políticos, y los políticos como sus agentes. Los alicientes para convertir a los agentes políticos en responsables de sus actos y castigar sus desmanes, están determinados por el funcionamiento de la cadena de delegación (Moreno, Shugart y Crisp 2003).

Para que funcionen los mecanismos de *accountability* vertical, es necesario que los políticos reflejen las preferencias del electorado. Las normas electorales que fomentan la competencia intrapartidaria entre candidatos, como la representación proporcional de lista abierta con dimensión de gran distrito, debilitan este vínculo, porque los políticos son alentados a responder a los intereses de grupos específicos y no a los deseos colectivos del electorado. Del mismo modo, en los sistemas electorales en los que la selección de los candidatos está concentrada en manos de los jefes de partido, los legisladores responderán a sus intereses más que a los de sus electorados.¹⁷

Existen en América Latina dos modelos extremos: por un lado, partidos que están celosamente controlados desde arriba y son insensibles a las preferencias de los ciudadanos, como

¹⁷ El resultado de la discusión es que cuanto más débil es la conexión electoral, menos probable es que los gobiernos sean responsabilizados. Más específicamente, la rendición de cuentas depende esencialmente de cuán institucionalizados y representativos son los partidos políticos. En medios políticos altamente clientelísticos, y donde las normas electorales alientan las conductas individualistas de los legisladores (como en el caso de la representación proporcional de lista abierta), con el consiguiente debilitamiento de los partidos, la competencia política degenera en volatilidad electoral no relacionada al desempeño del titular. Ver Moreno, Crisp y Shugart (2003).

por ejemplo Venezuela en los 1970 y 1980; y por el otro, partidos altamente clientelísticos o hiperpersonalistas, como en el caso de Colombia o Ecuador. En ambos modelos, los partidos no desempeñan su rol básico de intermediación de intereses, y la desconfianza pública en el sistema político aumenta. A medida que la insatisfacción crece, cualquier escándalo o medida impopular por parte del gobierno puede desencadenar una gran ola de protesta. Este defecto de la representación política es, según este criterio, la causa última de una crisis de representación.¹⁸ La solución a esta crisis está en el fortalecimiento del mecanismo de *accountability* vertical. Resulta indispensable la reforma de las instituciones electorales, legislación partidaria, legislación de la disciplina partidaria etc., para mejorar este mecanismo. Esta es una propuesta plausible y es bien recibida.

Por otra parte, el argumento acerca de la deficiente representación, afirma que el cambio social amplió la participación social y la ciudadanía.¹⁹ La fragmentación partidaria es también vista como producto del acrecentamiento de la ciudadanía, siendo esto más visible en el caso de la región andina, donde se produjo una proliferación de partidos indígenas. Por

¹⁸ Crisp (2007) sugiere que este es el factor clave en la crisis de representación (representatividad) en los Andes y Venezuela.

¹⁹ Chile experimentó un único déficit de representación, asociado a los diversos incentivos al registro de votantes. La legislación electoral existente impone duras penalidades a aquellos registrados, pero ninguna para los no registrados, llevando a un problema de bajo registro de los votantes jóvenes. Para una excelente visión de conjunto del presidencialismo chileno desde una perspectiva comparativa, ver Altman (2008).

ello es que oligopolios de representación por parte de partidos fuertes han causado desgaste a lo largo de dos décadas, y los partidos étnicos han ocupado el consiguiente vacío político, modelo que produjo fragmentación política. Sin embargo, una mayor representación ha coexistido paradójicamente con una crisis cada vez más profunda de representación democrática.

El segundo argumento para comprender la crisis de representación en la región andina y Venezuela, sostiene que las crisis recientes y aún en curso, son consecuencia de la frustración ciudadana frente al mal desempeño de los gobiernos en atender sus necesidades sociales. Desde este punto de vista, la percepción individual respecto al bajo nivel de cumplimiento del estado, provoca escasa confianza en las instituciones fundamentales de la representación democrática (Mainwaring 2006). La pobreza generalizada y los altos índices de desigualdad crean grandes expectativas, que si no son respondidas, producen gran desencanto en la ciudadanía. La base empírica de estos reclamos es que los niveles de desconfianza en partidos y legislaturas aumentan cuando los indicadores sociales (tales como ingreso real per cápita), empeoran. A la inversa, cuando el desempeño del estado mejora —o sea al ampliar la cobertura de los servicios públicos, disminuir la inflación, y aumentar el ingreso real— los niveles de confianza del público también aumentan. El deterioro en el desempeño durante los últimos 1980 y principios de los 1990, unido a profundas y frustradas reformas económicas, causó un profundo desencanto con las instituciones democráticas.

Si bien la pobreza y la desigualdad afectan la calidad de la gobernanza de modo importante, y son sin duda, la fuente

más importante del descontento, la explicación no tiene una única causa. Chile y Brasil son los países con mayor nivel de desigualdad, y Argentina y la Venezuela pre Chávez tenían el mayor ingreso per cápita de la región, sin embargo muestran resultados muy distintos desde el punto de vista de la gobernanza.

El tercer argumento es que en América Latina la naturaleza de la competencia política contribuyó de modo directo al empeoramiento de la imagen pública de los partidos, debido al aliento a una cobertura mediática de los escándalos de las legislaturas y otros aspectos negativos de las mismas. En muchos países, estos estímulos se han producido como resultado de la fragmentación del sistema de partidos y de la competencia política. Estos tres factores —patologías de la representación, empeoramiento en el desempeño social y económico de los estados nacionales, y aspectos relativos a la construcción social de las legislaturas como instituciones negativas— se han combinado para producir una crisis de representación en los países andinos y Venezuela (Mainwaring 2006). En estos países, las instituciones representativas son vistas como intentos fallidos de reproducción de modelos importados de gobierno deslegitimados, y la opinión pública está fuertemente a favor de formas alternativas como la democracia directa y/o modelos con escasas credenciales democráticas como el socialismo bolivariano.

El diagnóstico para la región andina y Venezuela, basado en los tres factores antedichos, ofrece interesantes perspectivas, y parte de esta argumentación puede ser extensible a otros países; no obstante, se pueden poner de relieve varias advertencias : primero, que las deficiencias de representación pue-

den ser encontradas en otras partes de América Latina, y que aisladamente, no pueden ser consideradas responsables por la profunda crisis de representación que afecta a la región andina y Venezuela. Del mismo modo que también pudo hallarse en otros lugares, un empeoramiento en las condiciones sociales y económicas en los 1980 —la *década perdida*— y por lo tanto el argumento de su traducción directa a una crisis de gobernabilidad en la región andina pierde fuerza.²⁰ Si bien es válida como propuesta general, esta conclusión no se puede conciliar con un problema simétrico: el impacto del mejoramiento en los ingresos del estado como consecuencia del auge de los precios de los productos primarios en la última década. En efecto, en Venezuela, y muchos otros países con problemas de gobernabilidad, sucedió lo contrario. Beneficios extraordinarios provenientes del gas y del petróleo impulsaron a los presidentes a embarcarse en prácticas populistas combinadas con retórica antisistema. Esto es precisamente lo que sucedió en Venezuela, Ecuador y Bolivia.²¹

²⁰ Le cuadra bien al caso de Venezuela donde el colapso de los ingresos por el petróleo en los años 1980 produjo una importante crisis que llevó posteriormente al juicio político a Carlos Andrés Pérez.

²¹ También parecen haber desempeñado un rol importante legados históricos que no pueden ser ignorados. Países como Venezuela, Colombia, Ecuador, nunca tuvieron gobiernos populistas encabezados por figuras como Perón, Vargas o Cárdenas, quienes promovieron políticas de inclusión que integraron a los países simbólicamente. Por el contrario, en los dos primeros países, los arreglos corporativos para compartir el poder, puestos en práctica en Colombia —el *Frente Nacional* (1958-1974)— y en Venezuela —el acuerdo de *Punto Fijo* (1958)— llamaban a la alternancia en el poder de las dos principales fuerzas políticas dominantes, excluyendo a la izquierda.

Para finalizar, el argumento acerca de la influencia de los medios no es totalmente convincente, porque oponiéndose al mismo, también se puede sostener el rol de apoyo a la gobernabilidad por parte de los medios (Pérez-Linán 2007). En efecto, parece ser cada vez más evidente que la calidad del sistema ampliado de frenos y contrapesos en un país, revela porqué presidentes poderosos —ales como el brasileño y el chileno— ejercen amplios poderes sin que el sistema caiga en abusos, logrando por el contrario un buen nivel de gobernanza. Los presidentes ejercen el poder en espacios políticamente limitados. En los países como Venezuela y Bolivia, el abuso presidencial del poder está claramente asociado con los intentos de los presidentes, que están entre los constitucionalmente más débiles de América Latina, por ampliar sus poderes presidenciales en contra de legislaturas recalcitrantes.

El rol del sistema extendido de frenos y contrapesos — que incluye a las Cortes Supremas, a los *Tribunais de Contas* y *Contralorías*, al *Ministerio Público*, y a los medios²²— puede proveer la clave para comprender el éxito del “presidencialismo exagerado.” De hecho los países que poseen las más independientes y eficaces instituciones judiciales y de auditoría, así como los medios de comunicación de carácter autónomo y pluralista, son los que sistemáticamente han tenido un mejor desempeño. Ciertamente, las medidas existentes de independencia judicial se basan en diferentes concepciones de la independencia, y no proporcionan valores coherentes en todos los países (Ríos-Figueroa y Staton 2008). Sin embargo, las

²² En *Tribunales de Cuentas y Contralorías* en América Latina, ver Melo (2008).

mediciones existentes sugieren que Brasil y Chile se encuentran entre los mejores. Chile tiene la máxima puntuación en cinco de los siete indicadores existentes compilados por Ríos-Figueroa y Staton (2008), mientras que Brasil ocupa el primero o segundo entre seis de ellos.²³ En el ampliamente citado indicador Feld y Voigt de Jure, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica son los de mejor desempeño en términos de independencia judicial (IADB 2006), cf. Gráfico 2.²⁴ En el otro extremo del espectro, Venezuela, Bolivia, Argentina, y Ecuador son los peores.

En materia de eficacia de las instituciones nacionales de auditoría, los mejor clasificados son también los países que poseen las mejores instituciones de la región: Chile, Brasil, Costa Rica (Gráfico 3).²⁵ También Colombia está bien clasificada, obteniendo el mejor resultado de la región Andina, lo que resulta coherente con su reciente desempeño general en materia de gobernanza democrática. Es más, a pesar de la inestabilidad causada por el movimiento guerrillero, el país no experimentó ninguno de los problemas de sus vecinos Ecu-

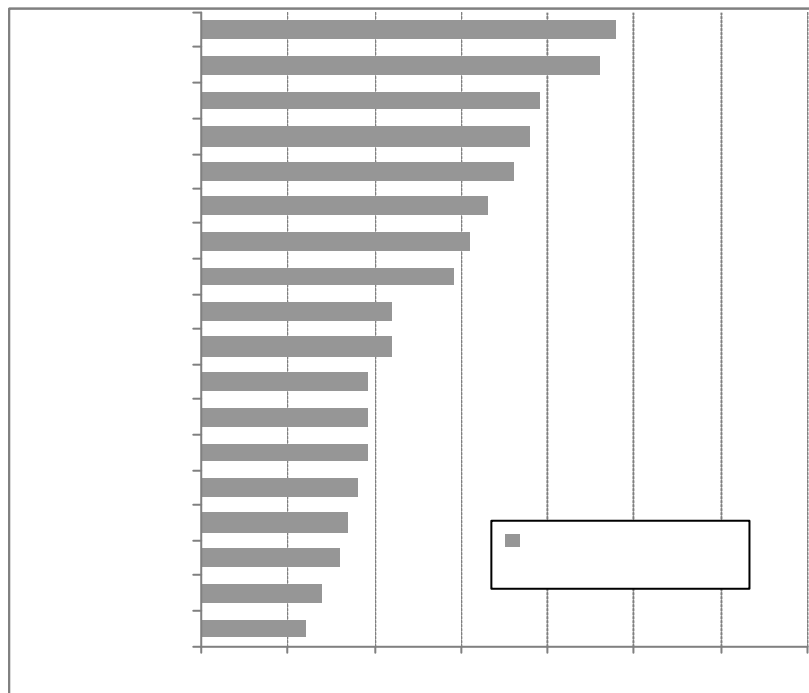
²³ Omití el indicador de Henisz, que es en realidad una variable *dummy*, asumiendo los valores dependiente/independiente. Por esto es que Chile tiene el único poder judicial independiente de la región.

²⁴ La cifra se refiere a la independencia judicial de jure — s decir, disposiciones destinadas a aislar a este tipo de instituciones de la influencia del poder ejecutivo.

²⁵ Los datos son para un índice de eficacia calculado por Santiso (2007) sobre la base de los puntajes asignados a la independencia, la credibilidad, la ejecución y la rapidez, y están disponibles para un pequeño número de países latinoamericanos.

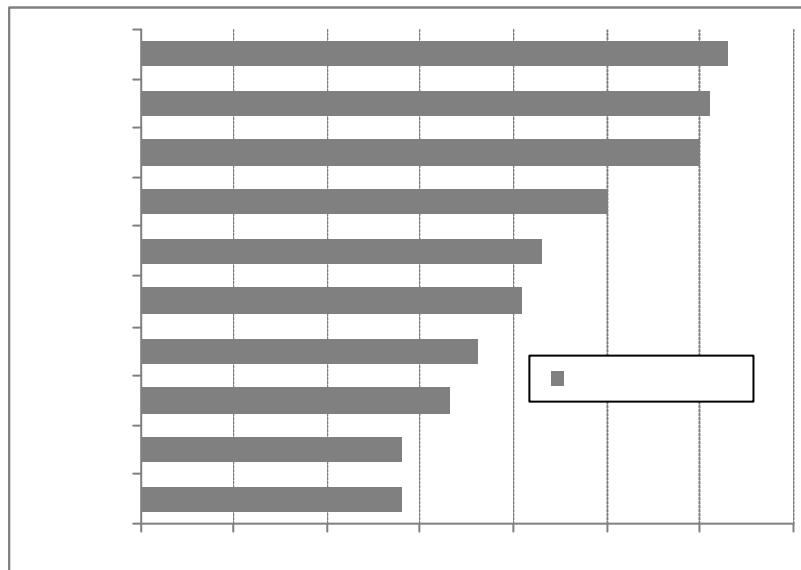
dor, Perú, Bolivia, o Venezuela. Amén de las instituciones judiciales y de auditoría, los medios de comunicación independientes son también fundamentales para explicar la buena gobernabilidad. Chile y Brasil cuentan con los medios más diversificados e independientes de la región.

Figura 2. Independencia Judicial en América Latina



Fuente: IADB (2006).

Figura 3. Eficacia de las Instituciones de Auditoría en América Latina



Fuente: Santiso 2007.

Si instituciones tales como los organismos de auditoría y judiciales parecen ser las claves para una buena gobernabilidad, la cuestión clave gira entonces en torno a los factores determinantes de su independencia. La competencia de elites y la fragmentación del poder son cruciales para el surgimiento de instituciones autónomas en América Latina (Finkel 2004; Chavez 2004; Helmke 2005; Melo, Pereira y Figueiredo 2009; Ríos-Figueroa 2007; Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa 2010).²⁶ Estas son las

²⁶ La fragmentación del poder se refiere a la desconcentración del poder y a la alternancia en el poder, y es distinta a la “fragmentación del sistema de partidos”, que implica el efectivo desmantelamiento de un sistema de partidos.

condiciones políticas que llevaron al surgimiento de un poder judicial independiente en las nuevas democracias. Es común que surjan instituciones autónomas independientes como resultado de la interacción estratégica de actores políticos en contextos competitivos. En consecuencia, cuanto más competitivo es un sistema político, más autónomo será el poder judicial. Por ello los políticos delegan, al enfrentar situaciones de intensa competencia, su independencia en los tribunales, ya que suponen que mientras estén en la oposición, estarán mejor bajo instituciones independientes que bajo tribunales pasibles de ser manipulados por sus rivales políticos. De éste modo, la incertidumbre política estimula la delegación en estos organismos. Más aún, debido a que las instituciones judiciales son usualmente reactivas —responden a las acciones de autores que solicitan su intervención— mayor competencia política induce a distintas partes a dilucidar sus controversias en la justicia, lo que redundará en mayor independencia²⁷

El destacado rol de las cortes en Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Colombia constituye un fenómeno bienvenido, congruente con las tendencias internacionales hacia la judicialización de la política (Sieder, Angel y Schilolden 2005). En efecto, la elevada participación de los tribunales en la re-

²⁷ Además, la fragmentación del poder también eleva los costos de coordinación en los poderes electos y se les vuelve más difícil atacar directamente a las instituciones judiciales y de control después de tomadas decisiones que afectan sus intereses.

gión, refleja simultáneamente la judicialización de la política y la expansión del poder judicial como resultado del proceso de democratización. Cuando los tribunales parecen estar inmiscuyéndose en los procesos legislativos, lo que ocurre en realidad, es que emiten sentencias porque los poderes legislativo y ejecutivo se abstienen de legislar por temor al costo político de alguna de esas decisiones. La reciente reafirmación del poder judicial, debe ser vista como un desarrollo positivo conducente a una desconcentración del poder del presidencialismo.²⁸

En suma, una configuración de factores que incluyan la competencia política y la alternancia en el poder, en un contexto de medios libres e independientes, parece ser propicia para la emergencia de instituciones autónomas, necesarias para controlar al poder judicial. Este argumento es, *prima facie*, circular. Pero el punto clave es que medios abiertos y profesionales, reduciendo la asimetría informativa entre quienes ejercen el poder y los ciudadanos, así como el quiebre de los monopolios políticos, resultan esenciales para el surgimiento de un poder judicial independiente que tendrá el decisivo rol de controlar al gobierno.

Tal como sucede con los poderes ejecutivo y legislativo a lo largo de América Latina, también hay una gran diversidad institucional dentro de las instituciones autónomas. Se nece-

²⁸ En los sistemas parlamentarios Westminster, los tribunales no se dedican a la revisión judicial y desempeñan un papel mucho menos importante que en los sistemas presidencialistas.

sita más investigación para poder trazar el panorama institucional, y más importante aún, para descifrar los rigurosos mecanismos de causalidad que vinculan los diferentes arreglos institucionales con el buen gobierno. Es clave para comprender éste vínculo, la interacción entre concentración política, independencia mediática, e instituciones autónomas. El incumplimiento de sus decisiones, constituye una amenaza importante al sistema judicial y a las instituciones autónomas. El poder ejecutivo controla gran parte de los medios de ejecución, por lo que puede socavar la autoridad de éstas instituciones. La fragmentación del poder, puede dañar las condiciones de los ataques directos exitosos a estas instituciones, pero el apoyo de los medios a la corte es también crucial en la lucha contra la desobediencia (Staton, a ser publicado próximamente).

Observaciones finales

La coexistencia de democracia electoral y abuso de poder en algunos países latinoamericanos sugiere la existencia de un problema más profundo en ciernes. El descontento con el actual funcionamiento de la democracia abre el camino a la deslegitimación de la democracia representativa y al surgimiento de recursos neo populistas y políticas plebiscitarias. Ahora parece estar claro que los problemas actuales no son causados por la naturaleza de los sistemas presidenciales. Por un lado, hay presidentes que fueron removidos de sus cargos sin ningún tipo de ruptura democrática (si bien el reciente

golpe de estado en Honduras establece una excepción preocupante y las perspectivas de los gobiernos bolivarianos convocan a la cautela), pero lo que es más importante, el paisaje institucional varía notablemente en los distintos países: en tanto que varios de ellos han estado experimentando crisis que no parecen relacionadas a diseños institucionales, otros parecen estar encaminados hacia una buena gobernanza. En tanto que la pobreza y la desigualdad ocupan un lugar preponderante en el análisis de calidad de la gobernanza, las contrastantes experiencias de Argentina y Chile muestran que la explicación no es sencilla.

La buena gobernanza sólo es posible, donde los frenos y contrapesos están firmemente establecidos. Aquí la referencia no se limita exclusivamente a los controles legislativos y judiciales sobre los ejecutivos, sino a un sistema de frenos y contrapesos ampliado, incluyendo a los medios y a las instituciones de *accountability* horizontal — *Ministério Público, Tribunais de Contas, Ombudsman*. En contextos de fuerte polarización y débiles controles sobre el poder ejecutivo, surge el abuso del poder, como ejemplifica Argentina. Venezuela y Bolivia, a su vez, ejemplifican casos en los cuales los presidentes gozaban de escasos poderes proactivos y reactivos, y las legislaturas no estaban fragmentadas, creándose así una situación de crisis que impulsó a los presidentes a aplicar la estrategia de ampliar unilateralmente los poderes presidenciales. Así, la combinación de presidentes débiles y legisladores recalcitrantes generó explosivos conflictos de poderes.

Para que se pueda consolidar un sistema de frenos y contrapesos, la competencia política y la fragmentación del po-

der son fundamentales; la democracia representativa puede florecer únicamente donde hay fuertes controles sobre quienes ejercen el poder. Solo cuando se siente limitado y controlado, el poder ejecutivo se siente impulsado a negociar con otros actores sociales. Si no existe un sistema ampliado de frenos y contrapesos, la negociación puede degenerar en conivencia y poder oligárquico; de ahí su importancia. La principal lección a ser extraída del análisis desarrollado en este artículo, es por lo tanto, que la clave para promover una democracia sustentable en América Latina es el fortalecimiento de un sistema extendido de frenos y contrapesos.

Sin embargo, la democracia no opera en un vacío social y normativo. Son necesarias normas sociales de tolerancia porque son ellas las que promueven la cooperación y la coordinación, si bien no debieran ser vistas únicamente como prerrequisitos del buen gobierno. La cooperación exitosa estimula por sí misma, y en un ciclo virtuoso, mayor tolerancia, y por lo tanto genera tolerancia. Los elementos normativos y los arreglos institucionales son por lo tanto, ingredientes inseparables en la búsqueda de la gobernabilidad democrática.

Referencias

Altman, David. (2008). "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile". En: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.

- Amorim Neto, Octavio. (2006). "A Reforma do Sistema de Governo: Rumo ao Parlamentarismo ou ao Semipresidencialismo?". In: Gláucio Ary Dillon Soares y Lúcio Rennó. (Org.). *A Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 316-44.
- Amorim Neto, Octavio. (2006a). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Amorim Neto, Octavio. (2006b). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas" *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-40, 2006.
- Calvo, Ernesto Calvo y Marcelo Escolar. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo libros.
- Chavez, R. B. (2004). *The Rule of law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Chavez, R.; Ferejohn, J; and Weingast, B. (2003). "A theory of the politically independent Judiciary". Artículo presentado ante el "Annual Meeting of the American Political Science Association", Philadelphia.
- Cox, Gary and Scott Morgenstern. (2002). "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents", en Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.). *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antônio. (2007). *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep and Gabriel Negretto. (2005). "Can Presi-

- dentialism Work like Parliamentarism?”. *Government and Opposition*, 1, 60–89.
- Corrales, Javier. (2009). “For Chavez still more discontent”, *Current History*, February.
- Crisp, Brian. (2007). “The nature of representation in Andean legislatures and attempts at institutional reengineering”, In Mainwaring, Scott, Ana Maria Bejarano and E Leongómez (eds.). *The crisis of democratic representation in the Andes*, Stanford University Press.
- Elgie, R. (2005). ‘From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?’, *Democratization*, 12 (1). pp. 106-22.
- Elgie, R. & McMenamin, I. (2008). “Semi-presidentialism and democratic performance.” *Japanese Journal of Political Science*, 9 (3). pp. 323-40.
- Elgie, R. (2004). “Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations.” *Political Studies Review*, 2 (3). pp. 314-30.
- Finkel, J. (2004). “Judicial reform in Argentina in the 1990s: how electoral incentives shape institutional change.” *Latin American Research Review*, 39(3), 56-80.
- Helmke, G. (2005). *Courts under constraints: judges, generals and presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn. (2006). Rethinking Presidentialism: the Challenges of and Presidential Falls in Latin America. *Comparative Politics*, 38, 4, 401-18.
- Inter-America Development Bank (IADB). (2005). *The Poli-*

tics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Inter-America Development Bank (IADB). (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shape Policies.* David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Lehoucq, Fabrice. (2008). “Bolivia’s Constitutional Breakdown”, *The Journal of Democracy*, 19, 4, 110–24.

Levitsky, Steven and María V Murillo. (2005). *Argentine Democracy: the politics of institutional weakness*, Pennsylvania State University.

Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds.). (1994). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott. (2006). “State deficiencies, party competition, and confidence in democratic representation in the Andes”, en Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano and E Leongómez (eds.). *The crisis of democratic representation in the Andes*, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott and Christopher Welna (eds.). (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.

Melo, Marcus André. (2008). *O Controle Externo na América Latina.* Tribunais de Contas e contralorías. pp. 56. Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina. São Paulo: iFHC; Santiago de Chile: Cieplan.

Moreno, E, B Crisp and Shugart, M. (2003). “The accountability deficit in Latin America”, in Mainwaring, Scott and

- Christopher Welna, eds. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Morgenstern, Scott. (2002). "Explaining legislative politics in Latin America", en Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.). *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Norris, Pipa. (2008). *Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). "Delegative democracy", *Journal of Democracy*,
- O'Donnell, Guillermo A. (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy*, Volume 9, Number 3, July, pp. 112-26.
- Pérez-Linan, Aníbal. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, Cambridge University Press.
- Pozas Loyo, Andrea and J. Ríos Figueroa. (2010). "Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America". *Comparative Politics*.
- Przeworski, Adam. (2001). "Accountability social en América Latina y mas allá", en Peruzzotti, E y C Smulovitz, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino-americanas*, Buenos Aires, Temas Grupo editorial.
- Ríos-Figueroa, J. (2007). "The fragmentation of power and the emergence of an independent judiciary in Mexico 1994-2002" *Latin American Politics and Society* 49 (1): 31-57.
- Ríos-Figueroa, J and J Staton. (2008). "Unpacking the rule of

law. A review of judicial independence measures”. The Committee on Concepts and Methods Working Papers 21, IPSA.

Saiegh, Sebastian. (2009). *Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American*, UCSD.

Santiso, Carlos. (2007). “Auditing for *Accountability*” The Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies”. Washington, DC: Johns Hopkins University, unpublished doctoral dissertation.

Shugart, Matthew and John Carey. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press.

Shugart, Matthew and Scott Mainwaring. (1997). “Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate” en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.

Sieder, Rachel, Alan Angell, and Line Schjolden. (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. McMillan.

Staton, Jeffrey. (a ser publicado próximamente). *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. New York: Cambridge University Press.

Smith, P. and Melissa Ziegler. (2008). “Liberal and Illiberal democracy in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 50, 1.

Walker, I. (2008). *Democracy and Populism in Latin America*, Kellogg Institute Working Paper.

LOS CLAROSCUROS DE LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA: DEUDAS Y ASIGNATURAS PENDIENTES

Oswaldo Iazzetta

En diciembre del 2008, la democracia argentina cumplió 25 años de vigencia —la más extensa de su historia moderna—, dejando atrás un ciclo marcado por la *inestabilidad política* y la constante presencia del *poder militar*.

El entusiasmo que rodeó a su recuperación se nutría del legítimo deseo de apartarse del terror de la última experiencia autoritaria (1976-1983) y el hartazgo frente a esa violencia despertó un profundo rechazo frente a toda tentativa de regresión autoritaria que actuó —y sigue actuando— como principal reaseguro para la continuidad de la democracia, pese a sus múltiples asignaturas pendientes.

Las huellas de aquellos años generaron una revalorización de la democracia que condujo a una sociedad hasta en-

tonces descreída de ella, a confiarle no sólo la misión de restablecer las libertades arrasadas durante la etapa autoritaria sino también, la resolución de los enormes problemas sociales y económicos que dejó abiertos.

No obstante ese optimismo inicial, el temor por una nueva quiebra de la democracia aún resultaba verosímil y su continuidad no estaba descontada de antemano. En efecto, el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983–1989) transcurrió bajo la permanente amenaza de actores ligados al pasado, como lo testimonian los alzamientos militares que se sucedieron a partir de 1987 y que se extenderían incluso hasta el primer tramo del segundo gobierno democrático encabezado por Carlos Menem (1989-1995).

Con el correr de los años 1990, este riesgo fue alejándose dando paso a una gradual subordinación del poder militar al poder civil que no reconoce antecedentes en la turbulenta historia del país. En adelante, las principales acechanzas para la estabilidad democrática no provendrán de los tradicionales actores anti-sistema (como las fuerzas armadas) sino de los crecientes desafíos socioeconómicos domésticos, agravados por un escenario internacional más complejo y globalizado.

En efecto, los retos más serios que pusieron a prueba su continuidad surgieron con las crisis socio-económica de 1989 y 2001. En ambas circunstancias, la supervivencia de la democracia se ponía diariamente en juego en el terreno macroeconómico y su suerte permanecía atada a las fluctuaciones de los índices de inflación, tipo de cambio y riesgo país. Cuando irrumpen situaciones límite como las señaladas, la democracia enfrenta la exigencia de revalidarse cotidianamente

ante la sociedad ofreciendo respuesta a sus problemas acuciantes. Dichas crisis crean una situación dilemática pues la capacidad de decisión que es preciso reunir para superarla, puede comprometer la institucionalidad democrática si esa respuesta —justificada temporariamente— se convierte en permanente. Aunque en esos contextos se vive con alivio la recuperación de cierto umbral de gobernabilidad, las acciones que permitieron tal mejora no pueden evaluarse sólo a partir de su *efectividad* para controlar la inflación, tipo de cambio etc., sino también, considerando su impacto sobre la calidad institucional de la democracia.

La aceptación social de liderazgos como los ejercidos por Menem y Kirchner, se funda en que ellos resultan inseparables del modo en que logró recobrase cierta calma. Cuando las instituciones crujen y no disponen de capacidad para contener la incertidumbre, esos liderazgos pueden cubrir un papel decisivo para reanimarlas. Sin embargo, la misma sociedad que demanda y tolera esos estilos en medio de la crisis experimenta fatiga a medida que la situación se normaliza y aquello que poco antes fue juzgado como parte de la solución, comienza a perder justificación al restablecerse la normalidad. De todas maneras, aferrarse a ese instante excepcional y pretender eternizarlo es una tentación para cualquier líder político que siente que ha contribuido a reponer certidumbre en un momento crítico. Esa auto-percepción de “salvador de la patria” se reflejó en el caso de Menem, en su obsesión por perpetuarse en el gobierno más allá de lo permitido por la Constitución, cuya reforma impulsó en 1994. Esa misma vocación se ha vuelto a manifestar algunos años des-

pués en el liderazgo de Kirchner (2003–2007), quien si bien resignó sus legítimas posibilidades de aspirar a un segundo mandato, retuvo resortes decisorios informales durante el gobierno de su esposa —quien lo sucedió en diciembre del 2007—, proyectando una imagen que opaca y ensombrece la autoridad de la actual presidenta electa.

En suma, los mismos líderes que encarnaron la “solución” frente a la crisis pueden convertirse en un “escollo” bajo otras condiciones. A medida que cede la emergencia ganan importancia otras demandas más exigentes y complejas. Sin embargo, aunque muden las aspiraciones de la sociedad, dichos liderazgos no siempre disponen de una elasticidad equivalente. Estas nuevas demandas tropiezan con la misma respuesta que éstos ofrecieron para enfrentar la crisis: fortalecer los mecanismos que aseguran la efectividad de las decisiones y subestimar aquellos destinados a promover mayor control sobre sus actos.

En efecto, una vez superado ese momento crítico, los gobiernos democráticos han mostrado serias dificultades para ensayar otros estilos, acordes con las nuevas condiciones. Cómo resignar ese modo de ejercer el poder que resultó efectivo en tiempos difíciles, cuando el contexto y las demandas de la sociedad han variado, es un reto que aún aguarda una respuesta aceptable y creativa de los gobiernos democráticos argentinos.

Es indudable que las crisis económicas recurrentes sufridas por el país brindan algunas claves para comprender su dinámica democrática. De todas maneras, aunque favorecieron la irrupción de liderazgos fuertes no bastan para explicar su gestación. En todo caso, esas crisis activan y potencian una *tradicón política plebiscitaria* ya arraigada en la sociedad que com-

parten de manera indistinta, gobernantes y gobernados.¹

Esto sugiere que si bien la debilidad de las instituciones no es ajena al excesivo y persistente protagonismo del Ejecutivo, también reconoce una raíz social que no es posible ignorar. La tentación de los gobernantes por concentrar mayor capacidad decisoria no lograría materializarse si no contase además, con una sociedad que tolera —y en ocasiones demanda— ese modo de ejercer el poder, manteniendo una compleja relación de doble mano con esos estilos de gobierno. La misma sociedad que rechaza estas prácticas una vez superado el temor, abona permanentemente el terreno para que sigan disponiendo de legitimidad y amparo al revalidar, con sus múltiples y moleculares gestos cotidianos, un desapego por las normas que es la contracara inseparable del que muestran sus representantes desde lugares más encumbrados.

Asimismo, es preciso aceptar que la naturaleza de los problemas que enfrentó la democracia en este país no se circunscribe a los estrechos límites de la economía ni puede entenderse invocando únicamente factores económicos y financieros. El persistente declive sufrido por esta sociedad pone en evidencia su enorme dificultad para aferrarse a normas e instituciones que orienten la vida en común, dejando atrás una lógica social autodestructiva que comprometió duramente su desempeño económico y democrático.

¹ Esta interacción ha sido analizada por Guillermo O'Donnell en su reconocido trabajo sobre "democracia delegativa" (O'Donnell 1997).

Que la democracia argentina haya cumplido un cuarto de siglo es un logro que merece celebrarse. De todas maneras, este legítimo reconocimiento no debe convertirse en complacencia frente a los severos déficits que persisten. La realización de elecciones periódicas y libres representa una novedad que no puede pasar inadvertida para una sociedad cuya constante ha sido la discontinuidad institucional. Sin embargo, la mera estabilidad de la democracia no ha logrado asegurar que se gobierne democráticamente o evitar que la sociedad se torne más desigual.

Sus principales problemas ya no radican en las elecciones —que ofrecen mayores garantías que en el pasado— sino en lo que sucede después de ellas. Sus retos hoy se originan en el modo en que gobiernan los gobernantes una vez electos, en la capacidad que éstos revelen para compatibilizar la vigencia de la democracia con políticas de inclusión social y en el compromiso activo de la ciudadanía para controlar a sus representantes entre una elección y otra.

La democracia y los liderazgos de crisis

Luego del optimismo reinante en los primeros años de experiencia democrática sobrevino un marcado desencanto al advertirse que junto a las elecciones periódicas y libres persisten estilos decisorios que comprometen su calidad institucional. Se trata de regímenes híbridos en los que el componente democrático —expresado en el origen electoral de sus autoridades—, convive con estilos políticos que eluden el

debate público y debilitan los mecanismos de control republicano. Precisamente en los años 1990 aflora una nueva sensibilidad para juzgar el desempeño de la democracia, no sólo atenta a las garantías que rodean la realización de las elecciones sino también, al modo en que los gobernantes ejercen sus funciones una vez electos.

En esos años, una extensa literatura contribuyó a reconocer la persistencia y arraigo de una manera singular de entender el ejercicio del poder —compartida por no pocas fuerzas políticas y amplios sectores de la sociedad— que se distingue por su renuencia a aceptar límites y desconfiar de toda forma de control sobre sus actos.

Durante la década en que gobernó Menem (1989–1999) fue habitual asociar ese estilo discrecional de gobierno con sus reformas económicas neoliberales, presentándolas como dos caras de una misma moneda. Sin desconocer las fuertes afinidades que mantienen ambos rasgos, la experiencia de Kirchner se encargó de mostrar pocos años después, que esa misma manera de entender el ejercicio del poder no era incompatible con políticas de otro signo. Mientras en el gobierno de Menem esa concepción del poder constituyó la contracara de una *modernización conservadora* y de un furioso desmantelamiento del Estado, un estilo político similar mantuvo Kirchner pese a sus esfuerzos por revertir aquellas políticas y recomponer las capacidades estatales desarticuladas por el anterior. Ambos comparten una concepción común sobre el ejercicio del poder —que se refleja en sus estilos políticos—, más allá de las diferencias observables en las orientaciones de sus políticas públicas y en los apoyos sociales y políticos que recibieron.

Si el gobierno de Menem fue un espejo invertido de las políticas estatizantes y nacionalizantes impulsadas por Perón luego de la segunda posguerra, el de Kirchner representa un nuevo movimiento pendular que recupera ciertos rasgos fundantes de esa tradición, revalorizando todo aquello demonizado durante la gestión del primero. La reestatización de servicios privatizados, el activo control de precios y tarifas, la voluntad de reposicionar al Estado como instancia de regulación y los nuevos aliados escogidos en el escenario internacional, son una muestra de ello. En abierto contraste con Menem — que había asociado al PJ con grandes empresarios y partidos defensores del mercado —, Kirchner pronto vinculó a su gobierno con políticos de centro-izquierda, intelectuales progresistas y organizaciones defensoras de los derechos humanos que le aportaron otra base social y política.

Este giro confirma la impresión que el peronismo dispone de enorme plasticidad para ofertar los rostros y programas apropiados que acompañan los cambios en el clima de ideas circundante pues, así como el gobierno de Menem no representó un ensayo original y aislado en una región que en esos días aplicaba homogéneamente las recetas pro-mercado recomendadas por los organismos multilaterales de crédito (en todo caso se distinguió por sobreactuar su compromiso con esas ideas para contrarrestar la desconfianza que despertaba su pasado populista); tampoco resultó novedoso y solitario el giro de Kirchner en una región en la que la revalorización del Estado y el retorno de las políticas de nacionalizaciones, expresa un nuevo clima de desencanto con las políticas neoliberales aplicadas en la década anterior.

Esta elasticidad del justicialismo para ofrecer una variedad de rostros le permite mantener una continuidad y una perdurabilidad que distingue al sistema partidario argentino del que fue configurándose en sus países vecinos durante esta fase democrática.

En efecto, desde la reinstalación de la democracia en 1983, el Partido Justicialista fue el principal partido en el poder en Argentina. Desde 1989 —año en que asumió Menem— hasta el 2011 —cuando finalice el actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner— habrán transcurrido 22 años de vida democrática, de los cuales 20 habrán sido bajo gobiernos del mismo signo partidario.

Por consiguiente, el PJ se ha comportado como un partido *predominante* en la medida que gobernó más de un período y permaneció en el gobierno nacional durante un lapso razonablemente prolongado, disponiendo además, de una sólida base parlamentaria y de la mayoría de los gobiernos provinciales.

Es preciso aclarar que su permanencia no se origina en trabas impuestas a los otros competidores sino que refleja la distribución cuantitativa de las preferencias electorales de la sociedad en una contienda libre. No mediando restricciones para la competencia, su persistencia revela tanto la capacidad del partido triunfante para captar al electorado, como la incapacidad de la oposición para coaligarse y generar una alternativa confiable y atrayente. Ese predominio tiene por consiguiente, un carácter *relacional* que no se explica unilateralmente por la vocación de un partido de retener el gobierno sino también, por los déficits de la oposición para disputárselo con éxito.

Este dato no puede resultar indiferente para quienes muestren interés por la calidad de una democracia pues ésta no se define únicamente por el desempeño del partido gobernante sino también, por la capacidad de la oposición para controlar al gobierno y ofrecer una chance razonable de alternancia.

Los rasgos comunes en los liderazgos emergentes del 1989 y el 2001

Ambas crisis generaron condiciones de ingobernabilidad que dispararon demandas de orden. Pese a las diferencias que mantienen en muchos aspectos, Menem y Kirchner comparten un estilo proclive a explotar ese deseo de certidumbre para maximizar su autonomía frente a los otros poderes de gobierno, frente a su partido y ante el propio electorado. Con matices, comparten una misma concepción sobre el *ejercicio* del poder en democracia. Veamos a continuación algunos de esos rasgos comunes:

- Los dos gobiernos estuvieron precedidos por crisis económicas terminales: en primer término la hiperinflación galopante de 1989; en segundo lugar la declaración unilateral del *default* y la brusca devaluación registradas entre fines del 2001 y comienzos del 2002. El descontrol de las principales variables macroeconómicas y la sensación de inseguridad pública creada por estallidos y saqueos a comercios, disparan miedos que ponen a prueba la capacidad de la política y del Estado para restablecer certidumbre. En la sociedad

se instala un impulso irrefrenable por recobrar la calma a cualquier costo, que favorece la acumulación y autonomización de los poderes decisorios del Ejecutivo a expensa de los otros poderes del Estado.

Aunque estos rasgos son típicos de un momento de excepción, se refuerzan al conjugarse con una concepción sobre el ejercicio del poder que antepone la *decisión* a la *deliberación*. En este sentido, ambos liderazgos comparten una concepción de la política y el poder fundada en la premisa de que “el ganador se lleva todo” (Sarlo 2005), una interpretación que si bien no se reduce al peronismo, encuentra en esa tradición política una referencia insoslayable.

- En suma, se trata de liderazgos fuertes que eluden la intermediación institucional y establecen un vínculo directo con la ciudadanía en contextos de fuerte desintegración del sistema partidario. Ello se conjuga con una dinámica política que favorece el *predominio* del partido gobernante en un marco en que la oposición aparece *inhabilitada* para ejercer ese rol pues se la asocia con el fracaso en la anterior gestión y presentándola como responsable de la crisis que el nuevo gobierno logró desactivar.
- Un aspecto paradójico que comparten ambos gobiernos es que pese a disponer de cómodas mayorías parlamentarias esa ventaja no les impidió abusar —pese a resultar innecesario— del empleo de instrumentos excepcionales reservados al Ejecutivo, tales como los

Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) o la delegación de funciones legislativas. Mientras este abuso podría constituir un signo de debilidad e impotencia en un gobierno carente de mayoría parlamentaria — como sucedió en el período de De la Rúa— en estos dos casos representa un modo de ostentar poder pues la insistencia en eludir al Congreso Nacional se asienta sobre una sólida y perdurable coalición parlamentaria. Menem rubricó 545 DNU en sus diez años de gobierno en tanto Kirchner firmó 270 en sus cuatro años y medio de gestión, mostrando un promedio anual superior al primero (Mindez 2008).

- Con la crisis como telón de fondo, estos liderazgos se afirman a partir de ciertos logros económicos que restablecen certidumbre y despiertan una sensación de alivio en la sociedad. Su fortaleza reside en la *exitosa asociación que logran establecer con la economía*. Sin embargo, dado que su principal crédito depende del desempeño de ciertas variables macroeconómicas (estabilidad monetaria y cambiaria en el caso de Menem, crecimiento sostenido del PBI y superávit fiscal en el de Kirchner), esa fortaleza puede tornarse en una potencial fuente de vulnerabilidad en caso de no sostener esa expectativa. Su eficacia económica también les permite disimular su desprolijidad en los procedimientos institucionales, pues la misma sociedad que demanda certidumbre muestra una amplia tolerancia frente a sus transgresiones, anteponiendo sus cualidades para controlar una situación de ingobernabilidad.

- Asimismo, vale resaltar que ambos líderes provienen de provincias periféricas en las que se han desempeñado previamente como gobernadores (Menem en La Rioja y Kirchner en Santa Cruz). Se trata de distritos gobernados por el PJ desde la recuperación de la democracia que no han registrado alternancia y permiten la reelección consecutiva de sus gobernantes. Aunque representan distritos pequeños por su número de electores, ellos actúan como auténticos talleres en los que se aprende “el oficio de la hegemonía” (Botana 2006), incubando prácticas que adquieren mayor visibilidad y proyección cuando los liderazgos forjados en esas condiciones se desplazan al ámbito nacional.
- Al concluir su gobierno en diciembre de 2007, Kirchner se convirtió en el *segundo presidente que finalizó su mandato* desde la recuperación de la democracia en 1983, algo que no representaría un mérito en un país normal, pero sí dentro de la accidentada experiencia institucional argentina. Al igual que Menem, ambos completaron sus gobiernos precedidos por experiencias traumáticas y entregas anticipadas del mando (Alfonsín en el caso de Menem; De la Rúa y Duhalde en el caso de Kirchner). Al mismo tiempo, la legitimidad que obtuvieron al controlar una situación de emergencia económica los convirtió en *los dos únicos presidentes en condiciones de aspirar a un nuevo mandato*. Aunque esta situación los emparenta, fue resuelta de manera diferente: Menem obtuvo su reelección para un segundo gobierno —que en vano intentó extender a

un tercer período— en tanto Kirchner resignó sus chances de reelección cuando su triunfo parecía descontado, apelando a la candidatura de su esposa —la senadora Cristina Fernández— para asegurar la continuidad de la pareja presidencial por cuatro años más. Ello representó una riesgosa y original apuesta que lo convierte en el primer presidente del país —desde la instauración de la democracia moderna en 1916— que resigna la oportunidad de una reelección consecutiva, estando habilitado para ella. Eludir la tentación reeleccionista —pudiendo permanecer cuatro años más— no significa que haya abandonado el centro de la escena política nacional, aunque su nuevo rol sea ahora informal y su antiguo lugar oficial sea hoy ocupado por su esposa.

Los matices que introduce Kirchner

- *Revisión del rol del Estado*

Uno de los giros más significativos registrados bajo el gobierno de Kirchner se observa en la revisión del rol asignado al Estado durante los años 1990. La recuperación de herramientas de regulación antes cedidas al libre impulso del mercado y la reestatización de servicios que habían sido adjudicados a grupos privados durante el gobierno de Menem, revelan una voluntad de devolver al Estado el protagonismo perdido durante aquella oleada privatista.

En sintonía con ese cambio su gobierno mostró firmeza en la compleja y ardua renegociación de la deuda externa y buscó ampliar sus márgenes de decisión autónoma —en un contexto de extrema debilidad— como lo revela el pago adelantado de la deuda con el FMI, manteniendo —pese a ese desembolso— un razonable nivel de reservas que permitió sostener la capacidad de intervención del Banco Central en el mercado cambiario.

La llegada de Kirchner al gobierno no sólo significó el comienzo de una inesperada recomposición de la autoridad presidencial sino también, una recuperación de la iniciativa política que permitió generar nuevos escenarios y una creciente sensación de alivio que acompañaba a la reactivación económica iniciada en el 2002.

El fuerte crecimiento económico y del consumo, el descenso gradual y sostenido del desempleo, pobreza e indigencia y la salida del *default*, fueron saldos favorables que certifican que la elección del 2003 no había sido parte y mera prolongación de la crisis abierta en el 2001, sino el preludio de su resolución. La gestión de Kirchner (2003–2007) no sólo logró sostener a lo largo de su mandato un crecimiento económico a “tasas chinas” —ya iniciado en el gobierno anterior— sino también asegurar tres pilares económicos cruciales: alto nivel de reservas en el Banco Central² y superávit fiscal y co-

² En marzo de 2008 las reservas ascendían a 50.000 millones de dólares, un nivel que quintuplicaba el que encontró Kirchner al iniciar su gobierno en mayo de 2003.

mercial.³ Estos logros han sido reconocidos incluso por quienes mantienen fuertes reparos sobre otros aspectos de su gestión al tiempo que representaron la principal plataforma para asegurar el triunfo de su esposa, Cristina Fernández, en las elecciones presidenciales del 2007.

- *Renovación de la Corte Suprema de Justicia*

En el orden institucional, los primeros gestos del gobierno de Kirchner expresaban una voluntad de innovación que fueron debilitándose a medida que logró afirmar su liderazgo y disponer de una base de sustentación política propia, especialmente tras las elecciones legislativas del 2005. Entre esos gestos se destacan sin lugar a dudas, el procedimiento empleado para renovar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dotando de mayor transparencia y publicidad la integración de ese cuerpo sobre el que recaían fuertes sospechas por su papel durante el gobierno de Menem. No menos significativo resulta el perfil de algunos de los nuevos integrantes propuestos por el Ejecutivo, no sólo por ofrecer mayores garantías de independencia sino también, por acreditar una trayectoria que augura una renovación y actualización en el plano de la doc-

³ “En los cuatro años y medio que gobernó el presidente Néstor Kirchner, la pobreza cayó del 54% al 23,4%, la indigencia del 27,7% al 8,2% y la desocupación del 17,8% al 7,7%. El índice de salarios creció el 89,4% y el alza en el consumo en los supermercados ya supera el 50%” (Galak 2007).

trina jurídica. La actuación de esta nueva Corte revela que se trata de un cuerpo poco dispuesto a mantener la actitud complaciente que había mostrado durante el gobierno de Menem, ofreciendo reiteradas muestras de independencia frente al gobierno de Kirchner.

Una iniciativa del mismo tenor se concretó a fines del 2006 cuando se dispuso reducir de nueve a cinco, el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, evitando que el mismo gobierno —que ya había designado a cuatro de sus nuevos integrantes— completara las vacantes con jueces potencialmente afines. Ese número es el que originalmente contemplaba la Constitución de 1853 hasta la reforma impulsada por Menem en 1994 que lo elevó a nueve. Actualmente son siete los miembros de la Corte de modo que cuando se concreten los dos próximos retiros, esas vacantes no serán cubiertas, alcanzando así su número definitivo.

- *Reactivación de los juicios por violaciones a los derechos humanos*

También merece reconocerse la iniciativa que ha mostrado al reactivar causas sobre violaciones de los derechos humanos que habían quedado clausuradas durante los anteriores gobiernos democráticos. Vale recordar que al juzgamiento y condena de las Juntas Militares realizado en 1985 bajo el gobierno de Alfonsín, le sucedieron luego las leyes impulsadas por el mismo gobierno con el objeto de circunscribir el alcance de los juicios a los máximos responsables de la cúpula

militar. Luego, al asumir el gobierno Menem, dispuso el indulto de los jefes militares condenados en los años de Alfonsín, dejando sin efecto los juicios efectuados en los primeros años de democracia. A partir del 2001 algunos fallos judiciales comenzaron a declarar inconstitucionales las leyes sancionadas durante el gobierno de Alfonsín y especialmente con el arribo de Kirchner a la presidencia — a partir del 2003 —, cobró nuevo impulso la revisión de las leyes exculporias dispuestas durante los anteriores gobiernos. Merced a su iniciativa, en agosto del 2003, el Congreso Nacional dispuso la nulidad de estas leyes y en septiembre del mismo año la justicia reabrió algunas causas que habían quedado archivadas. Finalmente, tras la renovación de la Corte Suprema de Justicia impulsada durante el mandato de Kirchner, este cuerpo declaró nulas las leyes exculporias (en junio de 2005) y dispuso la nulidad de los indultos firmados por Menem en 1990 (julio de 2007).

Estos gestos le permitieron a Kirchner ampliar su base política y social pues no sólo logró retener los apoyos tradicionales que dieron sustento a otros gobiernos justicialistas en el pasado (en especial la dirigencia sindical de la poderosa CGT), sino también sumar nuevas vertientes que han hallado en sus políticas la expresión de un “posibilismo progresista”. En efecto, Kirchner reveló eficacia al reunir a los sectores sindicalizados afines al justicialismo junto a sectores excluidos del mercado laboral (organizaciones sociales “piqueteras”), y a prestigiosas entidades defensoras de derechos humanos que se habían mostrado renuentes a compromisos del mismo tenor con los anteriores gobiernos democráticos.

- *Signos de deterioro institucional*

El temor inicial a un presidente débil e incapaz de garantizar condiciones mínimas de gobernabilidad (recordemos que Kirchner llegó al gobierno habiendo obtenido el 22% de los votos en la primera vuelta), pronto fue desplazado por un temor opuesto a medida que el gobierno se mostraba decidido a concentrar y ejercer los recursos que proporciona el régimen presidencialista, actuando en ocasiones, al límite de lo que permite la institucionalidad democrática.

Si bien algunos pasos iniciales — como la renovación de los miembros de la Corte — revelaban voluntad de avanzar en una línea de mayor calidad institucional, otros gestos posteriores insinuaron un rumbo opuesto. Tras el respaldo recibido en las elecciones legislativas del 2005 el gobierno impulsó iniciativas que desnudaron su propósito de concentrar recursos de autoridad en el Ejecutivo y aumentar su autonomía decisoria. La reforma en torno a la composición del Consejo de la Magistratura, la reglamentación de los DNU y la asignación de los denominados “superpoderes” al Jefe de Gabinete de Ministros, expresaban —a partir del 2006— una dirección distinta a la anunciada por sus primeras acciones.

En esa línea, también merecen destacarse las interferencias del gobierno —desde comienzos del 2007— en los índices oficiales elaborados por el sistema estadístico nacional (INDEC) restando confiabilidad a sus informes y mediciones. El desplazamiento de personal técnico de carrera y la alteración de los criterios empleados para la medición de los índices de precios al consumidor, han sumergido a este organismo pú-

blico en una crisis que persiste hasta el presente y que se hace más notoria aún con el regreso de la inflación entre las preocupaciones de la sociedad.

Este comportamiento no sólo resulta inconsistente con una retórica oficial que invoca su voluntad de reconstruir el Estado, sino que priva a la sociedad de información económica y social confiable e impide a sus gobernantes, adoptar decisiones fundadas en un conocimiento objetivo de la realidad.⁴

Contar con un sistema estadístico oficial independiente del poder político de turno no es sólo parte de la construcción de capacidades estatales mínimas sino también, una tarea democrática. Ello es así por cuanto la información generada por las agencias estatales representa un *bien público* que no puede quedar subordinado a los intereses cortoplacistas de ningún gobierno ni admite ser manipulado en función de un interés sectorial.

Balance del gobierno Kirchner

Cabe destacar que la recuperación de cierto margen de maniobra en el Estado luego de la crisis del 2001 y los notables índices de crecimiento del PBI registrados desde 2003 —a un ritmo superior al 8% anual— coexisten con una notable brecha social que si bien no fue generada por el gobierno

⁴ Las mediciones privadas —que han cobrado auge con el descrédito del INDEC— ponen en duda la confiabilidad de los registros oficiales atribuyéndoles una subestimación del aumento del costo de la vida, pobreza e indigencia y una sobreestimación del crecimiento del PBI.

de Kirchner, puso a prueba su capacidad para traducir aquella mejoría en una reducción de ésta.⁵

Incluso quienes valoraron la audacia y ciertos gestos autónomos del gobierno en condiciones muy adversas, no han dejado de señalar su mora en la promoción de una mayor equidad en los ingresos y en la implementación de reformas impositivas que reviertan la concentración de la riqueza que se ha cristalizado en la sociedad argentina.

Néstor Kirchner asumió la presidencia proclamando la necesidad de recrear las instituciones y construir un “país normal”, sin embargo, muchos gestos rescatables de los primeros dos años de gobierno fueron sucedidos por un estilo marcado por una fuerte concentración del proceso decisorio en el Ejecutivo.

Que la calidad institucional resultó postergada durante su gobierno lo confirma la confesión de su esposa, Cristina Fernández, pocos días después de sucederlo en la presidencia: “El cambio institucional va en serio”, señaló entonces, prometiendo un “salto cualitativo” en esa materia (Obarrio 2007).

Vale recordar que la demanda por mayor calidad institucional ganó notoriedad en los años 1990 en medio de abrumadoras transgresiones institucionales y evidencias de corrupción acumuladas durante los dos gobiernos de Menem. Ese reclamo se hizo más intenso luego del colapso institucional del 2001 y conserva vigencia como aspiración, aunque per-

⁵ En el primer trimestre del 2007 —último año del gobierno de Kirchner— el 10% más rico del país ganaba 30 veces más que el 10% más pobre. Si bien ello representaba una mejora con respecto a los datos de los años anteriores continuaba mostrando un cuadro de fuerte desigualdad social (Stang 2007).

manezca incumplido en el plano práctico. Desafiar esa corriente de opinión acarrearía costos para cualquier gobernante y ello explica que sea invocada por cada gobierno al iniciar su gestión, aunque luego no mantenga consonancia con sus prácticas y estilos políticos. Esa expresión ha pasado a formar parte del lenguaje corriente y resulta infaltable en cualquier discurso que aspire a ser considerado “políticamente correcto” —desde la oposición al oficialismo.

Si bien el actual gobierno de Cristina Fernández manifestó su compromiso por una mayor calidad institucional, ésta ha pasado a ser una bandera casi excluyente de la oposición para denunciar ciertas transgresiones y desprolijidades del Ejecutivo Nacional. Desde el gobierno se alega que detrás de estos reclamos se oculta la defensa de las políticas implementadas en los 1990, revisadas desde la llegada de Kirchner en el 2003 y profundizadas durante el actual gobierno de su esposa.

Sin embargo, la legítima voluntad de impulsar la reconstrucción del Estado y una mejor redistribución del ingreso proclamada por el discurso oficial desde el 2003 a estos días, no autoriza a renunciar a que esa búsqueda también venga acompañada de una mejor institucionalidad.

El capitalismo de amigos y sus límites para la democracia

Si bien lo económico no determina linealmente las formas políticas, ciertos rasgos que el capitalismo adoptó en estos años no resultan indistintos para reconocer los límites de

la democracia y del Estado y comprender los márgenes de inclusión de algunas políticas implementadas en este ciclo.

Conviene recordar que desde sus comienzos la democracia debió convivir con un nuevo poder económico gestado al abrigo del gobierno militar que expresaba un modelo de acumulación sustentado en la valorización financiera y la apertura de los mercados y había provocado la ruina de la industria local y de los actores ligados a esta actividad. La desindustrialización impulsada por el gobierno militar trastocó el perfil de la economía y la estructura social del país y sentó las bases para el despliegue de poderosos grupos económicos que acortaron los márgenes de acción de los futuros gobiernos democráticos. Éstos no sólo heredaron una pirámide económica más concentrada sino también, una abultada deuda externa que reforzó la primacía de la lógica financiera, manteniendo activa en democracia, la misma matriz económica destructiva que los militares habían impuesto, apoyados en una masiva y feroz represión.

Ese poder económico creció al amparo del Estado, privatizando en su beneficio amplias áreas de su aparato, ya sea como proveedores o contratistas de obras públicas. La mezcla de capitalismo asistido y Estado prebendalista forjada en los años de autoritarismo, delineó un modo de vinculación que —con algunas variantes— mantuvo vigencia durante el ciclo democrático, colonizando al aparato estatal y erosionando su credibilidad y carácter público.

El gobierno de Alfonsín resultó jaqueado por esos poderes y debió entregar de manera anticipada el gobierno acosado por un estallido hiperinflacionario y un descontrol cam-

biario que inauguró una novedosa fuente de inestabilidad para la democracia, no originada en planteos militares —aunque tampoco faltaron—, sino en los llamados “golpes de mercado”.

La emergencia económica desatada por la hiperinflación y la evaporación de las capacidades estatales que ella provocó, crearon condiciones para que los grandes grupos económicos favorecidos durante el régimen autoritario —holdings nacionales, empresas transnacionales y banca acreedora— ampliaran su presencia accediendo, con las privatizaciones impulsadas por Menem, al control de empresas y servicios que este gobierno transfirió a manos privadas.

El ambicioso y veloz programa de privatizaciones ejecutado por Menem permitió a los antiguos proveedores del Estado que se habían beneficiado con sus licitaciones, adueñarse de las empresas y servicios privatizados, convirtiéndolos de contratistas del Estado en titulares de sus activos (Portantiero 1995, p. 109).

Ese Estado ya estaba “privatizado” por esos mismos grupos que resultaron favorecidos por la venta de su patrimonio, de modo que el “exceso” de Estado invocado por el discurso neoliberal para justificar su reducción, en verdad encubría su debilidad y falta de autonomía frente a esos intereses privados.

En tiempo récord (1990-1993) el gobierno de Menem transfirió al sector privado 82 empresas y unidades de negocios, entregó 27 servicios en concesión y adjudicó 86 áreas del sector petrolero. Es cierto que despojando al Estado de sus empresas y servicios, las privatizaciones contribuyeron a desmontar las bases materiales del corporativismo estatal que había permitido a los contratistas usufructuar el gasto públi-

co. Sin embargo, esa forma de colonización fue reemplazada por un control directo sobre resortes macroeconómicos decisivos que otorgarían un poder económico y político superlativo a un puñado de grupos privados muy concentrados.

En suma, las privatizaciones no fueron neutras en términos de poder y, especialmente en los casos en que los monopolios estatales fueron reemplazados por monopolios privados, ello se tradujo en un significativo aumento de la influencia y capacidad de negociación de los grupos económicos que obtuvieron su control, ampliando las asimetrías heredadas del período autoritario.

Pese a que estas reformas invocaban el propósito de edificar una economía de mercado, ello no impidió que subsistieran rasgos de capitalismo político y asistido (Palermo y Novaro 1996, pp. 470-1), observables tanto en las ventajas monopólicas otorgadas en la concesión de ciertos servicios, en ciertos vacíos que mostraban sus marcos regulatorios o en la cooptación de los entes reguladores por sus nuevos prestatarios, privando de protección a sus usuarios.

El proceso de privatizaciones eludió los ámbitos de deliberación pública y privilegió el trato directo con los grupos informales atraídos por la venta de los activos públicos. Las gestiones y negociaciones con estos grupos privados adoptaron un carácter semi-público —cuando no secreto— restando transparencia y visibilidad a un proceso en el que estaba en juego el patrimonio público acumulado durante las décadas previas.

Esa trama secreta que rodeó al proceso de privatizaciones resultó congruente con las aspiraciones de las autoridades de

ampliar su aislamiento y autonomía decisoria dando lugar a una “privatización en privado” —como sugirió un legislador en esos años— que aseguró su celeridad, aunque no siempre acompañada de la prolijidad deseada.

La intimidad con grupos privados y las sospechas de corrupción que ensombrecieron la transferencia de estos activos estatales echaron por tierra la promesa de moralización pública anunciada por el discurso privatizador al presentar al “gigantismo estatal” como la principal fuente de corrupción a erradicar. Aunque no faltaron evidencias empíricas sobre tales vicios y transgresiones, ellas no acarrearón costos institucionales para las autoridades debido a la “politización” de la justicia y de los órganos de control horizontal, que se mantuvieron inactivos pese a las reiteradas denuncias de la oposición y el periodismo independiente. Ello generó un debilitamiento de las instancias de control republicano que repercutió negativamente sobre la confianza depositada por la ciudadanía en las instituciones democráticas instalando una sospecha que tendría efectos perdurables sobre la vida política del país.

La pasividad de la justicia y de los órganos de control estatal potenciaron el papel del periodismo —en especial el de investigación— como una nueva voz pública que fue ganando mayor respeto y credibilidad a medida que aumentaba el desprestigio de las instituciones consagradas a esa labor.

En suma, las reformas económicas impulsadas en los años 1990 mantuvieron fuertes afinidades con un estilo de gobierno concentrado que no reservaba demasiado margen para el debate público ni para procesar democráticamente decisio-

nes cuyos efectos excedían largamente la década gobernada por Menem. Esas políticas cambiaron el perfil del Estado y la sociedad y ocasionaron un severo deterioro de la institucionalidad democrática reflejada en el abuso de decretos de necesidad y urgencia, la ausencia de independencia de los poderes y abrumadores indicios de corrupción.

Los cambios registrados en esos años no sólo significaron una monumental transferencia del patrimonio estatal al sector privado, sino también una drástica retracción del Estado en la provisión de bienes públicos (educación, salud, seguridad social etc.) que quedaron librados a la “responsabilidad individual”. Ese descompromiso estatal no expresa solamente a una economía de mercado sino a una sociedad de mercado en la que el acceso a ciertos bienes —antes considerados derechos ciudadanos—, pasaba a depender de la desigual capacidad de contratación de los particulares.

La crisis desatada en el 2001 promovió un cambio de percepción en la ciudadanía que se tradujo en un reclamo creciente de reconstrucción e intervención del Estado. Ese desencanto con las políticas neoliberales explica los posteriores esfuerzos de Duhalde primero, y más decididamente de Kirchner después, por diferenciar a sus gobiernos de ese pasado inmediato.

Desde la llegada de este último el Estado ha recuperado un rol activo ya sea interviniendo en el control de precios, regulando las tarifas de servicios básicos (electricidad, gas y transporte), el comercio externo y el mercado cambiario. Sin embargo, ese giro se aprecia de manera especial en la sostenida reestatización de servicios privatizados en los

años 1990 (Correos Argentinos, Aguas Argentinas, Ferrocarriles, y recientemente Aerolíneas Argentinas) retomando el control de áreas decisivas que habían sido transferidas a manos privadas.

Conviene aclarar sin embargo, que incluso quienes aprecian esta recuperación del rol del Estado mantienen reparos por el modo adoptado para devolverle un lugar central — como lo refleja la política desplegada para estabilizar los precios— o por su dudosa autonomía frente a empresarios “amigos” del gobierno, favorecidos por el reposicionamiento del Estado en la economía.

Si bien el gobierno de Kirchner manifestó interés en recrear una “burguesía nacional” —arrasada por la desindustrialización iniciada durante el régimen autoritario y la desnacionalización que sobrevino en los años de Menem—, la intimidad que ha mantenido con muchos de los inversores nacionales beneficiados por el cambio de manos en las empresas privatizadas (caso Repsol-YPF), ha alentado las sospechas de un “capitalismo de amigos” que ha sido insistentemente invocada por diversos referentes de la oposición.

De todas maneras, cabe señalar que la autonomía del Estado no sólo se ve comprometida cuando es colonizada por grupos económicos privados que medran con los recursos públicos, sino también cuando el propio partido gobernante gestiona lo público con un sentido faccional y particularista, politizando los órganos de control, partidizando los medios de comunicación oficiales o bien imponiendo el interés sectorial del gobierno en la administración de la información pública (INDEC).

La separación que los funcionarios electos deben mantener con los recursos públicos —comunes a todos— constituye una precondition del Estado moderno que es también una exigencia para la vida democrática. La partidización del Estado y la captura de fondos públicos para fines privados derriban esa frontera necesaria y socavan tanto la dimensión pública del Estado como la credibilidad de las instituciones democráticas.

Déficit y desafíos de la democracia argentina

En este cuarto de siglo transcurrido, las luces y sombras se entremezclan confusamente, dificultando una evaluación ecuánime que nos permita reconocer *cuánta democracia falta construir* y *cuál es el umbral conquistado* que posibilitará nuevos avances.

De todas maneras, un balance histórico de largo plazo no puede desconocer que la celebración de elecciones libres y periódicas adquiere una dimensión que no puede menospreciarse, clausurando un largo ciclo en que lo “normal” era la alternancia entre gobiernos civiles y militares, en que las fuerzas armadas eran aceptadas como un actor político más y el empleo de la fuerza era un instrumento legítimo y regular de la vida política.

Tras el entusiasmo inicial que acompañó a la recuperación de la democracia, un clima de extendido desencanto fue apoderándose de la sociedad al constatar que no basta tener democracia para impedir el aumento de la *desigualdad social* y para asegurar que se *gobierne democráticamente*.

En efecto, la perdurabilidad de la democracia resulta ensombrecida por la presencia de un déficit *social e institucional* que pone de manifiesto sus límites para extender la *democratización* más allá del momento electoral.⁶ El malestar originado en el modo en que los representantes electos ejercen el poder en democracia y la impotencia de los gobiernos democráticos para evitar el aumento de la brecha social, delimita los desafíos a enfrentar y los temas de la agenda democrática pendiente.

En virtud de lo expresado, la realización de elecciones libres y periódicas constituye una condición necesaria pero no suficiente para juzgar la calidad de una democracia, pues subsisten otros frentes y dimensiones que también reclaman nuestra atención y reconocimiento.

Déficit de ciudadanía y déficit de Estado

Es preciso destacar que la continuidad de la vida democrática ha convivido con un acentuado proceso de desigualación social que priva a muchos argentinos del soporte material necesario para asegurar su autonomía como ciudadanos. La recuperación de los *derechos políticos* —a elegir y ser elegidos— coexiste con un marcado deterioro de los *derechos sociales y civiles* que permiten asegurar una vida digna y un acceso igualitario a la justicia.

⁶ Ambos déficits han sido desarrollados en Quiroga y Iazzetta (1997).

Mientras en 1980 la distancia entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre era de 13 veces, en el año 2003 ascendía a 32 veces y sólo descendió a 30 veces en el primer trimestre del 2007, pese a la notoria recuperación económica registrada en los años previos. También sorprende la celeridad de ese declive: sólo entre los años de 2000 y 2003 se multiplicó por más de tres la población que vivía por debajo de la línea de pobreza (Downes 2005). En suma, la brecha de inequidad distributiva se agravó sensiblemente durante la vigencia de la democracia y la sociedad argentina es hoy más desigual e injusta que al momento de su recuperación.

La misma tendencia se refleja en los niveles de desempleo y pobreza registrados en ese lapso. En 1983 el primero apenas rozaba el 4% de la población económicamente activa en tanto, menos del 10% de la sociedad estaba bajo la línea de pobreza. Veinte años después, la tasa de desempleo alcanzaba al 22% de la población activa y más de la mitad de los argentinos llegó a estar bajo la línea de pobreza. Los índices de desempleo, pobreza e indigencia fueron mejorando gradualmente a partir de la fuerte recuperación económica iniciada durante la segunda mitad del 2002, pero esas mejoras aún coexisten con una rígida matriz distributiva que no ha permitido alcanzar logros sustantivos en la reducción de la desigualdad.

El deterioro de los ingresos y de su distribución no sólo adquiere dramatismo por la *celeridad* con que se produjo sino también por derribar la imagen de una sociedad que se distinguía de otros países vecinos por sus niveles de homogeneidad e integración social. Paradójicamente, la sociedad argentina se mantuvo más integrada durante el período en que la

democracia resultó discontinua e inestable, que en las últimas dos décadas, en las que su permanencia ya no resulta cuestionada. Si bien se trata de un vínculo complejo que admite más de una interpretación, lo cierto es que los gobiernos democráticos no desmantelaron —y en períodos como el de Menem incluso profundizaron— los pilares del modelo socioeconómico destructivo edificado bajo el régimen autoritario, manteniendo activos los mecanismos desiguales puestos en marcha entonces.

Es preciso aclarar que este fenómeno no es imputable a la democracia sino que nos revela la incapacidad de los liderazgos democráticos y de los principales actores sociales y políticos para adoptar políticas que permitan revertir tales asimetrías. De todos modos, aunque la democracia no puede ser juzgada por sus *resultados*, esa sensación de fracaso no resulta indistinta para su legitimidad pues, una democracia que se manifieste impotente para impedir las desigualdades sociales, difícilmente resulte defendible por sus ciudadanos.

La desigualación social registrada en el período democrático impone interrogarnos tanto sobre el signo de las políticas públicas implementadas en este último cuarto de siglo como también, sobre cuestiones impostergables que han permanecido *ausentes* en la agenda de gobierno, en materia de política social, reforma fiscal etc. Este aspecto es decisivo pues no sólo debe preocuparnos *cómo* deciden nuestros representantes una vez electos sino también, *qué cuestiones* ingresan o son excluidas de su agenda decisoria.

El *déficit de ciudadanía* también nos revela un *déficit del Estado* para asegurar los derechos prometidos por la democracia.

En efecto, la mera recuperación de ésta no asegura automáticamente los derechos ciudadanos, precisa además, un Estado que pueda tornarlos efectivos.⁷ Este aspecto es crucial para la democracia, y la fortaleza o debilidad estatal no resulta indistinta para definir su calidad y perspectivas.

Desafortunadamente, el Estado que recibió la democracia fue desmantelado durante el régimen autoritario y se convirtió en objeto de sospecha por su papel en ese oscuro período. Ese legítimo sentimiento anti-autoritario fue confundándose muy pronto con un sentido común anti-estatal que abonó involuntariamente el terreno para aceptar un severo diagnóstico sustentado en la idea de que “cuanto menos Estado, mejor”. Estas políticas, inspiradas en el influyente recetario neoliberal, impulsaron desde fines de los años 1980 una reducción indiscriminada del Estado, privando a la nueva democracia de su apoyo cuando ésta más lo necesitaba. Muchas voces se alzaron para advertir que el Estado mínimo alentado por el discurso neoliberal generaría democracias disminuidas e impotentes para asegurar los derechos ciudadanos. Pocos años después, las “ciudadanías de baja intensidad” retratadas por Guillermo O’Donnell, no harán más que confirmar esos temores, cuando el desmonte del Estado ya mostraba sus primeros efectos sobre la vida pública y la calidad de las democracias.

Desde entonces, el Estado ha sufrido constantes vaivenes que traducen climas políticos e ideológicos imperantes en la

⁷ Véase al respecto los trabajos reunidos por O’Donnell (2007).

región y el mundo. Hoy el Estado está siendo revalorizado no sólo por su papel regulador en la economía sino también por constituir un soporte ineludible para la democracia. Las políticas impulsadas en Argentina desde 2003 a esta parte, también revelan una voluntad de recuperar herramientas y capacidades estatales que se reflejan en una mayor presencia e intervención en ámbitos antes relegados al mercado.

Resta saber si este reposicionamiento en la vida económica logrará traducirse en un mayor compromiso por asegurar una ciudadanía efectiva a amplios sectores de la sociedad hoy empujados a un clientelismo y asistencialismo que menoscaba su dignidad y autonomía. Ensanchar la democracia y expandir la vida y deliberación públicas exige antes que nada, incluir a estos sectores hoy desprovistos de un umbral mínimo de ciudadanía. La democracia permanecerá trunca e incompleta —siempre lo será en cierto modo— mientras se revele incapaz de extender los derechos ciudadanos de manera homogénea.

Democracia electoral con déficit institucional

Desde el comienzo del actual ciclo democrático, Argentina ha realizado tantas votaciones políticas consecutivas para elegir representantes en todos los niveles de gobierno que la democracia pareciera haberse afianzado como democracia electoral. El legítimo reconocimiento de este logro no debe impulsarnos a ignorar algunos puntos críticos que revelan cierto *déficit institucional* en los niveles nacional y subnacional.

En primer lugar, si bien es cierto que la democracia tuvo continuidad, *no todos sus gobiernos fueron estables y lograron completar sus mandatos*. El primer gobierno democrático, encabezado por el radical Raúl Alfonsín, debió anticipar cinco meses la entrega a su sucesor Carlos Menem —en julio de 1989—, desbordado por una hiperinflación galopante que lo despojó de recursos políticos mínimos y consumió sus ya escasas capacidades estatales. En diciembre de 2001, otro gobierno encabezado también por un dirigente radical —Fernando de la Rúa— renunció dos años antes de completar su mandato en medio de movilizaciones callejeras que expresaban descontento por las medidas económicas impopulares adoptadas por su gobierno. El colapso institucional que desató su renuncia instaló el triste récord de cinco presidentes en diez días. Al comenzar el año 2002 Argentina tenía un nuevo presidente interino, Eduardo Duhalde, elegido por la Asamblea Legislativa para completar el mandato para el que había sido electo De la Rúa. Aunque Duhalde debió entregar la banda presidencial a su sucesor en diciembre del 2003, también se vio forzado a anticipar la convocatoria a elecciones presidenciales y la entrega del mando para el 25 de mayo de aquel año.

Estos tres ejemplos revelan que si bien funcionaron los mecanismos sucesorios previstos constitucionalmente, sólo dos presidentes lograron completar sus mandatos durante este ciclo democrático (Menem en dos ocasiones: 1989-1995 y 1995-1999 y Kirchner entre el 2003-2007) y en ambos casos se ha tratado de presidentes provenientes del Partido Justicialista. En cambio, dos de los tres presidentes que no logra-

ron completar sus mandatos provienen de la Unión Cívica Radical (Alfonsín y De la Rúa).

Estas experiencias sugieren que aunque caigan los presidentes, ellos no arrastran en su caída a la democracia como sucedía en el pasado. Desde luego sería preferible no atravesar situaciones de este tipo, pero no se puede ignorar que a diferencia de lo que sucedía en las décadas pasadas, estas crisis se procesan dentro de los canales institucionales sin dar lugar a una intervención militar.

Si bien una de las principales novedades de este ciclo democrático es haber asistido por primera vez a la alternancia de diferentes partidos en el gobierno nacional, ella se ha consumado parcialmente pues esa rotación no ha venido acompañada de similares chances para completar sus mandatos.

Pese a que la alternancia ha sido posible en el orden nacional en dos ocasiones⁸, aún existe un gran número de provincias que no registran experiencias equivalentes desde 1983. Tras la última renovación de autoridades provinciales realizadas en el 2007, un tercio de los 24 distritos electorales del país (que integran 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) permanecen gobernados por el mismo partido o coalición desde la recuperación de

⁸ La primera alternancia se produjo cuando Alfonsín entregó el mando a Menem en 1989 y luego cuando éste es sucedido por De la Rúa en 1999. Este logro no registra antecedentes pues en los períodos democráticos más extensos del siglo XX existió rotación de presidentes de un mismo partido (con los gobiernos de la Unión Cívica Radical entre 1916-1930) o bien una reelección (Juan D. Perón entre 1946-1952 y 1952-1955), pero nunca alternancia entre partidos.

la democracia⁹, manteniendo una *continuidad* inquebrantada desde entonces. A medida que descendemos al nivel provincial la tendencia hacia el dominio de un partido resulta más visible que en el orden nacional, delineando un escenario más estático y rígido que revela la permanencia de viejos dirigentes y estructuras.

Asimismo, el abrumador predominio de algunos candidatos oficialistas en algunas provincias permite poner en duda el carácter competitivo de algunas elecciones, ubicando a estos distritos al límite de lo que admite un régimen democrático. Si como sugieren algunos autores, las reelecciones con más del 70% de los votos no cubrirían las exigencias de un régimen político competitivo, no son pocas las provincias encuadradas en esa situación. Tal es lo que reflejan algunas elecciones provinciales del 2007 en las que resultaron reelectos los gobernadores de San Luis con el 82,8%; de Chubut con el 74,3%; de Tucumán con el 78%, y de Santiago del Estero —a fines del 2008— con el 85%.

Como puede apreciarse, el nivel subnacional representa un refugio de poderes locales aferrados a prácticas no democráticas y su persistencia constituye una de las principales asignaturas pendientes que mantiene la democracia desde su recuperación. La ausencia de alternancia, la configuración de sistemas de partidos predominante y la perpetuación de los oficialismos —favorecida por reformas constitucionales

⁹ De las ocho provincias sin alternancia, seis son gobernadas por el Partido Justicialista, una por la Unión Cívica Radical y la restante por el Movimiento Popular Neuquino.

provinciales que permiten la reelección inmediata—, convierten a los partidos gobernantes en verdaderas agencias semi-estatales que fundan sus posibilidades de permanencia en su acceso privilegiado a los recursos del Estado. Ello no sólo nos revela la baja calidad de sus regímenes políticos sino también la existencia de Estados privatizados que muestran serias dificultades para establecer una clara demarcación entre lo público y lo privado.

Algunos de los déficit institucionales señalados aluden al momento electoral (bajas garantías de competitividad en las elecciones provinciales) o a dificultades enfrentadas por algunos gobernantes nacionales para completar sus mandatos una vez electos. Sin embargo, otras manifestaciones de deterioro de la calidad institucional —no menos inquietantes— se originan en el modo en que los gobernantes ejercen sus responsabilidades tras imponerse en elecciones libres y competitivas. En especial, la concentración de poder y el abuso en el empleo de recursos excepcionales por parte del Poder Ejecutivo (reflejada en el hiper-ejecutivismo y en el hiper-decretismo), no sólo desvirtúa el proceso decisorio como un momento crucial de la representación democrática, sino también desjerarquiza otros espacios de deliberación y control institucional, situándolos en un lugar subalterno.

Factores que podrían revertir el deterioro institucional

Las crisis económicas recurrentes que ha sufrido Argentina también han marcado de un modo singular su dinámica

democrática, generando situaciones de excepción que favorecieron la concentración de poder en los gobiernos que enfrentaron esas emergencias.

Las recaídas delegativas que acompañaron cada crisis también mostraron cierta propensión social a aceptar un tipo de ejercicio del poder que no ha contribuido ciertamente al perfeccionamiento institucional de su democracia. Sin embargo, la complacencia ante esos estilos y prácticas gestados bajo circunstancias excepcionales revela un rostro de esta sociedad tan innegable como su capacidad para bloquearlos ni bien logra advertir sus implicancias.

Esta misma sociedad alberga en su seno un doble y contradictorio impulso a tolerar primero y a poner tope —más temprano que tarde— a las pretensiones dominantes y discrecionales desatadas bajo aquellas condiciones. Aunque inicialmente dispuesta a aceptar atajos que restablezcan la “normalidad” a cualquier costo, esa sociedad mantiene reservas para poner límites que obstaculizan la consolidación de esos estilos que consintió bajo contextos de emergencia.

La diversidad social y política y el propio juego de la opinión pública, siguen constituyendo la última barrera y esperanza para contener el riesgo de “muerte lenta de la democracia” al que alude Guillermo O’Donnell para designar la amenaza que representa su deterioro institucional gradual y progresivo.¹⁰

¹⁰ O’Donnell sugiere que una vez superado el riesgo de “muerte súbita” representado por los golpes militares tradicionales, la amenaza para nuestras democracias asume este carácter menos espectacular pero no por ello menos preocupante.

De modo que en Argentina conviven dos tendencias en constante tensión: por un lado, una recurrente tentación dominante apoyada en una tradición plebiscitaria y en una situación de predominio partidario y por otro, una opinión pública plural, cambiante y dotada de espíritu crítico.¹¹

Ese choque entre ambos impulsos explica el voto ciudadano durante las elecciones legislativas de medio término que marcaron el ocaso de Menem en 1997 (promediando su segunda presidencia) como en las más recientes del 2009 (promediando el mandato de Cristina Fernández de Kirchner) que significaron un duro revés para el matrimonio Kirchner tras seis años de gobierno. Esto sugiere que en sociedades complejas y muy diversificadas como la argentina, los estilos de gobierno gestados bajo condiciones de excepción están expuestos a sufrir un costo creciente que aumenta a medida que se extiende la percepción social sobre su discrecionalidad.¹²

Este comportamiento dual de la sociedad civil no se verifica únicamente en la actual etapa democrática. Tal vez convenga recordar que la misma sociedad que asistió pasivamente a la instauración del régimen autoritario en 1976 engendró un vigoroso movimiento de derechos humanos que se ex-

¹¹ Sobre este conflicto puede consultarse a Botana (1997). A su vez, Isidoro Cheresky ha insistido recientemente en la emergencia de una ciudadanía más independiente, informada y vigilante sobre los actos de los gobernantes. Al respecto puede consultarse Cheresky (2009).

¹² Véase la entrevista efectuada a Guillermo O'Donnell en el diario *Perfil* del 19/4/2009.

presó autónomamente frente a esos poderes en condiciones sumamente adversas. Aquella traumática experiencia nos recuerda los impulsos de una sociedad que al par de haber revelado ingredientes antidemocráticos también mostró potencialidades para generar una cultura diversa y plural así como capacidad para cuestionar estructuras ilegítimas y autoritarias (Cavarozzi 1983).

Ese mismo potencial se ha puesto de manifiesto en situaciones límite en las que la propia democracia enfrentó amenazas de regresión autoritaria. Si bien la sociedad ha sabido responder con madurez y prudencia en situaciones extremadamente graves y espectaculares, en cambio no ha logrado hallar un modo de expresión persistente y efectivo frente a otras manifestaciones de deterioro de la democracia en aspectos más moleculares y cotidianos que corroen de manera no menos contundente su calidad y acentúan el desencanto por su desempeño.

El problema radica en que esa reserva cívica permanece inactiva durante tiempos prolongados y sólo irrumpe esporádicamente ante una amenaza seria. Desde luego sería más productivo volcar esa energía y compromiso en aspectos cotidianos de la vida pública, participando activamente en la definición y resolución de sus problemas comunes y ejerciendo un control sobre los actos de gobierno. Sin embargo, que ello sea deseable no significa necesariamente que resulte probable en el corto plazo.

La mejor garantía para evitar que tales controles no dependan de energías cívicas inestables, oscilantes y pendulares, es cristalizar esas demandas en un amplio catálogo de re-

formas políticas que permitan establecer nuevas y mejores reglas y compromisos en los criterios de acceso y ejercicio del poder democrático. Esa es una agenda democrática pendiente que exige una nueva ingeniería institucional acorde con las nuevas demandas que han sobrevenido tras la recuperación de la democracia y que permanecen inexplicablemente postergadas desde fines del 2001, cuando el malestar ciudadano expresó un generalizado clamor de “que se vayan todos” que aún sobrevuela en el escenario político, aunque sin los niveles de irritación y crispación de aquellos días.

Rasgos singulares y comunes de Argentina en la región

El caso argentino posiblemente se destaque dentro de la región por el acelerado declive socio-económico registrado en las tres últimas décadas, golpeado por crisis económicas que provocaron una caída persistente y alarmante de sus indicadores económicos y sociales.

Este declive no sólo persistió sino que se acentuó bajo la vigencia de un régimen democrático, derribando las expectativas optimistas que acompañaron a su recuperación.

Las tensiones que anidan en este escenario son inocultables: por un lado, la persistencia de la democracia estimula una *inclusión política* que resultó negada durante la vigencia del anterior régimen autoritario, sin embargo, esa corriente convive con una inesperada y sostenida *exclusión social* de vas-

tos sectores que ven recortada su autonomía y resultan privados de la chance de adquirir una ciudadanía plena.

El afianzamiento de la democracia como régimen político coexiste por consiguiente, con la pérdida de una base social homogénea e integrada como la que el país conoció cuando aún existía un horizonte de amplia y sostenida movilidad social ascendente que lo distinguía de otros países de la región.

Este proceso desentona con las oportunidades que la estabilidad democrática abrió en otros países de la región que hoy revelan modestas pero sostenidas mejoras en sus indicadores sociales, sacando mayor provecho de las posibilidades que ofrece un ambiente democrático para amortiguar y revertir desigualdades sociales extremas.

En el orden político e institucional hay claroscuros que no pueden pasar inadvertidos. El derrumbe del sistema partidario argentino —que ha logrado mantenerse en pie en países como Uruguay, Chile— convive con un predominio del justicialismo como principal eje del sistema partidario que no mantiene parangón con la renovación y situaciones de alternancia vividas en esta etapa democrática por otros países vecinos.¹³

¹³ En Brasil alternaron el gobierno partidos consolidados durante la etapa democrática. Los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, del PSDB (Partido de la Socialdemocracia Brasileira) y de Luiz Inácio “Lula” da Silva, del PT (Partido de los Trabajadores), lo ilustran cabalmente. Lo mismo se puede señalar con respecto a Uruguay. El triunfo del Frente Amplio el 31 de octubre del 2004 no sólo representó una quiebra del tradicional bipartidismo uruguayo sino la incorporación de un nuevo actor en la alternancia del poder.

Asimismo, el patrón de inestabilidad institucional que expresan los gobiernos nacionales que no pudieron completar sus mandatos (Alfonsín, De la Rúa y Duhalde), es una señal de alarma que merece ser atendida, marcando un signo de preocupación que reconoce otros antecedentes en el pasado inmediato de nuestra región (Ecuador y Bolivia).

De todas maneras, la experiencia democrática de estos años sigue revelando la voluntad unánime de la ciudadanía y de las fuerzas políticas de aceptar a la democracia como el único ámbito posible para seleccionar a sus gobernantes y dirimir las divergencias.

Ese es un umbral modesto pero suficiente para marcar un punto de inflexión frente a las décadas pasadas en las que la democracia aún no constituía un valor compartido. Ese denominador común se puso de manifiesto en las situaciones de riesgo que vivió el país desde su recuperación, con los alzamientos militares primero, con la interminable sucesión de presidentes provisionales tras la crisis del 2001, que en ningún caso llevaron a poner en duda su continuidad.

La preferencia de la ciudadanía por la democracia persistió incluso bajo condiciones adversas que, en otros contextos históricos, habrían desembocado en su quiebra.

La lealtad de la ciudadanía y de las fuerzas partidarias a la continuidad de la democracia constituye un piso invalorable que ha logrado sostenerse aún en el marco de crisis institucionales y económicas que pusieron duramente a prueba su estabilidad.

El desafío que aún tiene por delante es cómo traducir esa lealtad y compromiso en un renovado esfuerzo colectivo que permita mejorar su desempeño, su contenido y su calidad.

Breves conclusiones

Resulta decepcionante que la sociedad argentina sea hoy más desigual que en 1983 y que la brecha social haya aumentado con inédita celeridad durante esta etapa democrática. Un balance de estas dos décadas y media revela logros incuestionables que coexisten con retrocesos que ensombrecen el porvenir de la democracia. La renovada fe en el pluralismo y la convivencia democrática afirmada en estos años, convive paradójicamente, con un inquietante proceso de desigualación social que menoscaba la condición ciudadana de millones de argentinos.

Una de las tareas prioritarias es superar esta deuda social asumiendo que la reparación de esa brecha requiere *mejores instituciones* que eviten el clientelismo y paternalismo actualmente dominantes. Es preciso avanzar hacia una visión que integre el *déficit social e institucional* como tareas inseparables pues así como cualquier mejora institucional resultará insostenible dentro de una sociedad desigual e injusta, tampoco logrará repararse esta deuda sin mejores instituciones que permitan encauzar las respuestas.

La dura lección que arroja el persistente declive sufrido por este país sugiere que sin una mejora en la calidad de las instituciones, las políticas necesarias para enfrentar el déficit social pueden quedar condenadas al fracaso. En efecto, la impostergable atención de las urgencias sociales no puede convertirse en una coartada para tomar atajos que comprometan la calidad institucional. La experiencia democrática abierta en 1983 revela lo dificultoso que ha resultado para sus gobiernos conjugar *progresismo social* con *calidad institucional*.

Sin embargo, ello no debería impulsarnos a renunciar a esa aspiración, en especial si busca evitarse que el progresismo se confunda con un incomprensible desdén por la institucionalidad. Traducir esa ecuación en políticas públicas audaces, es un desafío pendiente que, ni las recaídas socioeconómicas ni las persistentes emergencias invocadas por los gobiernos, ayudaron a concretar. Aunque el progresismo no podría renunciar a fortalecer el Estado, recuperar su rol redistribuidor y promover una mayor igualdad, también comprende, y de manera no menos decisiva, una mejor institucionalidad que permita disponer de mayores oportunidades de control sobre los gobiernos electos.

Referencias

- Botana, Natalio. (1997). “Hay liderazgos alternativos”. *Clarín*, 30 de octubre del 1997.
- Botana, Natalio. (2006). “Peligros del reeleccionismo”. *La Nación*, 3 de agosto del 2006.
- Cavarozzi, Marcelo. (1983). *Autoritarismo y democracia (1955–1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina.
- Cheresky, Isidoro (Ed.). (2009). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Downes, Patricio. (2005). “Argentina, primera en desarrollo humano dentro de América Latina”. *Clarín*, 8 de septiembre del 2005.

- Galak, Oliver. (2007). "Otra vez la economía". *La Nación*, 21 de octubre del 2007.
- Mindez, Leonardo. (2008). "Cristina estrenó los decretos de urgencia para autorizar más gastos". *Clarín*, 16 de septiembre de 2008.
- Obarrio, Mariano. (2007). "El cambio institucional va en serio". *La Nación*, 8 de diciembre del 2007.
- O'Donnell, Guillermo. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Portantiero, Juan Carlos. (1995). "Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura". In: Atilio Borón et al. *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto.
- Quiroga, Hugo y Osvaldo Iazzetta. (1997). "Los consensos adquiridos y la nueva agenda democrática". In: Quiroga, H. y O. Iazzetta (Eds.). *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Sarlo, Beatriz. (2005). "Kirchner quiere demostrar que en Argentina el ganador se lleva todo". *La Capital*, 4 de diciembre del 2005.
- Stang, Silvia. (2007). "El 10% más rico gana 30 veces más que la franja más pobre". *La Nación*, 21 de junio del 2007.

**POPULISTAS, EMBUSTEROS
Y CARBONÁRIOS: TENDENCIAS
ANTI INSTITUCIONALES
EN LA POST-TRANSICIÓN**

Bolívar Lamounier

Introducción

Un breve relevamiento del mapa político actual de América Latina es suficiente para resaltar el excesivo optimismo acerca de la democracia que imperaba en la región hacen tres décadas. Hoy en día, con mayor o menor razón, existe menor entusiasmo, y hasta cierta desilusión, con las presentes experiencias democráticas. Al lado de países como Brasil o Chile, generalmente considerados exitosos casos de consolidación democrática, se distinguen casos de evidente retroceso autoritario, como la Venezuela de Hugo Chávez, así como otros, menos problemáticos, como Argentina, Bolivia y Ecuador.

Incluso en el caso de los exitosos, no conviene subestimar la distancia que aún nos separa de una democracia de calidad aceptable e inmune a los retrocesos.

Nunca viene mal recordar que la democracia es un proceso, y que la vida política, como toda construcción social, oculta contradicciones y conflictos. El problema es que la democracia es al mismo tiempo un régimen de instituciones, como sugiere Walker (2009), o, si se quiere, un régimen necesariamente republicano, delimitado por normas impersonales y reglas de juego a las que todos los participantes deben obediencia. Entre el proceso, siempre dinámico y contradictorio, y las instituciones, que deben ser estables y en alguna medida restrictivas, existe una tensión inevitable. Es en esta brecha que surgen el populismo, el clientelismo, la corrupción, y no pocas veces, movimientos o partidos ideológicamente confusos respecto a las reglas democráticas de representación política.

Observaciones preliminares

En Brasil, desde la transición, hubo momentos de importante decepción. Se debieron inicialmente a razones económicas objetivas, especialmente en el período 1985–94, cuando el país, habiendo salido mal de la crisis de la deuda y de la recesión de inicios de 1980, cayó en la trampa del bajo crecimiento asociado a la superinflación. Sobrevino en seguida la frustración de expectativas en lo concerniente al control de la corrupción y a la moralización de las prácticas políticas: al

clamor nacional que llevó a la impugnación de Fernando Collor en 1992 siguió, ya en 1994, el escándalo de los “enanos del presupuesto”,¹ que golpeó, de lleno, en el Congreso Nacional.

Pero la sensación casi continua de desilusión que se observa en toda América Latina, parece deberse también al resultado de insuficiencias precisamente conceptuales. Me refiero aquí a los “prototipos” o modelos cognitivos a los que los formadores de opinión —políticos, periodistas, clérigos, académicos y otros— recurren para interpretar los acontecimientos y ordenar sus ideas en el día a día. Existe un pequeño número de estos modelos que mantienen fuertes vínculos con la historia y la cultura política, y, no es menos importante, se realimentan en el transcurso del propio debate público. Añádase que los objetos del mundo real sobre los cuales ellos inciden, no son de hecho susceptibles de aprehensión precisa —el lento proceso y los resultados a veces ambiguos de la construcción institucional, por ejemplo; la teodicea del clientelismo y la corrupción; la mezcla de ilusión y verdad que existe en toda producción ideológica.

En Brasil, como en casi todo el mundo latino, un *prototipo* fundamental es el de la modernidad. La considero aquí en un sentido amplio, refiriéndome no solo a lo que la sociología académica denomina *teoría de la modernización*, sino también,

¹ Diputados brasileños que a fines de los años 1980 y principios de los 1990 se vieron envueltos en fraudes con recursos del presupuesto federal, hasta ser descubiertos e investigados en 1993. Se caracterizaban por su baja estatura.

o, sobre todo, al poderoso movimiento de ideas que tiene origen en el iluminismo y que se manifiesta en corrientes filosóficas tan variadas como el marxismo, el positivismo de Augusto Comte, y la noción weberiana de la racionalización de la sociedad y la cultura. Subyacente a todas ellas, existe una curiosa mezcla de pesimismo y optimismo: una visión de la sociedad como un cuerpo, por un lado casi incapacitado de moverse, o moviéndose con extrema lentitud debido al peso muerto de su propio arcaísmo, pero condenado, por otro lado —y por fuerzas aún más poderosas— a moverse, diría hasta a alzar vuelo, rumbo a un futuro mejor que sería la verdadera nacionalidad, la verdadera civilización, la sociedad sin clases, etc. En este proceso, lo “viejo” comienza a ceder espacio a lo “nuevo”, y termina subyugado por este, sobreviviendo apenas en forma residual.

Aplicado a América Latina, este paradigma cuenta la historia de la democracia como un penoso proceso de superación y supresión del *oikos* por la *polis*. Por siglos, las incipientes instituciones de la democracia se manifestaron incapaces de evolucionar más allá de una mera pluralidad oligárquica y de emerger como una auténtica esfera pública. En el plano de los intereses, el viejo molde del patrimonialismo, con su red de controles y favoritismos, asfixia iniciativas y conductas guiadas por lineamientos económico-racionales de expansión y eficiencia. En las representaciones, creencias y valores relacionados al parentesco, a la parroquia, a la región o a las corporaciones, frustran el desarrollo del pensamiento propiamente ideológico. En una competencia política, mientras que jefes oli-

gárquicos y líderes modernos batallan, luchan entre ellos, el populismo —facilitado por el propio progreso económico, por la urbanización y por masas políticamente disponibles²— cobra volumen y se consolida como práctica política.

Otro paradigma o *prototipo* relevante es el que retrata a la política como una esfera aparte, diferenciada, existente en todas las sociedades — y por lo tanto, “eterna”. En la visión aristotélica, esa actividad diferenciada está, por definición, dedicada a fines nobles. ¿En qué consiste tal nobleza? ¿Cómo explicar la presencia, en el mundo político, de tantos actores cuyas acciones nada parecen tener de nobles? Reflexiones de éste orden comienzan generalmente por la elaboración de tipologías, o sea, por la clasificación de diferentes tipos de actores políticos. De este modo, en la *Vocación*, Weber dirá que el (verdadero) político es aquel que vive *para* la política; los otros (el político convencional, el clientelista, el simple operador), viven *de la* política, y existe aún, aquel otro, el político ideológico, sobre todo el militante, guiado por “fines últimos”, extramundanos; éste tampoco vive “para” la política: participa de ella, pero no la valoriza como tal. En las huellas de Weber, Oakeshott añade, que el (verdadero) político se distingue del militante ideológico en la medida en que persigue fines limitados (no “últimos”), y del simple operador o del clientelista en la medida en que, para él, la política es *self moved*, auto-

² “Disponibles” o “movilizadas” en el sentido utilizado por Huntington (1968).

propulsada: una actividad que es autosuficiente, que encuentra en si misma su propio sentido (Weber 1919; Oakeshott 1951).³

En la línea sugerida por el primer *prototipo* —la de la modernización— la actual experiencia democrática brasileña, ha sido objeto de calurosos y creo que merecidos loores. En un nivel relativamente elevado de complejidad económica y social las instituciones se consolidan; la separación de poderes se vuelve eficaz; el juego político electoral arrastra a las principales fuerzas políticas hacia el centro, no obstante la permanencia de las diferencias ideológicas; el electorado se amplía, y la política pública se vuelve más inclusiva, universal, de modo de corregir gradualmente sus antiguos prejuicios de grupo o clase social. Sin espacio, el populismo languidece.

El segundo *prototipo*, más bien político e institucional, advierte del peligro de los avances logrados y la posible irreversibilidad de la democracia en Brasil. Basándome principalmente en él, voy a tratar de describir algunas tendencias anti institucionales que me parecen haber ganado fuerza en el pasado reciente. Un rasgo fundamental del período posterior a la transición —o que se evidencia en ese período— es, en mi opinión, una *reconfiguración* del espectro político-ideológico, señalando una atrofia tal vez prolongada del *centro liberal* y la

³ Obsérvese que Weber —al vez por caracterizar como “plebiscitaria” a casi toda la política electiva de las democracias y ver con buenos ojos el fenómeno del carisma— y Oakeshott —aya a saber por qué razón no distinguen el tipo populista, laguna inconcebible desde el punto de vista de los científicos sociales latinoamericanos—.

consecuente hipertrofia de los sectores *populistas*, *embusteros*, y *“carbonários”*.⁴ Finalizados los regímenes militares y restablecida la democracia, constatamos, en efecto, que los políticos por “vocación” escaseaban, siendo su espacio ocupado por aquellos que viven “de” y no “para” la política. La atrofia o encogimiento del “centro” se debe a varios factores, en combinaciones variables de país en país, pero es, sin duda, causa y consecuencia del empobrecimiento de la carrera política, entendida en el sentido liberal clásico, como actividad moderadora de conflictos y servicio a la sociedad y el estado. Junto a la desaparición del centro, el colapso del marxismo y de lo que restaba de las ideologías de extrema derecha, quedó el campo abierto a un recrudecimiento del populismo, a un aumento a primeras vista sorprendente del clientelismo (y de la corrupción), así como al renacimiento de un nuevo actor —la izquierda *“carbonária”*.

Los tres planos de la construcción institucional

Supongo que algunos lectores, sobre todo los politólogos, se sienten incómodos con el lenguaje valorativo en el que se basa hasta aquí mi exposición. Espero disminuirles el

⁴ La reconfiguración mencionada parece haber ocurrido también en otros países de América Latina, pero lo fue con mucha mayor claridad en el caso brasileño. La expresión centro liberal, queda clara a continuación, con la ayuda de Max Weber; los conceptos de populista, embustero y “carbonário” serán definidos en las partes pertinentes de este ensayo.

malestar señalando que las cuestiones planteadas corresponden a dilemas ampliamente discutidos por los estudiosos del proceso de construcción institucional de la democracia. Lo que en efecto estoy sugiriendo, es que éste proceso implica por lo menos tres focos problemáticos a saber:

1. La diferenciación y consolidación de las normas relativas al *régimen* de estado y de gobierno; Este subproceso implica de manera aguda el “sometimiento de lo corpóreo por lo abstracto”, o sea, la construcción de instituciones progresivamente capaces de neutralizar el mando personal y la arbitrariedad; a tal construcción se contraponen evidentemente, en América Latina, la actual recurrencia populista.
2. Autonomización del estado en su carácter específico de esfera pública, guardián por excelencia del interés universal; a este sub-proceso se contraponen el clientelismo y la corrupción, desgastando las instituciones políticas, sobre todo al poder legislativo y a los partidos, comprometiendo la legitimidad de numerosos liderazgos y ahondando el desgaste del centro.
3. La consolidación de las instituciones garantes de la libertad, del derecho de oposición y de la alternancia en el poder, o sea, la construcción de la figura de la *oposición legítima*; en alguna medida ésta tiende a ser erosionada por el surgimiento de movimientos ideológicos de extrema derecha o de extrema izquierda, incluyendo movimientos aparentemente no revo-

lucionarios, más orientados por “fines últimos”, como parece ser el caso, en el Brasil de hoy, del “izquierdismo carbonario”.

I. ¿EL FIN DEL POPULISMO?

¿Habrán alcanzado las sociedades latinoamericanas un estadio de modernización o un grado de madurez política que nos permita celebrar “el fin del populismo” —siendo figuras como Chávez apenas un eco desafinado de tiempos pasados— o habrán en éste concepto elementos que trascienden a algún momento particular y apuntan a un fenómeno quizás “eterno”?

El término populismo aparece en la literatura sociológica y en el propio discurso político, con diversos significados, pero que se entrelazan en virtud de ciertos rasgos comunes. El referente empírico es el mismo, pero existen distintas variaciones, dada la diversidad de los universos teóricos subyacentes a los múltiples enfoques. Por lo general, se trata de una forma de poder fundado en la apelación directa del jefe a masas desvalidas —ahora movilizadas o convertidas en “disponibles” por los procesos de modernización y urbanización— llamado que en general, se reviste de una retórica o un simbolismo sumamente demagógico.

En la vertiente marxista de esa idea básica, el populismo se contrapone a una política estrictamente ideológica o de clase. Es una forma de liderazgo que recurre a la demagogia para enturbiar los intereses de clase, amortiguando (pero a veces exacerbando) reivindicaciones populares. En éste sentido,

populistas serían los líderes que, manipulando categorías genéricas como “el pueblo”, “los pobres” o “la nación”, intentan oscurecer o retardar la maduración de la conciencia de clase, en la medida en que mistifican el carácter de clase de una formación estatal, o de determinada política económica, o del gobierno que la pone en práctica.⁵

Los economistas generalmente destacan la conducta fiscal irresponsable, la caridad con el sombrero ajeno, un culto nostálgico del ideal de una economía autárquica etc.⁶

Por el momento, lo que importa es la suposición —común a los enfoques mencionados— de que el espacio de maniobra del líder populista varía en sentido inverso al de la complejidad económica y social. Dicho de otra manera: el avance del proceso de modernización generará mecanismos auto correctivos, merced a los cuales el populismo se volverá no viable o inofensivo. En ésta línea, una nueva hipótesis que merece ser examinada, es la de que la sofisticación de los mecanismos políticos y del mercado financiero de Brasil —en contraste, por ejemplo con Venezuela— han

⁵ A los efectos de un análisis de la literatura brasileña acerca del populismo, ver Lamounier (2005, pp. 140-3). Freidenberg (2007) ofrece una visión actualizada del fenómeno en toda América Latina.

⁶ En la conferencia dada en mayo de 2010, en el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Julio María Sanguinetti, ex presidente de Uruguay, subrayó que el líder populista necesita abundantes recursos financieros, pues es con dinero (público, evidentemente) que compra a políticos dispuestos a debilitar al parlamento de adentro hacia afuera, y a los organizadores de masas, líderes sindicales y otros, para que lo hagan de afuera hacia adentro.

funcionado con eficacia en el sentido de inhibir al populismo. Al presentir inclinaciones populistas en el gobierno, el mercado financiero fija online los precios a los que su impacto pueda dar lugar, configurándose de éste modo, un movimiento preventivo que es, al mismo tiempo, una continua presión (antipopulista) en el sentido de la racionalidad económica.

Naturalmente, las condiciones que favorecen la aparición del líder populista no le aseguran, necesariamente, éxito en la conquista y el ejercicio del poder. Liderazgos populistas pueden incluso prosperar en estadios avanzados de modernización. Recordemos que la idea de modernización implica heterogeneidad —un largo período histórico en el que lo moderno convive con lo arcaico, la riqueza con la miseria, etc.—. En tales condiciones, grandes agregados sociales pobres, pero movilizados, continúan funcionando como incubadoras de populismo. Pero si esto crecerá hasta el punto de convertirse en un riesgo para la democracia representativa, ese es otro problema.

La perspectiva institucional

De hecho, lo que parece faltar en los enfoques anteriormente mencionados, es un foco explícito sobre los elementos que convierten al típico ideal populista en una amenaza al orden constitucional de la democracia. Entre tales elementos, se destacan, desde mi punto de vista, el personalismo y la propensión plebiscitaria.

En un artículo reciente, haciendo referencia a la onda neo populista que ahora se observa en varios países de América Latina, Fernando Henrique Cardoso va directamente al punto:

“El populismo es una forma insidiosa de ejercicio del poder que se define esencialmente por prescindir de la mediación de las instituciones, del Congreso, de los partidos, y por basarse fundamentalmente en el vínculo directo del gobernante con las masas, fundado en el intercambio de dádivas.”

El aspecto puesto de relieve por Fernando Henrique, es la propensión del populista a agredir a las instituciones, a superponerse a ellas, a corromperlas haciéndolas postrarse a sus pies. De hecho, según tengo entendido, la tendencia anti institucionalista constituye indicio suficiente de una intrínseca incompatibilidad entre el populismo y el estado democrático. Entre éstos hay de hecho una brecha insuperable, una vez que el líder populista infringe, por lo menos, tres condiciones esenciales del orden democrático: la *impersonalidad*, la *legalidad* (el funcionamiento efectivo de las restricciones constitucionales) y la *moderación*, obligación legal (para esto existe la separación de poderes), pero también moral a la que el gobernante democrático está sujeto.

Lo abstracto y lo corpóreo

Señalemos sin embargo, que las tres condiciones anteriormente mencionadas, no tienen en el mundo real, la delimitación precisa que el lenguaje jurídico vanamente les in-

tenta conferir. En la vida política real, impersonalidad, legalidad y moderación, se refieren a actitudes relacionadas al comportamiento, o mejor dicho, a un flujo de posicionamientos (prácticos y simbólicos) dentro de los cuales el líder o gobernante se sitúa a medida que va construyendo su identidad pública.

El flujo en cuestión puede ser imaginado como la distancia que separa lo abstracto de lo corpóreo. Para corroborar esta idea, lo ideal sería recuperar los numerosos y pertinentes arquetipos que la historia y la literatura nos ofrecen, pero un ejercicio de este tipo nos apartaría bastante de los objetivos de este texto. Partamos entonces, de la simple constatación de que el populismo reivindica una legitimidad de naturaleza carismática, no racional-legal; que la médula de todo populismo es, por lo tanto, personalista, implicando un rechazo visceral a la vocación universal de las leyes, y la estabilidad y “exterioridad” de las instituciones. El gran guía, el conductor de masas, se considera legítimo porque se identifica con los conducidos; porque su relación con ellos es emotiva, calurosa, carnal, no porque acepte y respete las restricciones legales e institucionales. En términos típicos ideales, estamos, entonces, hablando de un flujo que va de un personalismo totalmente anti institucional a un institucionalismo en el cual el gobernante como individuo se auto diluye y se presenta como un simple intérprete de los fundamentos abstractos del orden político. En el plano de la creación artística, el trágico cuadro pintado por Shakespeare en *Julio César* (1601), resulta insuperable. Por un lado (escena II), el César que emerge del elogio fúnebre de Marco Antonio: el gobernante ideal que en

el fondo se parece, en defectos y virtudes, en pasiones y en el uso de la razón, a cualquiera de los integrantes de la turba amontonada en las escalinatas del senado; por otro, el ideal de Bruto, un magistrado descarnado, sin ambiciones, que se satisface con liderar una república fundada en principios e instituciones. Bruto amaba a César, pero lo mató, porque era mucho mayor su amor por Roma. En el polo institucional del flujo, Bruto declara, que las señales de que César se dejaría embriagar por la ambición dictatorial, fueron las que movieron su mano. Marco Antonio, se coloca en el polo opuesto. Desde su punto de vista, lo que importa, es la densidad individual del líder. La valentía, la sabiduría y la bondad de un César, no la rectitud ascética del magistrado, que apenas pretende encarnar un orden institucional abstracto.

Es cierto que todo presidente, aún el de los EE.UU., es en cierta medida, “carismatizado” por el simple hecho de ser electo por una *circunscripción electoral*⁷ nacional. De manera similar, en los regímenes parlamentaristas, existe algún grado de consagración carismática de los líderes de partido, en la medida en que compiten en la arena electoral por el apoyo que necesitan para convertirse en primeros ministros. El problema en América Latina es la virulencia anti institucional a que tales disputas, por regla general, dan lugar.

Creo no exagerar si digo que en América Latina el sistema presidencialista es apreciado, no por la rígida separación de poderes que en forma abstracta lo caracteriza, sino por el

⁷ “*Constituency*” en el original.

contrario, por la percepción de que en él, el poder de mando del jefe de estado cobra de éste modo, un volumen en el que la separación de poderes se vuelve prácticamente inoperante. En nuestra región, por lo general, el presidente de la república, se ve y es visto como portador de una predominante legitimidad, superior a la de los otros poderes. Dicho de otra manera, en nuestra cultura política, el sentido pleno de la magistratura presidencial, se revela cuando el ocupante del cargo deja entrever o asume sin complejos la exuberancia personalista y plebiscitaria que presupone el prototipo populista. La incompatibilidad entre esta concepción y la democracia representativa es evidente. Para llevar a cabo su supuesta misión de conducir al “pueblo” en contra de las “elites”, a la “nación” contra el “imperialismo”, etc., el presidente se agranda como una entidad corpórea, no solo por encima del poder legislativo y de los partidos políticos, sino que de toda la pluralidad social, contraria o en abierta refutación de las normas constitucionales.⁸

En el seno del populismo existe, por lo tanto, una tendencia a agredir a la legitimidad considerada “abstracta” y “ané-

⁸ La amenaza del populismo hacia las instituciones no hace necesario que el líder populista tenga realmente la intención de golpearlas; basta (alcanza) con el efecto de sus “*bluffs*” desencadenando reacciones de enfrentamiento entre sus adversarios. Los conflictos estallan como un proceso de expectativas encadenadas mutuamente (*interlocking expectations*). En la crisis brasileña de 1961-1964, queriendo obligar a su cuñado Jango a correrse hacia la izquierda y a anticipar la elección presidencial prevista para 1965, Leonel Brizola subrayaba sus encendidos discursos con amenazas del tipo “Reforma agraria por la ley o por la fuerza” y “Yo cierro este Congreso”.

mica” de todo y cualquier marco institucional; en el peor de los casos, una opción por un orden político des regulado, apenas sujeto al capricho del gobernante. Llevado a su conclusión lógica —y de esto hay ejemplos en situaciones de crisis— la ilusión populista de un orden rigurosamente vertical se aproxima a su opuesto, el desorden pretoriano, toda vez que no puede haber política donde no hay un mínimo razonable de regulación en la lucha por el poder.

En lo que se refiere a América Latina, las decisiones y conductas que intenté describir anteriormente como posicionamientos a lo largo de un flujo, deben ser analizadas en relación al problema de la construcción institucional de la democracia. Para construir las instituciones, el estadista democrático deberá, en alguna medida, encarnarlas o corporizarlas. Le corresponde proveer, a su tiempo, la materia (práctica y simbólica) de la que se nutren las formas institucionales. Por el contrario, lo que hace el populista, es absorberlas, encubrirlas y bastardearlas. Haciendo uso de una retórica ambigua, mezclando respeto y burla, lo que hace es oscurecer el sentido de ellas, dado que su real objetivo es el de subordinarlas a sus intereses y tácticas de movilización plebiscitaria.

II. ¿QUE REPRESENTAN LOS EMBUSTEROS?

La idea de democracia, en el sentido manifestado al comienzo de este texto, implica la de un estado republicano, o sea, la existencia de reglas claras, aplicadas con gran efectividad y separando la esfera pública de la privada — en lo relati-

vo al acceso, uso o apropiación de bienes y servicios. El estado no se apropia arbitrariamente de los patrimonios privados y no permite que particulares —individuos, empresas, corporaciones— se apropien del patrimonio público. Base *sine qua non* de ciudadanía en el mundo moderno, la separación entre esas dos esferas tiene como fundamento una aplicación uniforme y rigurosa de la ley. Las conductas que los sociólogos denominan “patrimonialismo” y “clientelismo” constituyen negaciones de este conjunto de principios.

No fue feliz el entonces candidato, hoy presidente, Luiz Inácio “Lula” da Silva, cuando declaró, en 1993, que no pasarían de embusteros al menos 300 de los 513 diputados federales. Su célebre golpe reforzó seguramente cierto sesgo anti político (anti institucional) que es sabido que impregna a la opinión pública, pero en nada contribuyó a aclarar los conceptos de clientelismo y patrimonialismo, y mucho menos a comprender los importantes dilemas de la política representativa a los que ellos remiten.

Partiendo de la realidad brasileña, uno de los dilemas mencionados es el de cómo conformar una mayoría confiable y legítima en el Congreso Nacional. No es de hoy, que políticos, periodistas, y politólogos, vienen señalando la dificultad de conformar una mayoría en el Congreso brasileño, dado el alto grado de fragmentación de nuestro sistema partidario. Entre nosotros, mayoría quiere decir una alianza multipartidaria, heterogénea y poco sensible a llamamientos altruistas cuando el tema implica la adjudicación de recursos presupuestarios —o simplemente cuando determinada votación es percibida como crítica para los intereses del poder ejecutivo.

En un plano teórico más amplio, éste es un tema poco discutido, pero muy importante para la reflexión democrática. Weber lo abordó descriptivamente en la *Vocación*, pero sin darle la debida relevancia a las implicancias valorativas que contiene. La cuestión es, ¿para qué sirve, finalmente, el político parlamentario común? —los diputados federales y estatales, y los concejales que ocupan posiciones medias o bajas en sus respectivos ámbitos de acción—. Para el demócrata convencido— aquel que respeta a las instituciones representativas como un valor en sí mismo —tal búsqueda carece de sentido, y hasta parece partir de una premisa antidemocrática—. Finalmente, la política parlamentaria es la sustancia de la institución legislativa. Se puede entonces decir, que es coextensiva al sistema democrático; y tan es así, que los formadores de opinión generalmente cuidan que las denuncias de ciertas enfermedades empíricamente comunes en el poder legislativo —nuevamente el clientelismo, la corrupción, no salpiquen a la institución como tal.

El parlamentario común, el político medio bajo, ¿representa intereses? ¿Ayuda a administrar conflictos? ¿Suscribe leyes? Si, él desempeña estas funciones, pero parcialmente, y cuanto menos de lo que parece, más adelantadas y estables las democracias. Lo que se puede afirmar con certeza, es que él domina, es el personaje principal, la parte sumergida del iceberg democrático representativo: aquel inmenso engranaje que emerge en los municipios, se agrega en los estados, y se estrecha en el plano federal.

Existen algunas preguntas para las cuales la ciencia política carece de respuestas satisfactorias. De arriba a abajo, pen-

sando en el apoyo que la cúpula gubernamental necesita, ¿puede la democracia funcionar sin un engranaje de tal dimensión? Y sin él —de abajo hacia arriba— ¿quedarían bien atendidos los legítimos intereses locales de millares de localidades y municipios que dependen de la ayuda federal para sobrevivir?

En el mundo real, el político medio bajo no es una categoría homogénea. Mínimamente, es necesario distinguir entre el operador “puro”, profesional, aquel que vive de la política, pero podría acomodarse a cualquier otro medio que le proporcionase beneficios comparables, y aquel que también vive de la política, pero se acostumbra a ella y, en muchos casos, hasta desaprende de vivir fuera de ella. El primero actúa en el medio político sin integrarse totalmente a él, el segundo lo adopta como una segunda naturaleza. En el día a día periodístico, ambos suelen ser designados como clientelistas, lo que es cierto comparado con el “verdadero” político weberiano, pero sus motivaciones, remuneraciones y objetivos pueden diferir bastante. A los primeros, la política les proporciona oportunidades de ganancia material, sea directamente, bajo la forma de una renta o de oportunidades empresariales, sea la de acceder a círculos deliberativos e informaciones, recursos convertibles en poder, y, después, indirectamente, en posibilidad de ganancias. A los segundos, lo que la política les proporciona, es una sensación de visibilidad y prestigio, y tal vez, sobre todo, la recompensa psicológica de sentirse “agrupado” en un ambiente que de otro modo, nunca llegarían a conocer.

Concretamente, como diría el Consejero Acácio, las motivaciones y sus alteraciones en el tiempo, son más complejas

que las sugeridas por el tipo abstracto. Es razonable suponer que una parte, tanto de los clientelistas propiamente dichos como de aquellos que aquí denomino operadores profesionales, poseen auténticas convicciones democráticas cuando son electos, o que las adquieran *on the job*, siempre y cuando permanezcan en carrera. En este sentido, el clientelismo —vuelvo aquí al sentido amplio, abarcando a los dos subtipos de antes— es ambiguo. Con respecto a la línea divisoria entre lo público y lo privado, es, por definición, deletéreo. La norma en la esfera pública, es universalizar el acceso a bienes y servicios, y el del clientelismo es restringirlo a subgrupos —estén estos definidos por parentesco, por vínculos de apoyo electoral o por cualquier otro criterio—. No obstante, la conducta, por definición restrictiva o particularista, no impide que políticos clientelísticos personifiquen y hasta se conviertan en defensores de aquel consenso en cuanto a los procedimientos (*procedural consensus*), sin lo cual, la democracia no puede funcionar satisfactoriamente. En éste sentido, los “embusteros” de la teoría lulo-inaciana no se diferencian necesariamente de los verdaderos políticos imaginados por Weber y por Oakeshott —los que ocupan la cúpula de la política nacional o al menos el sector medio-alto de la política legislativa.⁹

Como nadie ignora, en la percepción del ciudadano común, el político parlamentario es el Belcebú del sistema de gobierno, el autor y beneficiario principal de expedientes, tra-

⁹ Creo que esta afirmación es válida para las democracias representativas de manera general, no solamente para la brasileña.

moyas, desvío de recursos y sabe Dios qué más que corroe la legitimidad de la política representativa, manteniéndola, por así decir, en el mínimo nivel de viabilidad al borde del colapso.

Grave, obviamente, no es que el ciudadano se indigne con travesuras reales, es la facilidad con que él no ve más que fraudes donde solo hay un normal intercambio de apoyos, o que acepte como travesuras reales muchas que son puramente imaginarias —exagerando, de todos modos, el impacto de todas ellas y descreyendo cada vez más, de los mecanismos auto correctivos que la democracia es, en teoría, capaz de poner en acción en los tres poderes.

Pero, ¿donde terminan los compromisos y los intercambios inherentes al engranaje de apoyo —el *toma y daca* político— y comienza la corrupción propiamente dicha? En Brasil, ésta es la pregunta que no se quiere callar, pues existen, efectivamente, indicios de que el clientelismo sufrió mutaciones importantes —cambió de escala y de función— entrelazándose con la corrupción mucho más estrechamente que en el pasado.¹⁰

De hecho, durante la segunda mitad del siglo XX, el vertiginoso crecimiento de la maquinaria del estado transformó miles de funciones públicas en palancas de poder y enriquecimiento. La maquinaria pública alcanzó nuevos niveles en

¹⁰ El resto de esta sección recicla fragmentos de mi contribución a *Raíces do Brasil*, edición conmemorativa de los 70 años de la publicación del clásico de Sérgio Buarque de Hollanda (Hollanda 2006); agradezco a sus organizadores, Ricardo Benzaquen de Araújo y Lilia Moritz Schwartz, por permitirme la presente reproducción de este fragmento.

términos de gigantismo y voracidad tributaria. Se transformó en un gran comprador de bienes y servicios, desde los más simples materiales de limpieza hasta complejos servicios de infraestructura, del simple mantenimiento de equipos, hasta caros y exquisitos servicios publicitarios. Gatillos rápidos, cientos de “empresarios clientelistas” rápidamente se pusieron en acción, para poder explorar este mundo de nuevas oportunidades, introduciéndose en el vasto laberinto de las licitaciones y de las contrataciones de servicios.

No menos grave, es que el más poderoso de los *prototipos* interpretativos que circulan en América Latina, el de la modernización, refuerza poderosamente la aludida percepción del ciudadano común. Creo que esto ocurre porque, en la medida en que manejando herramientas analíticas inadecuadas, el paradigma de la modernización termina por instalar al 100% del clientelismo en el pasado, o sea, en el polo arcaico, nos deja indefensos para entender porqué aumenta, cuando todo indica que debería terminar.

Usando la propia terminología de la teoría de la modernización, mi sugerencia es distinguir dos tipos de clientelismo. Si el primero, tradicional, evoca el parentesco y la pequeña comunidad, el segundo, moderno, tiene como escenario el conjunto del espacio económico. Si aquel es una extensión natural de los vínculos primarios, éste se basa en estrategias autónomas de ganancia y poder político. Si el clientelismo tradicional languidece —y existen buenas señales en ese sentido— el moderno exuda vigor y juventud.

Sin duda declinó, desde la segunda post-guerra, el clientelismo folklórico del “voto cautivo”, de la nominación de

apadrinados para el empleo público, y de la carta de recomendación para becas de estudio. Esto de hecho pasó, se firmó, sin embargo, se exageró el clientelismo híbrido de corrupción de la época actual. Este no vive solamente en función del efecto invernadero electoral, y mucho menos del declinante electorado rural. Su *locus nascendíes* el proceso decisorio en sí; Tiende a aparecer donde quiera que exista incertidumbre y posibilidades de arbitraje en el engranaje gubernamental, con sus tres niveles federativos, y en sus numerosas interfaces con el sector privado; donde quiera que una asignación específica deba o pueda ser hecha, en lugar de aplicar una regla general. Su lógica es la de valerse de dificultades para vender facilidades. Es lo que típicamente sucede en la contratación de obras públicas, en la amplia gama de licitaciones, en la planificación y ejecución de pagos, en los préstamos amigos de los bancos oficiales, o en la contratación de actividades publicitarias, siempre llenas de especificidades. Moderno, complejo, *high-tech*, este clientelismo mezclado con corrupción, crece tanto más cuando la operación de la máquina pública implica altos costos y valores no susceptibles de estimación precisa.

III. “CONTRA TODO LO QUE ESTÁ ALLÍ”: LA TEORÍA POLÍTICA DEL IZQUIERDISMO “CARBONÁRIO”

En América Latina, una característica notable del debate público posterior a la transición, fue la admisión prácticamente universal de la necesidad de reformas sociales. Desde enton-

ces, las agendas políticas nacionales — respaldadas en éste aspecto por un amplio movimiento de ideas en el mundo académico y en organismos internacionales — llegaron a reconocer como indiscutibles la iniquidad y la insostenibilidad en el largo plazo de las condiciones existentes de pobreza y distribución de la renta.

De este modo, por más difícil que se presentaba inmediatamente después de la transición el cuadro de reivindicaciones sociales y la lucha política, resultaba palpable el surgimiento de un ámbito de convergencias, tanto en el plano ideológico como en el de la formulación de políticas públicas. En Brasil, este ámbito fue reforzado por la retracción del marxismo en sus formas políticamente más agresivas — consecuencia, por un lado, de la derrota de los movimientos de lucha armada, y por otro, la debacle del socialismo del este europeo— y luego, por la reorientación del modelo chino en el sentido de un capitalismo de estado. En ésta situación, era de esperar que las disputas políticas y partidarias iban a ser encaminadas por orientaciones más realistas, pragmáticas y moderadas, como por otra parte, sugería en los países más desarrollados, la creciente literatura sobre la “lucha de clases democrática”.

Empero no fue esto lo que se verificó —indudablemente no en la primera década posterior a la transición (1985-95)—. En un primer momento, la novedad fue la aparición de una izquierda con fuertes rasgos maniqueos y hasta mesiánicos, cuya organización básica, ya insinuada en los movimientos de base de la iglesia católica, se convertiría en el PT (Partido de los Trabajadores). Heterogénea, carente de una organiza-

ción jerárquica rígida, y tal vez por ello, capaz de una capilaridad social notable —esta nueva izquierda adoptó un discurso de reforma social de un sabor bastante moralista y clara inclinación anti constitucional—. Tal inclinación se hacía evidente, desde luego, en un ideal de participación “de base” y “asambleísta”, con una ambigüedad, por decir lo menos, respecto a la democracia participativa. Es a esta izquierda a la que me referiré de aquí en más, con las expresiones “izquierdismo”, “movimientismo”, y “romanticismo carbonario”.¹¹

No cabe hacer aquí una extensa exploración de los orígenes intelectuales y políticos del “izquierdismo carbonario”. Voy a hacer solamente una breve referencia a algunos de ellos.

Primero, lo que parece ser una paradoja brasileña: una amplia difusión de la mencionada ideología, en diferentes sectores de la sociedad brasileña, en el preciso momento en que grandes acontecimientos internacionales apuntaban en el sentido contrario. En nuestro caso, con el fin del comunismo ocurrió que también el anticomunismo casi se terminó, se desvaneció rápidamente, desapareciendo de éste modo, una de las grandes barreras ante la difusión del pensamiento de izquierda en todas sus formas. Consumado formalmente en 1985 el retorno al régimen democrático y aproximándose in-

¹¹ El adjetivo “carbonario” se remonta al siglo XIX, a los miembros de una sociedad secreta y revolucionaria, de principios libertarios, fundada en Italia alrededor de 1810 y con acción en Francia y Portugal durante los siglos XIX y XX. Este grupo de revolucionarios románticos se reunían en una antigua mina de carbón.

ternacionalmente el fin de la guerra fría, distintos factores ideológicos, culturales y de comportamiento, que antes restringían la difusión de las ideas de izquierda, perdieron fuerza, con lo que tales ideas se volvieron, en un corto tiempo, “aceptables”, en ámbitos y entornos que hasta entonces les habían sido refractarios. Más moralista que marxista, la tendencia “carbonária” fue con mucho la que más se benefició.

En éste contexto, resulta importante recordar la reorientación que se venía produciendo en la iglesia católica desde Medellín. Despojándose del reaccionarismo a ultranza que la caracterizaba en América Latina hasta los años 1960, la iglesia, a través de sus pastorales así como de otras iniciativas, realizó un fuerte giro hacia un activismo reformista. La autoridad y experiencia políticas que ella adquiriera en la resistencia contra los regímenes de excepción del Cono Sur, ampliaron, indudablemente, el alcance de tal reorientación. De éste modo, directa o indirectamente, la iglesia fue por lo tanto, una poderosa fuente de estímulo y legitimación del “movimientismo” de izquierda como forma de compromiso en la lucha política.

Un tercer punto a considerar, es la conciencia, en aquel entonces creciente, del bajo grado de organización de la sociedad brasileña. Por motivos conocidos, relacionados con todo el modelo de nuestra formación histórica, la sociedad brasileña carecía —como sucede hasta hoy— de “cuerpos intermediarios”, sedimentados y autónomos. Fortalecer a la “sociedad civil” —entidad descubierta o inventada en el curso de las luchas contra el régimen militar— habría de ser, por consiguiente, un punto clave en la agenda movimientista con vistas

a la construcción de un nuevo modelo de democracia. Con el correr de los años, esta línea de pensamiento desembocaría en una vaga concepción de “democracia directa”, cuyas unidades básicas no son los individuos, sino movimientos y corporaciones, como veremos más adelante. De este modo, en las últimas tres décadas —con matices y especificidades que no resulta necesario recordar aquí—, el movimientismo atrajo a grupos y organizaciones de diversas procedencias: remanentes de la extrema izquierda marxista, anteriormente comprometidos con la lucha armada; el clero inspirado en la “teología de la liberación”, en especial aquel vinculado a las pastorales — la Pastoral de la Tierra sería una influencia importante en el surgimiento del MST (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra); corrientes sindicales izquierdizadas, cuyo principal ejemplo se convirtió en el CUT (Central Única de los Trabajadores), además, por supuesto, de académicos, estudiantes y profesionales liberales en búsqueda de nuevas causas e identidades.¹²

Anteriormente hice referencia a cierto sustrato romántico que me parece existir en ese izquierdismo movimientista

¹² La izquierda “carbonaria” también incluye un sector que tiene interés, no tanto en el poder en sí, sino en las prebendas y sub productos pecuniarios a que él da acceso, y otra a la cual no son extrañas ciertas incursiones que lindan en lo ilícito. Tales conductas tienen relación con la movilidad social a través de la política, fenómeno que Leôncio Martins Rodrigues ha descrito astutamente en sus trabajos. El riesgo de enfatizar el discurso ideológico es el de tomar gato por liebre, olvidando que los mecanismos partidarios también son impulsados por los intereses materiales de sus integrantes, como lo remarcaran Weber, Michels y otros.

“carbonario”. De hecho, sobre todo en sus principios, los grupos que se reunieron en esta corriente político-ideológica, tenían una actitud activista en común, una predisposición a la acción directa, y finalmente, una aprobación de la violencia como medio, todo ello vivido anticipadamente, o sea, románticamente, como la víspera de la gran redención: la creación de la igualdad y la justicia en un horizonte histórico casi visible a simple vista. Y no hay como hablar acerca del horizonte histórico, sin señalar inmediatamente la total carencia de percepción histórica que caracteriza el imaginario movimientista romántico.

Fiel descendiente de Rousseau y del romanticismo político, cuya aversión a los “convencionalismos” comparte, el movimientismo se opone visceralmente a la institucionalidad liberal-democrática. Para él, democrática es la voluntad general, y del pueblo, el asumir colectiva y directamente el control de las decisiones. Puesto que sin embargo, el ejercicio directo del poder social por parte de una junta de masas no pasa de una piadosa ficción literaria, los adeptos a la doctrina terminan concediendo un descuento. Aceptan que la democracia “directa” pueda ser ejercida por interpósita persona —o sea, indirectamente, por “movimientos populares”, organizaciones corporativas, entidades profesionales, clericales etc., que de esta manera se transforman en poseedores de una especie de legitimidad primordial—. Desde éste punto de vista, sustituir o de alguna manera subordinar a representantes electos, portadores de la legitimidad que únicamente el voto libre e individual de todos los ciudadanos puede conferir, no llega a ser una dificultad. Quien decide acerca de la

legitimidad de un sistema es él, el “pueblo”, la “sociedad organizada”. El carácter, democrático o no, del sistema (representativo) existente, pasa así a depender de una evaluación subjetiva a ser hecha por el “pueblo” —o sea, por quien se arroga el derecho de hablar por él.

Como se puede ver, la democracia, en el discurso ideológico que estoy intentando desenredar, no tiene nada que ver con conceptos “formales” como el imperio de la ley (*rule of law*), elecciones libres y periódicas, separación de poderes, etc. El modelo “movimientista” de estado —si cabe la expresión— es una “democracia directa” en la que los electores individuales son sustituidos por movimientos organizados —y de nada sirve reflexionar, a la luz de numerosos ejemplos del siglo XX, que éstos serán a su vez, sustituidos por sus respectivas direcciones, compuestas por burócratas, activistas profesionales y elementos de vinculación con el partido que los representa en la arena política institucional.

En este contexto, la propia invocación de la idea de democracia requiere de una reserva. En la visión movimientista, las distinciones clásicas entre regímenes no tienen un peso comparable al que tienen en la teoría política liberal democrática. El valor de un régimen depende de su capacidad de hacer justicia (en el sentido anteriormente señalado); por lo tanto, la democracia, asociada históricamente al capitalismo, es un régimen permanentemente *sub judice*, o sea, aceptado como un mal menor, prescindible en caso de no parecer adecuado como vehículo para alcanzar dicho objetivo (la justicia). Por lo tanto, en el fondo, los regímenes políticos son equivalentes, o dicho de otra manera, su valor solo puede ser

comprobado en función de situaciones específicas y en términos esenciales. Siendo por definición esencial, democracia “verdadera” es la que realiza justicia social; coincide por lo tanto, en el límite, con el socialismo.

Hasta aquí, me esforcé por describir el discurso teórico: el conjunto de definiciones, premisas e imágenes valorativas que, sin demasiada dificultad, se pueden extraer del lenguaje habitual del PT, del MST y de otras entidades y movimientos que se autodefinen como el “campo popular”. Como otras corrientes de pensamiento derivadas de Rousseau, el principio de la historia es como un *big bang*, un súbito consenso mediante el cual la sociedad, viéndose a sí misma como una asamblea, instauro un régimen de democracia directa y proclama su propósito de buscar la inmediata realización de la justicia real. Pero, como escribió el poeta, en medio del camino hay una piedra —y la piedra, en éste caso, es la realidad, el carácter profundamente heterogéneo de la totalidad social, la existencia de intereses e ideas contrapuestos— en una palabra, la historia. ¿Cómo llevar a cabo en la historia una concepción de justicia que finalmente es apenas la de un partido, la de una corriente de pensamiento? Sostener una concepción rousseauiana y sustantiva de justicia, y al mismo tiempo, reconocer las “resistencias” que le antepone la historia, genera una dificultad no despreciable. La conciliación en el dilema —para acortar una argumentación bastante más larga— sólo se puede dar en el plano de la escatología; será obra del fin de la historia, el advenimiento de la racionalidad, del milenio, de la sociedad sin clases —y su exacta denominación no viene al caso—. El momento actual, el horizonte histórico

que nos es dado develar, es por lo tanto, apenas una frase, una etapa en una larga sucesión. Lo que importa (y afirma nuestra creencia), es que otros activistas y movimientos lucharon por esa idea de justicia antes que nosotros, y que otros continuarán haciéndolo después nuestro, con la misma dedicación, la misma pureza de alma, y, por qué no decirlo, con la misma intransigencia.¹³

Una premisa fundamental de la teoría liberal-democrática es la de que ningún partido ejerce la totalidad del poder. Para impedir ambiciones totalizadoras, existen mecanismos consolidados, como la separación de poderes, el bicameralismo, el multipartidismo, y naturalmente, las garantías constitucionales de libertad de prensa y de asociación, entre otras. Para impedir el continuismo —la proyección de tales ambiciones en el futuro— existen, más allá de los mecanismos mencionados, las figuras político-jurídicas de la legítima oposición y de la alternancia. La permanencia de un partido en el poder por más de un mandato, se vuelve legítima, obviamen-

¹³ Este pensamiento ha sido reiterado en virtualmente todas las asambleas y en todos los documentos relacionados al izquierdismo “carbonario”. En una parte del documento final del seminario realizado por el PT en Salvador, en 2007, en ocasión de su 27º aniversario, se puede leer lo siguiente: “los ocho años del gobierno de Lula deben ser vistos desde una perspectiva estratégica de transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales, amplias y duraderas. Los cambios que introducirá en nuestra sociedad y sistema político no pueden apenas ser una brecha progresista en una historia conservadora, sino el comienzo de un largo ciclo de transformaciones iniciado por el mandato presidencial de un trabajador, por el PT, y por una coalición de partidos de izquierda y sus aliados democráticos”.

te, en el caso de sucesivas victorias en elecciones libres y limpias.¹⁴ Pero la premisa fundamental, es la alternancia. El juego situación x oposición pertenece a la esencia del sistema democrático. De ello se deduce que la concepción del tiempo subyacente al estado democrático republicano es cíclica, pues refleja la centralidad teórica y ética de cortes temporales relativamente cortos: los mandatos electivos. Tal concepción es evidentemente adversa a toda escatología que ve el ciclo actual como un simple eslabón en un encadenamiento o “proyecto de poder” a largo plazo. Un punto de manifiesta incompatibilidad tiene que ver con la equidad de los procesos democráticos. Imbuidos de la escatología anteriormente sugerida, los adeptos a determinada corriente política pueden verse tentados a interpretar las reglas de juego de un modo auto indulgente o (*self righteous*), minimizando la gravedad de sus eventuales infracciones a la ley comparado con el objetivo principal representado por la victoria electoral; e incluso ésta, comparada con el fin último que es la justicia, puede, en análisis final, ser entendida como un simple medio dentro de la larga cadena a la que la historia nos obliga.

Las anteriores reflexiones me llevan a pensar que existe una zona potencialmente muy conflictiva entre la concepción “carbonaria” del mundo y algunas de las premisas centrales de la teoría liberal democrática. Los puntos en torno a los cuales se configura esa zona son, entre otros, la fantasía

¹⁴ En algunos países, como los Estados Unidos, esta precaución se hace extensiva a la persona que ocupa la presidencia, impedida de volverse a candidatear después de haber ejercido dos mandatos.

rousseauiana de la totalidad social como una asamblea, en principio, unánime; la mal disfrazada atribución de legitimidad y de un poder enorme a corporaciones y movimientos en el modelo de una democracia denominada directa y —por último, pero no menos importante— la visión escatológica que supuestamente confiere una superioridad ética a tal concepción. En el plano de los principios, no me parece que quepa duda en cuanto al carácter anti institucional y antidemocrático de este conjunto de representaciones ideológicas.

Consideraciones finales

El hilo conductor que adopté en este texto fue que la idea general de democracia puede ser provechosamente analizada desde el ángulo de la construcción de un sistema político “republicano”. Esto, a su vez, puede ser visto como parte de los procesos históricos a los que se refiere el denominado paradigma de la modernización, especialmente si lo tomamos en un sentido histórico amplio, comprendiendo la formación del capitalismo y del estado moderno, el advenimiento del liberalismo y de la doctrina de un estado moldeado y restringido por instituciones, etc. Bien entendido, el paradigma de la modernización se remonta al iluminismo y mantiene relaciones importantes con el marxismo, el positivismo y otras filosofías relevantes.

Pero traté de ampliar o complementar el punto de vista expuesto en el párrafo anterior analizando la construcción de la democracia a través de opciones que los políticos se ven forzados a tomar, de arquetipos por los cuales ellos, muchas

veces, se orientan, y de dilemas organizacionales en los que se ven envueltos. Con estos instrumentos adicionales, pienso haber destacado con mayor eficiencia ciertos puntos en los que el populismo, el clientelismo y el movimientismo romántico, se han convertido en potenciales si no realmente incompatibles con los fundamentos de la teoría liberal de la democracia representativa. Quiero creer que el ejercicio resumido en el párrafo anterior ha arrojado alguna luz sobre las tres tendencias anti institucionales que se han presentado en la experiencia democrática latinoamericana en el último cuarto de siglo: el “sometimiento de lo corpóreo por lo abstracto”, núcleo del proceso de construcción institucional, al cual se opone la recidiva populista, actualmente en curso en algunos países de la región; la indispensable autonomización del estado en su carácter específico de esfera pública y guardián del interés universal y lo que parece ser un inesperado acrecentamiento del clientelismo y de la corrupción; y, finalmente, en medio de la convergencia política posterior a la transición, que no todo es indudablemente saludable, ciertas zonas de tensión y hasta de incompatibilidad entre el izquierdismo “carbonário” y los fundamentos innegociables de la teoría liberal-democrática.

Referencias

- Bueno de Azevedo, Clóvis. (1995). *A estrela partida ao meio: ambiguidades do pensamento petista*. São Paulo: Entrelinhas.
- Cardoso, Fernando Henrique. (2006). “Esquerda e Populismo

na América Latina”. *O Estado de S.Paulo*, 5 de junho de 2006.

- Freidenberg, Flavia. (2007). *La Tentación Populista*. Madrid: Editorial Síntesis.
- HollandA, Sérgio Buarque de. (2006). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Politics in Changing Societies*. New Heaven, CT (USA): Yale University Press.
- Lamounier, Bolívar. (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Editora Augurium.
- Oakeshott, Michael. (1956). “Political education”. In: P. Laslett (Ed.). *Philosophy, Politics, and Society*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Schwartzman, Simon. (1982). *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editor Campus.
- Sigmund, Paul E. (1993). “Christian Democracy, Liberation Theology, and Political Culture”. In: Larry Diamond (Ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO (USA): Lynne Rienner Publishers.
- Vásquez, Manuel A. (1998). *The Brazilian Popular Church and the Crisis of Modernity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Walker, Ignacio. (2009). “Democracia de Instituições”. In: F. H. Cardoso e A. Foxley (Eds.). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC).

Weber, Max. (1919). "Politics as a Vocation". Conferencia pronunciada en la Universidad de Múnich en 1919. In: H. H. Gerth and C. W. Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

INEFICACIA, CAPTURA Y HECHIZOS: MÉXICO, UNA DEMOCRACIA INMADURA

Jesús Silva-Herzog Márquez

Analizar la condición de la democracia mexicana y, en particular, su vínculo con los intereses económicos, nos conduce necesariamente al modo en que se condujo la el paso del autoritarismo a la democracia y los límites del cambio político en México. Es innegable que el país cambió de rostro político en unos cuantos lustros. Cambió su dispositivo electoral, terminó el imperio presidencial, ensanchó radicalmente los espacios de la crítica y descentralizó significativamente el poder. No ha logrado aún, conformar una democracia eficaz.

En esa extraña ciencia, pseudociencia o arte de la ‘transitología’, el caso mexicano es curioso. La naturaleza del ‘antiguo régimen’ es confusa, las fechas de inicio y conclusión son borrosas, el pacto transicional (si es que existió) difuso. No puede decirse que haya sido una transición modélica porque

el autoritarismo postrevolucionario tuvo características peculiares. Nunca fue una dictadura militar basada en la represión. Durante muchos años se puso en duda su carácter autoritario. En el espacio latinoamericano, el régimen mexicano parecía una anomalía. Un régimen que mantuvo desde 1934 una continuidad institucional sin interrupciones, que observó estrictamente las formalidades constitucionales, celebrando elecciones puntualmente en todos los rincones del país, manteniendo formalmente la separación entre los poderes. El régimen postrevolucionario cuidó las etiquetas constitucionales pero, al mismo tiempo, instauró una política que le daba la espalda.

La pieza central del autoritarismo mexicano fue, sin duda, la presidencia. El ejecutivo federal fue el centro de la coalición política postrevolucionaria. La Constitución de 1917 fortaleció al Ejecutivo en relación a lo que disponía la ley liberal de 1857. En consonancia con la tradición presidencialista, hizo del presidente jefe de Estado y de gobierno, le dio la llave exclusiva de su gabinete y sólidas protecciones frente a los posibles ataques del Congreso. Pero los poderes que ejercía el Presidente no eran sólo constitucionales. De hecho, podría decirse que no eran fundamentalmente constitucionales. El constitucionalista Jorge Carpizo acuñó una expresión elocuente al hablar de los “poderes metaconstitucionales” del presidente mexicano (Carpizo 1987).¹ Se refería al hecho de que

¹ Una perspectiva valiosa sobre las fuentes del poder presidencial en México se encuentra en Weldon (1997).

la posición ejecutiva era robustecida seriamente por el sitio que el presidente ocupaba dentro del sistema de partidos. Siendo jefe de un partido hegemónico que era, además, disciplinado, se convirtió en el gran legislador y en el gran árbitro de la política por encima de las instancias formalmente arbitrales. Gobernó así por encima de los controles de la democracia pluralista. En efecto, como vio Giovanni Sartori en su estudio panorámico sobre los partidos políticos (Sartori 1980), el PRI mexicano era la pieza central de un sistema no competitivo de partidos que, sin embargo, reconocía la existencia de otras opciones partidistas. Existía oposición, recibía reconocimiento oficial como oposición institucionalizada pero no tenía expectativa de triunfo. Desde 1919, año de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (abuelo del PRI) se entendió que las oposiciones eran indispensables para la legitimación del régimen. Oposiciones, se entendía bien, que debían permanecer en ese sitio.

El régimen se apoyaba también en una extensa coalición corporativa que incluía a las grandes centrales sindicales, las grandes agrupaciones campesinas y también en buena medida, a las asociaciones empresariales. Los espacios de la sociedad civil fueron colonizados por el aparato de poder. Como observó el filósofo Carlos Pereyra (1990), el autoritarismo se caracterizó por la penetración del aparato estatal en los espacios de la sociedad civil. De esta manera, el régimen mexicano postrevolucionario fue, en su trazo básico, un autoritarismo consensual, un autoritarismo basado antes en el consenso que en la represión; antes en la corrupción que en la exclusión.

El presidente se convirtió en el árbitro supremo de las disputas políticas. Un efecto en la vida normativa tuvo este predominio del poder presidencial. La constitución se echó a dormir. Durante años, desde la consolidación del presidencialismo hegemónico, vivimos una *siesta constitucional*. Las normas de control aparecían en la constitución, los dispositivos del equilibrio y la moderación política estaban incrustados en la ley pero, sin la activación del pluralismo electoral, resultaban cotidianamente negadas.

El fin de la siesta constitucional y la parálisis decisoria

La transición democrática en México tuvo naturalmente muchas plazas —la apertura de los medios a la crítica, la progresiva autonomía de las regiones— pero su plataforma esencial fue una sucesión de reformas electorales que liberalizaron primero el espacio político para terminar democratizándolo. En un primer momento se abrieron las puertas a la representación de las minorías partidistas. Se modificaron las reglas electorales para incluir la representación proporcional. Estos cambios no ponían en juego el núcleo del poder, tan sólo institucionalizaban la disidencia. La crítica entró con timidez al Congreso mexicano. Tras esa apertura fueron sucediéndose reformas para garantizar la equidad en la competencia y la autonomía de los árbitros electorales. La acumulación de cambios liberalizadores tuvo finalmente signo democratizador. Para 1994, el cambio crucial se verificó: el régi-

men soltó las riendas del proceso electoral, siendo ya incapaz de revertir los resultados de la competencia electoral.

En 1997 México dio el salto decisivo a la democracia. La fecha que se consagra como el símbolo del tránsito es el 2000, fecha que, además de tener la gracia de la triple redondez milenaria, recoge la emotividad simbólica de la alternancia. Un candidato de oposición ganaba las elecciones y ocupaba la presidencia. El evento era auténticamente histórico. Nunca antes en la historia mexicana se había verificado el traslado pacífico del poder de un partido a otro. El dato es relevante y merece ser subrayado: México no había experimentado ese ritual del traspaso pacífico de un partido político a otro. Pero, por simbólico que hubiera sido ese paso, la transformación crucial sucedió tres años antes. En 1997, el partido del presidente de México perdió la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados. Una cadena de transformaciones se sucedió entonces. Desde ese momento el presidente dejó de ser el nudo de las alianzas políticas nacionales, el gran árbitro, el autor de la ley, el jefe de del Congreso. Los árbitros del proceso electoral dejaron de ser sus subordinados; el bloque de poder era ya incapaz de revertir resultados adversos; el Congreso consolidó independencia; las regiones asumieron progresivamente su autonomía; los medios de comunicación expandieron su libertad crítica.

La transición electoral logró su cometido: institucionalizó el pluralismo, dio cauce a la competencia partidista e institucional en la vida mexicana. La novedad no solamente permitió la primera alternancia pacífica en la historia de México, también inauguró una compleja dinámica institucional. Méxi-

co entró al mundo de la incertidumbre democrática. Por supuesto, esa incertidumbre no cubre solamente el episodio electoral. Todo el proceso decisorio está marcado por la reversibilidad: el federalismo; el reparto de responsabilidades, la revisión judicial. Todas esas prácticas que dormían en el texto inerte de la constitución, cobraron vida poco a poco. El gran problema de este salto exitoso fue que, con la desaparición del bloque gobernante y la ausencia de un sustituto de talante democrático, el régimen político ha sido incapaz de canalizar las diferencias e impulsar reformas indispensables.

Vale recordar que el partido hegemónico no funcionó solamente como una eficaz coalición electoral que competía en elecciones para ganarlas (a la buena o a la mala). Era también una portentosa maquinaria gubernativa que permitía a quien ocupaba la silla del poder, decidir. El PRI garantizaba así la existencia de una coalición gobernante sólida y eficaz. La transformación del PRI en minoría lanzó a México a los aprietos comunes de las democracias que saben bien que se gana el poder con un tipo de coalición política y se ejerce el poder con otro tipo de coalición. El drama mexicano es que, desde entonces, no se ha formado esta segunda acuerdo. En efecto, desde 1997, México flota sin una auténtica coalición gobernante. No es extraño así que, desde hace más de una década no ha vivido reformas sustanciales.

El eje electoral partidista del antiguo régimen fue la capa externa del autoritarismo priista. Ese envoltorio fue decisivo para la permanencia del régimen. Renovaba periódicamente la legitimidad, permitía la circulación de los cuadros gobernantes, mantenía la fachada del multipartidismo. La configu-

ración institucional y la distribución de recursos públicos daban al partido gobernante ventajas incompatibles con la competencia auténticamente democrática. Bien describió Giovanni Sartori aquel arreglo como “sistema de partido hegemónico”. No se trataba de un régimen de partido único porque había una diversidad de organizaciones partidistas. Pero no existía ninguna equidad entre ellos, ni oportunidad auténtica de competir por las posiciones claves del sistema. Un partido gozaba de todos los privilegios, el resto participaba en las contiendas sin esperanza alguna de asumir la responsabilidad el poder. El partido hegemónico ocupaba todas las plazas de decisión y era plenamente disciplinado al presidente.² El ejecutivo federal se convertía así en el jefe incuestionable de una coalición política; supremo legislador; árbitro de todas las disputas; autor, incluso, de su propia sucesión.

Pero ésa no era la única sede de aquel autoritarismo. El régimen postrevolucionario no puede entenderse como una cáscara electoral suspendida en el vacío. El antiguo régimen, en efecto, echó raíces en muchos ámbitos de la sociedad civil. Me detengo en tres: la penetración en las asociaciones civiles (particularmente en las sindicales); la subordinación de los medios de comunicación; y la perversión política de la ley.

El antiguo régimen se alimentó de sus corporaciones. En la retórica de aquellos tiempos se aludía constantemente a un pacto histórico que no era el acuerdo de los individuos del

² Jeffrey Weldon ha analizado esta configuración del viejo presidencialismo en México en Weldon (1997).

que hablaron los contractualistas, sino un pacto de clases con el Estado. Si las asociaciones civiles fueron, a juicio de Tocqueville, los gimnasios de la ciudadanía democrática en los Estados Unidos, en México, los sindicatos confederados se convirtieron en la gran escuela del autoritarismo. Detengámonos un instante en el análisis clásico de Tocqueville. En las asociaciones está la enseñanza que produce una ciudadanía apropiada para la república democrática. Ya no se observa el ciudadano que se sacrifica por la causa nacional cancelando su interés egoísta. Es, por el contrario, el ciudadano que encuentra en la organización social la plataforma para defenderse e impulsar sus intereses sirviendo al mismo tiempo (quizá de modo involuntario) al bien colectivo. Por nuestra parte, la organización corporativa que emerge tras el conflicto armado, dictó una cátedra distinta. Atrapado en una estructura involuntaria en cuyas decisiones es incapaz de influir, el miembro de la corporación queda sumergido en duros vínculos de subordinación. No puede saber de qué manera se manejan los recursos comunes, no participa en deliberación alguna, es testigo de la intimidación y de la violencia. Mientras en la estructura constitucional imperaba estrictamente el principio de la no reelección, en la órbita sindical se perpetuaban los liderazgos que lograban el control de sus agremiados y su subordinación al interés estatal. Los sindicatos se volvieron así núcleos de la antidemocracia, el antiliberalismo, el anti-rrepublicanismo. Lo fueron porque las organizaciones no reflejaban la voluntad de los miembros; porque no se sujetaban a una normativa rigurosa; porque no se acostumbraba el relevo de los liderazgos.

La innovación institucional mexicana se concentró en el expediente electoral. México cambió estructuralmente el edificio electoral: nuevas formas de representación, nuevas condiciones de competencia, árbitros imparciales y garantes plenos de la neutralidad. De este modo, un dispositivo que solamente incorporaba una fuerza política a los espacios de deliberación y de decisión se transformó para integrar a una multitud de fuerzas políticas que ahora comparten poderes y responsabilidades. La aparición de la competencia, terminó con la virtualidad constitucional. La constitución que antes era puro símbolo, devino en norma, en pauta de legalidad y en cauce de los poderes públicos. El fin de la siesta constitucional dejó al descubierto la textura real de la normativa constitucional. Si bajo el régimen de partido hegemónico la constitución era más un símbolo, el emblema de un proyecto, ahora es una pieza de ingeniería y una norma: una estructura que despliega alicientes y amenazas y una regla que marca los contornos de lo ilícito. Me detengo en la parte estrictamente ingenieril.

Al desaparecer el taponadura del partido hegemónico, quedó al descubierto la relativa debilidad de la presidencia mexicana. De acuerdo a estudios contemporáneos recientes, la presidencia mexicana es una de las más débiles del continente. El periodo presidencial es ciertamente muy largo. Seis años sin posibilidad de reelección. México tiene, en ese sentido, la reglamentación más estricta contra las tentaciones reeleccionistas que nuevamente campean en el continente. El sexenio está partido por una elección intermedia que, desde 1997 debilita en cada ocasión al presidente en turno. La combinación de los dos mecanismos de representación (pista

mayoritaria y proporcional) dificulta la formación de una coalición mayoritaria. La presidencia es una institución hermética; el Congreso, una institución marcada por el amateurismo.

El Ejecutivo, en efecto, es un órgano hermético. Salvo la posición del Procurador General de la República, el presidente es libre de nombrar y remover a los funcionarios de su gabinete. El arreglo, lejos de fortalecerlo, lo aísla del reparto del poder en el Congreso, dificultando con ello el pacto y la coordinación con la legislatura.

El Congreso, por su parte, es una asamblea de aficionados. México tiene la extraña anomalía de trasladar el principio de la no reelección al mismísimo Congreso. La medida, sensata en tiempos previos a la competencia, se vuelve claramente disfuncional al momento en que la legislatura recoge ya la diversidad y asume a plenitud responsabilidades relevantes.

El régimen federal se ha transformado profundamente. Antes era un embudo que recogía demandas de todas las puntas de la república para concentrarlas en un breve foco de decisión. Ahora el régimen federal es, auténticamente, un foro que recoge poderes regionalmente autónomos. Si los gobernadores en el antiguo régimen fungían prácticamente como delegados del ejecutivo federal, ahora son gobernantes con enormes poderes, extensas facultades y cuantiosos recursos que, en muchas ocasiones, han llegado a reconstruir la antigua hegemonía partidista dentro de sus localidades. La ausencia de controles locales los ha colocado por encima de la antigua disciplina autoritaria y por encima de la ley democrática. En suma, puede decirse que el debilitamiento de la presidencia bajo el pluralismo no ha sido compensado con el

fortalecimiento y la profesionalización de otras instancias del Estado democrático.

La captura del Estado

La descentralización del poder, la desarticulación de coalición política nacional, la activación de la competencia electoral oxigenó sin duda la política local. Nuevos espacios de autonomía para la política en las regiones que dejaron de ser delegaciones del poder central. Pero esta autonomía ha tenido también efectos perversos. La desintegración de los mecanismos tradicionales de control político han hecho más vulnerables a los gobiernos locales a la corrupción y a la intimidación del crimen organizado primero y la penetración después. La desaparición de la cuerda de disciplina partidista como vehículo de coordinación entre distintas autoridades abrió un espacio para el desacuerdo y el conflicto interburocrático que la criminalidad supo aprovechar con enorme astucia. La atomización del poder político, la inexistencia de una policía nacional, cierta ambigüedad en el reparto de las competencias jurídicas fue vulnerando significativamente la capacidad del Estado para aplicar la ley en todo el territorio y combatir con eficacia a sus enemigos.

No es extraño que la llamada “guerra contra el narcotráfico”, emprendida por el Presidente Felipe Calderón al arranque de su gestión, haya tenido como uno de sus flancos más delicados el desarticular las conexiones entre los criminales y las estructuras policíacas locales y nacionales. La guerra no

puede ser definida como una guerra del Estado contra el crimen organizado; es, en buena medida, una guerra del Estado contra sí mismo.

El Estado mexicano no es solamente presa de los intereses delincuenciales que se infiltran entre las fuerzas de seguridad para ganar protección, la debilidad del régimen democrático ha permitido también que una extensa red de intereses legítimos haya asentado sus reales dentro del poder público para ganar ventaja y protección. Los órganos de la neutralidad estatal, los mecanismos regulatorios creados para velar por los intereses nacionales han sido, en cierta medida secuestrados por agentes económicos y políticos. Los sindicatos, por ejemplo, siguen confundiendo con el poder público. El pluripartidismo no ha modificado sustancialmente el antiguo arreglo corporativo. Los sindicatos han diversificado —eso sí— sus respaldos partidistas. Si bien la gran mayoría de los sindicatos siguen perteneciendo en su mayoría al Partido Revolucionario Institucional, también ha organizaciones sindicales que han desplazado su lealtad hacia el izquierdista Partido de la Revolución Democrática y otros que han sellado alianza con el conservador Partido Acción Nacional, de larga tradición anticorporativa.

El régimen postrevolucionario, logró, sobre todo a partir de la época del general Lázaro Cárdenas, establecer la subordinación de las organizaciones sindicales a través de una gran central que, a su vez, pertenecía al partido oficial. El sindicalismo incorporó y subordinó a las organizaciones obreras. Una de las expectativas ilusas de la transición mexicana fue que la alternancia, en particular una alternancia encabezada por el

partido que nació para combatir el cardenismo, conduciría a la extinción del pacto corporativo. Acción Nacional, en efecto, cuestionó desde su origen la intervención gubernamental en el mundo sindical. Sin embargo, su llegada a la presidencia dejó intocado el antiguo pacto. Si el régimen autoritario se fundó en el consenso, la transición siguió la misma ruta: no alteró la distribución del poder; no combatió las estructuras corporativas ni desmanteló los reductos locales del autoritarismo. En el terreno de las corporaciones, no se ha verificado ninguna transformación institucional en ese terreno; no se han impuesto desde el poder público federal dispositivos de democracia interna dentro los organismos sindicales, ni se han transparentado las decisiones al interior. De este modo, el antiguo corporativismo que servía para el control político del mundo del trabajo, se convirtió en un corporativismo capaz de vetar cualquier decisión que pusiera en juego los intereses de las cúpulas sindicales. Antes, tentáculos del estado; ahora, corazas de intereses intocables.

Caso particularmente relevante y simbólico es el del sindicato de maestros. Se trata del sindicato más grande de América Latina y una organización que se independizó del PRI para formar una estructura política independiente que cuenta un partido político nacional dispuesto a coaligarse electoralmente con cualquiera de los partidos políticos nacionales. La fuerza electoral de esa organización, por supuesto, es mucho menor a su fuerza política. Desde los años ochenta se inició en México un proceso de descentralización educativa, cuyo propósito era desplazar a los estados competencias en materia educativa. Y mientras la autoridad se descentralizó, el

sindicato permaneció como una estructura nacional que actúa no solamente como un representante de los maestros sino que se ha incrustado como autoridad. El sindicato ocupa así posiciones decisivas en la política educativa del país y controla los órganos encargados de seleccionar y promover a los maestros. El segundo puesto de mayor importancia de la Secretaría de Educación Pública federal es ocupado por un miembro directo del sindicato (y pariente político de la dirigente magisterial). Cerca de una veintena de estados (de un total de 32) ocupa la principal posición en el sector educativo.

Si la transparencia ha avanzado notablemente en el país, habiéndose establecido ya un instituto federal que pretende garantizar el derecho de todos a la información pública, el sindicato de maestros (como el resto de las organizaciones sindicales en el país) sigue siendo una entidad oscura, opaca, prácticamente impenetrable. Puede conocerse el uso de cada centavo de la presidencia mexicana, pero no sabemos ni siquiera cuántos maestros están en la nómina de la Secretaría de Educación o a cuánto asciende el patrimonio del Sindicato de maestros.

La cerrazón del corporativismo en un entorno electoralmente pluralista ha puesto de cabeza al Estado. La prioridad de las agencias públicas parece ser la satisfacción de los intereses gremiales antes que la promoción del interés público. Los derechos del sindicato antes que los derechos de los estudiantes, de los pacientes, de los consumidores, de los ciudadanos. El Instituto Mexicano del Seguro Social ofrece a sus trabajadores derechos que no tienen los no afiliados a esa institución y la empresa pública dedica cada día mayor porción

de sus ingresos a la manutención de sus empleados. José María Luis Mora, uno de los más adelantados liberales mexicanos del siglo XIX, habló en su tiempo de la “empleomanía”: el furor con el que el nuevo Estado se disponía a crear y a multiplicar los puestos públicos (Mora 1964). Frente a la tradición colonial que reservaba la administración a una casta de privilegiados, los gobiernos del país recientemente independizado se dedicaron a inventar cargos y aumentar dependientes. El Estado no se dirigía a procurar beneficios colectivos, a asegurar la ley o a proveer educación para los ciudadanos. Su propósito era otro: dar trabajo. Mora veía con horror esa práctica: económicamente era ruinoso, envenenaba la vida pública y corrompía a los ciudadanos. La empleomanía era un recurso político para extender el influjo de los gobiernos sobre la gente. Usar las arcas públicas para cultivar lealtades y gratitudes: el que mucho da mucho manda. No había grandes secretos en el operativo: los dependientes se volverían incondicionales del benefactor. La empleomanía era una adicción política con terribles consecuencias económicas. Un Estado dedicado a generar empleo dentro de sí mismo, lo obstruye fuera. La mira no está en el resultado de la acción pública sino en la multiplicación de los subordinados. Los empleos proliferan sin consideración a su necesidad. Pronto el Estado se ve repleto de empleos innecesarios que exigen enormes gastos públicos y, en consecuencia, aumento de impuestos.

El vicio tenía, desde luego, un vínculo con la estructura política. Útil a los jefes de partido, era devastador para la vida republicana. El nervio crítico de la ciudadanía quedaba anulado por la dependencia laboral. No se conformaba la admi-

nistración con un cuadro de talentos y capacidades sino con leales defensores del patrón. La empleomanía era moralmente perniciosa por hacer de la adulación el peldaño del éxito. El adulador no tiene opinión propia ni palabra sincera; es un bulto de odio a quien amenace su tranquilidad. Es aquí donde Mora, el liberal, hace una lectura republicana de los vicios de la empleomanía: cuando las instituciones públicas pierden de vista el interés general y se entregan a la tentación del burocratismo, se carcome su esqueleto cívico. El liberal mexicano concluye con acento romano: “la libertad es una planta que no puede germinar sino en terreno vigoroso; el fango y la inmundicia son incapaces de nutrirla.”

No son muy distintas las desviaciones contemporáneas. En las alturas burocráticas y en las filas sindicales, la empleomanía campea. Partidos financiados jugosamente por el Estado, sindicatos que depredan la empresa pública. El Estado empleador convertido en sirviente de sus integrantes. La empleomanía se ha convertido en la madre de una de las grandes paradojas de nuestro tiempo: cobijado por la retórica estatista, envuelto en el discurso de la soberanía nacional es refugio de la nueva privatización del Estado.

La captura del Estado también tiene una dimensión empresarial importante. Uno de los rasgos más notables de la economía mexicana sigue siendo el altísimo grado de concentración y su tendencia monopólica. El economista mexicano Santiago Levy ha ubicado en ese renglón el gran obstáculo del crecimiento económico del país (Levy 2008). En ese mismo sentido, el Banco Mundial en su reporte “*México 2006-2012: creando las bases para el crecimiento equitativo*” apunta:

“La existencia de monopolios, algunos privados y otros del gobierno, en la prestación de servicios públicos (como telecomunicaciones y energía eléctrica) genera costos altos desde una perspectiva internacional. Este hecho inhibe la eficiencia productiva de las empresas que utilizan estos servicios.” (Banco Mundial 2007)

El Estado se ha convertido en protector de la concentración. Si bien ha constituido órganos para la regulación de las telecomunicaciones y para el fomento de la competencia, éstos cuentan con pocas herramientas jurídicas de acción y con un marco de acción muy limitado. La comisión encargada de regular el mercado de las telecomunicaciones, por ejemplo, es un instituto débil y falto de autonomía. El marco jurídico mexicano permite a las grandes empresas monopólicas incumplir las resoluciones de la comisión a través del juicio de amparo, con lo que quedan convertidas en disposiciones irrelevantes. Mientras las agencias internacionales recomiendan que las determinaciones de los órganos reguladores sean irrecusables, en México se encuentran detenidas en una compleja maraña de instituciones administrativas, legislativas y judiciales.

Los entes reguladores creados precisamente para normar su operación no solamente son débiles sino que se han mostrado con más frecuencia como instancias que protegen los intereses de los entes regulados, que como defensores de los intereses colectivos. Los órganos no han sido blindados eficazmente contra la penetración de esos intereses. De hecho, los integrantes de órganos como la Comisión Federal de Competencia estuvieron ligados directa y públicamente a las empresas que hoy regulan. Así, la pretensión de autonomía ins-

titucional resulta negada: los órganos del Estado, además de frágiles, subordinados al interés particular.

La democracia hechizada

La democracia que se ha instalado en México ha sido una democracia infructuosa, una democracia capturada, una democracia encantada. Muy poco ha producido la democracia mexicana. Limitada su imaginación y menor aún su eficacia. El recuento de los lustros democráticos es la secuencia de proyectos frustrados. El hecho inequívoco es que ninguna de las grandes prioridades gubernamentales desde 1997 ha conitado los respaldos necesarios para su aprobación. Todos los presidentes desde 1997 han buscado una reforma fiscal y una reforma energética, una reforma laboral. Ninguno ha logrado su propósito. Por supuesto, no todo es “culpa” de las instituciones: las estrategias políticas cuentan tanto como los incentivos estructurales. Pero uno de los nudos de la política mexicana contemporánea se encuentra, sin duda, en un tejido institucional no del todo apto para procesar la diversidad.

La democracia que se ha instalado entre nosotros es una democracia capturada: un régimen político atrapado por fuerzas e intereses parciales. Las estructuras corporativas son imponentes para bloquear cualquier cambio que vulnere sus intereses; los grandes conglomerados empresariales imponen condiciones a la clase política; los poderes mediáticos ejercen un soberbio reinado de intimidación. El aprendizaje del nuevo juego político ha resultado catastróficamente desigual. El

fin del viejo régimen requería un veloz adiestramiento de la clase política, una transformación de hábitos y reflejos: un salto a una responsabilidad compartida. La aparición de la democracia pedía una sociedad política propiamente democrática. Me refiero, más que a la mutación de valores, al surgimiento de nuevas ligas de responsabilidad, a nuevas formas de diálogo y a la aparición de una negociación constructiva. Nada de ello ha surgido: nuestra clase política sigue atrapada en sus inercias, en sus atavismos, en pleitos antiguos y en sus eternas disputas interiores. Otros sí han aprendido a jugar en el ámbito pluralista y, sobre todo, a sacarle provecho. Eso que los norteamericanos llaman los “intereses especiales”, los poderes fácticos han transformado exitosamente su comunicación con la órbita política. Si antes conversaban con las dependencias del Ejecutivo para cuidar sus intereses, hoy han conformado oficinas de cabildeo, han contratado agentes de comunicación con el Congreso y han proyectado sus mensajes a través de los medios. No encuentro en esa transformación nada condenable. Lo que resulta alarmante es que, frente a esa resolución, no se han levantado las compensaciones del interés público. En otras palabras, el complejo instrumental de la democracia fue descifrado antes por los actores económicos que por los políticos. No son los intereses de la clase política los que han quedado mermados, sino aquel ámbito que el poder público tiene la misión de cuidar el interés público.

Mientras los políticos siguen leyendo el instructivo, otros conducen la nave. Será que el viejo Marx no ha envejecido tanto. Sus profecías no tendrán mucho influjo pero algunas de sus denuncias conservan filo. La democracia liberal puede

ser una pantalla de otro imperio: el señorío de los intereses económicos. Su diagnóstico no está lejos de la realidad: elegimos escuálidos, mientras los poderosos no son electos por nadie. La política, aunque aparente fuerza, cuelga de otros hilos. Servidumbres electivas; sumisiones con fuero y curul. Partidos, dirigentes, asambleas legislativas, organizaciones civiles rebasados cotidianamente por poderosos intereses económicos que logran imponer su fuerza sin encontrar resistencia. La clase política aparece de esta manera como brazo ejecutor de un manojó de intereses económicos. La democracia mexicana aparece como un esperpento: elecciones competidas, gobiernos fragmentados, poderes contrapuestos pero incapaces todos ellos de alumbrar el interés público, de defender esa vaga plataforma de la utilidad común. Izquierdas y derechas podrían coincidir en medidas fiscalmente sensatas y socialmente benéficas. Pero el veto de los intereses manda derrotando prudencias y sensibilidades. Tras la mantilla democrática, vivimos un secuestro.

Las instituciones democráticas cargan, sin duda, buena parte de la responsabilidad. Nuestras reglas explican el rapto y el eclipse del interés público. Si las instituciones son, como pensaba Bentham, dispositivos que distribuyen castigos y recompensas, es claro que el trazo de las nuestras premia la subordinación y reprime la promoción del interés público. El castigo del elector no resulta persuasivo. Quienes toman decisiones en el Congreso no tienen por qué imaginar su comparecencia futura ante los electores. Pero sienten el duro peso de otras intimidaciones que los obligan a ignorar los llamados del interés público. El correctivo de los medios es fulminan-

te. La sanción de la tal “opinión pública” puede ser una amenaza impalpable, mientras que el castigo de los poderes fácticos es inmediato y drástico.

Sea porque unos lograron adaptarse al ecosistema democrático mientras que otros siguen exhalando los aires de la era previa; sea porque los intereses económicos se han apoderado de los dispositivos políticos; sea porque las instituciones aíslan a los políticos de sus electores, dejándolos a merced de los intereses especiales, el hecho es que la nueva democracia mexicana está lejos de estimular un diálogo que procure el alumbramiento del interés público. Por el contrario: nuestra democracia le ha puesto la mesa a los intereses fácticos y se dedica agasajarlos.

La entrada de México a la democracia fue el ingreso a un mundo encantado. Al cruzar la puerta entramos a un territorio de hadas, a una casa gobernada por espíritus: un universo de prohibiciones, de palabras impronunciables, de efigies intocables, de tabúes. Nuestra transición estuvo tal vez en el fondo de un armario, en la espalda de un espejo, en el retorno a un tiempo muy antiguo. El pluralismo hechizó nuestro mundo, lo fosilizó repentinamente. La aldea de nuestra democracia es de piedra: sólido, pesado, invariable. Y al mismo tiempo, las rocas parecen tener alma: actuar sobre ellas es lastimarlas y deshonorar el mundo. Todo nos ha sido legado con la encomienda de preservarlo tal y como nos fue heredado por los ancestros. Nuestra misión es cuidarlo para los siglos por venir. Las órdenes de este mundo son claras: no debemos tocar los árboles santos, no debemos acercarnos a la montaña sagrada, no debemos pronunciar una larga lista de nombres

malditos. Nuestro deber es honrar y preservar las piedras que son los intereses, las instituciones, las costumbres. Las amenazas son terribles: si tocamos la hoja del árbol se secará la vida; si subimos la colina el pueblo se cubrirá de plagas; si mentamos al innombrable caerá la maldición eterna. Temerosos de nuestra iniciativa, debemos caminar sin levantar polvo. Se nos enseña a adorar lo que tenemos y a mantenernos limpios de la perversa tentación de la voluntad.

Nos arrullan con el cuento de que el equilibrio del mundo es delicadísimo. Si algo se altera, si permitimos que sople el viento, si nos atrevemos a mover una piedra caerá una terrible condena sobre nosotros, sobre nuestros hijos, sobre los hijos de nuestros hijos. ¡Ay de nosotros si alguien se atreve alterar lo imperturbable! Debemos reverenciar al mundo y cuidarlo frente a la amenaza del cambio. Vivimos por la gracia del río, por la generosidad de las grutas, por la simpatía de los cerros. A ellos les debemos la tranquilidad del suelo. Quien pretenda alborotar las aguas es un agente ingrato y peligroso: un desagradecido, un temerario que olvida nuestra vulnerabilidad. El cuento nos dice que el soberbio que pretende algún cambio no se percata de su impotencia: quiere reacomodar la arena sin darse cuenta de que tarde o temprano regresará a su verdadera casa. El papel del hombre en el cuento es idéntico al del monte o el pasto. Acata su naturaleza, ocupa su sitio y se calla. No tiene por qué trastornar el orden encantado.

Los votos en México no han abierto su mundo: lo han cerrado. Han conducido a la alternancia, es cierto. Que los votos castigan y premian también es verdad. Pero debajo de ese flujo de recompensas y escarmientos, se solidifica un ex-

tensísimo territorio inmutable. Bajo la sociedad abierta de los votos, la sociedad cerrada de los intereses petrificados. La democratización mexicana no ha ensanchado las posibilidades de la política, las ha encogido sustancialmente hasta eliminar el nervio mismo de la voluntad. La democracia, en ese sentido, ha reencantado a México. Por todos lados podemos escuchar a los brujos que nos amenazan: si pretendes modificar este arreglo, caerá la catástrofe; si combates tal poder la plaga nos destruirá. El hechizo se origina en el nudo esencial de nuestro cambio político: una Presidencia (panista) sin poder y un poder (priista) sin responsabilidad. Esta tensión se ha ido apretando poco a poco hasta cancelar la opción de actuar.

Es entendible que la ruta de la decisión bajo el pluralismo sea más trabajosa, más lenta, más resbaladiza de lo que es bajo el dictado unipersonal. No denuncio este hechizo de lo intocable pensando que puede encontrarse una varita de mago. Pero no hablamos en el caso de México de un ajuste realista de la política a su circunstancia. Lo que contemplamos es la consagración de la superchería y la consecuente abdicación de la política. El tabú se ha vuelto el domicilio de la democracia mexicana. Que no seamos ingenuos nos piden los brujos. Nos advierten que es imposible adelantar la salida del sol y absurdo querer colorear la luna de rojo. Por eso nos llaman a respetar lo sagrado: la vaca del petróleo; los pactos ancestrales; la coraza del Ejército; los intereses monopólicos. Las reglas de nuestra convivencia han quedado bajo el hechizo de lo intocable. Cuidado, nos advierten, si buscamos un nuevo camino todo se desmoronará.

Referencias

- Carpizo, Jorge. (1987). *El presidencialismo mexicano*. México DF: Editorial Siglo XXI.
- Banco Mundial. (2007). *México 2006–2012: creando las bases para el crecimiento equitativo*. Washington DC: Banco Mundial.
- Levy, Santiago. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington DC: Brookings Institution.
- Mora, José María Luis. (1964). “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, en *Ensayos, ideas y retratos*. México DF: UNAM.
- Pereyra, Carlos. (1990). “Estado y sociedad”. In: Carlos Pereyra. *Sobre la democracia*. México DF: Cal y arena.
- Sartori, Giovanni. (1980). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Weldon, Jeffrey. (1997). “Political Sources of Presidentialism in Mexico”. In: Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

LOS AUTORES

SERGIO FAUSTO es politólogo y se desempeña como director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso. Es codirector del proyecto Plataforma Democrática y de la Colección *El Estado de la Democracia en América Latina*. Es miembro del Grupo de Análisis de la Coyuntura Económica (Gacint) de la Universidade de São Paulo y articulista del diario *O Estado de S. Paulo*. Fue asesor del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación entre 1995 y 2002, e investigador del Centro Brasileiro de Análisis y Planificación (CEBRAP).

MARCELO CAVAROZZI, Ph.D. en Ciencia Política por la University of California at Berkeley, es profesor del posgrado en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo y en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín. Ha desempeñado como profesor en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, y la

Universidad de Georgetown, y fue profesor visitante en la Universidad Johns Hopkins, la Universidad de Maryland y el MIT. Fue consultor de PNUD, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado numerosos artículos en periódicos académicos latino-americanos y estadounidenses. Entre sus libros se destacan: *Autoritarismo y Democracia (1955–2006)*, Editora Planeta, 2006; (coautor) *América Latina en el siglo XXI: Hacia una nueva matriz sociopolítica*, LOM Ediciones, 2004; y *El Capitalismo Político Tardío en América Latina*, Homo Sapiens, 1997.

MARCUS ANDRÉ MELO, Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de Sussex (Inglaterra), se desempeña como profesor en la Universidad Federal de Pernambuco. Fue Fulbright Scholar en el Center for International Studies del Massachusetts Institute of Technology y Distinguished Visiting Scholar del Departamento de Ciencia Política de la Yale University. Se desempeñó también como consultor del PNUD, UNRISD, Banco Mundial y BID. Entre sus libros se destacan *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições e processo decisório*, Revan, 2002; (coautor) *Against the Odds: politicians, institutions and the struggle against poverty*, Columbia University Press/Hurst (a ser publicado próximamente, 2010); y *The Political Economy of Fiscal Reforms in Brazil*, IADB, 2010. Publica en periódicos académicos tales como *Comparative Political Studies*, *Legislative Studies Quarterly*, *Political Research Quarterly*, *Latin American Politics and Society*, *International Political Science Review*, y *Quarterly Review of Economics and Finance*.

OSVALDO IAZZETTA es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Sede Brasil y Universidad de Brasilia) y se desempeña como profesor e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Es profesor en diversos programas de posgrado y ha realizado investigaciones sobre la problemática del estado y la democracia en la región latinoamericana. Entre sus publicaciones se destacan *Las privatizaciones en Brasil y Argentina: Una aproximación desde la técnica y la política* (1996); *Democracias en busca de estado: Ensayos sobre América Latina* (2007) y ha coeditado junto a Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell el libro *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (2003).

BOLÍVAR LAMOUNIER, director de la Augurium Consultoria, es Bachiller en Sociología y Política por la UFMG (1964) y Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad de California, Los Angeles (1974). Fue miembro de la Comisión de Estudios Constitucionales (“Comissão Afonso Arinos”) nombrada por la Presidencia de la República en 1985 para preparar el anteproyecto de la Constitución. Coordinó el programa de estudios sobre la revisión constitucional del Instituto de Estudios Avanzados de la USP (1992–1993); integró el Consejo de Orientación Política y Social de la Fiesp – Federación de Industrias del Estado de São Paulo (1989–2001); y presidió el Consejo Directivo del Centro de Estudios de Opinión Pública de la Universidade Estadual de Campinas (1993–1999). Actualmente es miembro del Comité Acadé-

mico Asesor del Club de Madrid. Escribe frecuentemente para los más importantes medios de prensa brasileños. En 1997 fue electo para la Academia Paulista de Letras. Es autor de numerosos estudios en Ciencias Políticas publicados en Brasil y en el exterior. Sus obras más recientes son: *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*, publicado en 2005 por la Augurium Editora, y *A Classe Média Brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*, en coautoría con Amaury de Souza, por la Editora Campus, en 2010.

JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Es profesor del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha sido investigador invitado de la Universidad de Georgetown y del Woodrow Wilson Center for International Scholars. Entre sus libros destacan: *El antiguo régimen y la transición en México* (1996); *Andar y ver* (2005) y *La idiotez de lo perfecto* (2006). Es colaborador regular del periódico *Reforma*, de la Ciudad de México.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	5
<i>Sergio Fausto</i>	
ACCIÓN PRESIDENCIAL EN LA AMÉRICA LATINA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y UNA TIPOLOGÍA DEL SIGLO XXI	21
<i>Marcelo Cavarozzi</i>	
EQUILIBRIO Y DESEQUILIBRIO DE PODERES EN AMÉRICA LATINA	75
<i>Marcus André Melo</i>	
LOS CLAROSCUROS DE LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA: DEUDAS Y ASIGNATURAS PENDIENTES	117
<i>Oswaldo Iazzetta</i>	
POPULISTAS, EMBUSTEROS Y CARBONÁRIOS: TENDENCIAS ANTI INSTITUCIONALES EN LA POST-TRANSICIÓN	165
<i>Bolívar Lamounier</i> <i>Introducción</i>	

230

Difícil democracia

INEFICACIA, CAPTURA Y HECHIZOS:
MÉXICO, UNA DEMOCRACIA INMADURA 201

Jesús Silva-Herzog Márquez

LOS AUTORES 225

