

Modelos de acción presidencial en el siglo XXI latinoamericano*

Marcelo Cavarozzi

1. El “retorno” de la política

En América Latina, durante el período 1980-2000, si bien la política fue “aplastada” por la economía, ocurrieron fenómenos que proveyeron el material político reprocesado por los cambios producidos a partir del comienzo del nuevo siglo. 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 (MEC, que he definido en trabajos previos) 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.

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 establecidos¹. 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.

El cierre, en 2002, de la “media década perdida” -a la que se refiere José Antonio Ocampo (2004)- 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 escenario, 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 plazo². 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.

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 16-01-2013.

* Versión revisada del documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Cuadro 1
Modelos de acción presidencial

Presidencialismos Coalicionistas		Presidencialismos Débiles	Presidencialismos Hegemónicos
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.		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.	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 los poderes legislativo y judicial. Predominan tendencias a la manipulación de las reglas y procedimientos electorales.
Con alta probabilidad de gozar mayorías parlamentarias	Con baja probabilidad de alcanzar mayorías parlamentarias	MÉXICO - PERÚ - BOL	IVIA - COLOMBIA - VENEZUELA - ARGENTINA
CHILE - URUGUAY	BRASIL		

Fuente: elaboración propia.

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 paraconstitucionales en uno y otro modelo. En el caso de los presidencialismos hegemónicos, la ausencia de reglas es temporalmente cubierta por la discrecionalidad 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 cuán 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 urbana³. Inversamente, la política de Felipe Calderón de involucrar a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico en México, y el incremento del nivel de violencia sin control, han contribuido de manera significativa en 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, el tráfico de mujeres y niños, los “barrasbravas” del fútbol y las mafias que gobiernan, de hecho, 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 y el Caribe. En algunos países centroamericanos el poder de las maras, entre otras mafias, es decididamente un flagelo mayúsculo.

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 (1984), 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 (Lijphart, 1984). En el terreno paraconstitucional, 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 excesivamente 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, uno 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.

2. Una tipología preliminar para el siglo XXI

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 paraconstitucionales 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 el involucramiento de las fuerzas armadas en la política. Cabe preguntarse, por lo tanto, cómo se están conformando en esta etapa las reglas paraconstitucionales que enmarcan la conversión de la democracia política en *the only game in town*, y cómo se encuadra dentro de dichas reglas el rol presidencial.

No hace falta subrayar que toda construcción política, y particularmente la del entramado de reglas paraconstitucionales 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 aquí se analizan recién comenzaron a producirse ya entrada la década que culmina en 2010, resultaría aventurado postular que las reglas paraconstitucionales 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 paraconstitucionales es más sólido. Ahora, y para concluir, cabe preguntarse cuáles serían los ejes de estructuración de un renovado conjunto de reglas paraconstitucionales. O, dicho de otro modo, cuál sería el material para la construcción de un nuevo tejido paraconstitucional que le proporcione estabilidad al sistema político y, al mismo, no obstaculice e incluso facilite la producción de cambios en el modelo socioeconómico en la dirección de una mayor igualdad en la distribución de ingresos y de oportunidades efectivas para el ascenso social.

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 inclusión. La disminución de la centralidad de los conflictos interclasistas, 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 consecuencia, el papel presidencial, y el de las agencias estatales que

dependían del ejecutivo, es menos relevante en esa área. Pero eso no significa una mengua en 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, *bolsas familia*, *fome cero*, planes trabajar, 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 las 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 MEC, 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 en 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.

Ahora bien, cabe preguntarse en qué medida la política ha tenido éxito en reconfigurar durante el siglo XXI los patrones de acción social y los hábitos y conductas de los miembros de cada sociedad en América Latina y el Caribe. En ese sentido, quiero plantear, a modo de conclusión abierta, una tipología en la cual considero solo algunos casos que pueden ser considerados como “prototipos” ideales y, por ende, puntos de partida para una exploración más sistemática.

Fracaso de la política. En este primer caso, la política, a pesar de haberse producido cambios de régimen significativos en el año 2000, no ha logrado servir de mecanismo para apartar a las respectivas sociedades de procesos agudos de desorganización de los lazos sociales y pérdida de sentido de los comportamientos políticos. Los cambios de régimen a los que me refiero son el fin del fujimorato en Perú y la derrota del PRI en las elecciones presidenciales mexicanas de aquel año. En un caso, el peruano, después del intento de Fujimori de articular un presidencialismo hegemónico basado en un “unicato” con decisiva participación de las fuerzas armadas, se han sucedido cuatro presidentes de variados signos políticos que no han logrado éxitos significativos en la construcción de herramientas estatales efectivas que sirvan para revertir tendencias de largo plazo en el plano de la exclusión de grandes segmentos de la población peruana, tanto en la Sierra como en las grandes ciudades de la Costa. No debe dejar de destacarse que, a pesar de ello, el Perú ha registrado altas tasas de crecimiento económico sobre la base de la expansión de la producción minera de tipo enclave. En México, en cambio, el fin de la hegemonía del PRI ha producido un vacío de dimensiones considerables en el cual se han multiplicado las conductas antisistema y el monopolio efectivo de la violencia ha dejado de ser un patrimonio del Estado. A través de esa brecha se han filtrado y expandido comportamientos de larga data, como los altos niveles de corrupción en todos los poderes del Estado nacional y subnacional y la fragilidad del Estado de derecho. En México, entonces, lo que parecía ser una exitosa transición a una *text-book democracy*, asentada en un tripartidismo, se ha frustrado y algunos sectores de la población, como las mujeres pobres, los inmigrantes centroamericanos y los miembros de las etnias originarias, han visto incrementar su vulnerabilidad.

Éxito de la política. En una primera variante de estos casos, la política ha resultado eficaz para generar o reforzar procesos de resocialización con raíces muy profundas tanto en las clases populares como en las clases medias. Un atributo central de este fenómeno ha sido la consolidación de liderazgos presidenciales fuertes que han acentuado los antagonismos políticos e ideológicos, pero que han sido

afectados por la debilidad, o inexistencia, de reglas de sucesión presidencial que le confieran estabilidad a largo plazo al sistema político. El yo presidencial se ha situado en el centro de la escena política y el estado de salud del presidente, especialmente en el caso de Venezuela, se ha convertido en una variable decisiva en el corto y mediano plazo. Además de Venezuela, también Argentina bajo los Kirchner se ubica dentro de este patrón delegativo. En una segunda variante se encuentran Brasil y Uruguay, donde los respectivos sistemas de partidos, a pesar de sus trayectorias divergentes durante el siglo XX -centralidad en el caso uruguayo e irrelevancia en el de Brasil-, han convergido en la dirección de convertirse en ejes de configuraciones bicoalicionales que sustentan modelos de Estados desarrollistas con capacidad para ampliar los mecanismos de bienestar a franjas excluidas, particularmente en el caso brasileño. En ambos casos, la política, independientemente del grado de descrédito de algunos de sus protagonistas más importantes, ha servido como mecanismo de canalización de la mayoría de las demandas sociales. En Uruguay, además, el sistema representativo coexiste con herramientas de democracia directa de arraigo efectivo.

Ambigüedad de la política. En este tercer prototipo ideal se encuentran Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile. En los cuatro casos, la política no ha sido ajena a cambios que se han registrado en la última década. En Bolivia y Ecuador, el principal resultado ha sido el mayor involucramiento de sectores excluidos desde antaño, mientras que en Colombia, las iniciativas políticas han contribuido significativamente a dotar al Estado nacional de mayor capacidad para lidiar con los diversos cuestionamientos a su pretensión de monopolio de la violencia. Sin embargo, la mayor implantación del Estado colombiano ha descansado excesivamente en el fortalecimiento de sus mecanismos represivos. Este fenómeno erosiona parcialmente la posibilidad de que el Estado consolide canales legales para la resolución, aunque fuera parcial, de los graves problemas de desigualdad que afectan a Colombia, especialmente, aunque no únicamente, en los ámbitos rurales. En cambio, en Chile, la política, si bien ha rescatado su capacidad para conciliar visiones e intereses que habían resultado extremadamente antagónicos en el período 1964-1990, lo ha hecho al costo de no erosionar, sino mínimamente, los “enclaves autoritarios” a los que se refiere Garretón y otros (2004). No es accidental que en el último lustro, los cuestionamientos, especialmente por parte de estudiantes universitarios y secundarios, se hayan volcado a la calle, es decir a espacios no institucionales. Finalmente, en Ecuador y Bolivia, los fenómenos Correa y Morales, que han conmovido a dos sociedades afectadas por clivajes profundos y de muy larga vigencia, no han tenido hasta ahora mucho impacto sobre la vida cotidiana de las mayorías. Ello se debe, en buena medida, a que los respectivos Estados no han avanzado en procesos de construcción de aparatos técnicos y administrativos que los doten de la capacidad para transformar efectivamente las estructuras sociales, culturales y económicas.

3. Conclusiones

Las características de la etapa abierta en América Latina en el siglo XXI tornan especialmente complejo el esbozar conclusiones. La política ha recuperado espacio frente a la economía, especialmente en lo que se ha denominado, equivocadamente, como “los mercados”. Sin embargo, no resulta evidente todavía si esta recuperación parcial de la autonomía de la política puede encauzar a las sociedades latinoamericanas en dirección al establecimiento de sociedades más justas en las cuales los sectores más castigados mejoren su bienestar y recuperen niveles satisfactorios de dignidad. La ambigüedad del momento actual tiene bastante que ver con que la política puede actuar como una palanca para la mejoría, pero también puede contribuir al empeoramiento de una situación ya de por sí problemática.

Notas

¹ 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 marcado 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 COPEI en Venezuela.

² 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 el que el Estado perdió la capacidad de “dirigir” a la que refería Ocampo (2004). Fuera por la impotencia de los gobiernos que pretendieron hacer perdurar la MEC - 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 de las alternativas polares apuntadas -es decir, ni fueron gobiernos impotentes ni gobiernos rigurosamente neoliberales-, esto es, la Concertación chilena, entre 1990 y 2010, y la década de reencauzamiento político en Brasil conducido por Fernando Henrique Cardoso. En Brasil esta cuña comprende el período entre la destitución de Collor y el triunfo de Lula.

³ La contrapartida en Colombia, claro está, es la falta de control del fenómeno paramilitar y su cara civil, la parapolítica. El importante aumento en la capacidad de fuego de los militares no se ha traducido, necesariamente, en modificaciones significativas en los niveles de profesionalismo y de respeto a los derechos humanos.

Bibliografía

- Cavarozzi, Marcelo (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) (2002), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Ediciones Prometeo.
- Garretón, Manuel A. ...[et al] (2004), *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago, LOM Ediciones.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio y Moran, Timothy Patrick (2009), *Unveiling Inequality: a World-Historical Perspective*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies*, New Haven, Yale University Press.
- Ocampo, José Antonio (2004), “América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, en *El Trimestre Económico*, Vol. 71 N° 284, pp. 725-786.
- O'Donnell, Guillermo (2007), *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Ediciones Prometeo.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (2006), *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.