

BALANCE ENTRE LA INMOVILIDAD Y LA TENDENCIA AL AUTORITARISMO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL. PARTIDOS Y LEGISLATURAS DÉBILES. EL PREDOMINIO DEL PERSONALISMO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Juan RIAL

En un régimen presidencial el titular del Ejecutivo es electo popularmente en forma directa, es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su periodo preestablecido, y dirige al gobierno que él designa. En puridad los ministros son secretarios, no forman realmente un gabinete como cuerpo orgánico y únicamente son responsables ante el presidente, quien los nombra y remueve libremente.

En este trabajo nos centramos en la experiencia de los regímenes presidenciales de América Latina. Históricamente ha sido el régimen predominante en la región. Luego de la independencia sólo Brasil y México no adoptaron la forma republicana, en donde el titular del Ejecutivo era el emperador. El primer imperio mexicano apenas duró meses, y el segundo unos pocos años. No dio el tiempo para experimentar con el parlamentarismo. En el brasileño, en la práctica, el emperador era quien nombraba al primer ministro. En Chile, al periodo que abarca de 1891 y 1925 se le denomina la República parlamentaria. En realidad se denominó así a la práctica política del predominio de la oligarquía de notables por sobre el presidente, pero, en esencia, el régimen seguía siendo presidencialista. Al convocarse la Constituyente mexicana de 1917, el presidente Venustiano Carranza llegó a sugerir la posibilidad de adoptar un régimen parlamentario, pero el camino elegido fue el presidencialismo. En Brasil, entre 1961 y 1963, se creó la figura del primer ministro como forma de salvar la presidencia de João Goulart, quien se enfrentaba a una situación tirante con las FFAA, tras la renuncia de Janio Quadros. Goulart resistió el re-

corte de su poder y retornó al presidencialismo para luego ser destituido por un golpe de Estado en 1964. En 1993 se realizó un plebiscito para determinar si se adoptaba una fórmula parlamentaria, lo que fue desestimado por la ciudadanía.

Si bien en algunos regímenes constitucionales se hace mención a la existencia de un Consejo de Ministros que debe preceptivamente firmar ciertas decisiones, o se nombra a un ministro con capacidad de coordinador general, la práctica indica que en todos los casos son personas designadas por el presidente, quien los puede remover en cualquier momento. El presidente, jefe único del Estado y del gobierno, es elegido por todo el cuerpo electoral a través del sufragio universal directo, lo cual le confiere una gran autoridad, que, en los hechos los pone por encima de los legisladores, derivada de su amplia representatividad popular, que en muchos casos se ha “reforzado” al instaurar los mecanismos de segunda vuelta electoral, para lograr que el presidente electo tenga el 50% más uno de los votos.

En cambio, en el parlamentarismo el gobierno es una emanación de la mayoría parlamentaria, por lo que la separación de poderes en esencia se da sólo con el Poder Judicial. Este tipo de régimen no es conocido en América Latina.

Ya se ha escrito y dicho mucho sobre la debilidad de los partidos políticos y también se ha indicado que la falta de partidos políticos fuertes y el poco prestigio de los parlamentos y los políticos han favorecido el incremento de la personalización de la política y del presidencialismo. Los cambios de estructura social, el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevas formas de producir, distribuir y consumir han hecho que las viejas sociedades más o menos homogéneas estallaran. Los partidos de masas, “atrapa todo” algunos, o los que articulaban un vasto sector social, hoy ya no tienen la capacidad de apelación del pasado. En un mundo fuertemente estratificado en muy diversos sectores, en el que la referencia sustancial ya no es el trabajo formal, la representación política se vuelve difícil.

Conviven hoy muy diversos sectores sociales. Algunos muy ligados al pasado, como los sectores rurales campesinos. Otros aunque pobres y marginales son producto del más avanzado capitalismo, como lo son los vendedores marginales que vemos en las aceras de las ciudades de todo el mundo.

El papel de intermediarios entre sociedad y Estado que cumplían en el pasado los partidos y los políticos se ha reducido notoriamente. Organizaciones mal llamadas no gubernamentales (en realidad debieran ser para

estatales) han sustituido a los partidos en parte de su acción. Las instituciones que deberían ejercer la representación han perdido confianza y prestigio, sustancialmente los parlamentos. Los medios de comunicación se han transformado en la arena alternativa para ejercer la voz, aunque carece, por supuesto, de responsabilidad para implementar. No es más que una de las formas no institucionalizadas de hacer política.

Aun una función sustancial como la justicia se ve tan devaluada que se han creado Defensorías del Pueblo para intentar cubrir un déficit de eficiencia en el aparato estatal.

Sin embargo, no se conoce una forma alternativa de organizar la acción política colectiva. La calle, la protesta, el uso de los medios son todos instrumentos que permiten airear demandas, deseos, temores, pero no permiten decidir. Todavía la política pasa, en su faz de decisión e implementación, por el viejo marco institucional heredado del pasado, aunque es creciente el uso de mecanismos de democracia directa.

Referenda, plebiscitos, revocatorias de mandato, asambleas, audiencias públicas y toda serie de mecanismos de participación intentan llenar la idea que dice que la representación debe perfeccionarse de modo de dar voz a todos, y si es posible también capacidad de decisión. El ideal es que cada persona se represente a sí misma, poniendo en cuestión el antiguo sistema de representación que fue creándose a lo largo de siglos y tiene por mayor expresión los parlamentos.

Con parlamentos con poderes restringidos por el predominio del Ejecutivo, que tiene su máximo ejemplo en la incapacidad de los representantes de poder fijar el presupuesto del Estado, es obvio que una fórmula de tipo presidencial tienda, permanentemente, a ser la dominante. El manejo de las finanzas del Estado ha quedado, cada vez más, en manos de una tecnoburocracia que determina los parámetros de recaudación impositiva, el manejo de la emisión monetaria, de la tasa de interés, y el nivel de inversión y de gasto público. Poco es lo que queda, efectivamente, como poder de los representantes y, por ende, los partidos políticos cuando la capacidad de nombrar funcionarios y el presupuesto queda en manos del sector ejecutivo con escasa incidencia de los parlamentarios y de los representantes de partidos.

Pero, para la percepción popular, quien “manda” todavía importa y mucho, y sabe que el mando político, de todos modos, toma decisiones importantes que lo afectan. El ciudadano medio sabe, además, que las elecciones periódicas son el mejor sistema para zanjar conflictos y para

ejercer los cargos representativos, que no es conveniente disputarlos mediante agitación y violencia. Para buena parte de la ciudadanía hay un “efecto túnel” de esperanza tras cada consulta electoral. Considera que siempre hay posibilidad de un cambio, y que el mismo quizá pueda favorecerlo.

Se deposita esa esperanza en una persona. Un régimen de tipo presidencial facilita la personalización de la actividad política, dado que el presidente es percibido como un “quasi monarca” que puede imponerse a todos los demás políticos. Aunque depende en mucho de la personalidad que ejerza la primera magistratura, por lo que también en una fórmula parlamentaria podemos tener ese tipo de personajes, parece claro que sí, que realmente los partidos están debilitados, por lo que es lógico admitir que el sujeto sustancial de la actividad política sea quien ejerza la titularidad del Poder Ejecutivo, de la máquina que maneja la administración del Estado y consiguientemente influye sobre la vida cotidiana de la mayoría de la población.

En estos tiempos el presidente muchas veces es un “nuevos caudillo” que, como sus antecesores del siglo XIX, concita amores y odios entre seguidores y adversarios o enemigos. Hoy tiene que tener capacidad para manejarse adecuadamente en los medios de comunicación. Debe ser un *poliactor* (o *poliactriz*). Mientras que por un lado en un manejo opaco debe negociar y entenderse con diversas tecnoburocracias, debe, al mismo tiempo, realizar una política abierta, mucha de la cual tiene un contenido puramente simbólico, pero que, a la postre, suele ser sustancial para mantener el régimen.

En ese marco el partido u organización política aparece subordinado. En principio, muchos de los partidos o movimientos políticos carecen de la mínima estructura formal, pasando a ser máquinas de enganche electoral, fundamentalmente *movimientistas*. Es más, la retórica que se da en muchos casos es claramente contraria a los partidos. Abundar los epítetos derogatorios, como “partidocracia”, o las referencias a que quienes quieren ser electos dicen no ser políticos, o querer que “se vayan todos”. En el cuadro 1 resumimos la forma de llegar a la presidencia de los mandatarios de la región. No debe confundirse con la forma en que ejercen el gobierno y lograr los apoyos institucionales necesarios. En muchos casos suponen un “trámite usurario” muy complejo de *toma y daca* permanentes, del cual son buenos ejemplos el gobierno de Lula en Brasil y el de Ortega en Nicaragua. En forma sumaria y muy subjetiva lo indicamos en el cuadro 2.

Cuadro 1

FORMA DE LLEGAR A LA PRESIDENCIA DE LOS ACTUALES MANDATARIOS DE AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldado por un mo- vimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Argentina	Cristina Fernández		Alianza transversal de peronistas y otros grupos. CFW de K es la esposa del ex presidente Néstor Kirchner. Fuerte personalización de la política	
Bolivia	Evo Morales			Reivindicación étnica y de sectores marginalizados personalizada en un líder co-calero
Brasil	“Lula” da Silva	Del PT, partido de nueva izquierda de origen sindical y movimientista de los años ochenta. Lula concitó apoyos personales fuertes		
Colombia	Álvaro Uribe		Alianza en torno a su persona de conservadores, liberales, etcétera, en torno a una propuesta de retorno al control del orden público	

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldado por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Costa Rica	Óscar Arias	Liberación Nacional, pero Arias concitó apoyos fundamentalmente en su persona.		
Chile	Michelle Bachelet	Concertación		
Ecuador	Rafael Correa			Movimiento <i>ad hoc</i> centrado en su persona. Mensaje anti-partido
El Salvador	Elías Antonio Saca	ARENA		
Guatemala	Álvaro Colom		Coalición moderada de diversas organizaciones partidarias y movimientistas	
Honduras	J. Manuel Zelaya.	Liberal		
México	Felipe Calderón	PAN		
Nicaragua	Daniel Ortega	FSLN con fuerte personalización y apoyada en un pacto extrapartidario		

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldado por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Panamá	Martín Torrijos	PRD. Con apelación al carisma del presidente y el prestigio que tuvo su padre		
Paraguay	Fernando Lugo		Coalición de un partido dominante, el PLRA (Liberal Auténtico) que obtuvo cerca del 80% de las bancas parlamentarias de la Alianza, junto a tres pequeños partidos (de tendencia de izquierda) y movimientos sociales. A su frente un independiente, un obispo “suspendido a divinis” seguidor (<i>grosso modo</i>) de las orientaciones de la “teología de la liberación” en su juventud	
Perú	Alan García Pérez	APRA, con fuerte contenido personal en el caudillismo de García		
República Dominicana	Leonel Fernández Reyna	PLD tendiendo a fuerte personalización. Fue reelecto en mayo de 2008		

<i>País</i>	<i>Presidente/a</i>	<i>Representante de partido estructurado</i>	<i>Respaldado por un movimiento plurisectorial, coalición ad hoc, etcétera</i>	<i>Producto de un movimiento reivindicativo</i>
Uruguay	Tabaré Vázquez		Encuentro Progresista-Frente Amplio con fuerte personalización en la persona de Vázquez	
Venezuela	Hugo Chávez			Movimiento centrado en la figura de Chávez como caudillo
<i>Casos</i>		10 casos, pero 6 con referencias a la personalización	5, cuatro de ellas con claras referencias a la personalización	3, todos ellos con fuertes referencias a la personalización

Nota: se exceptúa a Cuba por no estar dentro de los países democráticos, que, de todos modos, a pesar de la institucionalización de un régimen de partido único, muestra una forma muy fuerte de personalización en su líder Fidel Castro.

El cuadro muestra que en dieciocho países la nota referida a la personalización predomina aun en los casos en que el presidente es representante de un partido con cierto grado de institucionalización. En trece casos el principal referente para lograr la presidencia fue la persona del presidente y no el partido.

Para lograr la eficacia del gobierno, tener acuerdos mínimos para negociar y lograr apoyos para permitir la aprobación de presupuestos y las normas sustanciales para ejercer el gobierno se debe llegar a acuerdos con otras fuerzas. Rara vez se dan alianzas permanentes, como es el caso de Chile o de Uruguay. En muchos casos se trata del acuerdo “usurario”, tema por tema.

Aunque los partidos son débiles y están en crisis, la ingeniería institucional hace que deba recurrirse a los grupos parlamentarios y muchas veces a sus referentes extra parlamentarios. En muchos países esto supone consultar a más de un actor relevante, pues muestran un esquema institucional multifuerzas. Hoy en la región ya no hay ningún sistema partidario bipartidista si exceptuamos parcialmente a Chile, donde confrontar grupos de alianzas. Diez presidentes en los dieciocho países pueden contar con apoyo parlamentario, ya sea por contar con mayoría propia en su fuerza política o en la alianza que los eligió o han forjado.

Cuadro 2

APOYOS PARLAMENTARIOS DE LOS PRESIDENTES HACIA MEDIADOS DE 2008

<i>País</i>	<i>Fuerza política o partido político dominante o hegemónico</i>	<i>Alianza mayoritaria</i>	<i>Alianza mayoritaria contestada fuertemente</i>	<i>Arreglos “usureros”</i>
	<i>Uribe</i> en Colombia, <i>Correa</i> en Ecuador, <i>Saca</i> en El Salvador, <i>Chávez</i> en Venezuela	<i>C. Fernández</i> en Argentina, <i>Bachelet</i> en Chile, <i>Zelaya</i> en Honduras, <i>Fernández R.</i> en Rep. Dominicana, <i>Vázquez</i> en Uruguay	<i>Morales</i> en Bolivia	<i>L. da Silva</i> en Brasil, <i>Arias</i> en Costa Rica, <i>Colom</i> en Guatemala, <i>Calderón</i> en México, <i>Ortega</i> en Nicaragua, <i>Torrijos</i> en Panamá, <i>A. García</i> en Perú, <i>Lugo</i> en Paraguay
<i>Casos</i>	4	5	1	8

Las dificultades de los partidos y movimientos políticos hacen que en muchos casos se hayan tenido que acentuar las bondades de la personalización, promoviendo la reelección de los titulares del Ejecutivo. Más de dos tercios de los países de la región la permiten. Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela en forma inmediata. Después de transcurrido al menos un mandato presidencial puede ser reelecto en Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Sólo cuatro países prohíben totalmente la reelección, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. La reforma permitiendo la reelección inmediata estuvo atada a la personalidad del presidente cuyo mandato expiraba. Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, beneficiando posteriormente a Lula, Chávez en Venezuela, Hipólito Mejía en República Dominicana, quién no fue reelecto, pero permitió que en 2008 Fernández Reyna lo lograra, y Uribe en Colombia. Luego de ser presidentes en el pasado, hoy ejercen nuevamente Óscar Arias, Alan García y Leonel Fernández, este último será presidente por tercera vez al ser reelecto en mayo de 2008. En Uruguay, a pesar de expresas declaraciones en contrario de Tabaré Vázquez, un importante número de seguidores desearía reformar la Constitución para permitir que siga siendo primer mandatario en 2009.

La revocación de mandato fue introducida en la región latinoamericana a nivel local, pero cuando Chávez promovió la reforma constitucional de 1999 introdujo el mecanismo para que pudiera ser usado a todos los niveles inclusive la presidencia. Aunque el esquema para ponerla en marcha reducía en mucho las posibilidades de aplicarla con éxito, la marcada polarización de la política de su país permitió ponerla en marcha, aunque finalmente Chávez superó la prueba. La posible gran desestabilización que podría haber provocado el éxito del revocatorio no ha sido discutida. En las Asambleas constituyentes en curso en Ecuador y Bolivia se espera introducir también ese mecanismo, y por ley el congreso boliviano impulsa la medida como forma de destrabar el conflicto entre los autonomistas de los departamentos de la “media luna” y el altiplano.

Además de la iniciativa legislativa privativa, sustancialmente importante en materia financiera, la Constitución y los poderes presidenciales en la mayoría de los países permiten al presidente controlar fuertemente al Parlamento mediante la aplicación del veto. En general se requieren mayorías especiales para levantarlo, por lo que casi siempre se busca un acuerdo previo que evite tener que enfrentar las observaciones del presidente. Asimismo, en más de un caso hay decretos que permiten evitar

el paso por el Parlamento. Sea por urgencia o por delegación en más de un país, el presidente consigue poderes extra. El caso más notorio es el poder de *legislación por ley habilitante* que la Asamblea ha dado al presidente en Venezuela que, de hecho, permite a Chávez prescindir del Parlamento.

No es motivo de análisis aquí, pero también hay que indicar que hoy la ingeniería institucional no tiene mucho éxito. No hay, como a fines de los años ochenta, debates académicos sobre el parlamentarismo. Se dice que no habiendo partidos políticos fuertes no habría posibilidad que funcione. El punto es debatible, pero parece claro que cualquiera que sea la fórmula institucional no se escaparía a la personalización y la escasa relevancia de las estructuras políticas formales.

En varios países las disposiciones constitucionales prevén el funcionamiento de mecanismos de tipo parlamentario, pero en la práctica los mismos no funcionan. Todos los regímenes son presidencialistas, con mayor o menor grado de incidencia del titular del Ejecutivo. Los límites los impone más la práctica política que el arreglo de ingeniería institucional.

En más de un caso se argumentó que al crear figuras como el jefe de Gabinete o primer ministro (casos de Argentina y Perú) se desgastaba menos la figura presidencial. No fue así. Los ministros coordinadores nunca pasaron de tener un papel de primer violín, a veces muy relevante en el manejo de la burocracia cercana al presidente, o en particular acuerdos parlamentarios, pero no se constituyeron en personajes con peso político propio que pudiera desplazar en algo la responsabilidad del presidente.

El mayor problema que siguen teniendo los regímenes presidencialistas, especialmente los más extremos y radicales, es que en casos de crisis muy fuertes no encuentran una salida sin violentar, aunque sea “suavemente” el marco constitucional. En América Latina, entre 1978 y el presente, fueron destituidos o tuvieron que renunciar tres presidentes ecuatorianos, dos bolivianos, uno peruano, uno argentino y un guatemalteco. Fracasó un intento de golpe de Estado contra Chávez. La sucesión de Fernando de la Rúa llevó a dos semanas de tres presidentes sucesivos en Argentina. Previamente, Raúl Alfonsín acortó su mandato en meses, y posteriormente lo hizo Duhalde. Algunos procesos electorales determinaron que el ganador tuviera un margen muy ajustado respecto a quién le siguió en número de votos, y en más de un caso las protestas fueron airadas. Varios países experimentan la posibilidad de “refundar” su arreglo institucional básico luego de realizar consultas electorales generales

para promoverlas, como es el caso de Ecuador y Bolivia o el interrumpido recientemente en Venezuela. Se intenta superar el marco democrático liberal representativo, por uno deliberativo, participativo, pero no se sabe cómo implementarlo y cómo lograr que tenga eficacia en el manejo del gobierno del día a día.

Precisamente, los gobiernos hoy carecen de eficacia en las áreas en las que la burocracia estatal debe proveer de atención y servicios a la ciudadanía. La administración pública, en lo que se refiere a escuelas públicas, hospitales, servicios de pensiones, presta servicios muy deficientes y sus funcionarios suelen estar mal pagados. Esto incrementa el sentimiento de frustración y desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado y el gobierno, y hace que el “salvacionismo” expresado en la constante prédica de cambio, de refundación, de crear todo desde cero sean una constante. Años atrás Hirschman, un buen conocedor de la realidad latinoamericana, hablaba de la inflación de diagnósticos que impedía seguir un camino coherente en la aplicación de políticas públicas. Constantemente se hacían nuevas evaluaciones y se abandonaban las políticas anteriores. El fenómeno sigue dándose. Ahora es el tiempo del retorno a la retórica radical y a presentar en nueva forma la idea siempre presente del cambio.

Finalizamos con una breve nota muy somera acerca de las dificultades que encuentra la estructura estatal en lograr confianza ciudadana, frente a un Poder Judicial poco eficiente. Si bien la separación de poderes hace que el Ejecutivo no sea responsable por el tema, en los hechos, en la percepción ciudadana el funcionamiento de la justicia lo ve como parte de los problemas de gestión del gobierno.

Este hecho se acentúa por el fenómeno de la *judialización* de las disputas políticas. Muchas controversias terminan dirimiéndose a través de denuncias y juicios que suponen una carga difícil de manejar por el Poder Judicial que queda sobreexpuesto y embanderado en conflictos y problemas que no debería ser parte de su gestión cotidiana.

Eso mientras que crece el descontento contra el mal funcionamiento del sistema y sus áreas circundantes, nos referimos a la acción de los abogados que litigan, por un lado, la de otras instituciones del Estado que participan del proceso judicial, como el caso de fiscales y policías en los procesos penales, las acusaciones sobre corrupción, y los atrasos constantes.

Los intentos de mejorar la situación por vía nominar jueces por intermedio de Consejos de la Magistratura siguen chocando con el bajo presupuesto que hace que la carrera judicial no sea atractiva y que muchos de los magistrados sean mediocres.

Tampoco ha mejorado mucho la situación del nombramiento de Defensores del Pueblo. En los hechos esta institución sólo comprueba que es difícil obtener el funcionamiento de la institucionalidad prevista, pues no tiene capacidad para resolver los problemas.

Ante un Poder Legislativo y partidos políticos débiles, ante una burocracia poco eficaz y mal considerada por la ciudadanía, y una justicia que no se considera que haga su labor, es lógico que el ciudadano que, siempre por efecto túnel, tiene esperanza en que la situación mejore, deposite su fe en líderes, en nuevos caudillos que tratan de hacer que sus ciudadanos puedan sentir que de lo que se trata es de tener esperanza, que ya de realidades hay mucho.