

El liderazgo político sudamericano en perspectiva comparada

RUT DIAMINT / LAURA TEDESCO

Cada vez más los líderes se convierten en actores cruciales, que explican tanto el deterioro de la democracia, el aumento de su déficit y la transformación plebiscitaria y populista, como la profundización republicana. Esto ha marcado la necesidad de ampliar el estudio de los liderazgos, un tema poco abordado por la ciencia política latinoamericana. Con el fin de contribuir a dinamizar estos debates, el artículo analiza la variable del liderazgo como explicativa del deterioro democrático y explora su relación con la calidad democrática en el marco de condiciones políticas nacionales.

■ Introducción

Ciertos políticos latinoamericanos parecen tener siete vidas. Algunos no mueren nunca, otros mueren y resucitan más de una vez y otros parecen no darse cuenta de que ya han muerto. Nuestros líderes no descansan en paz y nosotros colaboramos para que así sea. En este artículo queremos explorar las razones por las cuales los ciudadanos endiosamos, matamos y resucitamos a algunos líderes políticos.

Entre las crisis que aquejaron a la región en esta nueva era democrática, se destacan los recientes desafíos a la representación política. Algunos países han sido testigos de las reacciones de los ciudadanos ante atropellos de poder, arbitrariedades harto evidentes o una indudable incapacidad de gobernar. Las movilizaciones ciudadanas fueron capaces de echar a presidentes ineficientes, corruptos o autoritarios. En otros casos, han sido los parlamentos los que han canalizado las

Rut Diamint: profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Laura Tedesco: profesora de Ciencia Política en Saint Louis University/Madrid Campus.

Palabras claves: liderazgo, presidencialismo, populismo, democracia, América Latina.

protestas de la calle y han destituido a los mandatarios. Estas reacciones relativamente espontáneas e inorgánicas tanto endiosaban a un líder como lo sepultaban tiempo más tarde. En esta era democrática, 21 presidentes dejaron el gobierno de manera abrupta¹.

En la mayoría de estas crisis, las demandas no se canalizaban a través de los partidos políticos sino que se dirigían contra ellos, lo que resultó en procesos de fragmentación, colapso o transformación de los sistemas de partidos. Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia han experimentado el colapso de sus sistemas de partidos. Argentina ha pasado de un sistema bipartidista a una fragmentación que muestra una tendencia hacia un sistema de partido dominante. En Colombia hubo una expansión del número de partidos y un reacomodamiento posterior, empujado por modificaciones en el sistema legal. Uruguay, Chile y Brasil destacan por su estabilidad, con distintos grados de institucionalización y dinamismo en sus sistemas de partidos.

Una de las consecuencias de las crisis ha sido la promoción de nuevos liderazgos y la expansión de derechos democráticos a poblaciones históricamente ignoradas. Esa ampliación democrática vino acompañada, en algunos casos, de una exacerbación populista y de abusos de poder presidencial. La región ha devenido

en un claro ejemplo de la tendencia marcada por Sergio Fabbrini sobre el ascenso de los líderes y el deterioro de los partidos². La clase política ha experimentado una concentración creciente de poder por medio de la presidencialización de los regímenes políticos, a la vez que se ha convertido en el blanco de fuertes críticas. Además de que el poder se concentra en un líder rodeado por un pequeño número de consejeros –que en muchos casos suelen ser muy incompetentes–, se avasallan las instituciones. Los países más afectados por las crisis de representación, como Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, han derivado en una profundización del rasgo presidencialista, lo que ha incrementado la polarización política.

Cada vez más, los líderes se convierten en actores cruciales, que explican

1. La lista de estos presidentes «fallidos» incluye a Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Jean-Bertrand Aristide (Haití, 1994 y 2004), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Raúl Cubas (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Alberto Rodríguez Saá (Argentina, 2001), Ramón Puerta (Argentina, 2002), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003), Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005), Carlos Mesa (Bolivia, 2005), Manuel Zelaya (Honduras, 2009) y Fernando Lugo (Paraguay, 2012).

2. S. Fabbrini: *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, FCE, Buenos Aires, 2009.

tanto el deterioro de la democracia, el aumento de su déficit y la transformación delegativa, plebiscitaria y populista, como la profundización republicana. Esto ha marcado la necesidad de profundizar el estudio de los liderazgos políticos, más aún si tenemos en cuenta que este es un tema poco abordado por la ciencia política latinoamericana. Con el fin de contribuir a dinamizar debates sobre liderazgo político, este artículo analiza la variable del liderazgo como explicativa del deterioro democrático y explora su relación con la calidad democrática en el marco de condiciones políticas nacionales diferentes. La investigación realizada entre 2009 y 2012 abarcó cinco países: Argentina, Colombia, Ecuador, Venezuela y Uruguay, en los que se realizaron 400 entrevistas a ex-presidentes, vicepresidentes, alcaldes, legisladores, jefes partidarios, líderes sociales, etc.³ Estos cinco países fueron seleccionados para este estudio debido a que presentan diversidades significativas. En su historia reciente, encontramos líderes personalistas fuertes que logran construir poder y mantenerlo; líderes personalistas que no supieron construir poder o no pudieron superar limitaciones institucionales existentes; y sistemas de partidos con distintos grados de institucionalización. Estos países presentan entonces escenarios muy distintos, que se reflejaron en las entrevistas. Nuestro fin es explorar qué tipo de relación existe entre los distintos tipos de líderes

y la calidad democrática, teniendo en cuenta las condiciones nacionales. Por lo tanto, los diversos escenarios que plantean estos cinco países nos ofrecen la posibilidad de enriquecer nuestro análisis y de ampliar las posibilidades de alcanzar conclusiones más comprensivas.

Este artículo tiene un objetivo acotado: avanzar en el análisis de la relevancia del liderazgo como una variable explicativa del deterioro democrático. Con este fin, presentamos un análisis comparativo y cualitativo de las entrevistas, resaltando los temas que los políticos mencionaron al referirse a los desafíos y problemas del liderazgo.

La primera sección presenta las ideas más importantes sobre líderes y contextos nacionales puntualizadas por los entrevistados. La segunda sección ofrece distintos puntos de vista expresados durante las conversaciones sobre los partidos políticos y su grado de institucionalización. La tercera sección ofrece una tipología de

3. Las entrevistas fueron semiestructuradas con preguntas abiertas, con el fin de dar la oportunidad a los entrevistados de hablar libremente sobre sus carreras. Los cuestionarios estaban divididos en cinco secciones: a) educación y carrera política; b) puestos en el gobierno y en los partidos; c) valores políticos y aspiraciones; d) relación con su partido, con sus opositores y el electorado; y e) comunicación y difusión de su trabajo. Las entrevistas realizadas en confidencialidad fueron grabadas y transcritas con fines académicos. En este artículo citamos entre comillas algunas expresiones de nuestros entrevistados.

líderes basada en el análisis de la relación entre partidos y líderes. Las conclusiones indican brevemente los hallazgos de nuestra investigación y resaltan la relación entre la institucionalización de los partidos y el surgimiento de distintos tipos de liderazgo.

■ El diagnóstico de los políticos

El análisis de las entrevistas muestra que la mayoría de los políticos está en condiciones de realizar un diagnóstico preciso sobre las fallas de los líderes. Comenzando por Argentina, se puede afirmar que los líderes son vistos como el problema y la solución. Casi todos los políticos entrevistados coincidieron en que el liderazgo en Argentina tiene escasa preparación y un alto grado de improvisación. Una de las características que más se resaltaron fue el egoísmo de los líderes, que ha convertido la política en una «feria de vanidades». En segundo lugar, las características más mencionadas fueron el autoritarismo y el individualismo.

Frente a la fuerza de los líderes, 74% de los legisladores entrevistados contraponía la decadencia de los partidos políticos. El juego de la política ha derivado en un hiperpresidencialismo que invade las demás instituciones y profundiza la crisis partidaria. De esta forma, el líder presidencial tiende a consumir toda la política. Una senadora sugirió que los ciudadanos

promueven liderazgos autoritarios: «A los argentinos nos gustan los líderes que están por encima de la ley. Eso nos da seguridad, sin darnos cuenta de que eso finalmente lleva a esos líderes a tener un exceso de poder, decisiones equivocadas y crisis». Esta interpretación está muy lejos de las definiciones que muestran al líder como aquel que ayuda a la creación de un grupo y lo guía hacia sus objetivos a través de la utilización de *soft power*⁴.

En Colombia, las entrevistas estuvieron extensamente teñidas por el tema de la violencia política y la corrupción. Respecto de la primera cuestión, casi sin excepciones, los entrevistados reconocían que la política está mediada por la violencia y que existe una facilidad y un hábito de recurrir a la violencia con el fin de resolver conflictos políticos y sociales. Un legislador resumió la percepción de muchos al decir: «Colombia tiene instituciones democráticas formalmente, pero en su conjunto dista mucho de ser una democracia porque está atravesada por una violencia profunda. El problema se vuelve más grave en la medida en que tiene esas dos caras. Tiene una cara democrática y otra de violencia». La coexistencia de esas dos caras ha legitimado una gobernabilidad ficticia.

4. Ver Joseph Nye: *The Powers to Lead*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2008, y Barbara Kellerman: *Bad Leadership*, Harvard Business School Press, Cambridge, MA, 2004.

Los liderazgos más mencionados en las entrevistas fueron los de Álvaro Uribe, Antanas Mockus y José Manuel Santos. Pese a que los tres presentan características muy diferentes, han marcado la política reciente. Uribe influyó en la cultura política colombiana polarizando a la sociedad y estableciendo la idea de que la seguridad es parte de la lucha por la democracia. Como Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela o Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Uribe movilizó pasiones en nuestras entrevistas. En general, fue definido como un líder populista con tintes caudillistas, desconfiado de los partidos, capaz de establecer un contacto popular directo y de transformar la idea de seguridad represiva en sostén de la democracia. Un senador del Partido de la U fue muy claro al comparar a Uribe con Chávez. Si bien sus liderazgos caudillistas y populistas tuvieron muchos puntos en común, la diferencia que los marcó es que las instituciones del Estado y los partidos colombianos supieron defender y limitar la concentración de poder en Uribe.

El liderazgo de Santos ha sido ampliamente diferenciado del de su predecesor, ya que es percibido como un líder vinculado a los partidos tradicionales; mientras que los entrevistados se refirieron a la irrupción de Mockus como un liderazgo novedoso que logró ponerse al frente de la alcaldía de Bogotá en 1995. Mockus,

un *outsider* en la política colombiana, consiguió mejorar la seguridad en la ciudad de Bogotá con campañas de educación y concientización conocidas como Cultura Ciudadana. Algunos de nuestros entrevistados de los partidos más tradicionales reconocían que Mockus supo convertirse en el símbolo de la no corrupción. Sin embargo, luego de su último periodo como alcalde de Bogotá (2001-2003), su liderazgo comenzó a esfumarse hasta las elecciones presidenciales de 2010, cuando con 21% de los votos llegó a la segunda vuelta, donde solo obtuvo 27% de los votos y perdió frente a Santos. Su liderazgo innovador no se afianzó en un partido político.

En Ecuador, los líderes han marcado profundamente el juego político. Muchos ecuatorianos afirmaron que la historia puede contarse a través de sus líderes y la mayoría de ellos coincidió en que el presidente Correa se ha convertido en otro de los líderes que marcarán la historia de Ecuador. Uno de los entrevistados se refirió a él como «un icono que combina el principio y el fin, que promueve pasiones y que se convierte en el centro del universo, en el que él decide quién es malo y quién es bueno: él se para cada sábado en el púlpito y lee el evangelio de esa semana»⁵. Se le adjudica una actitud no solo autoritaria sino también

5. Hace referencia al programa de radio semanal que tiene Correa los sábados por la mañana.

neza y prepotente, que se ilustra con frases como: «Yo soy el líder», «Yo recibí el voto de ustedes», «Yo sé lo que hay que hacer»⁶. Incluso considerando que la mayoría de los opositores entrevistados confirmaban que el gobierno de Correa ha mostrado transformaciones profundas (42% aseguraba que ha habido innovaciones en los métodos de comunicación y 41% mencionó la inclusión de nuevos actores como una innovación), con ello no se puede sostener que el gobierno haya mejorado las prácticas democráticas. Lo que Correa ha logrado hasta ahora y parece capaz de mantener es un liderazgo nacional, algo que fue considerado por muchos entrevistados como un logro político de suma importancia, ya que en todos los aspectos Ecuador es un país dividido entre la sierra y la costa, lo urbano y lo rural. Otro logro del presidente es que su gobierno tiene un alto sentido social y produce, en ese marco, un cambio sustancial.

Finalmente, la mayoría de los entrevistados también reconoció que el presidente cree en el recambio generacional y en la igualdad de género, por lo que en su gobierno se pueden encontrar una gran cantidad de jóvenes y mujeres funcionarios o asambleístas. Sin embargo, como bien puntualiza Carlos de la Torre⁷ y lo expresaron la mayoría de nuestros entrevistados, la llegada de Correa al poder no ha significado cambios profundos en las prácticas políticas tradicionales:

concentración del poder e instrumentos clientelares que utiliza para legitimar su mandato.

De las conversaciones en Montevideo, se desprende un escenario en el que los partidos están firmemente arraigados en la sociedad civil y viceversa. A pesar de que Uruguay es un país donde la política tiene nombre y apellido, la diferencia es que los líderes uruguayos como Jorge Batlle, Julio María Sanguinetti, Luis Lacalle o Tabaré Vázquez no personalizaron la política, concentrando poder exclusivamente en sus manos o eternizándose en los cargos. Uruguay presenta varias particularidades, como la constitución interna de sus partidos políticos, en los que rivalizan los comités basados en los barrios, las distintas corrientes o, en el caso del Frente Amplio (FA), las distintas fuerzas. Los comités de base están abiertos a cualquier ciudadano, lo cual convoca a insertarse en la política. Así se crea un sistema político capilar y horizontal. En el caso uruguayo, la política sigue pasando por los barrios y ofrece incentivos para mantener un respaldo popular. Ese mecanismo abierto de incorporación, de debate, de socialización, evita las

6. Estas frases fueron expresadas por distintos entrevistados.

7. C. de la Torre: «El liderazgo populista de Rafael Correa y la desinstitucionalización de la política» en Rut Diamint y Laura Tedesco: *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, Catarata, Madrid, 2013.

oposiciones extremas. Un senador lo expresó muy claramente: «los comités de base (...) generan la unidad del FA que lo diferencia de todas las izquierdas latinoamericanas».

No obstante, en Uruguay la lenta circulación de elites repercute en la renovación de las cúpulas partidarias e impregna la política local con un cierto conservadurismo. Los líderes piensan el país como lento, reflexivo, sin grandes entusiasmos, gradualista, proclive a los acuerdos, a las concesiones y a las flexibilizaciones y con un alto sentido democrático y republicano. La política no es entendida como un juego de suma cero, punto de vista que se contradice con las tendencias fundacionales de los demás líderes latinoamericanos. Se percibe una intención de evitar hegemonismos, las instituciones están claramente por encima de los líderes y el poder está disperso. Un diputado del Partido Nacional decía:

Uruguay no es un país de extremos, sino de medios. No es un país de colores definidos, es un país de matices, no le gustan las estridencias, no le gusta sumar riesgos; de la mano de la cultura batllista, se ha minado mucho el espíritu emprendedor o de asunción de riesgo. El Estado tiene un rol muy protector. Además de que hay códigos que en Uruguay no se pasan. (...) el diálogo nunca se pierde en el Uruguay.

A diferencia de los otros casos, en Uruguay funcionan los límites y controles partidarios sobre los líderes.

En Caracas, las entrevistas se realizaron entre octubre de 2011 y marzo de 2012 y reflejaron la polarización del país y la preocupación por la salud de Chávez. Venezuela y sus políticos estaban sumamente absortos en el corto plazo y los procesos políticos se mostraban altamente dependientes de las acciones y los dichos del líder. La gran mayoría de los entrevistados en Venezuela sostuvo que la llegada de Chávez a la Presidencia fue consecuencia del colapso de las instituciones y los partidos, que se fueron alejando cada vez más del ciudadano. La incapacidad de los partidos y de los líderes para interpretar el mensaje del Caracazo, las luchas intestinas en el gobierno de Carlos Andrés Pérez y la miopía de Rafael Caldera son hechos que han marcado la caída de los políticos y de los partidos tradicionales. En palabras de un joven dirigente sindical, «Hugo Chávez es un producto histórico de la finalización de una etapa de Venezuela». John Magdaleno realiza un interesante análisis que señala el deterioro económico y la ineficiencia de la clase política como las razones que explican la llegada de Chávez y el descalabro de los partidos tradicionales⁸.

El liderazgo de Chávez fue caracterizado de diversas maneras, pero la

8. J. Magdaleno: «La historia de un desencanto: El fin de la 'Democracia Pactada' y el ascenso de la 'Revolución Chavista' en Venezuela» en R. Diamint y L. Tedesco: ob. cit.

mayoría resaltaba los tintes caudillistas y populistas y su carisma. Una de las mejores caracterizaciones fue ofrecida por un analista político:

Yo diría que Chávez es el protagonista de una *reality show* y el país completo se quedó pegado a ese *reality show*. Es exitosísimo. Si tú quieres saber a quién vota, a quién nombra, a quién insulta, con quién se pelea... esa emocionalidad le da un sentido a la vida de la población venezolana. Chávez es el corazón de ese *reality*. Lo puedes odiar, querer, pero al final todo gira en torno de ese liderazgo populista, primitivo pero muy conectado a lo que es esa población. Chávez es primitivo pero la población también.

Este tipo de liderazgo ha concentrado la política en los temas micro. La clave se basaba en tres pilares: la política social, la empatía con los más pobres y las estrategias de comunicación que reforzaban los vínculos y la identificación del líder con los más necesitados.

Con la muerte de Chávez, una vez más un país latinoamericano se enfrenta traumáticamente a la ausencia de un líder que supo crear un régimen en el cual las reglas e instituciones democráticas se consideraban como medios legítimos para acceder al poder, pero luego eran sistemáticamente violadas para mantenerse en él y destruir a la oposición. El gobierno venezolano abusó del recurso comunicacional que dividió al país entre buenos y malos, entre patriotas y traidores, y generó así una profunda fractura social.

Este breve análisis cualitativo de las entrevistas parece indicar que el grado de institucionalización de los partidos puede ayudarnos a explicar el surgimiento de distintos tipos de liderazgos. En este conjunto de cinco países, Colombia y Uruguay – pese a sus diferencias – presentan un grado de institucionalización del sistema de partidos más alto que Argentina, Ecuador y Venezuela. De acuerdo con los análisis de los políticos entrevistados, en estos tres países el presidencialismo y la concentración de poder en un líder único se perfilaban como rasgos más característicos, lo que revela una relación sintomática entre el grado de institucionalización de los partidos y los tipos de liderazgo.

■ El papel de los partidos políticos

Las entrevistas tendían a confirmar una tendencia ya marcada por Fabbrini: los partidos políticos han perdido relevancia, capacidad de aglutinamiento y centralidad en el juego de poder⁹. De todas maneras, el análisis comparativo marcó importantes diferencias respecto del alcance de esta tendencia. En Argentina, los legisladores expresaban que en los años 60 y 70, los partidos habían actuado como escuelas democráticas de generaciones de jóvenes militantes, mientras que en el presente, las elecciones son entre candidatos, extremadamente personalistas, y los partidos lucen como cáscaras

9. S. Fabbrini: ob. cit.

vacías, sin programas ni propuestas a futuro. 57% de los entrevistados afirmó que desde los años 90 los partidos han experimentado un vaciamiento ideológico y han sido transformados en agencias electorales.

Los legisladores colombianos que pertenecían a los partidos tradicionales o al Partido de la U evaluaban que el sistema de partidos fue cambiando en los últimos años, en correspondencia con las distintas leyes que lo fueron modificando. El bipartidismo tradicional formado por el partido Liberal y el Conservador fue reestructurado con la creación de nuevos partidos y la aparición de *outsiders*. Este proceso de transformación demuestra que el sistema tiene un importante grado de adaptación a los cambios, ya que ha sido capaz de incorporar nuevos partidos y nuevos líderes manteniendo sus características principales con un grado de cooptación muy alto.

Tanto los partidos colombianos como los uruguayos fueron considerados como actores cruciales en la formación del Estado. Ciertamente, la política colombiana está dominada por una elite compuesta por un grupo de familias que se van rotando en los cargos. La política parece entonces una actividad hereditaria con familias tradicionales en la escena política como Santos-Calderón, Lleras, López, Samper o Gómez. Por cierto, la gran mayoría de los jóvenes entrevistados, candidatos en las elecciones

municipales o con cargos, pertenecían a antiguas familias de los partidos Liberal o Conservador. En general, eran hijos varones que seguían los pasos de sus padres, rodeados por jóvenes militantes entre los que se destacaban las mujeres, aunque ellas ocupan un segundo plano.

Estas elites tradicionales, tanto urbanas como rurales, han sido la clave para entender la estabilidad política que Colombia ha logrado en el medio de una larga guerra. Uno de los entrevistados lo explicó afirmando que las elites han sido capaces de mantener el orden, la presencia del Estado y el desarrollo económico en *el país que importa*; el resto del territorio ha sido olvidado por ser marginal a los factores de enriquecimiento de los integrantes de la elite.

En el caso de Ecuador, la definición de un legislador deja en claro cuál ha sido el papel de los partidos políticos: «Los partidos políticos ecuatorianos han sido muy territoriales y estructurados más local que ideológicamente». Durante el periodo democrático, los partidos representaban de manera creciente los intereses locales, lo que gradualmente los incapacitaba para independizarse de los grupos clientelares locales y para generar propuestas nacionales. Su caída estuvo directamente relacionada con su falta de transparencia, con entender la política como un tráfico de influencias y privilegios para un sector

de la sociedad y con la falta de institucionalización.

A pesar de la reciente reforma del sistema de partidos ecuatoriano, que en la letra auguraba un fortalecimiento de las estructuras partidarias, en realidad las últimas elecciones confirmaron su debilidad y la aparición de agrupaciones que no perduran en el largo plazo. Las elecciones de 2013 han mostrado un triunfo contundente de Correa, con 57% de los votos. En la Asamblea, Alianza PAIS ha alcanzado 52% de los votos. Las elecciones han mostrado que la oposición aún no ha aprendido de su pasado reciente: se atomizó y apostó individualmente a los líderes máximos de cada partido. Los resultados de la Asamblea marcan nuevamente un claro retroceso de los partidos políticos tradicionales, junto a la aparición de nuevos candidatos como Guillermo Lasso y Mauricio Rodas, que no llegan a conformar alternativas de peso. Todo ello confirma el incremento de la figura presidencial y el desquicio de los partidos políticos.

Como ya hemos mencionado, los partidos han sido actores cruciales en la formación del Estado uruguayo y han sido históricamente centrales en términos de formación de identidades. Uruguay tiene un sistema de partidos políticos que se caracteriza por su estabilidad, su pluralismo, su cultura de consensos y la ausencia de polarización. El pluralismo es una caracterís-

tica histórica que nace del equilibrio de poder entre las distintas fuerzas políticas. Los entrevistados, tanto del Partido Colorado como del Nacional o del FA, reconocieron que el sistema de partidos y el sistema electoral han evitado que el ganador se lleve todo el poder porque existe un presidencialismo de compromiso, con una autoridad limitada y repartida.

Tanto el sistema de partidos como el acceso al poder presentan reglas claras, lo cual ha colaborado a formar carreras políticas bien definidas. La mayoría de los legisladores entrevistados comenzaron sus carreras a nivel local como ediles. Muchos de ellos entraron por primera vez al Congreso como diputados suplentes. Algunos llegan a ser senadores, cargo considerado como la culminación de la carrera política. Esta carrera política orgánica contrasta con los perfiles de los legisladores de Argentina y Ecuador. La diferencia más notoria es que mientras los políticos en Uruguay construyen sus carreras dentro de un mismo partido, con metas y objetivos explícitos, los políticos en Ecuador y Argentina presentan un alto grado de volatilidad. Muchos cambian de partido político en varias oportunidades y otros cambian dentro del mismo partido entre las distintas corrientes y facciones. En Uruguay, 91% de los diputados ha pertenecido al mismo partido durante toda su carrera y 89%, a la misma facción dentro del partido. Un académico entrevistado resumía

la relación entre los partidos y los políticos: «En Uruguay los *outsiders* son *insiders*, no se puede ser un *outsider* puro dentro de este sistema, hay que pasar por el trámite de los partidos».

El surgimiento del FA en 1971 reanimó la política uruguaya. Con el retorno de la democracia, el sistema político se fue transformando sin perder su estabilidad. Tanto el bipartidismo tradicional como el que incorpora al Frente han formado una cultura política libre de extremos, que amortigua conflictos y modera las discrepancias. Ello marca una diferencia con el caso argentino, en el que el sistema de partidos es esencialmente confrontativo y en el cual, más que cooperar, se intenta neutralizar al oponente. La polarización política argentina entre peronistas y antiperonistas no ha sido ajena a los tipos de liderazgo que emergieron. La gran mayoría de los líderes argentinos han intentado neutralizar a sus oponentes incrementando su poder individual. Por el contrario, el sistema de partidos de Uruguay se transformó como consecuencia de los cambios en las preferencias de los votantes, con un alto grado de adaptación y dinamismo dentro de las reglas institucionales establecidas. El Frente encarnó el cambio sin necesidad de enterrar a los partidos tradicionales o de destruir las reglas existentes. Los sistemas políticos en Argentina, Ecuador y Venezuela no ofrecieron una alternativa de cambio dentro del sistema.

Nuestros entrevistados en Venezuela se reconocían en dos grupos: políticos tradicionales que militaban en los partidos antes de la llegada de Chávez y políticos post-Chávez que, en su mayoría, se han integrado a los nuevos partidos como Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo, Voluntad Popular o Podemos. Mientras la mayoría de los líderes tradicionales reivindicaban el rol de los partidos, los más jóvenes eran críticos del equilibrio partidista del Punto Fijo y del rol de los partidos tradicionales durante los primeros años de Chávez.

De acuerdo con los entrevistados opositores, el Partido Socialista Unido de Venezuela (psuv) acentuó la tendencia al personalismo y a la desinstitucionalización del sistema de partidos. Durante el gobierno de Chávez se confundió deliberadamente el gobierno con el Estado y el Estado con el partido, utilizando recursos públicos para la promoción del oficialismo. En consecuencia, se debilitó a los partidos opositores, que no contaban con los mismos medios y que además no eran reconocidos ni como interlocutores ni como legítimos por el gobierno. Pese a este proceso de anulación partidaria, el surgimiento de la Mesa de Unidad logró superar las barreras impuestas por el gobierno, restituyendo una lógica bipartidista aún débil e incierta.

Los cinco países relevados presentan diferencias significativas en sus sistemas

de partidos que nos llevaron a explorar con mayor profundidad la influencia de este factor en los distintos tipos de liderazgo. El grado de institucionalización de los partidos es un tema extensamente estudiado en la ciencia política latinoamericana. La literatura coincide en afirmar que la institucionalidad de los partidos se define por la existencia de reglas democráticas internas, coherencia ideológica, mecanismos de control y de disciplina partidaria, grado de circulación interna, formación de líderes y administradores, adaptabilidad a los cambios coyunturales y, finalmente, normas de organización partidaria estables. Sin embargo, la relación entre el grado de institucionalización de los partidos y la calidad democrática de los líderes prácticamente no ha sido explorada. Nuestra investigación parece indicar que esa relación puede explicar aspectos del deterioro de la calidad de la democracia cada vez más evidente en algunos países.

En los casos de Argentina, Ecuador o Venezuela, ante la continua decadencia de los partidos, la calidad democrática de los líderes se trastorna y se profundizan prácticas políticas poco democráticas como el populismo o el clientelismo. Se forma entonces un círculo vicioso en el cual la pobreza de los partidos y de las instituciones repercute en la calidad de los líderes políticos, quienes a su vez, para asegurar su propia permanencia en el poder, se rehúsan a implementar reformas que

fortalezcan los partidos o las instituciones. Por ahora, las sociedades y las instituciones han encontrado soluciones ad hoc y han evitado los quiebres democráticos. Pero estas soluciones parciales y circunstanciales mantienen las condiciones políticas que originaron las crisis y profundizan así el deterioro de los partidos, la baja institucionalización y el poder condensado de los líderes. El ciclo se estabiliza pero no progresa, y frente a una nueva crisis, la rueda vuelve a girar empujada por los mismos factores.

■ Una tipología de líderes

En democracia, la herramienta de control más importante es el voto. Pero en los periodos entre votaciones, los electores tienen escasas herramientas de control. Entre elecciones, las instituciones del Estado y los partidos políticos son cruciales para asegurar que el líder respete las reglas democráticas. La ausencia de controles institucionales o partidarios incrementa las probabilidades de que aparezcan líderes –legítimamente elegidos por sufragios democráticos– que, en ejercicio, tienden a utilizar mecanismos de *hard power*, concentrar poder y profundizar los déficits democráticos¹⁰.

A este tipo de líderes los hemos denominado como legítimos en origen pero *usurpadores de poder en ejercicio*. Estos

10. Para un análisis del concepto de déficit democrático, v. Pippa Norris: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

líderes demócratas usurpadores destruyen su poder vaciando otras instituciones, ya sea minimizando el rol de las legislaturas o restringiendo la independencia judicial. Los usurpadores de poder tienden a manipular las instituciones y las leyes con el fin de beneficiarse o privilegiar sus intereses o los de sus allegados. Se consideran a sí mismos como los únicos representantes del pueblo, por lo que la política comienza a identificarse más con su persona que con la normativa que rige el país. Este tipo de líderes tiende a utilizar prácticas políticas como el clientelismo y el personalismo, a través de las cuales cimentan y mantienen su poder. Haciendo uso de una retórica en la que el progreso de la nación se identifica con su persona, es común que estos líderes intenten perpetuarse en el poder. Estos rasgos son reconocibles en Correa, Chávez y Cristina Fernández. Este tipo de líderes usurpan poder e incrementan su autonomía alejándose cada vez más de los controles institucionales o partidarios. Pueden generar una ampliación democrática de sus sociedades, extender los derechos, incentivar la participación social o invocar a los marginados, pero terminan desarrollando rasgos autoritarios y políticas que destruyen el tejido institucional.

En el extremo opuesto, se ubican los líderes *demócratas* (sin adjetivos), que son aquellos que desde su posición establecen medidas que ayudan al fortalecimiento de las instituciones de-

mocráticas, aceptan las limitaciones de poder que imponen las leyes y las instituciones del Estado, respetan los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y se retiran de sus puestos políticos en las fechas establecidas, sin manipular leyes o Constituciones en beneficio propio. Los liderazgos uruguayos se ajustan perfectamente a esta descripción.

Entre estos dos extremos contrapuestos, ubicamos tres caracterizaciones según sus matices. Los criterios que determinan la ubicación de los líderes están basados en sus relaciones con las instituciones del Estado, las leyes y reglas constitucionales, su pertenencia y respeto a los partidos políticos, su grado de autonomía y el papel que cumplen sus seguidores. Los líderes *híbridos* son aquellos que no usurpan poder y evitan así un deterioro democrático, pero tampoco trabajan para fortalecer la democracia. Fernando Lugo en Paraguay entró en este juego. En esta tipología, el *usurpador flexible* responde esporádicamente a algunos de los límites impuestos por las instituciones o por las demandas ciudadanas. Evo Morales está en esta clasificación. Por su parte, los *demócratas ambivalentes* respetan las normas pero buscan aumentar su poder personal. Los presidentes peruanos en el periodo posterior a Alberto Fujimori se encuadran en esta descripción. Aunque esta clasificación puede estimarse como una simplificación, los casos estudiados encajan perfectamente en estas descripciones.

Más allá de los distintos grados de institucionalización, los cinco países presentan una tendencia a la presidencialización y concentración de poder en el Ejecutivo, lo que implica que los líderes han ido ganando autonomía respecto de los partidos, los seguidores y, en algunos casos, las instituciones del Estado. Esta autonomía de los líderes pone en riesgo la esencia del método representativo de gobierno, ya que los partidos son agentes de representación necesarios para la democracia republicana. Estas tendencias crean una brecha entre los líderes y los ciudadanos que debilita la democracia. Se observa que los líderes ganan autonomía y la democracia se vuelve dependiente.

La realidad indica que en nuestra región muchos partidos ya nacieron como aparatos al servicio de un líder. El Movimiento Alianza PAIS de Ecuador, el PSUV de Venezuela o el peronismo de Argentina, en sus distintas vertientes, se originaron alrededor de la figura de un líder. Ahora bien, si los partidos están deteriorados –o son meros aparatos al servicio de una persona– y su producción de ideas es escasa o nula, su coherencia programática es pobre y no se interesan por la formación de ciudadanos sino de seguidores, es normal suponer que los líderes serán un mal producto de una institución decadente.

Este fenómeno conduce a un callejón sin salida en el que los líderes políti-

cos explican el deterioro democrático, a la vez que son piezas esenciales para mejorar la calidad de la democracia. Dando cuenta de este argumento, las recientes crisis políticas pueden ser interpretadas como la explosión de la sociedad civil cuando se encuentra en ese callejón. En esos momentos, se descartan unos líderes y se endiosan otros. Tarde o temprano, la sociedad se enfrentará con un nuevo callejón. Los escenarios políticos en Argentina, Ecuador o Venezuela parecerían ser más propensos a enfrentar este tipo de callejón que los de Colombia o Uruguay, donde los partidos políticos parecen contar con herramientas para controlar el poder de sus líderes.

■ Conclusiones

En el intento de analizar a los líderes, hemos encontrado un vínculo complejo que indica que el grado de institucionalización de los partidos impacta directamente en la calidad democrática de aquellos. Un elemento crucial en esta ecuación es el grado de autonomía que los líderes pueden alcanzar en relación con el grado de institucionalización de los partidos políticos. Esto sugiere que la variable liderazgo puede ser considerada como explicativa de la calidad democrática.

Nuestro estudio sugiere que el grado de institucionalización de los partidos impacta en el grado de autonomía de los líderes. Asimismo, indica

que los líderes autónomos pueden ser más propensos a transformarse en usurpadores de poder que aquellos líderes que encuentran limitaciones a su autonomía. Los usurpadores de poder impactan de manera negativa en la calidad de la democracia, ya que avasallan las instituciones con el fin de incrementar su poder.

De acuerdo con los vínculos que han ido surgiendo a partir de las entrevistas, queda en evidencia que el equilibrio entre los distintos grados de institucionalización partidaria incide en el surgimiento de líderes demócratas o usurpadores de poder. Nuevos estudios deberían integrar en este marco analítico la calidad democrática de la competencia electoral y la capacidad de los políticos para incrementar su autonomía.

La baja institucionalización de los partidos da lugar a que los líderes puedan gobernar arbitrariamente y por encima de las instituciones. Estos contextos nacionales se transforman en propicios para el surgimiento de usurpadores de poder. Utilizando mecanismos de cooptación y creando ilusiones de progreso y estabilidad, desarrollan una gran capacidad de sumar votos, gracias a la inclusión de los sectores históricamente excluidos.

En pocas palabras, nuestro estudio sugiere que la calidad democrática de los

líderes depende del grado de institucionalidad de los partidos. Los líderes con gran autonomía pueden convertir la democracia en una mera extensión de su liderazgo. En un perpetuo círculo vicioso, se intenta solucionar las imperfecciones del sistema de partidos con altas cuotas de popularidad, que a su vez otorgan al líder más autonomía y lo posicionan por encima de las instituciones. Detrás de esta lógica, está la firme creencia en que la concentración de poder es garante de la gobernabilidad.

En este artículo hemos intentando descubrir las razones por las cuales la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos endiosamos, matamos y resucitamos a nuestros políticos en distintos momentos de la historia reciente. Nuestra conclusión apunta que la democracia puede caer presa de los usurpadores de poder cuando las instancias de representatividad están debilitadas. Sin ellas, a los ciudadanos no nos quedan más opciones que confiar en nuestros líderes; por eso los endiosamos, los descartamos cuando nos desilusionan y los volvemos a llamar cuando estamos enfrentando un abismo político.

El desafío de desarrollar herramientas de control e instancias intermedias de representatividad es tanto académico como social, y ya no deberíamos ignorarlo. ☐