

Bandieri, Luis María

*Presidencialismo vs. parlamentarismo bajo los
“demonios familiares”*

Prudentia Iuris N° 71, 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Bandieri, L. M. (2011). Presidencialismo vs. parlamentarismo bajo los “demonios familiares” [en línea], *Prudentia Iuris*, 71. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/presidencialismo-parlamentarismo-bajo-demonios-familiares.pdf>
[Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO BAJO LOS “DEMONIOS FAMILIARES”

LUIS MARÍA BANDIERI*

*“Ex praeterito
praesens prudenter agit
ni futurum actionem deturpet”***

*“Un pueblo libre jamás se deja engañar
por las ideas que no comprende
por la excelente razón de que no puede adoptarlas
antes de haberlas comprendido”.*
(Walter Bagehot)

Resumen: Mucho se ha escrito en los comentarios políticos sobre la cuestión de las ventajas relativas del parlamentarismo o del presidencialismo, con relación a problemas críticos como el colapso de la democracia, etc. En las obras de ciencia política aquella dicotomía aparece bajo la forma de comparaciones entre situaciones reales de gobiernos de corte autoritario (presidencialistas, desde luego), de un lado, y del otro, constructos teóricos e ideales sobre regímenes democráticos (parlamentaristas, por cierto). Como conclusión contra el presidencialismo, el parlamentarismo se presenta como más democrático y mejor régimen en cualquier sentido. El artículo quiere formular comparaciones válidas entre ambos regímenes de gobierno y concluye con la propuesta de una reforma constitucional que permita un presidencialismo liberado de los “demonios familiares”. Las reformas apuntan, principalmente, a impedir la reelección presidencial y a prevenir la continuidad por la candidatura de parientes próximos, así como permitir el referéndum revocatorio de mandato.

Palabras clave: Parlamentarismo, Presidencialismo, Reelección.

* Doctor en Ciencias Jurídicas y Titular Ordinario en la Pontificia Universidad Católica Argentina.

** Desde el pasado/ El presente prudentemente actúa/Para que el futuro no arruine la acción – Leyenda en un óleo del Tiziano (*National Gallery*, Londres) 1560/70 conocido como “*Alegoría del Tiempo Gobernado por la Prudencia*”.

Abstract: Much has been written in the political commentaries on the question of the relative advantages of the parliamentarism or the presidentialism respect to critical problems such as the causes of the democratic collapses, etc. In the political science literature this dichotomy often appears under the form of comparisons between real situations of authoritarian governments of a side (presidentialisms, of course) and, the other hand, ideal and theoretical constructs of democratic regimes (parliamentarisms, evidently). To make the point against presidentialism, parliamentarism always appears more democratic than the other form of government and a better system in any sense. The article will show valid comparisons between both regimes of government and concludes with a proposal of constitutional reforms that allow a presidentialism released of the “familiar devils”. Reforms talk about, mainly, to prevent the presidential re-election or the continuity by to run for next relatives as well as to allow the revocatory mandate referendum.

Keywords: Parliamentarisms Presidentialisms Reelection.

El debate sobre las ventajas y desventajas de los regímenes de gobierno presidencialista o parlamentarista es de muy antigua data y renace periódicamente entre nosotros. En puridad, lo que renace periódicamente o, por decirlo con una imagen más ajustada, las caídas y recaídas que sufrimos inflexiblemente cada tanto corresponden al campo de la “hipercracia”, ejercida de preferencia desde el órgano ejecutivo de nuestro edificio constitucional. Estas demasías hiperocráticas, y las crisis consiguientes, sirven de disparadores para que la reflexión teórica retorne a los términos en que se había dejado, de momento, la vieja cuestión presidencialismo *vs.* parlamentarismo, en el intento de buscar allí nuevas respuestas y propuestas para hacer frente a los desaguisados políticos de turno. El debate, pues, está inducido y enmarcado por los “espectros” o “demonios familiares” que se pasean con impostación propia, y desde largo, en la historia y la cultura política de nuestra ecúmene hispanoamericana. En esos términos, resulta un debate de duración indefinida e ilimitada, mientras tales entes fantasmales recorran nuestro mundo próximo sin que se logre conjurarlos adecuadamente. Por ello, todo aporte que se arrime a las ascuas de aquella disputa solo puede apartar las cenizas y avivar un poco la llama de fuegos que vienen ardiendo desde hace mucho, muy lejos de cualquier pretensión de descubrimiento o de llevar novedad al tema, lo que de entrada se deja señalado.

Lo que sostiene el artículo

Adelantamos que aquí se defiende una posición favorable al mantenimiento del régimen presidencial o presidencialista de gobierno, con algunas propuestas, planteadas *de constitutione ferenda*, enderezadas a lograr su debida moderación al limitar la tendencia hiperocrática. Estas propuestas, en síntesis, son las siguientes: a) prohibición de la reelección presidencial, sea por períodos continuos o alternos; b) prohibición tanto de la propuesta de fórmulas presidenciales integradas por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad, como que se presen-

ten, para suceder a un presidente o vicepresidente saliente, fórmulas integradas por parientes en el mismo grado; c) prohibición de que un ex presidente, cumplido su mandato, pueda ocupar otros cargos electivos, en el nivel nacional o provincial; d) establecimiento de la duración del período presidencial en cinco años; e) establecimiento del referéndum revocatorio, comprensivo de la magistratura presidencial, que podrá tener lugar cumplido el primer año del mandato y hasta seis meses antes de su finalización. Tales propuestas se complementan con una exhortación al establecimiento (no cabe decir restablecimiento) de un federalismo real, entendido como forma política, cual efectivo contrapoder al poder central.

Definiendo nociones

Una cuestión de previo y especial pronunciamiento, para echar mano a la jerga de los curiales, es la definición de algunos términos utilizados en esta comunicación, tarea exigida por la ambigüedad y equivocidad que suele rodear su uso.

– *Formas políticas* son las figuras en que, a lo largo de la historia, se ha ido desplegando y concretando dinámicamente la politicidad natural del hombre. Cada forma expresa un orden de relaciones de la convivencia política, fundada en una cosmovisión, asentada en un principio unificador y manifestada en un simbolismo propio. En cada una de ellas se despliega “un modo de organización que el hombre ha forjado en su caminar político”¹. Las formas políticas no son tipos ideales sino concreciones de la realidad política. La circunstancia de que algunas de ellas no tengan manifestación al presente no significa que no subsistan “como posibilidades subyacentes a la realidad política presente”². En un cuadro que simplifica las principales, encontramos:

¹ CONDE, Francisco Javier, “Teoría y Sistema de las Formas Políticas”, en *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1953, pág. 88.

² *Ibid.*, pág. 88.

FORMAS POLÍTICAS

NOMBRE	ELEMENTO UNIFICADOR	SÍMBOLO
DESPOTISMO	Poder divino del dominante (TEOCRACIA) Isomorfismo de cielo y tierra	Pirámide
<i>POLIS</i> GRIEGA	NOMOS	Ágora
<i>CIVITAS ROMANA</i> (<i>res publica</i>)	JUS	Foro
<i>RES PUBLICA</i> <i>CHRISTIANA</i> MEDIEVAL	FUERO (Subsidiariedad)	<i>Corpus Mysticus</i>
ESTADO	LEY positiva	Leviatán
FEDERALISMO	<i>PACTUM FOEDERIS</i> (Subsidiariedad)	Laberinto
GLOBALIZACIÓN MUNDIALIZACIÓN	COMUNICACIÓN en tiempo real	Red

Nuestro tiempo es el de la declinación de la forma política Estado, que tomara vigor hacia el siglo XVI. Por lo tanto, en este contexto, no debe confundirse el Estado, forma histórica con un nacimiento, crecimiento, apogeo y decadencia, como cualquier otra forma política, con *la* forma política por antonomasia, incluso llegándola a considerar “natural” y eterna. Para la Teoría General del Estado (TGE) alemana decimonónica, “Estado”, en mayúscula obligatoria, se tomaba como sinónimo de forma de organizar el poder político en todo y cualquier tiempo³. Esta identificación no debe inducirnos a error cuando asistimos al período crepuscular de los Estados naciones. Tal identificación errónea lleva a la confusión entre “Estado” y “sociedad política”, porque la sociedad política solo podría organizarse bajo la forma estatal. Confusión a la que se agrega otra: la de “Estado” con “gobierno”. Mientras el Estado, como forma política elaborada por la racionalidad moderna, resulta un ente artifi-

³ Un obstáculo a esta comprensión del Estado como forma política particular se encuentra en las traducciones habituales de los términos que designan formas históricas sucesivas de la organización de las comunidades humanas. Así, *πολις* suele traducirse como “ciudad-estado” o “Estado”. Las expresiones latinas *civitas* o *respublica* también se traducen como “Estado”. Y donde los autores medievales escriben *regnum*, los traductores suelen colocar “Estado”. También hay referencias al Estado de los faraones o a los Estados azteca o inca. Ello ha contribuido a la idea errónea de considerar al Estado como forma universal de la organización política.

cial, una “persona moral” que cubre una máquina (*machina machinarum*, lo llamó Hobbes), esto es, un aparato técnico cuya descripción exige metáforas mecánicas; el “gobierno” es una institución orgánica del cuerpo político llamado tradicionalmente “pueblo” y está constituido por hombres. El Estado es una forma histórica, aparato concebido como “dios mortal” con la finalidad de evitar la guerra civil. El gobierno resulta de la “naturaleza de las cosas” políticas y deriva del carácter de animal cívico (ζων πολιτικον) que reviste el hombre, según el antiguo dicho aristotélico, y de la finalidad de mantener el orden y procurar la concordia interna de la unidad política y su seguridad exterior. No hay ni puede haber sociedad política sin gobierno. El gobierno responde al tercero de los tres presupuestos de lo político planteados por Julien Freund, a través de los consiguientes pares de opuestos: amistad/enemistad; público/privado; mando/obediencia⁴. El gobierno, institución permanente, organiza el poder político con vistas al orden. En la terminología en uso, cuya imprecisión ha obligado a extenderse en estas definiciones y caracterizaciones, se identifica gobierno con Estado y, más precisamente, con el órgano ejecutivo dentro del aparato institucional estatal. Esta identificación gobierno = Estado no resulta patente en el área anglonorteamericana, menos influida por la estatalidad continental, donde *Government* engloba la estructura institucional general para la toma de decisiones, mientras que al Ejecutivo suele denominárselo “administración”.

– *Forma de gobierno* es el modo y la manera en que se obtiene y se ejerce el poder de una unidad política. La tipología clásica de las formas de gobierno – monocracia, aristocracia, democracia– tomaba criterios cuantitativos según que el disfrute del poder gubernativo fuese por uno, por unos pocos o por muchos y establecía límites de legitimación y pureza según que la finalidad del ejercicio de aquel poder fuese el bien común o, por el contrario, el interés grupal. Estas “formas de gobierno” clásicas, con su tripartición, se presentaban, para los pensadores griegos, como subformas de la πολις, a su juicio la única forma política posible. Pero “a cada forma política corresponden formas de gobierno, que pueden ser cualesquiera de aquellas tres y sus variantes simples o mixtas”⁵. La discusión sobre la mejor forma de gobierno parece haber quedado en nuestro tiempo cerrada. En 1921, James Bryce decía que “un no pequeño y significativo cambio ha sido la universal aceptación de la democracia como la forma normal y natural de gobierno [...] la vieja cuestión de cuál es la mejor forma de gobierno resulta prácticamente obsoleta”⁶. Esta conclusión sufrió poco después fuertes sacudones, pero le cabe actualidad al día de hoy. A condi-

⁴ FREUND, J., *L'Essence du Politique*, Paris, Sirey, 1965, introducción, n° 21, pág. 94.

⁵ NEGRO PAVÓN, D., *Gobierno y Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pág. 16.

⁶ BRYCE, J., *Modern Democracies*, 1921, vol. I, p. 4. Debe agradecerse a Google books que este clásico esté al alcance de cualquier computadora. La muy interesante obra de lord Bryce se contentaba, en aquel tiempo, con el examen a fondo de seis formas de gobierno democráticas: la de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, EE UU, Francia y Suiza. En el primer volumen, el capítulo 17 está dedicado a las formas de gobierno en Hispanoamérica y allí la Argentina, si bien señalada por cierto grado de corrupción en sus órganos institucionales, especialmente el Poder Judicial, sale bastante bien parada del examen, junto con Uruguay, Chile y Brasil. Decía el vizconde que, en nuestro caso: “*the constitutional machine works, imperfectly but works*”.

ción de tener en cuenta que en el momento en que la democracia se planetariza, en su teoría y en su práctica el pueblo, el *δημος* que integra la palabra, se ha perdido y nadie sabe bien dónde está.

Julien Freund, tomando como punto de partida el poder, clasifica las formas de gobierno en: a) hipercracia, donde el exceso de poder echa por tierra las relaciones de autoridad, necesariamente bidireccionales en cuanto requieren reconocimiento y aceptación, sustituyéndoselas por el puro arbitrio y hasta el terror; b) acracia, donde el poder está repudiado en cuanto tal, volviéndose así vano el intento de cualquier equilibrio social; c) mesocracia, la forma de la “medida”, en la cual el poder resulta ejercido y aceptado como una función normal en provecho del individuo y de la sociedad⁷. Montesquieu había afirmado: “[...] digo, y me parece que he escrito este libro solo para probarlo, que el espíritu de moderación debe ser el del legislador; el bien político, como el bien moral, se encuentra siempre entre dos límites”⁸. La clasificación de Freund, que aquí adoptamos, tiene la ventaja de que puede aplicarse a la misma democracia, de manera de establecer una gradación entre sus realizaciones. De otro modo, por un empobrecimiento del vocabulario politológico, todas son democracias mientras pasen el test de corrección de los poderes globales, que agrupan en aquel marbete, por ejemplo, formas hipercráticas como las vigentes en Arabia Saudita o Kuwait, mientras que la establecida en Irán, cuyos gobernantes podrán gustar o no, y que responde a la formulación democrática de un país islámico, resulta desposeída de aquel carácter.

– *Régimen político* es el modo de organización de las instituciones dentro de una forma de gobierno; esto es, su distribución funcional. Aquí entra el tema del presidencialismo o el parlamentarismo.

– *Parlamentarismo* es el régimen gubernativo que se caracteriza por la distinción y separación entre jefatura de Estado y gobierno, que es consecuencia de la distinción y separación entre simbolización de la unidad política y representación de la soberanía del pueblo. El jefe de Estado –monarca o presidente–, políticamente irresponsable, simboliza la continuidad del Estado del que es ápice, y representa a la nación, protocolarmente, ante terceros. La representación política de la soberanía del pueblo reside en el Parlamento, del que emana el gobierno, esto es, el Ejecutivo, ante él responsable. No existe aquí división de “poderes” u órganos, ya que uno surge del otro. El Parlamento puede revocar al Ejecutivo por medio de la censura y, por contrapartida, el Ejecutivo puede solicitar del jefe de Estado la disolución del Parlamento para pedir al pueblo nuevos representantes. Tal el parlamentarismo clásico, modelo ideal al cual se refieren comparativamente los críticos del presidencialismo. Concreciones históricas aproximadas pueden señalarse en la Gran Bretaña desde el final de la regencia establecida por la enfermedad mental de Jorge III hasta la muerte de Eduardo VII (1910) y en la III República Francesa. En nuestro tiempo,

⁷ FREUND, J., *Le Nouvel Age. Eléments pour la théorie de la démocratie et de la paix*, Paris, 1970, págs. 107141.

⁸ MONTESQUIEU, Ch., *De l'Esprit des Lois*, L. XXIX, cap. I.

la disciplina de partido⁹, en los casos de clara mayoría, excluye de hecho la moción de censura, lo que cierra el paso, a su vez, a la consiguiente apelación al cuerpo electoral.

– *Presidencialismo* es el régimen gubernativo en el que la jefatura de Estado y la jefatura del gobierno, esto es, del Ejecutivo, se unifican en una sola y misma persona: el presidente de la república, puesto que este régimen es incompatible con una monarquía. El presidente es elegido por el pueblo en ejercicio de su soberanía política, asumiendo la responsabilidad de gobernar y ser aceptado. El Congreso, órgano legislativo, también es elegido por el pueblo (incluso en el caso de quienes, como los senadores, representan a las entidades políticas reunidas en una federación), en ejercicio de su soberanía jurídica, y lo representa, asumiendo la responsabilidad de sancionar las leyes y controlar al Ejecutivo, especialmente en las facultades tributarias y por el juicio político. La teoría señala una estricta división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, pero la práctica indica un intenso contacto y hasta colaboración informal.

En definitiva, lo que distingue a un régimen parlamentarista de un régimen presidencialista es la coincidencia de gobierno y parlamento resuelta a través de una más o menos acusada subordinación del primero al segundo, mientras que en el presidencialismo hay una separación y dualidad, más o menos marcada, entre gobierno (ejecutivo presidencial) y Congreso¹⁰. De acuerdo con este criterio, cabe clasificar las modalidades intermedias de este régimen, cuasiparlamentarias o semi-presidenciales que, en general, corresponde ubicar en la órbita del presidencialismo *lato sensu* considerado cuando la elección ordinaria del presidente resulta del cuerpo electoral (sea directa o por “colegios electorales”) y no de los cuerpos legislativos.

Trasplantes y casualidad

No hay universales jurídicos ni, en general, culturales. Para referirse a una universalidad, hay que remontarse a la ley natural. Aun las constantes universales se encarnan en forma plural y mediata, a través de las diversas culturas mediante las cuales el hombre participa de aquéllas. Por ello, los trasplantes de instituciones jurídicas son especialmente delicados. Ya Montesquieu advertía sobre la leyes en general: “[...] deben ser adecuadas al pueblo para el cual fueron dictadas, *de tal modo que solo por una gran casualidad las de una nación pueden convenir a otra*”¹¹. La intercambiabilidad institucional solo funciona de chiripa.

Aquella “gran casualidad”, por ejemplo, no obró demasiado en el tránsito de la institución presidencial de la Constitución de los EE UU a buena parte de Hispano-

⁹ Ya en 1867, el insuperable Walter Bagehot decía: “[...] obedecer a los jefes es el gran principio aceptado por el Parlamento. Se puede cambiar de jefe si se quiere, para elegir otro, pero mientras se obedece bajo el número primero es preciso obedecer al número primero, y se necesita obedecer al número segundo desde el momento en que se ha pasado a su campo”. BAHEGOT, W., “La Constitución Inglesa”, cap. VI, ed. electrónica http://www.antorcha.net/bliblioteca_virtual/derecho/bagehot, 2006.

¹⁰ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 323.

¹¹ MONTESQUIEU, Ch., *De l'Esprit des Lois*, L. I, cap. 3.

américa y no parece muy dispuesta a sernos propicia en los trasplantes parlamentaristas, en los cuales –además– el molde a trasplantar es presentado en forma ideal. Hasta el mismo Montesquieu, cuando ensalzó hasta considerar modélica la práctica parlamentaria anglosajona en tiempos de Walpole, en que la conoció, presentó *for export* una versión romanceada de ella, a fin de acreditarla del otro lado del Canal de la Mancha. El equilibrio y balance de “poderes”, según una frase de Léon Faucher, parece haber sido en ese momento más la novela que la historia de la constitución británica¹². Si en ese pecado incurrió el maestro, parece difícil que puedan evitarlo sus epígonos.

Dificultades comparativas

Por fuerza, la disputa presidencialismo *vs.* parlamentarismo se plantea, desde el punto de vista probatorio, en términos comparativos. La comparación, decía Durkheim, es una experimentación indirecta. Pero al aplicar el método comparativo a unos fenómenos, para establecer semejanzas y diferencias con otros fenómenos, hay que comparar aquellos con otros fenómenos, no con modelos ideales. Un modelo es un esquema que toma el lugar de la complejidad de los fenómenos; resulta una simplificación de la complejidad. Es la enseñanza del doctor Perogrullo: comparar fenómenos con fenómenos y modelos con modelos. La derogación de esta máxima perogrullesca ha sido bien puesta de manifiesto por Dieter Nohlen, cuando critica, en algunos enfoques sobre el tema que nos ocupa, el paso sin advertencia previa “del mundo abstracto de las lógicas simples al mundo empírico de las circunstancias variables y complejas” o, como señala también, el extraer de un mundo teórico regido por la lógica de la razón consecuencias para un mundo práctico orientado por la lógica de lo razonable, cuando ambas lógicas se contraponen¹³.

Y así, apenas se revisan las posiciones en debate surge, por ejemplo, que el presidencialismo argentino, expuesto en toda su crudeza, es comparado con un modelo de parlamentarismo “puro” que no existe y que, probablemente, jamás tuvo concreción alguna en la realidad política. O se realiza una comparación entre el presidencialismo latinoamericano, en general, y argentino en particular, con un presidencialismo norteamericano idealizado, que incluso se presenta como “régimen congresional”¹⁴.

¹² Cit. en BOSCH, Jorge Tristán, *Ensayo de Interpretación de la Doctrina de Separación de los Poderes*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1944, pág. 117. La frase completa dice: “[...] *l'équilibre des pouvoirs, cette théorie qu'on croirait inventée tout exprès pour marquer les empiétements de plus sur le terrain du plus faible a été le roman de la constitution [anglaise] au lieu d'en exprimer l'histoire*”. El equilibrio de los poderes, esta teoría que se supondría inventada a propósito para justificar las usurpaciones del más fuerte en el terreno del más débil, ha sido más bien la novela de la constitución en lugar de expresar su historia.

¹³ NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo *versus* Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n° 99, enero-marzo 1998.

¹⁴ Me refiero a “El Presidencialismo en América Latina y en la Argentina”, de Daniel Alberto Sabsay (*Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, año XVII, n° 188, junio-septiembre 2002, págs. 29/34), cuyo análisis sobre la tendencia hipercrática del presidencialismo argentino puede muy bien compartirse, pero cuya comparación con el régimen norteamericano merece reparos.

Las conclusiones de este tipo de comparatismo pueden descontarse como favorables a las tesis de sus autores, pero su efectividad para dar lugar a cursos de acción que permitan remontar el mal gobierno padecido puede ponerse en duda.

Acerca del “Gobierno Congresional”

Veámoslo más de cerca. “Gobierno Congresional”¹⁵ fue la caracterización del régimen estadounidense realizada por Woodrow Wilson en un libro con igual título publicado en 1885. Wilson estaba por entonces influido por la crítica que Walter Bagehot, en su clásico *La Constitución Inglesa*, de 1865, había realizado al régimen presidencialista norteamericano, comparándolo desventajosamente con el régimen de gabinete británico, y señalando como problema de aquél la rigidez resultante de la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo y la consiguiente carencia de posibilidad de responsabilizar al primero frente al último. Wilson afirma que el régimen norteamericano es “congresional” porque, en definitiva, gobiernan el Congreso y las legislaturas locales o, más precisamente, los comités o comisiones especiales de estos cuerpos, que denomina “pequeñas legislaturas”. El autor, incluso, se manifiesta crítico de dicho régimen oligocrático e insinúa su simpatía por un cambio más cercano al régimen de gabinete. Esta postura de Wilson, propia de su etapa académica, va a cambiar radicalmente a medida que se desarrolla su carrera política, primero como gobernador y luego como Presidente de los EE UU. En 1908 publica *El Gobierno Constitucional en los EE UU*, decididamente presidencialista, cuya inspiración ya no se encuentra en Bagehot sino en Alexander Hamilton y sus artículos LXIX y LXX de *El Federalista*, así como en la experiencia del gobierno de Teodoro Roosevelt. Afirma Wilson que “solo existe una voz política nacional y esa es la voz del Presidente, quien indudablemente es el representante del pueblo en general”. Remacha que, mientras los diputados y senadores representan localidades, el Presidente representa a la nación, aserto que aún en un régimen presidencialista suena fuerte. Por lo tanto, calificar en el siglo XXI de “congresional” al régimen estadounidense resulta erróneo e induce a confusión en el debate y en la consideración realista de la poderosa prerrogativa presidencial en Norteamérica.

Comparaciones impropias sobre la excepción

En el mismo trabajo que comentamos, se cita la opinión de un académico norteamericano¹⁶ que compara nuestro régimen presidencial con el de su país. Se destaca, por ejemplo, que “al estudioso le llaman la atención los poderes autónomos del titular del Ejecutivo argentino, como por ejemplo su facultad de designar a todos los

¹⁵ “Congresional” es un anglicismo a partir de *congressional*, utilizado en lugar de “congresista”, así como se suele decir “controversial” en lugar de “controvertido”.

¹⁶ NELSON, Ch., de la Universidad de Miami, cuyo trabajo *“An Opportunity for Constitutional Reform in Argentina- Re-Election 1995”* vierte el profesor Sabsay.

miembros del gabinete sin la opinión o acuerdo del Senado”. No hay en esta atribución, de por sí, el asomo de ninguna demasía: se trata, a diferencia del caso norteamericano, de un “gabinete”, no al estilo parlamentarista, sino al estilo de un Ejecutivo monocéfalo, donde ministros con atribuciones propias contribuyen a la eficacia de los actos emanados de aquel por medio del refrendo y legalización, no existentes en el caso norteamericano. Ello crea a los ministros responsabilidades personales y solidarias, que pueden ponerse en acto por medio del juicio político.

Más grave resulta el desencuentro comparatista cuando al referido también preocupa “la más significativa prerrogativa presidencial [que] consiste en la declaración del Estado de sitio [...] bajo el Estado de sitio, el Presidente puede suspender el libre ejercicio de los derechos humanos fundamentales”. Aquí nos encontramos ante el planteo del estado de excepción y las medidas, también excepcionales, a las que en ese caso ningún gobierno, en el régimen que fuere, deja de acudir. Vamos a dejar de lado que, desde el punto de vista teórico, que es donde se sitúa la comparación, el Ejecutivo posee esa facultad (art. 99, inc. 16) en caso de ataque exterior con acuerdo del Senado, y en caso de conmoción interior, solo cuando el Congreso (titular de la atribución) está en receso. Lo curioso es que las facultades ante la excepción, aunque no con la denominación de Estado de Sitio, sino de *fancied emergency*¹⁷, *emergency powers* o, simplemente, *martial law*, no resultan desconocidas en la historia constitucional norteamericana. El artículo 1° de la Constitución norteamericana establece que “el privilegio del habeas corpus no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública (*public safety*) lo exija en casos de rebelión o invasión”. No señala cuál es el órgano competente para tal declaración, aunque la opinión mayoritaria de los constitucionalistas entiende que es el Congreso, por la situación contextual de la disposición. De todos modos, Lincoln echó mano a esas facultades excepcionales ampliamente, con suspensión del *writ of habeas corpus*, con el fundamento de que si la existencia de la Constitución está amenazada debe defendérsela con una suspensión temporal de ella. Carl Schmitt define estas potestades arrogadas por Lincoln como una “dictadura comisaria”¹⁸. Woodrow Wilson, el autor de *Gobierno Congressional*, durante su presidencia, pendiente la Primera Guerra Mundial, reunió poderes excepcionales todavía mayores que los de Lincoln, aunque en este caso por medio de legislación delegada por el Congreso¹⁹. Franklin Delano Roosevelt también acudió al estado de emergencia, tanto para aplicar el *New Deal*, realizado a través de reglamentos delegados, como luego del estallido de la Segunda Guerra, con especial inflexión después de Pearl Harbor, en que se estableció la emergencia nacional ilimitada²⁰.

¹⁷ “Emergencia ficticia”, lo que quiere decir que no resulta derivada de un ataque militar sino “como si” tal circunstancia acaeciese, por lo que no podría ser, en principio, incondicionada.

¹⁸ “La dictadura comisarial suspende la Constitución *in concreto*, para proteger la misma Constitución en su existencia concreta”, en *La Dictadura*, Alianza Universidad, 1985, pág. 181.

¹⁹ “Desde 1917 hasta 1918 el Congreso aprobó una serie de *Acts* (desde el *Espionage Act* de junio de 1917 hasta el *Overman Act* de mayo de 1918) que atribuían al Presidente el completo control de la administración del país y prohibían actividades desleales, como la colaboración con el enemigo y la difusión de noticias falsas; también vetaban el “proferir voluntariamente, imprimir o publicar cualquier discurso desleal, impío, procaz o engañoso”, AGAMBEN, G., *Estado de excepción*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004, pág. 56.

²⁰ Los *statutes* delegados culminaron el *National Recovery Act* de junio de 1933, que dio al Presidente un poder ilimitado de reglamentación y control sobre cada aspecto de la vida económica del país. El profesor

Recuérdense, en fin, las facultades que otorgó al presidente norteamericano, George W. Bush, la *Usa Patriot Act* (Usapa²¹), sancionada en octubre de 2001, luego del ataque a las Torres Gemelas o la *Homeland Security Act* al año siguiente, tales como intervención de líneas telefónicas (*wiretaps*), órdenes de registro (*search warrants*), el uso de aparatos o programas que permitan la interceptación de las comunicaciones, como el Carnivore, y monitoreo de envíos de dinero, incluidos los realizados por ciudadanos norteamericanos. Además, por la ampliación de las facultades ya reconocidas por la FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*),²² se permite la intervención de las comunicaciones de cualquiera que acceda a la Web americana con independencia de su nacionalidad.

La Usapa permitía al Procurador General poner bajo custodia al extranjero sospechoso de actividades que pusieran en peligro la seguridad nacional de los EE UU. En ese caso, el extranjero, en el término de siete días, debía ser expulsado o acusado de algún delito. El 13 de noviembre de 2001, el Presidente, como comandante en jefe de las fuerzas armadas, conforme el artículo 2° de la Constitución norteamericana, dictó un bando militar (*military order*) que autorizaba la detención indeterminada y el proceso por parte de comisiones militares especiales (no cortes marciales instituidas) de los no ciudadanos sospechados de actividades terroristas. Los así detenidos en Guantánamo o Abu Ghraib no tenían el estatuto de prisioneros de guerra ni de imputados por algún delito según las leyes norteamericanas, estando, por otra parte, como no norteamericanos capturados fuera del territorio de los EE UU, sometidos sin fundamento a comisiones especiales de ese país. La Corte Suprema norteamericana el 28 de junio de 2004 señaló, sobre los detenidos de Guantánamo, que aun en la guerra contra el terrorismo el gobierno debe seguir la *rule of law*. Por ello, rechazó la pretensión del Ejecutivo en cuanto a que los detenidos extranjeros fuera del territorio nacional no tenían derecho a interponer *habeas corpus*. Señaló que el *habeas corpus* va dirigido contra la autoridad que decreta su detención, en este caso, el Departamento de Defensa, por lo que resulta irrelevante el sitio en que el detenido se mantiene privado de su libertad. También estableció que tanto los ciudadanos como los no ciudadanos detenidos indefinidamente en los Estados Unidos de América y en la base de Guantánamo tenían derecho a impugnar su calificación como “enemigos combatientes” ante un juez Federal u otra “autoridad neutral”. Dejó,

Sabsay señala la no concesión al Presidente, en la Constitución norteamericana, de la potestad para reglamentar las leyes, facultad que, según el mencionado autor, “ha ido recibiendo con cuentagotas, como producto de una sutil y mesurada delegación, efectuada a su favor por parte del Congreso”. En cuanto a las facultades extraordinarias durante la Segunda Guerra Mundial, en ejercicio de su facultad soberana, el Presidente, a 110.000 ciudadanos norteamericanos de origen japonés *-nisei-*, los obligó a vender sus viviendas y negocios en el plazo de ocho días y se los internó en campos de concentración, por la sola circunstancia de su origen étnico. Debe recordarse, además, la sentencia de la Corte Suprema en *ex parte Quirin* (1942), por la cual se declararon constitucionales las comisiones militares especiales (no cortes marciales regulares) establecidas por el Presidente para juzgar actos de sabotaje contra los EE UU, “precedente infeliz” según luego manifestara el *justice* Frankfurter (“*Rosenberg vs. USA*”, 1952).

21 Sigla formada a partir del título de la ley: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.

22 Literalmente, “Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera”, aplicada por el tribunal de Miami en el caso “Antonini Wilson”.

pues, de lado el precedente *ex parte Quirin* de 1942 (ver nota 16) tanto en este caso como en los similares “Hamdi” y “Padilla”.

Las facultades extraordinarias tampoco cesaron durante el gobierno de Barack Obama, pese a las buenas intenciones manifestadas de inicio. “Jalid Sheij Mohammed, el autoproclamado cerebro de los ataques del 11 de septiembre de 2001, permanecerá seguramente en prisión militar sin juicio en el previsible futuro”²³. El resto del artículo explica que la oposición proviene de los diputados y senadores del Estado de Nueva York y de la legislatura local. Hay que recordar que el presidente Obama era del criterio de que se lo juzgase por los jueces federales en aquella jurisdicción; téngase en cuenta, además, que la oposición pertenece al mismo partido de Obama, por lo menos en cuanto a los senadores. También se manifestó adverso al juicio, allí, el gobernador electo, Andrew Cuomo, hijo del legendario líder demócrata, Mario Cuomo. Funcionarios del gobierno federal entendieron también que en las otras dos jurisdicciones donde podría iniciarse el juicio, los Estados de Virginia y Pennsylvania, se encontraría el mismo rechazo de plano. Tampoco sería viable, según el suelto, ateniéndose a sus fuentes oficiales, que el gobierno de Obama volviese sobre sus pasos e intentase el juzgamiento por una corte marcial en Guantánamo, donde el presunto terrorista está detenido. Según los cronistas, ello provocaría una crisis del Presidente con el ala izquierdista, *liberal*, de su partido (como se verá, este obstáculo fue, al final, arrollado). *Por tiempo indeterminado, pues, Jalid Sheij Mohammed permanece detenido sin causa abierta ni proceso a la vista, en virtud de las prerrogativas de guerra del Presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas*. Fue capturado en Pakistán en marzo de 2003 y estuvo en prisiones secretas de la CIA en el extranjero hasta que fue trasladado en septiembre de 2006 a Guantánamo. Uno de los caballitos de batalla de la campaña obamaniana fue el cierre de Guantánamo, y la celebración de juicios a los imputados de terrorismo ante la justicia federal estadounidense iba en ese camino. “*Gitmo* (el apócope de Guantánamo) permanecerá en funcionamiento mucho tiempo”, afirma ahora un alto funcionario, según el suelto citado. Por otra parte, es evidente que las confesiones arrancadas a los prisioneros tienen un vidrioso alcance probatorio ante cualquier tribunal que se respete. Así ha ocurrido respecto del tanzano Ahmed Ghailani, acusado de la muerte de doscientas veinticuatro personas en dos atentados a embajadas norteamericanas en África, en el año 1998, y que luego de capturado pasó por prisiones secretas y fue internado cinco años en Guantánamo. Un juez federal de Nueva York, encargado de su juicio, denegó a la fiscalía la posibilidad de hacer valer como prueba de cargo la declaración de otro detenido en las mismas condiciones, ya que sus dichos presumiblemente habrían sido arrancados mediante tortura. Finalmente, el Departamento de Justicia norteamericano ha optado recientemente por someter a Jalid Sheij Mohammed a una comisión militar especial (de acuerdo con el proyecto bushiano) a reunirse en algún momento en Guantánamo²⁴.

²³ Ver *Washington Post* del 13 de noviembre de 2010, suelto firmado por Peter Finn y Ann E. Kornblut con el título “Oposición al juicio en los EE UU al cerebro de los atentados del 11 de septiembre quiere que permanezca en prisión”.

²⁴ Ver *The New York Times* del 5 de abril de 2011, con el título “*In a reversal, Military Trials for 9/11 Cases*”.

Para contextualizar los estados de excepción en general, que no permiten distinguir entre las respuestas de regímenes presidencialistas o parlamentaristas, finalizaremos con una cita de Giorgio Agamben:

“Frente a la imparable progresión de eso que ha sido definido como una ‘guerra civil mundial’, *el estado de excepción tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea*. Esta dislocación de una medida provisoria y excepcional que se vuelve técnica de gobierno *amenaza con transformar radicalmente* –y de hecho ya ha transformado de modo sensible– *el sentido de la distinción tradicional de las formas de constitución*. El estado de excepción se presenta más bien desde esta perspectiva como un umbral de indeterminación entre democracia y absolutismo”²⁵.

Los ejercicios comparatistas de situaciones reales con modelos ideales, en un juego completamente descontextualizado de la situación del mundo, resultan, como se ve, irrelevantes, cuando no fuente de error y confusión.

El dictamen politológico institucionalista

El año 1984 es un gozne que permite un giro decisivo en el debate argentino e hispanoamericano sobre presidencialismo y parlamentarismo. Ese año Juan Linz, de la Universidad de Yale, presenta a un coloquio internacional una monografía que se hará famosa y que, en cierto modo, fija aún ahora los términos de la disputa: *Presidential or Parliamentary, Does it Make a Difference?*²⁶ A partir de allí la distinción y recíproca consideración entre ambos regímenes de gobierno no solo “hace alguna diferencia” cualitativa, sino que se comienza a desnivelar la balanza teórica a favor del régimen parlamentarista. Hasta entonces, en nuestro país, la doctrina, en el Derecho Constitucional, luego de un examen de las experiencias de gobierno parlamentario en nuestra ecúmene, mantenía casi sin fisuras que “las características sociopolíticas hispanoamericanas imponen el Poder Ejecutivo presidencial”²⁷ y que “el parlamentarismo [...] constituye un sistema adecuado únicamente a ciertas naciones europeas, de las que la Gran Bretaña es el tipo acabado”²⁸. En cuanto a los estudiosos de la ciencia política, no se registraba un interés mayoritario en el tratamiento del tema, quizás por considerarlo propio de un enfoque de legalismo formalista de su disciplina, más propicia entonces a los enfoques de poder, cultura política, sistémica, funcionalista o de las elecciones racionales²⁹.

²⁵ AGAMBEN, G., *Estado de excepción*, ob. cit., págs. 2526.

²⁶ En 1994 el trabajo fue reeditado, corregido y aumentado, con la colaboración de Arturo Valenzuela y las contribuciones de Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Alfred Stepan, con el título, en sí mismo una definición, *The Failure of Presidential Democracy*. Fue traducido a nuestra lengua como “La crisis del Presidencialismo”, vol. 1 (1997) y vol. 2 (1998), este último dedicado al caso de Hispanoamérica. Es el texto del que me he servido.

²⁷ LINARES QUINTANA, S. V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Alfa, 1963, tº 9, nº 5805, pág. 212.

²⁸ VANOSI, Jorge Reinaldo, voz “Parlamentarismo en América”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tº XXI, pág. 468.

²⁹ Ver ROIZ, Javier, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona, Vicens Universidad, 1980.

El enfoque de Linz apuntaba al institucionalismo, para el cual la democracia como forma de gobierno propia del tiempo y los regímenes gubernativos consiguiendo dependían no solo de las condiciones políticas, económicas y sociales sino, ante todo, del tipo de instituciones políticas imperantes. Se ofrecía así un enfoque que facilitaba la contribución no solo de los politólogos sino también de los constitucionalistas. La coyuntura parecía favorable, ante el surgimiento de nuevos ensayos democráticos en América Latina en procesos que, a imagen del español luego de la muerte de Franco, se englobaron con el nombre de “transición”.

Veamos las principales críticas de Linz al presidencialismo.

En primer lugar, la convicción de que la mayor parte de los golpes autoritarios por vía militar de las décadas anteriores había sucedido en regímenes presidencialistas.

En segundo lugar, que tampoco el presidencialismo era apto para hacer frente a las “agendas de la reforma estructural” en la nueva ola democrática, por la rigidez y las posibilidades de “bloqueo” que le son inherentes, mientras la flexibilidad y la propensión cooperativa resultaban exigidas por el tiempo.

En tercer lugar, la división de poderes y la elección por separado del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo dan lugar a un problema de “legitimidad dual” o doble. Tanto el Presidente como el Legislativo derivan su legitimidad del voto popular, pero cada uno por separado; por consiguiente, el Ejecutivo no depende de la confianza del Legislativo y la relación entre ambos no es cooperativa. Se crean así altas probabilidades de “empate” institucional, polarización –en que cada uno acude a su fuente de legitimidad popular– y consiguiente inestabilidad, sin “válvulas de escape” a la situación.

En cuarto lugar, señala Linz como causa de rigidez la duración fija del mandato presidencial. En los casos de pérdida de popularidad de un presidente la necesidad de cumplir íntegramente el mandato y la dificultad para realizar reajustes en el gobierno llevan también a la inestabilidad. Incluso el profesor de Yale ve otro punto débil del presidencialismo, relacionado con el que tratamos, en la sucesión presidencial por parte del vicepresidente, en caso de acefalía, puesto que el poder pasa a una persona distinta, que puede no ser del mismo partido o con cualidades personales muy diferentes.

En quinto lugar, señala nuestro autor el “juego de suma cero” que el presidencialismo conlleva, con una lógica en que el ganador se lleva todo y todos los demás pierden. Esto polariza las campañas electorales y la relación del gobierno con la oposición, condenada a estar fuera del poder durante el período de mando del triunfador. También observa el doble carácter en que suele actuar el Presidente, en dos funciones difícilmente conciliables como las de líder de partido y representante de la sociedad toda y de su forma de gobierno.

En sexto lugar, Linz señala la tendencia a la sobrepersonalización del poder en la figura del Presidente, lo que se agudiza cuando los partidos son débiles. La excesiva importancia dada a la figura presidencial opaca, asimismo, a los propios partidos.

En fin, el profesor de Yale alcanza también con su crítica a los regímenes semi-presidencialistas o cuasiparlamentaristas, en los cuales los problemas derivados de la “legitimación dual” pueden agravarse.

El dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia

El 24 de diciembre de 1985, por D. 2.446/85, el entonces presidente Raúl Alfonsín dispuso la Creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia. El 7 de octubre el Consejo presentó un dictamen preliminar, al que se agregaron posteriormente otros fundamentos. La conclusión fue que la reforma constitucional era conveniente y oportuna³⁰. En lo que nos ocupa, el Consejo propuso pasar del presidencialismo a un régimen cuasiparlamentario. El Presidente designa un primer ministro, con las funciones de jefe de la Administración, además de las que pudiera delegarle el Presidente. La Cámara de Diputados puede remover al primer ministro, o a cualquier ministro del gabinete, mediante una moción de censura, que requiere su impulso por un tercio de los miembros y la mayoría absoluta para decidirla. Para designa un sucesor por parte del Presidente, se requiere mayoría simple. En caso de no lograrla, el Presidente puede disolver la Cámara de Diputados y llamar a elecciones³¹.

Las críticas al sistema presidencialista que recogiera el Consejo son las planteadas en el trabajo original de Linz. Esto es personalización del poder, rigidez en razón del mandato de duración fija y falta de válvulas de escape para hacer frente a situaciones críticas en las que quede involucrado el prestigio del Presidente. Sin embargo, no se propuso la adopción del régimen parlamentarista por razones que bien resume Miguel Ángel Ekmekdjian en un artículo publicado por entonces³². Luego de señalar que podría suscribir en teoría aquella transformación de régimen gubernativo, agrega que “no puede negarse la tradición presidencialista de nuestro país. Esto sería pecar de ingenuos, ya que la norma no puede imponerse a despecho de la realidad, como sucedió con nuestras constituciones de 1819 y 1826”. Y agregaba: “[...] pensamos que preconizar la adopción lisa y llana del sistema parlamentario para nuestro país no significaría un aporte al mejoramiento del mismo”. Señalaba que la posibilidad de un primer ministro en competencia con el Presidente por un espacio de poder, aunque fuese nombrado por este, introduciría un elemento crítico de fricción adicional. Por ello concluía con una propuesta semejante a la realizada por el Consejo.

La reforma de 1994 estableció la figura del Jefe de Gabinete, que ejerce la administración general del país, aunque el Presidente continúe como responsable político de ella. El Jefe de Gabinete es nombrado por el Presidente y puede ser removido por una moción de censura impulsada por la mayoría absoluta de miembros de cualquiera de las Cámaras y sancionada por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. La novedad no ha tenido verdadera repercusión institucional desde el 8 de julio de 1995, en que fue designando el primero, durante el gobierno de Carlos Menem. No ha desconcentrado las funciones acumuladas en el órgano Ejecutivo monocéfalo, ni contribuye a un mejor control de este por el órgano

³⁰ *Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, pág. 49 y sigs.

³¹ La propuesta presentaba semejanzas con lo establecido en la Constitución uruguaya de 1967, actualmente en vigencia.

³² EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, “Aportes para la Reforma Constitucional: Presidencialismo vs. Parlamentarismo”, 4/IX/86, *ED* t° 120, pág. 757.

Legislativo. En estos años transcurridos no se ha planteado ninguna moción de censura ni, en puridad, podría haberse justificado alguna, supuesto que se reuniesen las mayorías exigidas para su impulso, atento las tareas ejecutivas subgerenciales que han cumplido hasta ahora sus titulares. No ha contribuido, pues, ni a la descarga del personalismo presidencial, ni a servir de válvula de escape a situaciones críticas para el Ejecutivo, como se demostró en diciembre de 2001, cuando el entonces jefe de gabinete, Christian Colombo, aparecía opacado por el ministro de Economía, Domingo Cavallo. Fuera de que, desde el punto de vista teórico, la eventual insistencia de un Presidente con el nombramiento de un jefe de gabinete removido por moción de censura sí podría conducir a una grave situación de bloqueo institucional.

La cuestión ha vuelto a debate y predominan no ya los sostenedores de un cuasiparlamentarismo o semipresidencialismo, sino quienes se pronuncian por la adopción íntegra del parlamentarismo³³. Sobresale en esta línea Eugenio Zaffaroni, ministro de la Corte Suprema de Justicia³⁴. A los argumentos conocidos, Zaffaroni agrega que la elección de diputados por el sistema de representación proporcional resulta incompatible con el régimen presidencialista. Al serle muy difícil obtener mayoría propia, se debilita la institución presidencial y, al tiempo, se fragmentan las fuerzas políticas. Entonces, o se elimina la representación proporcional, lo que no parece un avance en democratización, o se adopta el parlamentarismo, que sí resulta compatible con ella. Mientras en el debate tradicionalmente se ha considerado la “excepción norteamericana”, esto es, un presidencialismo exitoso pero de difícil exportación, ya en Zaffaroni aparece una crítica al presidencialismo en general, incluido el de los EE UU. En un reciente artículo, el epistemólogo Mario Bunge concluye: “[...] el presidencialismo es un cáncer que tiende a la metástasis en toda la sociedad. Habiendo fracasado desde su origen, en 1776, es hora de reemplazarlo por el parlamentarismo, el que invita a intensificar la participación, que es el carozo de la democracia auténtica”³⁵.

Crítica a la crítica

La obra de Linz, que tan duradera repercusión tuvo entre nosotros, fue también objeto de críticas. Dieter Nohlen, por ejemplo, señaló las inconsistencias del comparatismo del profesor de Yale. Se contraponen un modelo abstracto del parlamentarismo con ejemplificaciones prácticas del presidencialismo, por lo demás

³³ Tiene el parlamentarismo algunos curiosos defensores. “De las veintidós democracias estables existentes en el mundo, tomando como parámetro aquellas que han durado cincuenta años o más ininterrumpidamente, veinte son parlamentarias, y este dato algo nos tiene que decir. A primera vista parecería que el parlamentarismo presenta una mejor opción que el presidencialismo”, KIRCHNER, Néstor, *Después del derrumbe. Teoría y práctica de la política de la Argentina que viene*, Buenos Aires, 2003. Kirchner proponía allí “incorporar a la agenda” el debate en torno a un cambio de sistema para superar “la rigidez del presidencialismo” que “no permite el cambio ante situaciones de crisis”.

³⁴ “Elogio del Parlamentarismo”, *Le Monde Diplomatique*, n° 98, agosto 2007, en <http://www.iuspenalismo.com.ar>.

³⁵ En 1776 no había presidente en los EE UU, sino un Congreso Continental formado por representantes de las trece colonias. La presidencia se establece en Filadelfia en 1787.

descontextualizadas de la historia y de la cultura particulares. “La descontextualización es el fundamento metodológico de (sus) afirmaciones pero, al mismo tiempo, también de sus equivocaciones”. Giovanni Sartori afirma, en el mismo sentido, que Linz “maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales”³⁶. El análisis de Linz, según Nohlen, resulta monocausal y unidireccional, basado férrea y únicamente en el factor institucional. Aquí el institucionalismo, que en un primer momento permitió establecer una relación fructífera entre politólogos y constitucionalistas, acabó por incurrir en el mismo error del juridicismo: la pretensión de ajustar la “verdad efectiva” de la vida política solo a las instituciones (en versión idealizada) y no las instituciones (en versión posible y en conjugación con los factores históricos, culturales y sociales) a la “verdad efectiva” de la vida política, para su mejora. Jorge Lanzaro lo resume así: “[...] caen en una suerte de ‘fetichismo’ institucional, adjudicando a estas armazones, para bien y para mal –en diseños que se presumen intrínsecamente virtuosos o intrínsecamente perversos–, una magnitud de efectos autónomos, que por sí solas no tienen ni pueden tener”³⁷. Pone de manifiesto este autor, relevando la inconsistencia comparatista de Linz y su tipografía subsidiaria, que el fracaso del presidencialismo resulta de la consideración de una serie histórica notablemente acotada. Si “se echa una mirada a todo el siglo XX, se ve que los quiebres institucionales alcanzan a veintinueve en los regímenes parlamentarios, a doce en los regímenes presidenciales y a seis en los regímenes mixtos”. Señala también este autor que la política de compromisos, negociaciones, cooperación entre partidos y fracciones de partidos, los actos de coordinación política e interinstitucional han sido y son prácticas de los regímenes presidenciales en los EE UU y en países de América Latina, sin que puedan considerarse simples excepciones o desviaciones del molde adversarial entre poderes establecido por la crítica. Los ejemplos de Chile y de Uruguay antes del triunfo del Frente Amplio muestran un “presidencialismo de coalición” en funcionamiento. El ejemplo brasileño, a partir del juicio político a Collor de Mello a fines de 1992 (remoción sin antecedentes en la historia del país), muestra, a la vez, un presidencialismo exitoso y la posibilidad de la revocatoria por vías institucionales del mandato presidencial antes de su finalización³⁸. Agregaremos que, además de Collor, y en el camino abierto por Brasil, fueron removidos por juicio político Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993); Abdala Bucaram, en Ecuador (1997, declarado incapaz) y Raúl Cubas, en Paraguay (1999), todo lo cual indicaría, contra las previsiones de Linz, que en el presidencialismo latinoamericano existen desenlaces de crisis que pueden resultar manejables dentro de las previsiones constitucionales. Puede agregarse que, caído Collor, tanto su sucesor, José Sarney, como Itamar Franco, Fernando Enrique Cardoso, Luiz Ignacio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff han recurrido a las prácticas de coalición.

En cuanto al “juego de suma cero” ya vimos que se daría solo en el presidencialismo –el ganador se queda con todo y a los perdedores solo les resta esperar el final

³⁶ SARTORI, G., “La crisis del Presidencialismo”, cit. vol. 1 (1997), pág. 147.

³⁷ LANZARO, Jorge, *Tipos de Presidencialismo y Modo de Gobierno en América Latina*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

³⁸ Cfr. VON METTENHEIM, Kurt E., “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil”, en *Tipos de Presidencialismo y Modos de Gobierno en América Latina*, ob. cit., págs. 163-188.

del período. No hay incentivos, por lo tanto, para ejercicios de coalición, consenso y cooperación con los partidos opositores. Fuera de que, como se señaló arriba, hay ejemplos de regímenes presidenciales hispanoamericanos de coalición, cabe anotar que en la práctica del régimen parlamentario (no en su modelo ideal) el “juego de suma cero” se da igual: por ejemplo, en los casos británico y español. Lo que influye en este caso es la configuración del sistema de partidos y el régimen electoral (mayoritario o proporcional). No es cierto, entonces, que el presidencialismo solo pueda funcionar con un sistema electoral mayoritario y la proporcionalidad siempre lo destruya, como afirma Zaffaroni; en todo caso, también la proporcionalidad, en un sistema multipartidario con sufragios muy repartidos, puede debilitar a un régimen parlamentario, como ocurrió en Italia hasta el *mani pulite*. Linz, siguiendo en esto a Lijphart y su “democracia consociativa”, ha insistido en que el presidencialismo, en este “juego de suma cero”, solo puede sostenerse eludiéndolo mediante mecanismos extraconstitucionales que incorporen la oposición a las decisiones trascendentes, pero apartándose así de las reglas del régimen. Destacó, por ejemplo, el “Pacto del Punto Fijo” en el caso venezolano³⁹. Dicho pacto, establecido en 1958, a la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez, entre “adecos” (integrantes del partido AD, Acción Democrática) y “copeyanos” (integrantes del partido Social Cristiano COPEI) y la Unión Republicana Democrática, establecía acuerdos de compartición del poder, gobiernos de coalición y turnos alternativos de ejercicio. Esta alternancia fue volcada en la Constitución de 1961, cuyo Artículo 3º establecía una forma de gobierno “democrática, representativa, responsable y *alternativa*”. En los hechos, la representación política fue monopolizada por los partidos firmantes del pacto –reducidos luego a AD y el COPEI– y en esta partidocracia alternativa, que pasó a llamarse “puntofijismo”, alimentada periódicamente por un *boom* de la renta petrolera, se desarrolló una corrupción formidable, mientras una clase política autorreferencial e incestuosa se fosilizaba. El proceso culminó con el juicio político a Carlos Andrés Pérez, la ruptura del pacto y el surgimiento del teniente coronel paracaidista, Hugo Chávez Frías, con su rampante populismo bolivariano. Los pactos de alternancia, aunque constitucionalizados, no son garantía de salud política⁴⁰.

La personalización del poder –para referirnos a otra crítica– no admite acepción de régimen político y se da tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo. Ella no es producto de una patología (salvo los casos en que se procura un culto o seudo culto a la personalidad del líder), sino de la fisiología de la política como arte de ejecución. De todos los conceptos básicos de lo político (espacio público, poder, Estado, etc.), solo “gobierno” y “pueblo” son corporizables, presencias reales. La idea de un mando impersonal resulta de la confusión entre gobierno y Estado, ya señalada más arriba. El Estado es una maquinaria impersonal y, en su versión más depurada, el Estado de Derecho se acerca en teoría a la gestión administrativa de las cosas antes que al gobierno de las personas, aunque en la práctica deba también

³⁹ Declaraciones de Juan Linz a *Página 12*, del 24 de mayo de 1988.

⁴⁰ Los pactos de la Moncloa, de repetida referencia en nuestro país cuando se habla de acuerdos entre gobierno y oposición, fueron acuerdos económico sociales y sobre aspectos legislativos de garantías y organización de los partidos políticos. Pero el pacto político fue la Constitución de 1978.

rendir tributo al elemento personal. “Gobierno” viene del latín *gubernare*, timonear un navío, y para ello se requiere un timonel. Podría objetarse que existe el “piloto automático”⁴¹ y, por lo tanto, sería posible una máquina de gobernar, la máquina del Estado. Pero gobernar es acto personal porque implica responsabilidad y esta siempre es personal⁴². El carácter personal hace al gobierno inteligible para los gobernados⁴³. Los regímenes parlamentarios exigen la personalización: Adenauer, de Gasperi, Churchill, Felipe González, Margaret Thatcher, Tony Blair, Silvio Berlusconi. En cualquier régimen político el líder aspira a una legitimación carismática y el don que no posea por natura se lo intentará otorgar el *marketing* de la política espectáculo.

Para el examen en último lugar se ha dejado la crítica al presidencialismo por su “legitimidad dual”. El Presidente es elegido por el pueblo y el congreso (parlamento) es también elegido por el pueblo. Ambas legitimidades van a entrar en conflicto. Entonces, el gobierno debe emanar y depender de una sola legitimidad, la del parlamento representativo: democracia y representación, democracia y parlamento representativo del pueblo se dan como términos equivalentes, disolviendo la dualidad y el conflicto que ella lleva consigo.

En puridad, de ese modo reductivo a pura representación en parlamento, el pueblo se encuentra cada vez menos presente, lo que señalé más arriba como que a la democracia se le ha perdido el pueblo y no sabe dónde está. Las instituciones representativas y especialmente el parlamento (que en la versión parlamentaria se convierte en única fuente de legitimidad política) se presentan a los ojos del ciudadano como el decorado de una acción que se desarrolla en otro escenario, para aquél invisible en buena parte, y donde lo que alcanza a ver solo nutre en él un sentimiento de impotencia. Las afirmaciones de Carl Schmitt⁴⁴ en la primera mitad del siglo pasado, fundadas en la práctica de la república de Weimar, acerca de la desaparición en la realidad de las premisas ideales del parlamentarismo siguen siendo actuales. En primer lugar, desaparición casi completa de la discusión, habiendo dejado en buena parte los parlamentos de ser lugares de mutuo y racional convencimiento donde sea posible que unos representantes convengan a otros y que la decisión plenaria manifieste el resultado de un debate y no del mandato coactivo del grupo. Las conversaciones intergrupales entre fracciones o “espacios” políticos, dentro o fuera del parlamento, no son discusiones sino cálculos negociados de los diferentes grupos de presión e intereses. Y los intercambios entre dirigentes, en los cruces mediáticos del *reality show* político, no pasan del nivel de lo que Heidegger llamaba “habladurías” y don Vicente Leonides Saadi, la “cháchara”⁴⁵. En segundo lugar, desaparición de la publicidad. No suele ser la asamblea parlamentaria en

⁴¹ En griego, además, el que conoce el arte de pilotear una nave se denomina κυβερνητικός, cibernético.

⁴² D'ORS, Álvaro, *Ensayos de Teoría Política*, EUNSA, Pamplona, 1979, págs. 114115.

⁴³ Bagehot decía: “[...] lo que hace de la monarquía un gobierno fuerte es que es un gobierno inteligible”, ob. cit. n. 9, cap. III.

⁴⁴ SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 306307; ver, además, del mismo autor, su obra de 1923, *Sobre el Parlamentarism*, Madrid, Tecnos, 1990.

⁴⁵ “Las habladurías son la posibilidad de comprenderlo todo sin previa apropiación de la cosa”, HEIDEGGER, M., *El Ser y el Tiempo*, FCE, México, 5ª. ed., 1974, pág. 188.

celebración pública el lugar donde, sobre la base de la discusión, se elabora y surge la decisión. Las deliberaciones son reservadas y por lo general mantenidas fuera del propio edificio legislativo, entre dirigentes partidarios, grupos de presión, etc., desplazándose el poder de decisión virtual a los poderes informales e indirectos, esto es, irresponsables. Ello conduce, en tercer lugar, a la desaparición del carácter representativo del parlamento y del diputado. El parlamento actúa como una oficina técnica del aparato del Estado, dice Schmitt o, como se acostumbra señalar entre nosotros, al modo de una “escribanía” o dispositivo registral de las decisiones tomadas en otra parte. Con tal panorama, reducir la presencia del pueblo, y la consiguiente legitimidad, a la filtrada por unos representantes autorreferenciales y narcisistas, resulta lo menos democrático que pueda pedirse en nombre de la democracia. Con la contrapartida, verdadero “*contrapasso*” dantesco, del surgimiento, en nuestra ecúmene, de populismos rampantes que propician sustituir a clases políticas irrepresentativas, corruptas y fosilizadas por líderes hipercráticos, que sí saben interpretar al pueblo⁴⁶.

Aquí debemos recordar que no existe forma política sin pueblo, entendido como el conjunto de todos los ciudadanos que son afectados por las decisiones políticas y, por lo tanto, deben participar de algún modo en la deliberación y establecimiento de ellas, de conformidad con el aforismo romano *quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debetur*; esto es, lo que a todos concierne debe ser tratado y aprobado por todos. Como recuerda Schmitt, hay dos principios distintos de estructuración de las formas políticas: identidad y representación. En la identidad, el pueblo está siempre presente como unidad de acción de la unidad política. El punto extremo de la identidad es la democracia pura, donde el pueblo está “presente” y es idéntico a sí mismo. En la representación, se considera que la unidad política del pueblo como tal nunca puede estar presente y por ello tiene que estar re-presentada personalmente por un conjunto de individuos. Solo la representación puede “mostrar”, hacer patente, la unidad política. Lo representativo es lo no-democrático en la democracia. Y concluye Schmitt: “[...] en la realidad de la vida política, no hay un Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos estructurales de la representación”⁴⁷. Identidad y representación no se excluyen entre sí. Predomina uno u otro, pero ambos se encuentran en la existencia política de un pueblo.

En cuanto a la identidad, dice nuestro autor: “[...] ni en ningún lugar ni en ningún momento ha existido una identidad absoluta y completa del pueblo presente consigo mismo como unidad política. Todo intento de realizar una democracia pura o directa tiene que observar esos límites de la identidad democrática; de otro modo, democracia directa valdría tanto como disolución de la unidad política”.

En cuanto a la representación, en la teoría de raíz liberal, cada representante representa al pueblo en globo y puede deliberar y votar libremente, sin trabas imperativas. El poder que se delega al representante es el de querer por el pueblo

⁴⁶ Véase al respecto BANDIERI, Luis María, “*Mais où est donc passé le Peuple?*”, “Krisis –revue d'idées et débats”, Paris, n° 29, février 2008.

⁴⁷ SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, ob. cit., págs. 205218.

abstracto. No es el cuerpo u órgano –Parlamento, Congreso– el que representa al pueblo, sino todos y cada uno de los representantes. Tal lo que Hans Kelsen llamó la “ficción de la representación”, es decir, “la idea de que el parlamento no es más que el lugarteniente del pueblo, y que el pueblo puede exteriorizar su voluntad solamente dentro de y por el parlamento”. “La ficción de la representación –prosigue el jurista de Praga– ha sido instituida para legalizar el parlamento bajo el aspecto de la soberanía del pueblo”⁴⁸. El dogma de la soberanía del pueblo opera aquí, según el mismo Kelsen, como una “máscara totémica”⁴⁹.

El régimen parlamentarista puede asegurar el Estado de Derecho y la defensa de los derechos fundamentales, pero aleja la democracia, esto es, la identidad entre gobernantes y gobernados y el dogma de la soberanía del pueblo. Se le aplica la frase del politólogo Carlos A. Strasser: “[...] la democracia en un sentido estricto de la palabra es cada vez menos posible”⁵⁰. Agregamos: tanto menos cuanto más se la rijan por el parlamentarismo.

El régimen presidencialista, por cierto, no está en condiciones de corregir por sí solo esta crisis sistémica de la democracia actual, resultante de la desarticulación entre la tradición de raíz liberal y la tradición de raíz democrática propiamente dicha. Pero sí está en condiciones de adicionar un plus de democracia, precisamente por la “legitimidad dual” tan criticada por Linz. El Presidente es elegido también por el pueblo, por el cuerpo electoral (haya “colegio” interpósito o no) y por separado de los legisladores. Representa la soberanía política del pueblo, mientras los legisladores la soberanía jurídica. El Ejecutivo, el “poder activo”, como lo definía Bertrand de Jouvenel, residuo de monarca electivo, simboliza en la persona del Presidente la unidad del pueblo, con el encargo de gobernar, mientras que el Congreso (cada vez más disuelta la fantasía de que el conjunto de sus miembros representa al pueblo todo⁵¹), surgido también por elección popular, representa los intereses y deseos particulares y locales, limita las apetencias pecuniarias del poder activo –la iniciativa de los diputados para las leyes impositivas y la discusión del presupuesto funcionan (cuando funcionan) más como una facultad simétrica de veto que como una prerrogativa– y lo controla como cuerpo en cuanto a sus responsabilidades, reservándose el recurso del juicio político. ¿Esta dualidad trae conflictos? Desde luego, pero la conflictualidad está en la base de lo político, es uno de sus presupuestos, y no el compromiso o el consenso, que operan luego y a partir de los conflictos. Debe procurarse un equilibrio, siempre imperfecto y precario, donde ni el poder activo ni el Congreso estén respectivamente supraordinados o subordinados en el ejercicio de sus funciones. Por la doble legitimidad, el pueblo concreto (no la abstracción dogmática) tendrá la última decisión en esos conflictos, mediante los instrumentos de democracia directa, mínimos entre nosotros: referéndum revocatorio de mandatos, referéndum abrogatorio, iniciativa popular de leyes, etc. De ese modo, el pueblo mantendría una

⁴⁸ KELSEN, H., *Esencia y Valor de la Democracia*, Madrid, Guadarrama, 1977, págs. 5253.

⁴⁹ KELSEN, H., *Teoría General del Estado*, México. FCE, 1995.

⁵⁰ *La Nación*, 17-1-2004.

⁵¹ “Tengo un gran respeto por las asambleas deliberantes, pero afirmar que la reunión de diputados electos es equivalente a la asamblea del propio pueblo, me parece una fantasía”, JOUVENEL, Bertrand de, *El Principado*, Madrid, del Centro, 1974, pág. 29.

representación *en* el Estado y una representación *ante* el Estado, en lugar de solo una representación *por* el Estado.

Sobre la presidencia

Según el diccionario es la dignidad, empleo o cargo de presidente; la acción de presidir, sitio que ocupa el presidente o su oficina o morada; tiempo que dura el cargo. Futuras ediciones agregarán la originalidad argentina del sustantivo “presidenta”, cuando se trata del participio presente de un verbo sustantivado, que no admite ese femenino, hasta que el uso y el abuso lo impongan.

Aquí hablamos del presidente de una república que reúne las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno; esto es, del presidente de una república “presidencialista”, que ejerce el Poder Ejecutivo, el poder activo. No de los homónimos de régimen parlamentario: presidente del Gobierno, presidente del Consejo de Ministros, presidente de la República (en el caso italiano, p. ej., jefe de Estado).

Los tratadistas nos remiten al origen, es decir, a la presidencia norteamericana trazada por los *framers* en Filadelfia, en el año 1787. Dalmacio Negro Pavón se remonta más atrás. “La idea presidencialista es muy antigua. Es la concepción propia de Occidente de la forma de gobierno. El papado es un presidencialismo vitalicio y lo mismo cabe decir de las monarquías medievales. Lo que distorsionó la tradición presidencialista fue la aparición de la monarquía absoluta [...] implantando la creencia de que la monarquía tiene que ser hereditaria”⁵². Y pone como ejemplo sintético del presidencialismo medieval la descripción de la forma mixta de gobierno electiva realizada por Tomás de Aquino: “[...] la mejor forma de gobierno de cualquier ciudad o reino es aquella en la que se le confía el mando a uno que preside a todos por su virtud y bajo el mismo participan otros también según virtud y, sin embargo, tal principado pertenece a todos, en cuanto todos pueden ser elegidos, y todos eligen”. Y agrega: “[...] tal es, en verdad, la buena forma de gobierno (*politia*) bien combinada (*bene commixta*): de monarquía, en cuanto preside uno; de aristocracia, en cuanto muchos participan según virtud; y de democracia, que es la potestad del pueblo (*potestate populi*), en cuanto que los gobernantes pueden ser elegidos de entre el pueblo y al pueblo le corresponde la elección del gobernante”⁵³.

Un antecedente muy importante de un “presidencialismo” asociado a una república se encuentra –siglos XI a XIII– en las *commune* o *signorie*, ciudades libres situadas en la zona umbrotoscana de Italia, donde se buscaba el *vivere civile* mediante magistrados elegidos por los ciudadanos, por todo el pueblo reunido en *concilium*, por períodos determinados, para actuar en el bien común de la ciudad. Estos magistrados temporales y electivos fueron llamados cónsul, prior, rector, *potestas*, *podestà* o *praeses* (o *preses*), es decir, presidente. Los teóricos del repu-

⁵² NEGRO PAVÓN, D., “El Juego de Poderes en el Presidencialismo”, en *División de Poderes*, España, Universidad de Córdoba, 1977, págs. 78/79.

⁵³ *Summa Theologica*, I^a-II^a, q. 105, a.1.

blicanismo cívico –como Brunetto Latini, por ejemplo– se fundamentarán en los textos romanos, especialmente en Cicerón, siendo la tradición aristotélico-tomista posterior y, en ciertos aspectos, diferente. Su influencia será patente en Maquiavelo, considerado como defensor del régimen de estas ciudades-repúblicas y no como pensador del Estado absoluto. El republicanismo cívico de Maquiavelo, directamente y también a través de Montesquieu, influyó asimismo a los *founding fathers* norteamericanos⁵⁴.

El presidencialismo es una monarquía electiva limitada en el tiempo. Es poder ejecutivo, poder activo, mandatario del pueblo para el ejercicio de la soberanía política⁵⁵. Debe ejecutar el derecho y decidir los asuntos políticos. No legisla, o no debe legislar, aunque la modernidad, y el desarrollo de la forma política estatal bajo la monarquía absoluta, establecieron que se gobierna legislando. Tiene, respecto de la ley sancionada, un “poder negativo” como el del tribuno romano: el veto.

En el Congreso de Filadelfia se discutió si debía ser un Ejecutivo monocéfalo o tricéfalo, la duración del mandato y la posibilidad de reelección. Los *framers* se inspiraron en la “monarquía dualista” británica, es decir, aquella en que el Ejecutivo pertenecía al monarca y el Legislativo al Parlamento, cada uno soberano en su esfera. Gran Bretaña no vivió una historia fácil, cuando tuvo lugar con los Estuardo, de Jacobo I (1603) a Jacobo II, con el interregno, de 1649 a 1660, del Protectorado de Oliverio Cromwell, momento de la única república y de la única constitución escrita (el *Instrument of Government* de 1653) que la historia inglesa recuerde. Sufrió el régimen de la monarquía dualista dos revoluciones y guerras civiles: la primera le costó la cabeza a Carlos I y la última –la *Glorious Revolution*– fue el fin del régimen y la caída de los Estuardo. La audacia de los *framers* fue trazar una monarquía dualista electiva, donde el Ejecutivo pertenece solo al presidente, que en su primer diseño no tenía –teóricamente– límite a la reelección, hasta la enmienda 22^a, a casi la mitad del siglo XX. Hamilton, en *El Federalista*, LXIX, se encargará de exagerar las diferencias entre ese Presidente de los Estados Unidos y el monarca británico, vitalicio y hereditario, y en LXX encomia el Ejecutivo enérgico y unipersonal, frente al Ejecutivo débil, sinónimo de mal gobierno. En la evocación romana que roda en todos los artículos, para la energía recuerda, al límite, la dictadura comisarial, y para remachar la necesidad del Ejecutivo unipersonal, al doble consulado republicano. Remata hábilmente estableciendo que en un Ejecutivo “uno” es más fácil de refrenar y su multiplicación es peligrosa a la libertad y, si no bastase, insinúa que un solo titular del poder activo resulta más barato que un cuerpo colegiado. Entre los críticos al texto de Filadelfia, el que firmaba *An Old Whig* resaltaba que los poderes otorgados al presidente lo convertían en un monarca semejante al de la Gran Bretaña, pero con un agravante: el ser electivo, ya que de ese modo incen-

⁵⁴ Esta es, básicamente, la tesis de Quentio Skinner. Ver *Maquiavelo*, Alianza, Madrid, 1991 y, especialmente, *El artista y la filosofía política –el Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti*, Trotta, Madrid, 2009.

⁵⁵ Acota Álvaro d’Ors (ob. cit., p. 238), “[...] nada más contradictorio que un mandante mandado por su mandatario. Pero esta confusión es una de las claves de la democracia, que mantiene el poder del mandatario con el recurso de que así se lo mandó el pueblo al que gobierna. ‘¿Por qué me mandas tú, gobernante?’ –pregunta el democráticamente gobernado– y el gobernante le responde: ‘Te mando así porque me lo has mandado tú’”.

tivaría al gobernante péfido a abusar de su poder para maximizar sus beneficios personales en el corto plazo y haría frecuentes las encarnizadas luchas por la sucesión en el cargo⁵⁶.

Tradición nacional y demonios familiares

El Ejecutivo unipersonal aparece al poco andar de nuestros gobiernos autónomos, con la denominación de Director (recogido en la Constitución de 1819) o Presidente (establecido en la Constitución de 1826). De 1831 a 1852 hubo una autoridad ejecutiva confederal, con el nombre de “Encargado de las Relaciones Exteriores”, discernida al gobernador y capitán general de la provincia de Buenos Aires de conformidad con el artículo 8° de la Ley Fundamental dictada el 22 de diciembre de 1825, con competencia en los “negocios extranjeros” y cuestiones estrictamente federales. El 31 de mayo de 1852, en el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, en su artículo 18, al Encargado de las Relaciones Exteriores se le otorga el título de “Director Provisorio de la Confederación Argentina”. A partir de 1853 será el de “Presidente” para el titular unipersonal del Ejecutivo.

Bidart Campos ha llamado al Ejecutivo nuestro “poder originario”. ¿Por qué? “Porque –responde– al operarse progresivamente el reparto divisorio, las funciones legislativa y judicial se desprendieron del núcleo primario para atribuirse a órganos propios, en tanto la función del Poder Ejecutivo fue retenida por el órgano que anteriormente las concentraba a todas [...] O sea que el núcleo del poder estatal es conservado por el Ejecutivo”⁵⁷.

Si bien podríamos remontarnos más atrás, este “poder originario” radicado en la sede ejecutiva, en el “poder activo”, tiene la manifestación primera más importante en el reformismo dieciochesco, de sesgo paternalista, introducido por la dinastía borbónica. En el siglo XVIII, la Ilustración española ha descubierto al “pueblo” como público abstracto de la vida intelectual y política⁵⁸. Le profesa un sentimiento contradictorio de asco y afecto, que la pintura de Goya refleja. Por otra parte, la doctrina del contrato social de Rousseau sirve, paradójicamente, para remachar la autoridad absoluta del monarca, que debe hacerlo todo por el pueblo idealizado, naturalmente sin esa molestia que es el pueblo real. El pensamiento enciclopedista español –Campomanes, por ejemplo– es a la vez profundamente “progresista” (en términos actuales) y profundamente despótico en cuanto a los alcances de la autoridad regia. Un rey paternalista y reformista, rodeado de una minoría ilustrada y partidaria del poder omnímodo, es la fórmula del despotismo ilustrado, “donde uno solo –dice entre sus expositores, Pedro Cevallos–, con la regla o ley de la razón y para el bien común, lo ordena todo por su juicio soberano”. “Ilustrado” adjetivando a despotismo

⁵⁶ BENEGAS LYNCH, A. y JACKISCH, C., *Limites al Poder -Papeles Antifederalistas*, Buenos Aires, Lumiere, 2004

⁵⁷ BIDART CAMPOS, G., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t° II, cap. XXXII, Buenos Aires, Ediar, 1993.

⁵⁸ Para lo que sigue, ver SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El Pensamiento Político del Despotismo Ilustrado*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1953, pág. 87 y sigs.

no apunta tanto al beneficio del rey como a la salvaguarda de sus ministros de las Luces: despotismo *de* los ilustrados.

Nuestra ecúmene hispanoamericana, y la Argentina en ella, fue ordenada y hasta, en nuestro caso, visto desde Buenos Aires, favorecida por este reformismo omnímodo dieciochesco. La figura del virrey, de peluca empolvada y espada labrada, fue central. Y aunque reunía en sí las cuatro ramas del gobierno –gobierno, guerra, justicia y hacienda–, como el soberano en Madrid, también es cierto que a través de la Real Audiencia y de la esfera de competencia de los Cabildos se establecía un juego de contrapesos al poder virreinal que más parecía inspirado en la matriz iuspublicística romano-latina que en la germano-anglosajona recogida por Montesquieu⁵⁹. Sin contar con el juicio de residencia, que bien le costó al virrey Loreto, por ejemplo. De todos modos, en el imaginario político de nuestras tierras dejó el virreinato la impronta de las relativas ventajas de un Ejecutivo omnímodo y centralizado. Y si esto impresionó decisivamente a nuestra clase ilustrada, que va a sostener, en consecuencia, la “unidad de régimen” para organizar el país, también difundió en el “pueblo bajo”, en indios y negros, un sentimiento de reverencia al lejano monarca como padre, que produjo la impopularidad de la causa de la Independencia y permitió que la mayor parte de la tropa con que la combatieran los españoles estuviese formada por hijos del país e indios en su mayor parte⁶⁰. Frente a esta situación, y a la anarquía interna, la clase política criolla entendió un deber extender las facultades del Ejecutivo. El Ejecutivo fuerte ocupaba el lugar del paternalismo regio. “En los años 1808 a 1824 los criollos iniciaron el camino hacia el derrocamiento de la figura del Rey padre. Este fue el acontecimiento central más traumático en toda la historia de la América Española. Fue la escenificación de los deseos de Edipo de asesinar a su padre, creando así un complejo de culpa colectivo del que la América Española nunca se ha podido liberar. Una gran parte de la rebeldía en la historia de la América Española representa la búsqueda de un sustituto paterno a los reyes de España”⁶¹. Con las matizaciones necesarias a este juicio, podríamos agregar que una de las diferencias de nuestro proceso independentista con el norteamericano estriba en la mayor facilidad con la que los *founding fathers* supieron retorcerle el cuello a la figura paterna del monarca británico.

Lo cierto es que ese Poder Ejecutivo, poder originario, poder activo supremo, con facultades a discreción, ha estado presente desde nuestros comienzos –en lo que a tiempos patrios corresponde, desde que, arrogándose facultades judiciales, la Primera Junta ordena arcabucear a Liniers y sus seguidores– bajo las fórmulas de lleno de las facultades, suma del poder público, facultades extraordinarias, intervenciones federales por decreto, Estado de sitio por decreto, estado de prevención y alarma,

⁵⁹ Ver BANDIERI, Luis María, “La matriz iuspublicística germano-anglosajona y la matriz iuspublicística romano-latina en el Derecho Constitucional”, UCA, 2007.

⁶⁰ Bolívar, tan llevado y traído por los “bolivarianos” de hoy, decía en 1820: “España nos ha hecho la guerra con hombres criollos, con dinero criollo, con provisiones criollas, con frailes y clérigos criollos, con caballos criollos y con casi todo lo criollo”. Cit. en VALLENILLALANZ, Laureano, *Cesarismo Democrático*, Caracas, Universidad Santa María, 1983, pág. 16.

⁶¹ Marvin Goldwert en TIMOTHY, E. Anna, *España y la Independencia de América*, México, FCE, 1986, pág. 32.

estado de guerra interno, conmoción interna del Estado, delegaciones legislativas, decretos leyes, decretos de necesidad y urgencia, veto parcial. Todo ello como “instrumento regular de gobierno [...] auxiliar imprescindible del gobernador”, según rezaba la concesión de la suma del poder público efectuada en Tucumán en 1845⁶². Por eso, según señala Juan P. Ramos, “la tiranía de un gobernante no fue entre nuestro pueblo un exceso de poder, sino simplemente la ejercitación del poder llevada a sus últimos extremos, lo que es fundamentalmente diferente”⁶³. Ese patético empuje del Ejecutivo hiperocrático para llegar al extremo de sus posibilidades, nos encuentra hoy con presidentes que poseen más resortes de poder que el que tuvo un virrey o el que acumuló en su tiempo don Juan Manuel de Rosas. El “lleno del poder”, las “facultades extraordinarias” derivan ahora del estado de emergencia económica endémico a que estamos sometidos.

A ello se agrega la “marea de fervor” que provoca o concita el titular de ese máximo poder, al que se considera de inmediato un hombre providencial, “una personalidad política excepcional que conduce el país con firmeza y clarividencia, hacia la superación del momento crucial que vive el mundo”⁶⁴. Lo normal será entonces organizar un “Operativo Clamor” para que no se nos pierda. Y a la personalidad excepcional hay que ofrecerle, entonces, la posibilidad de un mando vitalicio: “[...] esta forma extraordinaria de gobierno es por la propia naturaleza de carácter personal y temporal, se comprende que si la suerte de esta empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido por el voto libre de sus conciudadanos, debe quitarse de la Constitución ese impedimento”.

Por otra parte, no se trata de una originalidad argentina. En el resto de la ecúmene hispanoamericana sucede otro tanto. La presidencia vitalicia, que introduce Bolívar en la Constitución de 1826 para Bolivia, tomada de Haití, nos hace ver cuál era el régimen de gobierno con el que los libertadores creían necesario domeñar la anarquía de estos pueblos. Laureano Vallenilla Lanz (1870-1936), escritor venezolano de solidísima prosa, inspirado en el caso de su compatriota, José Vicente Gómez, sostuvo en *Cesarismo Democrático*⁶⁵ el imperativo sociológico para nuestros pueblos, desprendidos del tronco borbónico, del gobernante paternalista –un “gendarme necesario”, lo llamó.

Restaurado el gobierno democrático en 1983, una de las preocupaciones principales de los presidentes fue obtener la reforma constitucional a los fines de posibilitar la reelección, conseguida en la reforma de 1994. Incluso se pretendió, en algún momento, una re-reelección.

⁶² TAU ANZOATEGUI, Víctor, “Las facultades extraordinarias y la suma del poder público en el derecho provincial argentino (1820-1853)”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 12, FDyCS UBA, 1961, págs. 661-105.

⁶³ RAMOS, J. P., *El Derecho Público de las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, FDyCS, 1914, t° I, pág. 65.

⁶⁴ SAMPAY, Arturo Enrique, *La Reforma Constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949, pág. 72.

⁶⁵ Cit. n. 67. Vallenilla Lanz estaba influido por el positivismo comtiano, Taine y Le Bon.

En el resto de la ecúmene

Mientras tanto, en el resto de la ecúmene hispanoamericana, con procesos “transicionales” que guardan entre ellos cierto paralelismo, desde 1990 a 2004 se produjeron veinticuatro crisis presidenciales. En ese lapso, fueron removidos por el procedimiento de juicio político Fernando Collor de Mello, en Brasil (1992); Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993); Abdala Bucaram, en Ecuador (1997, declarado incapaz) y Raúl Cubas, en Paraguay (1999). El juicio político a un presidente, procedimiento excepcional que merecía atención más bien teórica en los manuales, ahora se concreta en la práctica, como si el Congreso pretendiera recuperar su casi siempre olvidada o relegada prerrogativa de control del Ejecutivo. Pérez-Liñán afirma: “[...] el juicio político se ha convertido en un instrumento poderoso para desplazar presidentes ‘indeseables’ sin destruir el orden constitucional”⁶⁶. En estas crisis, como en otras que señalaremos, han tenido un papel preponderante las manifestaciones callejeras y los enfrentamientos con la policía, a veces con muertos y heridos, con amplia cobertura mediática, cuya repercusión interna y externa se vuelve muy difícil de manejar por los ejecutivos. En otros dos casos, el de Ernesto Samper, en Colombia (1996) y Luis González Macchi, en Paraguay (2003), los Presidentes fueron absueltos en el juicio político, pero al costo de quedar altamente debilitados. En nuestro país, movilizaciones con vandalismo, muertos, heridos, intento de asalto a la Casa Rosada y quema de dependencias del Congreso, en un Estado de sitio agónico e ineficaz, llevaron en diciembre de 2001 a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. El “corralito” bancario impuesto el 30 de noviembre de aquel año había despertado un unánime rechazo al gobierno. Pero ya antes, en las elecciones del 14 de octubre, de renovación de mandatos legislativos, se habían registrado dos circunstancias a manera de encendido de luces de alarma: la primera, prácticamente no hubo candidatos “oficialistas” y los que se presentaron –por ejemplo, Rodolfo Terragno, ex jefe de gabinete– se definieron como opositores; la segunda, que los votos positivos fueron apenas un poco más del 50% del padrón electoral, y la otra mitad se compuso de abstenciones, votos en blanco y anulados. Junto con manifestantes espontáneos, aquel 19 de diciembre de 2001 aparecieron grupos organizados provenientes del aparato político del gran Buenos Aires. Poco tiempo después, el presidente Adolfo Rodríguez Saa, elegido por la Asamblea Legislativa en aplicación de la ley de acefalía, renunció por presión de los demás gobernadores de su partido y se eligió por la misma vía a Eduardo Duhalde. El 26 de junio de 2002 fueron muertos dos militantes, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, en el curso de una operación policial destinada a librar el paso por el Puente Pueyrredón. Salieron a la luz fotos que mostraban que habían sido ejecutados por policías, y el entonces presidente, Eduardo Duhalde, de inmediato, en una renuncia a término, decidió llamar a elecciones antes de concluir su mandato, que vencía en diciembre de 2003. Estos hechos muestran una cierta estructura semejante a las que llevaron al juicio político o renuncia anticipada de otros presidentes de la ecúmene: huída de Alberto Fujimori del Perú, en noviembre

⁶⁶ LIÑÁN PÉREZ, *Juicio Político al Presidente y Nueva Inestabilidad en América Latina*, México, FCE, 2009, p. 20.

de 2000; juicio político fallido a Lucio Gutiérrez, en Ecuador, en noviembre de 2004 y destitución por el Congreso (no se contemplaba en la Constitución el juicio político, pero sí causales de destitución), en abril de 2005; caída de Jean Bertrand Aristide, en Haití, en 2004 e intervención militar de Cascos Azules, renuncias por movilizaciones y bloqueos de Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) y Carlos Mesa (2005), en Bolivia. El reciente conflicto hondureño presenta características semejantes. Hubo un choque entre poderes constituidos: el presidente Zelaya, por un lado, que pretendía imponer una reforma constitucional destinada a asegurarle reelección indefinida por medio de una consulta popular no vinculante, pero a la que atribuía ese carácter, y el Congreso y la Corte Suprema, por otro, que llegan a destituir a aquel en virtud del Artículo 239 de la Constitución del país centroamericano⁶⁷, siendo a continuación expulsado por un acto de fuerza militar, luego de su aparente renuncia y designación de un sucesor por el Congreso.

A partir de una insatisfacción justificada que aparece en varios países de la ecúmene respecto del funcionamiento de los mecanismos representativos, se está planteando una suerte de rediseño de la figura presidencial, con la llegada al poder de líderes que, invocando el poder constituyente en asambleas y convenciones, tratan de mantenerse en el mando con reelecciones indefinidas, apelando al mandato del pueblo contra clases políticas corruptas y fosilizadas. Esto se cruza con la reivindicación de los pueblos indígenas, cuya invocada opresión desde los albores de la conquista se pone en paralelo con la opresión actual proveniente de regímenes políticos que se consideran obsoletos. La crisis de la idea de representación política, fenómeno mundial, toma aquí este cariz propio, a partir de una concepción romántica del pueblo según la cual aquel, como un gran individuo colectivo, con su espíritu generoso, noble, bueno y su instinto infalible, expresa el inconsciente colectivo de una nación determinada. Esta concepción romanceada del pueblo, anotaba Carl Schmitt⁶⁸, obstruye la recta decisión política y lleva a la inoperancia o al simple oportunismo. El pueblo romántico, como masa, aureolado con un espíritu particular –*Volkgeist*–, se hizo un supraindividuo histórico donde se manifiesta la identidad nacional, encarnada necesariamente en el Estado. La Nación personifica al pueblo y el Estado expresa a la primera, resumidas todas entidades en el líder. El pueblo concreto se pierde en esta expropiación sucesiva en beneficio del Estado nacional y del líder que lo encarna. En el camino, se le perdió el rastro a ese pueblo concreto, que ahora solo puede ser imaginado como “populismo”. El populismo es la ilusión romántica del pueblo plebiscitando en la plaza pública a un César, en una suerte de democracia directa; esto es, el “cesarismo democrático” de que ya hablaba Vallenilla. Así se produce el efecto perverso de que los marginados y excluidos deben ser congelados en su caída de la sociedad, para formar, ellos y sus hijos, las huestes de reserva de la clientela política.

⁶⁷ “Artículo 239.- El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública”. “Designado” es el presidente nombrado por el Congreso en reemplazo de un presidente elegido.

⁶⁸ SCHMITT, C., *Romanticismo Político*, Universidad Nacional de Quilmes, 2001, págs. 127-128.

Conclusiones

- I) Las tradiciones políticas de los países de nuestra ecúmene hispanoamericana apuntan a regímenes de gobierno presidencialistas en sentido amplio, comprensivo de instrumentos semipresidencialistas (casos de Uruguay, Perú, etc.).
- II) El régimen de gobierno parlamentarista no aumenta o expande la democracia; antes bien, la disminuye concentrando el elemento representativo, que es lo menos democrático de la democracia.
- III) Para conjurar los “demonios familiares” que conducen a la acumulación de la suma de facultades en el poder activo, y al doblegamiento ante el líder político considerado excepcional, se propone, *de constitutione ferenda*:
 - a) prohibición de la reelección presidencial, sea por períodos continuos o alternos;
 - b) prohibición tanto de la propuesta de fórmulas presidenciales integradas por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad, como que se presenten, para suceder a un presidente o vicepresidente saliente, fórmulas integradas por parientes en el mismo grado;
 - d) prohibición de que un ex presidente, cumplido su mandato, pueda ocupar otros cargos electivos, en el nivel nacional o provincial;
 - d) establecimiento de la duración del período presidencial en cinco años;
 - e) establecimiento del referéndum revocatorio, comprensivo de la magistratura presidencial, que podrá tener lugar cumplido el primer año del mandato y hasta seis meses antes de su finalización.