

EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA. UN REPLANTEO METODOLÓGICO PARA SU ABORDAJE

Ignacio COLOMBO MURÚA

SUMARIO: I. *Aclaraciones metodológicas: ¿el institucionalismo como fin en sí mismo?* II. *¿Es necesario limitarlo? O de los peligros del Poder Ejecutivo desatado.* III. *Cómo limitar los hiperpresidencialismos.* IV. *La dificultad estructural para la debilitación del hiperpresidencialismo.* V. *Concluyendo.*

Partimos de la tesis —que es casi una comprobación empírica— de que el presidencialismo en las democracias latinoamericanas está desbordado. Estamos en presencia de regímenes que han sido llamados “hiperpresidencialistas”,¹ que se caracterizan porque en ellos se concentran amplias facultades en los poderes Ejecutivos, desbalanceando así el mecanismo de pesos y contrapesos que debiera, al menos desde un marco teórico clásico-liberal, existir entre los órganos estatales.²

Este régimen de presidentes dotados de amplias competencias combina cuestiones de diseño constitucional y de distorsiones producidas en la práctica —casi siempre convalidadas, luego, vía jurisprudencial (caso “Peralta” en Argentina) y legislativa (coparticipación federal, leyes de emergencia, etcétera)—.³ Es decir, los sistemas presidencialistas latinoamericanos fueron concebidos, ya desde el inicio, con poderes concentrados en las figuras

¹ Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2005, pp. 504-538.

² Los presidentes cuentan, en estos sistemas, con facultades —por lo demás, poco controladas— de legislación (decretos) y judiciales/jurisdiccionales (tribunales administrativos, poder de indulto, conmutación de penas, designación de jueces, etcétera). Ello provoca un presidente con posibilidades de inhibir la acción de los otros poderes (facultades reactivas: veto, indulto), pero también, y esto es más importante, de cambiar el *statu quo* imperante (facultades proactivas: promulgación parcial, iniciativa legislativa).

³ Nino, refiriendo al hiperpresidencialismo argentino, afirma que “Esta configuración peculiar del régimen político argentino es el resultado tanto de disposiciones normativas como de desarrollos sociopolíticos”. *Ibidem*, p. 523.

presidenciales.⁴ A su vez, la dinámica política ha llevado a que los órganos Ejecutivos vayan, cada vez con mayor frecuencia, ampliando sus potestades en detrimento de los demás poderes estatales. Esto puede deberse a que un órgano con supremacía o hegemonía sobre los demás (de recursos, de potestades, etcétera) tenderá inevitablemente (casi naturalmente) a concentrar aún más su propio poder.⁵

En mi exposición transitaré tres planos de análisis. El primero, metodológico: que es un abordaje previo necesario para plantear de manera adecuada la problemática del presidencialismo y sus límites democráticos. Y es que entiendo que cuando se repasan las principales posiciones que se han esgrimido en torno a este tópico, se presenta mucha confusión de raíz metodológica. Es necesario, por ende, trabajar, antes que con el tema en particular, con los marcos teóricos que lo encuadran. El modo de preguntar, en muchos casos, predetermina o presupone la respuesta que se obtiene, y ello es lo que debe evitarse en un tema tan complejo como el examinado aquí.

El segundo plano será el de fondo, en donde yendo directamente al tema, concluiré que es posible —y necesario— reencauzar a los presidencialismos “desbocados”, mediante la utilización de buenos diseños institucionales. En este punto no puede soslayarse la discusión “presidencialismo versus parlamentarismo” que se ha dado profusamente en la doctrina, y que, incluso, ha impactado en algunas reformas constitucionales de la región. Tomando posición en esta discusión, yo sostendré que la forma presidencialista de gobierno es completamente compatible con la democracia

⁴ Véase, por ejemplo, el pensamiento de Alberdi y las distinciones que propulsó con el diseño más limitado del sistema norteamericano. *Bases y puntos de partida* se lee: “Esta solución se la debemos a la sensatez del pueblo chileno que ha encontrado en la energía del poder del Presidente, las garantías públicas que la monarquía ofrece al orden y a la paz, sin faltar a la naturaleza de gobierno republicano”. Y es aquí donde recordando a Bolívar afirma que “los nuevos Estados de la América antes española, necesitan reyes con el nombre de Presidentes” (cap. XII). A su vez, en el cap. XXV, Alberdi señala que en cuanto al régimen presidencialista fuerte “Este es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispanoargentina debe separarse de la Constitución federal de los Estados Unidos...”. Nino afirma, en ese mismo sentido, que “El mismo esquema de presidencialismo diseñado por Alberdi se apartó explícitamente del modelo norteamericano, al que había seguido con bastante fidelidad en otros aspectos”, *ibidem* anterior.

⁵ “...el Poder Ejecutivo, como es natural, tiende a abusar de sus extraordinarias facultades constitucionales en pos de la eficacia. El presidente, que maneja la bolsa y la espada, suele excederse no sólo durante las constantes «emergencias», sino que lo hace cuando la «necesidad», sus «urgencias» o la simple ambición política se lo indica”. Riberi, Pablo, “El presidencialismo exánime. Por más cooperación y mejores controles en nuestro sistema político”, en *La Constitución de la nación argentina*, t. II, Santa Fe, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2003, p. 300.

y, por ser un régimen adoptado por nuestra tradición histórica, preferible, en nuestra región, al parlamentario.⁶ Dicho de otro modo, la propuesta que planteo para países como Argentina es la de trabajar con los diseños institucionales para limitar los hiperpresidencialismos y reencauzarlos en presidencialismos moderados.

Por último, abordaré un tercer nivel de análisis, el pragmático, en donde marcaré que existe una grave dificultad práctica para obtener reformas constitucionales que limiten a los poderes Ejecutivos, derivada del propio diseño existente, y que se pretende modificar. Y es que la propia hegemonía que la figura presidencial tiene en el sistema lo pone en una situación privilegiada en cuanto al dominio de las reformas de los sistemas. La pregunta que se desprende de esto es, entonces: ¿cómo hacer para incentivar al P. E., que maneja casi todos los resortes institucionales, a que acepte o consienta una modificación que le quitará, precisamente, su propia preeminencia? Esta dificultad pragmática reforzará mi conclusión respecto de la conveniencia de mantenernos en esquemas presidencialistas, puesto que justamente por la dificultad apuntada, resultará más sencillo implementar pequeñas reformas —que, no obstante ello, reportarán un buen impacto en los diseños democráticos— antes que modificaciones del sistema o régimen de gobierno.

I. ACLARACIONES METODOLÓGICAS: ¿EL INSTITUCIONALISMO COMO FIN EN SÍ MISMO?

i) Los análisis más habituales sobre el tema han partido de una visión “institucionalista” extrema, abordaje que se ha intensificado desde la clásica obra de Juan Linz.⁷ Siguiendo esa línea, los trabajos más frecuentes sobre el tópico

⁶ Tomaré la sencilla, aunque clara definición de presidencialismo desarrollada por Shugart y Mainwaring, quienes sostienen que dicho régimen político se caracteriza porque “1) El jefe del Ejecutivo (presidente) es popularmente electo, y 2) los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos... Los rasgos fundamentales del presidencialismo —cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos— son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro)”. Shugart, Matthew Søberg y Mainwaring, Scott, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en *Presidencialismo y democracia en América latina* (trad. de María Inés Pousadela), Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 21 y 22.

⁷ Véase, por ejemplo, las obras clásicas, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 59-69, y “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990. Al respecto puede destacarse que cuando repasamos la discusión teórico-doctrinaria que se ha dado en torno al mejor régimen de gobierno nos encontramos

han buscado confrontar al presidencialismo con el parlamentarismo, discutiendo sobre cuál de estos diseños institucionales —tomados en abstracto— es el más adecuado para asegurar un régimen político “sólido”. Esta forma de abordar la cuestión puede traer diversos problemas conceptuales y metodológicos.

En primer lugar, advertimos que este abordaje sigue una metodología deductiva y monocausal, esto es, se parte del diseño institucional en sí mismo sin reparar en los fenómenos que se intentan regular⁸ ni en los principios que se pretenden operativizar. Ésta es la visión que se ha llamado “institucionalista” (en sentido fuerte), y que supone que, desde un efectivo diseño —en abstracto— de las instituciones de gobierno se pueden obtener, paralelamente, los resultados planificados racionalmente y concretarlos en la realidad política en cuestión.

A esta visión “monocausal” (toda la realidad político-social puede moldearse desde diseños institucionales bien contruidos), que tiene un punto de inflexión en los célebres estudios de Linz, se le opone la visión pluricausal, que sostiene que la efectiva estructuración política depende de variadas y complejas causas que operan interconectadas. Dicho de otro modo, esta segunda posición adscribe a la premisa de que, además del diseño institucional para la validación de un régimen político, operan otras variables; por ejemplo, los valores predeterminados, la configuración social, y factores culturales, económicos e históricos. Precisamente esta es la crítica que han vertido, primero Nohlen, y luego Sartori,⁹ a la metodología inaugurada por Linz.¹⁰

con la profusa discusión que ha enfrentado parlamentarismo con presidencialismo, que surge y se intensifica desde la década de los ochenta, y que se asienta, casi pura y exclusivamente, en cuestiones de diseño institucional, buscando la racionalización del poder y la estabilidad del sistema como finalidades exclusivas. Durante la década de los noventa, la discusión continuó basada en cuestiones estrictamente institucionales, reemplazándose el criterio de “estabilidad” por el de “gobernabilidad” que el sistema debía asegurar.

⁸ Dieter Nohlen critica los enfoques del tema en virtud de los cuales se postula 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 contraponen”. Nohlen, Dieter, “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 99, enero-marzo de 1998, *passim*.

⁹ Sartori, G., “La crisis del presidencialismo”, vol. 1, 1997, p. 147. Citado por Bandieri, Luis María, “Presidencialismo vs. parlamentarismo bajo «demonios familiares»”, *Prudentia Iuris*, Buenos Aires, núm. 71, 2011, pp. 63-91, p. 79.

¹⁰ Jorge Lánzaró, criticando fuertemente la tesis racionalista, indica que estas visiones institucionalistas ciegas “...caen en una suerte de «fetichismo» institucional, adjudicando a

En esa línea, afirma Orozco Henríquez que

...en esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores, que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos, que no prefería *a-priori* un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquélla y abogaba por una perspectiva de investigación que tratarse comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas.¹¹

Siendo así, entiendo que la metodología adecuada para abordar la cuestión no puede ser otra que la pluricausal; los regímenes políticos deben asentarse en diversos elementos que confluyen en sus éxitos o fracasos, puesto que la realidad político-social sin dudas se constituye en virtud de una multiplicidad de factores. El diseño institucional es uno más —y uno sin dudas importante—, pero bajo ningún punto de vista el único.

La posición que asumo, entonces, es la de sostener que los fenómenos institucionales y políticos sólo pueden explicarse mediante un abordaje multicausal, y en donde el análisis específico de cada realidad concreta, en su configuración histórica, social y cultural, resulta ineludible (la realidad latinoamericana, por ejemplo). Éste será el marco teórico que englobará todo el análisis crítico que desarrollaré a continuación.

Con ello quiero indicar que la crítica que sostiene que las democracias latinoamericanas han fracasado por, y sólo por, su forma presidencialista, incurre en un análisis simplista y, a mi modo de ver, inadecuado, que, en cuanto tal, no puede dar respuestas acertadas a la problemática planteada.¹²

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”. Lánzaró, Jorge, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, 2001. ISBN: 950-9231-65-7, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.html>.

¹¹ Orozco Henríquez, Jesús, “Consideraciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina”, en Häberle, Peter y García Belaúnde, Domingo (coords.), *El control del poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, t. I, Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2012, pp. 555-602, principalmente, p. 560.

¹² En esta línea, Shugart y Mainwaring afirman que “en años recientes muchos académicos han argumentado que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América latina. Este argumento

Ello, a mi modo de ver, queda en evidencia si se explicita con claridad la pretendida respuesta subyacente en estas posiciones, esto es, que todos los problemas (o gran parte de ellos) que enfrentan las democracias latinoamericanas podrían solucionarse transformando los regímenes presidencialistas en sistemas parlamentarios.

En un estudio metodológicamente minucioso, Shugart y Maninwaring¹³ realizan un completo análisis de diversas variables contextuales que operan en donde funcionan tanto los regímenes parlamentarios como los presidencialistas, concluyendo que dichas variables, sistemáticamente apreciadas, parecen ser consustanciales al éxito o fracaso de un determinado régimen político. Así, por ejemplo, dividen a los países parlamentarios y presidencialistas analizados de acuerdo con parámetros tales como el nivel de ingresos, los tamaños de las poblaciones, la herencia colonial británica y los factores étnicos, religiosos y culturales.

Afirman que

...se agregan estas categorías porque es posible que ellas desempeñen algún papel respecto de que la democracia se mantenga en una sociedad determinada. Es ampliamente reconocido que un nivel de ingresos relativamente elevado constituye una condición contextual para la democracia (citan acá a Lipset, Dahl, Bollen).

...los países muy pequeños pueden tener ventajas en lo que se refiere a la estabilidad democrática porque típicamente tienen poblaciones relativamente homogéneas, el menos en términos étnicos, religiosos y lingüísticos, lo cual atenúa fuentes potenciales de conflictos políticos (citan a Dahl y a Tufte).¹⁴

A su vez, concluyen que

...existen más posibilidades de que el presidencialismo sea adoptado en América latina y en África que en otras partes del mundo, y es posible que estas partes del mundo enfrenten obstáculos más formidables para la democracia cualquiera sea su forma de gobierno. Por otra parte, el parlamentarismo ha sido un tipo de régimen elegido en la mayor parte de Europa y en las ex colonias británicas (un alto porcentaje de las cuales son microestados), donde posiblemente las condiciones para la democracia sean en general más favora-

ha sido ampliamente aceptado, y se han publicado pocas contraargumentaciones. Sin embargo, como esperamos dejar en claro en este capítulo, la evidencia en favor de la posición antipresidencialista es más débil de lo que a menudo se supone". Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, Scott, "Presidencialismo y democracia...", *cit.*, p. 19.

¹³ *Ibidem*, pp. 27 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

bles. Así, existen razones para ser cautelosos en lo que se refiere a la correlación observada entre la forma constitucional y éxito de la democracia, pese a lo impresionante que esa correlación pueda parecer en un principio.¹⁵

ii) Existe, a su vez, un punto de partida conceptual cuestionable en el que incursionan quienes critican la forma presidencialista, que se afina en el criterio abstracto que utilizan como parámetro para preferir a un sistema por sobre el otro. Así, de un repaso de los trabajos sobre la temática, se advierte que la posición más generalizada ha utilizado como pauta para determinar la prevalencia de un régimen sobre el otro a la “estabilidad”. En este sentido, la pregunta que se formula gira en torno a cuál de los sistemas puede sobrevivir con mayor éxito a cualquier potencial crisis política.

Al respecto, entiendo que: i) la “estabilidad” del sistema no debiera ser la única variable ni, incluso, la más importante, para determinar la preferencia de un sistema por sobre el otro. Pueden presentarse, como de hecho ocurre, sistemas muy estables que tienen fuertes déficits en materia democrática y de derechos humanos (China, Corea del Norte, etcétera).¹⁶ La “estabilidad” debería considerarse, en mayor medida, una característica estructural de un sistema determinado que no se conecta, o no se conecta necesariamente, con esferas valorativas.

Garzón Valdés señala a este respecto que “...a menudo, se establece una relación necesaria entre el concepto descriptivo de estabilidad y el concepto normativo de legitimidad. De esta manera se mezclan dos planos que, a más tardar desde Hume, sabemos que deben mantenerse separados”.¹⁷ Más adelante continúa en el mismo sentido diciendo que

...la distinción entre estabilidad y legitimidad es muy similar a la que el campo de la teoría del derecho suele hacerse entre derecho positivo eficaz y jus-

¹⁵ *Ibidem*, p. 36.

¹⁶ Garzón Valdés realiza un interesante trabajo al respecto en *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, México, Fontanamara, 1999. Allí, luego de estudiar diversos casos, concluye que “no hay duda de que el balance de los casos analizados da más pie al pesimismo que al optimismo: en general, la estabilidad de los regímenes carentes de legitimidad es notoria mientras que en el caso de sistemas legítimos (como los de Costa Rica y Venezuela) subsisten algunos «casos límites» que impiden inferir un desenvolvimiento sin tropiezos graves por lo que respecta al mantenimiento de la regla de reconocimiento”. *Ibidem*, p. 111.

¹⁷ Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad...*, cit., p. 9. Agrega luego que “...mientras que el juicio de legitimidad es de naturaleza normativa y su justificación es, en última instancia, de tipo moral, el juicio de estabilidad es descriptivo y su verdad o falsedad depende de la existencia de características empíricamente comprobables, sin que importe la calidad moral de las acciones que las provocaron”, p. 13.

to... El más ligero análisis de la realidad jurídica y política nos revela que no es contradictorio hablar de sistemas jurídicos eficaces pero injustos y de sistemas políticos estables pero carentes de legitimidad. Ni la justicia es condición necesaria de la eficacia de un sistema jurídico, ni la legitimidad lo es con respecto de la estabilidad de un sistema político.¹⁸

Con ello quiero decir que se deberían incorporar en las variables de análisis otros valores provenientes de las democracias constitucionales actuales (representación, protección de derechos, participación activa y control ciudadano), aunque ese sistema, luego de asegurar esos principios (que lo legitiman), pueda estar sometido a “crisis”, incluso graves y de difícil solución (con el quiebre del orden institucional contemplado).¹⁹ Incluso más, en ese sentido, debería llamarnos la atención que los propios diseños institucionales, para protegerse a sí mismos en las hipótesis de “emergencias” (“estados de excepción”), normativizan la concentración vertical del poder en un único decisor (¿decisionismo?) y la suspensión de ciertas garantías constitucionales. Es decir, priorizan el mantenimiento de la estructura misma por sobre otros valores que ceden (pero sólo en esas excepcionales situaciones).²⁰

Esta misma crítica puede replicarse sobre otras posiciones institucionalistas que, siguiendo siempre la visión monocausal, asientan la preferencia de un sistema por sobre el otro desde un o unos criterios abstractos que impactan sólo en el diseño como valor autorreferencial (governabilidad, eficacia, etcétera).

iii) Una aclaración más resulta importante en este punto, ahora de carácter metodológico. En general, el argumento que critica la inestabilidad (o la “ingovernabilidad”) de los sistemas presidencialistas trae solapada una

¹⁸ *Ibidem*, pp. 13 y 14.

¹⁹ Un tema interesante a ese respecto es el del “pluralismo” que el sistema democrático debe asegurar, y que puede ser, él mismo, un factor de potencial inestabilidad sistémica. Así, por ejemplo, Díaz Revorio afirma que “...aunque se admita que no puede hablarse de democracia sin la efectiva vigencia de ciertos valores, si se tiene en cuenta que entre esos valores se encuentran, y en posición destacada, la libertad y el pluralismo político, puede defenderse que las Constituciones democráticas han de conllevar un cierto grado de apertura frente a las tendencias contrarias al orden constitucional vigente, siempre que las mismas traten de conseguir sus fines por procedimientos democráticos”. Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 4 y 5. Siendo así, si se deben tolerar en los democracias constitucionales plurales las tendencias contrarias al propio orden constitucional, una potencial inestabilidad intrasistémica sería legítima desde los valores que se pretenden proteger (y que, claro, van más allá de la estabilidad absoluta del propio sistema).

²⁰ Este hecho parecería indicar un triunfo de Schmitt sobre Kelsen, al final del día hay una decisión política que, en definitiva, es la que sostiene la norma.

hipótesis, que es más cuestionable, y que debe tomarse con extrema precaución. Muchas veces, al afirmarse, sin más, que el presidencialismo es proclive a generar quiebres institucionales autoritarios, se está sugiriendo que el mismo sistema presidencial contiene ya de por sí ciertos sesgos autoritarios que, en cuanto tales, anticipan los golpes de Estado. Dicho de otro modo, señalar que los sistemas presidencialistas favorecen los golpes militares y los quiebres constitucionales puede ser una apreciación válida desde el punto de vista empírico —y de acuerdo con la evidencia que se tenga al respecto (en el apartado que sigue pondremos también en crisis esta hipótesis)—,²¹ pero es inválido cuando de ello se concluye a nivel conceptual que el sistema presidencialista conlleva, de por sí, un cierto contenido antidemocrático, y que, por ello, hace posibles, como un paso más en esa dirección, los quiebres constitucionales (es decir, como si se tratara de una cuestión de grados). En este punto no debe perderse de vista que los sistemas presidencialistas son regímenes constitucionalmente válidos que se contextualizan en formas democráticas de gobierno. En síntesis, emparentar al presidencialismo con los sistemas autoritarios puede provocar una indebida transferencia de reproches, adecuados para los sistemas autoritarios a esquemas democrático-presidencialistas.

Si no se tiene en cuenta esta importante aclaración, la incorrecta argumentación denunciada llevaría a excluir de plano cualquier diseño presidencialista “democrático” (casi como un oxímoron) y a plantear que la única opción válida es la parlamentaria, restringiendo así e indebidamente el menú de diseños disponibles y compatibles con la democracia. Quiero sostener, entonces, que los regímenes presidencialistas son perfectamente compatibles con las democracias constitucionales.

En este mismo apartado, se impone otra advertencia metodológica sobre cómo se ha abordado la cuestión, y que tiene que ver con una “parcialización” interesada de la base empírica analizada. Se ha afirmado, como señalamos arriba —con una pretendida base en datos duros— que los presidencialismos favorecen los quiebres constitucionales habilitando, casi como una condición de posibilidad de ellos, los regímenes autoritarios. Acá también se advierte un cuestionable recurso metodológico. Y es que la conclusión pretendidamente empírica de que a los presidencialismos les siguen, casi indefectiblemente, golpes de Estado y regímenes autoritarios, puede también predicarse de los parlamentarismos. Todo dependerá de cómo se trace la línea histórica para efectuar el análisis. Por ejemplo, Lánzaros seña-

²¹ Aunque también se le han hecho a esta hipótesis importantes objeciones, véase Lánzaros, Jorge, *Tipos de presidencialismo y coaliciones...*, cit.

la que sólo si se analizan los últimos años esa afirmación puede ser válida, pero, con una mirada más abarcadora, es decir, 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”.²² Así, por ejemplo, muchos de los regímenes políticos previos a las guerras mundiales mutaron de parlamentarismos a sistemas autocráticos. Esto denotaría que la base empírica para la afirmación antipresidencialista es “dibujada” *ad hoc*, es decir, con el solo interés de sustentar la teoría de la que se ha partido previamente. Ello, claro está, es una manipulación indebida de la información empírica disponible.

A su vez, existe otra parcialización epistémica en esta operación. Y es que para la crítica del presidencialismo se han tomado sólo los ejemplos suscitados en Latinoamérica, con lo cual la base empírica nuevamente vuelve a resultar acotada y parcializada, puesto que se trabaja sólo con unas muy delimitadas circunstancias tempo-espaciales.²³ De ello se deriva la dificultad analítica para separar, como factores que explican las crisis suscitadas, a la forma presidencialista por sobre otras problemáticas que existen en la región (pobreza estructural, factores culturales, sociales, etcétera). Dicho de otro modo, podría achacarse a esta metodología la falacia del llamado “argumento de la infradeterminación o subdeterminación de las teorías” (Duhem-Quine),²⁴ consistente en que la explicación a un determinado fenó-

²² *Idem*.

²³ Es destacable a este respecto el esfuerzo realizado por Stepan y Skach, quienes realizaron un amplio estudio comparativo, concluyendo que entre 43 democracias consolidadas existentes en el mundo entre 1979 y 1989, había 34 sistemas parlamentarios, dos semipresidencialistas y sólo cinco presidencialistas; marcando que el predominio abrumador de los sistemas parlamentarios es un indicador de una capacidad mayor de sostener la democracia. *Cfr.* Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidentialism and Parliamentarism Compared”, en Linz y Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994. No obstante, nos adherimos a la crítica que efectúan a estos autores Shugart y Mainwaring, indicando que nuevamente la base empírica resulta parcializada. Véase Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, Scott, “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, pp. 26 y 27. Por ejemplo, “...ese mismo período no fue particularmente auspicioso para los sistemas parlamentarios”. Entre 1960 y 1980 hubo rupturas de regímenes parlamentarios en Grecia (1967) y Turquía (1980) “...Muchos otros regímenes parlamentarios de más corta vida colapsaron en el mismo período, entre ellos los de Burma, Kenia y Somalia... en los años veinte y treinta las democracias cayeron en Alemania, Italia, Portugal, España y en los tres estados bálticos. Todos los regímenes, excepto Alemania, eran parlamentarios”. *Ibidem*, pp. 27 y 28.

²⁴ Argumento llamado de “Quine”, citado y explicado por Laudan, Larry, *La ciencia y el relativismo. Controversias básicas en filosofía de la ciencia* (trad. de J. F. Álvarez), Madrid, Alianza, 1993, pp. 60 y 61.

meno (al que se le ha parcializado previamente) puede surgir de más de una teoría posible. Para que la teoría sea “falsable” y pueda ser validada sería necesario que modifiquemos y ampliemos constantemente la base empírica para verificar si aquella “resiste” a otros contextos —de otro modo sería nuevamente una teoría *ad hoc* asentada en una base fija y recortada—. Shugart y Mainwaring advierten ello al afirmar que

El fracaso de las democracias presidencialistas en esta parte del mundo ha llevado a muchos estudiosos a afirmar que los regímenes parlamentarios hubieran tenido un mejor desempeño. Este argumento presenta dos problemas: (1) la democracia presidencialista ha existido sobre todo en América latina, lo cual hace difícil separar los obstáculos para la democracia en esa región que se derivan del tipo de régimen y los que se originan en factores socioeconómicos o de otra índole; y (2) la democracia parlamentaria se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex colonias británicas, lo cual debería inducirnos a sospechar de los argumentos que sostienen que el parlamentarismo funcionaría igualmente bien fuera de esos contextos.²⁵

En un sentido similar, Shugart y Mainwaring cuestionan la visión meramente institucionalista como explicación de las “crisis”, al afirmar agudamente que “Cuando se afirma que una ruptura de la democracia puede ser atribuida al presidencialismo, implícitamente se está argumentando que en ese mismo país un régimen parlamentario podría no haber colapsado”; y ésta es una postulación contrafáctica que, en cuanto tal, resulta inválida como tesis concluyente.²⁶

iv) La pregunta ahora será ¿cómo salir del institucionalismo extremo? Por lo que vengo afirmando, sostendré que cabe distinguir los fundamentos políticos subyacentes de los diseños institucionales que surgen de ellos. Dichos fundamentos son los que preceden y se instrumentalizan a través del entramado institucional. Es decir, no debemos caer en el “institucionalismo” vacío, que se limita a analizar meras estructuras y a buscar su perpetuación aislada y con fundamentos autorreferenciales —la estructura busca asegurar su propia estabilidad—. Debemos tener muy en claro que las instituciones operan como medios para concretizar finalidades previamente

²⁵ Shugart, Matthew Søberg y Mainwaring, Scott, “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, p. 19. Más adelante estos autores destacan que la mayoría de los sistemas presidencialistas se localizan en Latinoamérica con países con ingresos bajos o medios-bajos. *Ibidem*, p. 31. A su vez, refieren a que la mayoría de los sistemas parlamentarios se asentaron en la región del mundo que primero se industrializó. *Ibidem*, p. 33.

²⁶ Shugart, Matthew Søberg y Mainwaring, Scott, “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, p. 27.

definidas en los marcos teórico-políticos (robustecimiento de la democracia, limitación al poder, protección de los derechos de los ciudadanos, maximización del pluralismo, etcétera). Estas finalidades o, mejor, principios, son los que delimitan al Estado de derecho constitucional en cuanto tal.

Sostengo, entonces, que metodológicamente el planteo debe ser inverso al que se suele efectuar al analizar la cuestión. Primero se debe establecer, por ejemplo, y si fuera el caso, que el objetivo de cualquier diseño constitucional es el robustecimiento de la democracia pluralista, para luego pasar, en virtud de esta primordial definición, a analizar los posibles proyectos institucionales —como herramientas— para concretar dicha finalidad. Esto no quiere decir que se niegue, bajo ningún punto de vista, el impacto que, bidireccionalmente, generan las instituciones en la construcción comunitaria. Pero previamente debe tenerse presente cuál es el resultado que se quiere lograr en virtud del diseño de las estructuras normativas.

En ese sentido, entiendo que tanto los diseños presidencialistas como los parlamentarios han logrado, con sus luces y sus sombras, concretizar, cada uno a su manera, los ideales democrático-constitucionales. Un análisis comparado y no sesgado, entiendo, permite arribar a esta conclusión.

v) Existe un ejemplo histórico muy ilustrativo de la posición que sostengo acá. El conocidísimo caso de la democracia de la República de Weimar, que no se pudo defender a sí misma y fue reemplazada “desde adentro” por un sistema radicalmente opuesto, el autoritario. En Weimar precisamente, había triunfado una determinada noción de democracia que establecía un sistema institucional en extremo flexible, esto es, la concepción de la democracia formal (como un mero mecanismo de toma de decisiones). Los diseños constitucionales no podían, paralelamente con esta concepción, fijar límites heterónomos a las decisiones populares, y por ello debían, ellos mismos, ser también meramente procedimentales. Como consecuencia de ello, el partido nacional-socialista accedió democráticamente al *Reichstag* (230 diputados en 1932), y Hindenburg nombró canciller a Hitler el 30 de enero de 1933.²⁷ Desde allí, el partido nazi dismanteló a la democracia e instaló un régimen autoritario.²⁸ Este es el momento histórico en el cual las democracias y, por ende, los diseños institucionales, se sustancializan y comienzan a establecer mecanismos de defensa a los proyectos políticos que pretenden la

²⁷ Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución...*, cit., p. 18.

²⁸ Goebbels señalaba que su partido iría al Parlamento “para paralizar el espíritu de Weimar con su propio apoyo. Si la democracia es lo suficientemente tonta como para darnos dietas y transporte gratis, es cosa suya. ¡Venimos como enemigos! Como el lobo sobre el rebaño de ovejas, así es como venimos”. Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución...*, cit., p. 18.

subversión del orden constitucional. Con ello quiero demostrar que los diseños institucionales suelen estar estructurados en función de la concepción política subyacente.

Claro que también, según entiendo, desde aquella concepción que se impuso, la de una democracia sustancial (que incluye valores y derechos como precondiciones de la misma) y de la nefasta experiencia de la Segunda Guerra Mundial, la “estabilidad” —aunque a ello hay que agregarle— de un orden democrático constitucional (y esto cambia radicalmente el planteo, dejando de ser meramente institucionalista) ha pasado a ser una preocupación atendible y solucionable, al menos parcialmente, por los diseños institucionales mejor elaborados.²⁹

Lo que sin dudas debe buscar evitar el sistema ideado, y en este punto sí coincidimos con la importancia de la estabilidad, es que más allá de la crisis, se mantengan los carriles de las democracias constitucionales, nunca derivando, o facilitando, la irrupción de gobiernos autoritarios o *de facto* (pues ello, más que la estabilidad, subvierte todos los principios del constitucionalismo teórico).³⁰

vi) De lo dicho también se deriva otra tesis, esta conceptual, que quiero dejar acá planteada. Como los diseños responden a concepciones subyacentes, la elección entre presidencialismo-parlamentarismo dependerá, más que de la estabilidad que cada uno de estos regímenes le pudiera asegurar al Estado, de la concepción democrática y, antes que ésta, del poder que tengamos. Hay un muy buen ejemplo histórico que confirma lo que acá afirmo, la discusión Kelsen-Schmitt. Por dar un mero ejemplo (derivado de la discusión más amplia entre “decisionismo” y “normativismo”), si para

²⁹ Espín Templado argumenta en esa línea, cuando afirma que le “resulta difícil aceptar que una democracia deba entregarse mansamente en manos de una fuerza política que triunfa en las elecciones pese a haber manifestado su intención de acabar con el sistema democrático. Y no me consuela el pensamiento de que si existe una mayoría partidaria de ese suicidio moral y político colectivo, no hay manera de evitarlo porque dichas fuerzas acabarían, probablemente, por imponerse de todas formas... Por lo pronto, esto último no es cierto sin más matices. Bien puede ser que dichas fuerzas, capaces de ganar unas elecciones, no lo sean, en cambio, para romper el aparato del Estado. El problema puede parecer una aporía; pero creo que la salida, de haberla, sólo puede venir por buscar aquellas fórmulas de autodefensa de la Constitución que traten de evitar que se produzca una tal victoria electoral. Y ello, naturalmente, sin acabar «preventivamente» con el orden democrático, ya que entonces el medio de defensa equivaldría en sus efectos al resultado que se pretendía evitar”, Espín Templado, Eduardo, en el prólogo a la obra de Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución...*, cit., pp. XVII y XVIII.

³⁰ Aunque también cabe referir, al respecto, que lo fáctico no puede confundirse con lo normativo, ya que cualquier sistema institucional —incluso aquellos mejores diseñados— puede ser subvertido por fenómenos de hecho, como los golpes militares.

Schmitt, por su propia concepción política —y de la representación—,³¹ ni diálogo ni consenso pueden darse en la realidad, puesto que la dinámica del poder no los permite (siempre habrá una posición que será dominante por sobre las otras), no tiene ningún sentido estructurar un sistema pensado para coordinar decisiones.³² El parlamentarismo sería, por consiguiente, y desde esa posición, una construcción que parte de una noción idealizada que no comprende la verdadera dinámica del poder y que no arraiga en una concepción democrática, sino en una liberal (nociones contrapuestas para este autor).³³ Por ello, los sistemas verticalistas traducen una mejor explicación de cómo funciona la política.³⁴ Kelsen, con una visión “normativista” radicalmente opuesta a la de Schmitt, defendió fuertemente, desde esos sustentos teóricos, al régimen parlamentario.³⁵

Fijando posición, yo me adscribo aquí a una visión, aunque no ingenua, dialógica de la democracia, creo que el diálogo interorgánico es posible —en un sentido de negociación— y beneficioso para la toma de decisiones colectivo-representativas. Pero esta posibilidad se da, puesto que

³¹ “...la representación proporcional y el sistema de listas rompen la relación entre el votante y su representante, que la obligatoriedad de la disciplina del voto dentro de cada grupo parlamentario se ha convertido en un instrumento imprescindible y que el denominado principio representativo... pierde su sentido”. Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo* (trad. Nelson y Grueso), Madrid, Tecnos, 1990, p. 25.

³² Afirma Schmitt que ha quedado demostrado que los principios que sustentaban al parlamentarismo han quedado desvirtuados en la práctica; por ejemplo, cuando señala que “en algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos políticos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase”, p. 7. Más adelante: “los partidos... ya no se enfrentan entre ellos como opiniones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico”. *Ibidem*, p. 9. Y, concluye: “...con lo cual el sistema parlamentario resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos”, *ibidem*, p. 25.

³³ Schmitt afirma que debe diferenciarse entre democracia y liberalismo —conceptos que, según el alemán, están confundidos en la teoría del Estado de su época—, señalando que el parlamento es una institución de raigambre absolutamente liberal y que, en cuanto tal, puede oponerse a la dinámica democrática. *Ibidem* anterior, pp. 20-22.

³⁴ En Schmitt vemos una doble crítica al parlamentarismo: como forma de gobierno y como forma de Estado. Aragón Reyes, señala que para Schmitt la democracia parlamentaria “conduciría siempre al dominio político de una clase sobre otra (dominio, dirá, disfrazado de «democracia formal»). El Parlamento no serviría entonces para «representar» a todos, sino para que se impusiese, a través suyo, la clase dominante”. Aragón Reyes, Manuel, “Leer hoy a Carl Schmitt”, *Estudio preliminar*, p. XVIII, en Schmitt, Carl, *op. cit.*, anterior.

³⁵ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Guadarrama, 1977. Curiosamente, Kelsen critica la metodología utilizada por Schmitt de analizar al parlamentarismo desde una visión distorsionada del mismo. Kelsen, Hans, *Esencia y valor...*, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

no hay que ser ingenuo con la dinámica del poder, cuando el mecanismo de toma de decisiones la fuerza; es decir, cuando se estructuran las instituciones con base en el autointerés de cada uno de los actores. Por ello, entiendo que son atractivos los diseños basados en esquemas de negociación, como las postuladas desde la teoría de los juegos.³⁶

vii) El análisis debe cuidarse de no incurrir en un error común en el tema; esto es, partir desde una hipótesis metodológicamente inadecuada, consistente en tomar al sistema presidencialista como si éste se identificara solamente con su variante hiperpresidencialista, contraponiéndolo al sistema parlamentario puro. Este proceder, ya de por sí contamina indebidamente todo el recorrido argumental. Es decir, si confronto un sistema parlamentario ideal a un sistema presidencial distorsionado, la conclusión a la que arribe va a estar predeterminada *ab initio* en favor del régimen parlamentario. En este tipo de argumentos se pueden advertir claros errores lógicos que los invalidan *in limine*.³⁷

Lo adecuado sería, o discutir comparando sistemas realmente existentes verificando sus ventajas y desventajas empíricas, o contraponer en abstracto (y aunque esta metodología ya de por sí es cuestionable, por partir de modelos idealizados que no funcionan como tales en la praxis) a los sistemas presidencialistas y parlamentarios puros, verificando cuál de ellos cumple mejor las finalidades tenidas en cuenta al momento de su diseño. La metodología “depurada” propuesta permite un abordaje más fino de la cuestión. Por ejemplo, al analizar los sistemas en concreto, y si es que se concluye previamente que el “hiperpresidencialismo” debe ser limitado, proponer un rediseño que permite echar mano a un variado menú, por ejemplo, sin que ello implique necesariamente el abandono de la forma presidencialista, o buscando mecanismos intermedios entre el presidencialismo y el parlamentarismo (“semipresidencialismos”) o decidirnos —pero ahora ya desde una metodología adecuada— por un diseño abiertamente parlamentario.

viii) Una opción que validaría la discusión parlamentarismo-presidencialismo como dicotómica sería la de considerar que todo presidencialismo, por problemas estructurales de origen, desemboca necesariamente en un hiperpresidencialismo. Pero a esta conclusión debe arribarse previamente,

³⁶ Una interesante aplicación al diseño del presidencialismo en Riberi, Pablo, “El presidencialismo exánime...”, *cit.*, pp. 291-315.

³⁷ Resulta sugerente que, tal como Kelsen denuncia en el proceder de Schmitt, la metodología inversa es igualmente reprochable, esto es, criticar al parlamentarismo partiendo de un modelo distorsionado del mismo, también definiendo “como defectos teóricos del modelo (el parlamentarismo) los que solo derivan de un ejemplo práctico de su mal funcionamiento”, en Aragón Reyes, Manuel, “Leer hoy a Carl...”, *cit.*, p. XVI.

y este paso es el que no se advierte en las discusiones teóricas sobre el tema. A su vez, esta conclusión necesitaría de otra comprobación adicional, que radica en afirmar que el parlamentarismo puro también existe, y que él mismo no contiene distorsiones o problemas similares a los verificados en el presidencialismo. Al respecto, se verifica que este análisis, por lo general, es nulo o incompleto en los trabajos al respecto.

En esta línea, afirma Bandieri que

...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”.³⁸

II. ¿ES NECESARIO LIMITARLO? O DE LOS PELIGROS DEL PODER EJECUTIVO DESATADO

Hechas estas aclaraciones previas, trabajaremos con la pregunta de si es necesario limitar a los presidencialismos fuertes. La tesis es que partimos de hiperpresidencialismos que, como señalamos antes, no deben indefectiblemente contraponerse con parlamentarismos, sino que, antes bien, pueden corregirse *ad intra* del mismo régimen, volviendo a la noción de presidencialismos balanceados o moderados. Nuestra hipótesis de trabajo es que, para evitar la problemática de los “implantes” o “préstamos” constitucionales,³⁹ y siendo viable un rediseño constitucional presidencialista moderado completamente compatible con la democracia, es preferible buscar mecanismos para evitar la concentración y mejorar el control del órgano Ejecutivo. Para ello, debemos concluir previamente que los hiperpresidencialismos son inadecuados para actualizar los modelos de democracia constitucional.

Desde la teoría clásica, cualquier concentración extrema de poder sería completamente reprochable. No obstante ello, y aunque parezca una obviedad

³⁸ Bandieri, Luis María, “Presidencialismo vs. parlamentarismo...”, *cit.*, p. 70.

³⁹ Una muy buena crítica a esta metodología constitucional en Rosenkrantz, Carlos, “En contra de «préstamos» y otros usos «no autoritativos» del derecho extranjero”, *Revista de Derecho de la Universidad de Palermo*, Buenos Aires, octubre de 2005, disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n6N1-October2005/061Juridica04.pdf.

dad afirmar que los sistemas hiperpresidencialistas deben ser descartados, se han ensayado algunas defensas, que conviene repasar.

i. *Desde una visión “institucionalista”*: se ha señalado que el propio diseño de los sistemas presidencialistas fuertes permite asegurar eficacia en la decisión, tanto por la agilidad como por la calidad (cuestiones técnicas), y la concreción del “Estado social de derecho” o del “constitucionalismo social”.

Se ha difundido la idea de que la concentración de decisiones en el órgano Ejecutivo se fundamenta en la eficacia requerida, sea para cumplir determinados objetivos (unidad del país, paz interior, etcétera), sea para llevar de manera ágil la administración de las políticas públicas. Aquí se deberá concluir que, pese a estas precomprensiones, el presidencialismo concentrado ha dado cuentas (y esto se deriva de una comprobación histórica) de ser, también él, tremendamente ineficaz.

Su posibilidad de tomar decisiones rápidas e intervenir inmediatamente en cualquier crisis potencial es lo que, en general, ha servido de base para su postulación como una buena forma gubernamental. Incluso éstos son los argumentos explícitos con los que se han diseñado muchos de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, desprendiéndose en esos aspectos del modelo norteamericano de *check and balances* (véase el pensamiento de Alberdi ya reseñado). Este es el mismo razonamiento que, a la vez, habilita a que en los estados de emergencia sea el presidente quien concentre un poder muy fuerte para poder, “ágilmente”, tomar medidas y mantener el “orden”.

A su vez, impacta también en la justificación de la concentración de facultades, el surgimiento del “Estado social” de derecho, que, en general, ha puesto en cabeza de los presidentes llevar a cabo las acciones positivas prestacionales que se requieren para abordar la “cuestión social”. Los poderes Ejecutivos cuentan con ingentes recursos, numerosa estructura e infraestructura, y todo ello asentado en un marco teórico muy difundido, que se fundamenta en la alegada urgencia para satisfacer las necesidades de las sociedades contemporáneas. Esto ha hipertrofiado a los poderes Ejecutivos generando su burocratización y, por ende, su ineficacia.

Otro argumento difundido, y que sirve de fundamento para transferir competencias a los órganos Ejecutivos, es el de la necesidad de especialización que se requiere en el mundo contemporáneo. Por ejemplo, se ha dicho que es necesario que las administraciones públicas cuenten con ramas cada vez más especializadas, puesto que así lo reclama la complejidad propia de los problemas que deben resolverse en un mundo altamente tecnificado.⁴⁰

⁴⁰ A la vez, se han marcado las dificultades de la estructura parlamentaria para adquirir capacidades técnicas. *Cfr.* Llanos, Mariana y Nolte, Detelf, “Los congresos en América Lati-

Es decir, que las potestades de los poderes Ejecutivos deberían ensancharse en virtud de nociones muy arraigadas, como la de especialización de las políticas públicas (tecnificación y burocratización de la política).

La idea de especialización de la administración pública da lugar a la “tecnificación” de la política, generando un reemplazo automático de los Ejecutivos “eficientes” por sobre los “poderes legislativos” anacrónicos.⁴¹ El argumento, entonces, es el siguiente: si las cuestiones que han de resolverse en las sociedades contemporáneas son complejas y requieren conocimientos técnicos (sean cuestiones científicas —científicos—, económicas —técnicos economistas—, sociales —cientistas sociales—, etcétera), la deliberación política carece de sentido y debe recurrirse, en su reemplazo, a los dictámenes de los expertos.⁴² La tecnocracia, que arraiga en las áreas especializadas dependientes de los poderes Ejecutivos (ministerios, gabinetes) reemplaza a la clásica teoría de la representación.⁴³ No hace falta argumentar mucho para destacar que esta visión hierde mortalmente a la democracia representativa, a la vez que es compatible con gobiernos no democráticos.

Recapitulando, entonces, la idea de que la estructura ejecutiva positiva (acciones positivas) y especializada de los poderes Ejecutivos tenderá a reemplazar a la antigua deliberación que representan los órganos legislativos, puede ponerse en crisis. Por un lado, la mentada “política positiva” y la “tecnificación” que debería desarrollarse en el seno del Poder Ejecutivo ha llevado a la burocratización, y a generar administraciones públicas de grandes dimensiones y lentas para brindar respuestas. Los problemas son

na: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en Renella, M. P. y Loira, V. M. (comps.), *El Poder Legislativo*, Buenos Aires, Fabián J. Di Plácido, 2012. Por ejemplo: “...se afirma a menudo que las legislaturas de la región carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones... o, en otras palabras, que el parlamento se encuentra en desventaja con el poder Ejecutivo en lo que concierne a la información. Esta asimetría, muchas veces originada en el carácter técnico de las políticas, contribuye a que las mismas se transformen en un dominio del Ejecutivo”, p. 35.

⁴¹ Este tipo de argumentaciones se repiten, por ejemplo, cuando se justifica la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. Reseña Gelli que “las razones que avalaron las crecientes atribuciones delegadas fueron la necesidad y la conveniencia, enderezadas a dotar de mayor eficacia la gestión gubernamental... el desplazamiento del poder del Congreso hacia el presidente y sus órganos de administración fue constante, creciente y desbordó toda medida”. Gelli, María Angélica, *Constitución de la nación Argentina (comentada y concordada)*, 4a. ed., t. II, Buenos Aires, La Ley, 2013, p. 263.

⁴² La jurisprudencia argentina que fundamenta las funciones legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo argumentando las necesidades del buen gobierno, “Banco Argentino de Comercio c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, CSJN, Fallos 286-325.

⁴³ Domínguez, Jorge I. (ed.), *Techmopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park-Penn State University Press, 1996.

complejos y numerosos, y esto replica en estructuras burocráticas grandes e ineficientes. Por otro lado, la noción de que las respuestas políticas, en el mundo contemporáneo, deben ser reemplazadas por las técnicas tampoco puede sostenerse seriamente. Como se ha afirmado desde la epistemología, los mismos problemas científicos admiten diversas respuestas y valoraciones ideológicas,⁴⁴ y, por ende, no aseguran una respuesta “objetiva” única, como se pretende afirmar. En realidad, las respuestas “técnicas” no deben confundirse con las respuestas “tecnocráticas”, ya que cualquier especialidad admite diversas lecturas y posiciones y, por ello, siempre debe resolverse con un margen de apreciación valorativo-político. Por último, no debe perderse de vista que entre las funciones de los poderes legislativos están las de ejercer control, y ellas no se desdibujan, sino que se robustecen (o se deberían robustecer) si, llegado el caso, mayores son las competencias del órgano Ejecutivo.

Desechados estos principales argumentos, el hiperpresidencialismo no parece tener demasiada apoyatura teórica, con lo cual debe ser limitado y controlado. Debemos, por ende, trabajar en cuestiones de diseño institucional para conseguir fórmulas y mecanismos de despersonalización y racionalización del funcionamiento del órgano Ejecutivo.

ii. *Desde visiones antiinstitucionalistas* se ha visto en los presidentes fuertes e, incluso, desaprensivos a cualquier limitación normativa, como una salida atractiva a la “dinámica conservadora” de las instituciones, que, según sostiene esta corriente de pensamiento, no hacen más que cristalizar situaciones de desigualdad y hegemonía. Ernesto Laclau ha señalado en ese sentido, que

En América latina, por razones muy precisas, los parlamentos han sido siempre las instituciones a través de las cuales el poder conservador se reconstituía. Mientras que, muchas veces, un Poder Ejecutivo que apela directamente a las masas, frente a un mecanismo institucional que tiende a impedir procesos de la voluntad popular, es mucho más democrático y representativo.⁴⁵

Desde esta línea, que apela a una noción de representación directa, entre un líder y el “pueblo”, mientras mayor sea la concentración de poder del líder, mayor será la inclusión de las masas populares en la política.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, las clásicas obras de Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, y Feyeraben, *En contra del método*.

⁴⁵ Laclau, Ernesto, *Discurso en el marco del ciclo “debates y combates”*, desarrollado en *Teconópolis*, octubre de 2021, recogido en diversos medios, disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/opinion/razon-populista>.

La opción hiperpresidencialista es la que más se adecua a esta visión, y ello porque configura un vértice en donde se pone en crisis al institucionalismo mismo. Repárese que las principales críticas a la concentración de poder están dadas por el quiebre al mecanismo de división de poderes y, por ende, a la vigencia misma del constitucionalismo. Se ha dicho, por ejemplo, que un Poder Ejecutivo “desatado” desestabiliza a todo el sistema (Linz) y presenta un posible quiebre total de la institucionalidad. Es decir, la inestabilidad *ad intra* que genera este régimen produce su principal atractivo para las posturas antiinstitucionalistas.

Así, Laclau afirma que

...el populismo se presenta a sí mismo como subversivo del estado de cosas existentes y también como punto de partida de una reconstrucción más o menos radical de un nuevo orden una vez que el anterior se ha debilitado. El sistema institucional debe estar (nuevamente, más o menos) fracturado para que la convocatoria populista sea efectiva.⁴⁶

Si bien es apasionante el debate constitucionalismo-populismo, no es este el espacio para trabajarlo. Sí podemos decir que nosotros partimos de la teoría constitucionalista, que es radicalmente opuesta a la populista, y que destaca la necesidad de la limitación del poder para el aseguramiento de los derechos y garantías de los ciudadanos, y que ellos no estén a merced de un líder que podrá ser virtuoso, pero circunstancialmente, también obrar inadecuadamente. Es más, la idea del institucionalismo y la racionalización del poder es la de mantener una maquinaria que pueda funcionar adecuadamente más allá de las virtudes de los gobernantes. Por ello, desde una plataforma constitucionalista, debemos reflexionar sobre la necesidad

⁴⁶ Laclau, Ernesto, *La razón populista*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 221. Decía Groppo que “Las instituciones, acusa el populismo, sólo funcionan para aquellos que son «representables» (representan a lo representable), es decir, para los que ya están incluidos en el sistema. El sistema ya los contiene y por ello son representados por él. Los excluidos, por el contrario, no tienen posibilidades o canales para incorporarse, pues el «institucionalismo» cristaliza de manera inflexible la situación hegemónica triunfante. Por ello, para romper con el denunciado círculo vicioso, es necesario romper con el *status quo* de manera vertical y movilizar las «demandas insatisfechas», nombrándolas y dándoles, en ese mismo acto, identidad comunitaria. Dicho de otro modo, para la posición populista, la representación es un mecanismo que transforma a las carencias y necesidades desoidas en demandas públicas gracias a la acción del líder que las introduce en el discurso público dándoles forma y sentido”. Groppo, Alejandro, “Representation and Subjectivity in Populist Identification. Some Remarks from a Discourse Analysis Perspective”, trabajo presentado en la *Conference of the European Consortium for Political Research*, 6 al 8 de septiembre de 2001, Canterbury, Universidad de Kent, inédito, p. 8.

de reencauzar a estos “desatados” Ejecutivos en los carriles propiamente institucionalistas.

Entonces, a la primera afirmación, la respuesta es positiva. Los presidencialismos deben limitarse, puesto que no son convincentes los argumentos de las posiciones favorables a este esquema de gobierno. Sí resulta, en cambio, persuasivo que la concentración de poder debe ser evitada para lograr finalidades valiosas en la organización comunitaria, tal como lo ha sostenido el constitucionalismo desde sus orígenes.

III. CÓMO LIMITAR LOS HIPERPRESIDENCIALISMOS

En general, las respuestas a este interrogante han sido de tres clases: 1) se ha señalado que directamente deben reemplazarse los sistemas presidencialistas por modelos parlamentarios; 2) se ha postulado que se debe mixturar el régimen presidencialista con mecanismos parlamentarios (los semipresidencialismos), o 3) se ha propuesto un rediseño del esquema presidencial para evitar su desbocamiento constitucional.

Nosotros nos alineamos con la tercera propuesta, puesto que, como ya hemos afirmado: *a)* no parece adecuada la técnica de los implantes constitucionales (numerosos ejemplos históricos podrían abonar esta posición); *b)* el sistema parlamentario no parece ser superior, en cuanto a la defensa de los valores democráticos, que el esquema presidencialista; *c)* se puede lograr un equilibrio de poderes y un control de poder desde el presidencialismo (los tres poderes enfrentados) más robusto que en el modelo parlamentario (un poder dependiendo del otro); *d)* tal como veremos en el apartado que sigue, existen dificultades estructurales para implementar, directamente, una mutación de un sistema en otro.

En ese sentido, creo que los defectos que se han endilgado como intrínsecos al presidencialismo no son connaturales a este régimen de gobierno (muchos de ellos, sí a su forma distorsionada). Si repasamos las principales críticas que se han esgrimido, podemos concluir que la rigidez en los periodos presidenciales y la supuesta falta de válvulas de escape ante un posible conflicto con el órgano Legislativo son problemáticas que pueden ser subsanadas con mecanismos del propio sistema, otorgándosele, por ejemplo, herramientas al parlamento para controlar robustamente al Ejecutivo (*impeachment*, juicio político, censura a los ministros, *re-call*, etcétera);⁴⁷ la po-

⁴⁷ O, incluso, acortando los mandatos presidenciales, ya que “los periodos breves permitirían una resolución más temprana de los problemas generados por los mandatos fijos”. *Cfr.* Shugart, Matthew Søberg y Mainwaring, Scott, “Presidencialismo y democracia...”, *cit.*, p. 46.

tencial acefalía también puede ser cubierta con un buen diseño normativo para cubrir y contemplar esas situaciones (hasta una nueva elección que, en el fondo, fortalece la vinculación democrática); la legitimidad dual que presentan los presidencialismos no debe ser vista sólo en su aspecto negativo, ya que permite una elección y un control directo del pueblo sobre el presidente (es decir, aumenta el grado de *accountability* de la sociedad sobre sus representantes), con mucha más previsibilidad que la que permite el modelo parlamentario (en donde la constitución del gobierno queda desplazada del proceso eleccionario).

Por último, la dificultad para tomar decisiones consensuadas y los juegos de suma cero no son derivaciones necesariamente estructurales e insalvables dentro de los marcos presidencialistas, sino que pueden resolverse con diseños inteligentes y sin salir de este esquema de gobierno. De hecho, la posibilidad de bloqueo entre poderes, que se asienta precisamente en el diseño de pesos y contrapesos proveniente del sistema norteamericano, es una oportunidad única para buscar mecanismos que fomenten el diálogo y la negociación, bloqueando la posibilidad de que un poder, de manera aislada, imponga verticalmente su decisión sobre el otro. La necesidad de consenso podría, por ejemplo, forzarse con un adecuado diseño que tenga en cuenta el funcionamiento autointeresado de los organismos del Estado.

En este punto me parece muy atractiva la propuesta de recurrir a mecanismos provenientes de la teoría de los juegos.⁴⁸ En términos pragmáticos —reflexiona Riberi—,

...digamos que hay que buscar estímulos selectivos que racionalmente lleven a quienes ocupen funciones políticas en los poderes del Estado a actuar de manera tal que del cálculo estratégico que individualmente puedan ensayar no se desprendan mejores acciones que aquellas que refuercen los valores colectivos, la cooperación y el bien común. Podemos promover objetivos y valores sociales como subproductos de motivaciones privadas.⁴⁹

La idea, es entonces, bloquear, por los resultados autoperjudiciales, los comportamientos individualistas de las ramas orgánicas del Estado, es decir, que los desacuerdos nunca deberían redundar en beneficios para los participantes del juego (poderes). Para Riberi, estos estímulos se traducen en diseñar un conjunto de “amenazas óptimas”, lo que, en definitiva, significa

⁴⁸ Riberi, Pablo, “El presidencialismo exánime...”, *cit.*, *passim*.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 310.

que la cooperación otorgará mayores beneficios a todos los participantes y evitará también los riesgos.⁵⁰

IV. LA DIFICULTAD ESTRUCTURAL PARA LA DEBILITACIÓN DEL HIPERPRESIDENCIALISMO

Como ya hemos señalado, a este planteo teórico lo acompaña indefectiblemente una cuestión de naturaleza práctica, que no por revestir esas características resulta un tema menor en nuestro análisis. Nuestra tesis de partida —que el presidencialismo está desbordado— nos compele a preguntarnos sobre cómo hacer para que los sistemas con presidentes hiperrobustos, que manejan los resortes de casi todo el sistema institucional, tengan los incentivos suficientes como para impulsar o, al menos, no oponerse, a la modificación del sistema, con la finalidad de debilitar su propia concentración de potestades.

La práctica nos demuestra que los sistemas están fuertemente influenciados por las decisiones de los poderes Ejecutivos, y que las reformas constitucionales son, en numerosas oportunidades, impulsadas por los presidentes de turno. De este modo, se blindan el sistema hiperpresidencialista. Los presidentes, que ya son fuertes de por sí, y en virtud de las propias reglas que el sistema prevé, si es que se inclinan por modificar éstas será, seguramente, para concentrar aún más poder. Las diversas reformas motivadas por el espíritu reeleccionista permiten arribar a esta conclusión.⁵¹ Los discursos constituyentes muchas veces esgrimen objetivos loables de fortalecimiento de las instituciones, pero suelen esconder motivos autointeresados como lo es la reelección presidencial y el ensanchamiento de facultades de los órganos Ejecutivos.

En este sentido, ha señalado Gargarella que “tal vez la principal dificultad que enfrenta cualquier proceso de reforma es de carácter estructural, y es el siguiente, muchas de las reformas que se requieren deben ser diseñadas e instrumentadas por los mismos individuos que pueden ser perjudicados por ellas”.⁵²

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 311 y 312.

⁵¹ También se verifican en las reformas mecanismos de concentración de poder, como, por ejemplo, reconocimiento y ampliación de facultades legislativas en los ejecutivos; potestades referentes a los estados de emergencia; competencias para modificar las leyes presupuestarias, entre otros.

⁵² Gargarella, Roberto, “Dificultad, inutilidad y necesidad de la reforma constitucional”, *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2010, p. 524, Gargarella

Entiendo que éste es un argumento más, ahora de tipo pragmático, que aconseja mantenernos en regímenes presidencialistas. De este planteo se deriva, al menos como una disposición estratégica, que la matización del presidencialismo debe realizarse sin grandes “saltos”, es decir, sin intentar mudarnos directamente a otro sistema, como el parlamentario, puesto que ello, sin dudas, generará más resistencia estructural del órgano con mayores competencias y capacidad de reforma. Manteniendo la forma presidencialista debe buscarse, mediante diseños inteligentes, que el sistema se vaya equilibrando gradualmente.

V. CONCLUYENDO

Para terminar, realizaré un repaso de las propuestas que he planteado: *i)* que la temática de los regímenes de gobierno debe abordarse partiendo de una visión pluricausal; esto es, teniendo en cuenta a los múltiples factores que impactan en los éxitos o fracasos de los sistemas; *ii)* que el institucionalismo, en algunas ocasiones, ha simplificado indebidamente la cuestión, analizando los diseños institucionales en abstracto y alcanzando, por ende, conclusiones parcializadas; *iii)* que la crítica habitual a los presidencialismos latinoamericanos incurre en defectos metodológicos, *iv)* que el hiperpresidencialismo no es un régimen aceptable en términos de democracia-constitucional, y *v)* que se debe, sin abandonar la forma presidencialista, limitar a los órganos Ejecutivos volviendo a equilibrar los diseños institucionales.

afirma, desde el plano empírico que “...puestos a operar sobre el esquema constitucional vigente, sus protagonistas se encargaron de bloquear las reformas más importantes destinadas a perjudicarlos, aun cuando ellas guardaban un amplio consenso entre aquellos que más reflexionaban sobre la reforma”, *ibidem*, p. 524.