

Hiperpresidencialismo, sistema de gobierno y crisis en Argentina ¿Un laberinto sin salida?

di Jorge Alejandro Amaya

Abstract: *Hyperpresidentialism, system of government and crisis in Argentina: a maze with no way out?* – The article addresses the functioning of the Presidential form of government in Argentina, discussing its crisis and the evolution towards a hyperpresidentialist system of government.

Keywords: Presidentialism; Hyperpresidentialism; Argentina; Form of Government; Crisis.

1. Introducción

Durante los últimos tiempos hemos asistido en Latinoamérica a continuos y fuertes debates en torno a la extensión, contenido y límites de la democracia representativa. Estos debates, propios de la política y la academia, se han trasladado con intensidad al ámbito público y se han expresado a través de fuertes reclamos grupales, en muchos casos muy violentos, con diferentes consecuencias en los países de la región.

En Chile parecen haber despertado una nueva era constitucional; en el Perú un radical péndulo ideológico en el gobierno recientemente elegido; en Bolivia el retorno del movimiento al socialismo del ex Presidente Morales; en Colombia la pugna enfrentada a los gobiernos pos Uribe; en Brasil la experiencia de un populismo conservador de futuro incierto; en Argentina un nuevo ciclo del peronismo en su versión populista de izquierda. El Uruguay se mantiene aislado de estos vaivenes de la política agonal, con su sistema de alternancia democrática consolidado.

A la inestabilidad política de la región, se ha sumado el colapso sanitario, económico e institucional que nos trajo la pandemia del Covid-19 en el mundo, cuyas consecuencias finales, tanto de la perspectiva de la salud pública, como sobre los valores y principios de la democracia constitucional, aún están por verse en su auténtica dimensión.

Si bien sería imprudente sostener que las crisis que evidencian los países se asimilan, podríamos identificar características comunes derivadas de la actual crisis representativa, como la corrupción; la impunidad; la desigualdad social; y las malas administraciones económicas y sus consecuencias.

En mi país, Argentina, la democracia desde su recuperación definitiva en 1983, ha servido para justificar variados hechos y situaciones, que muchas veces exceden la legitimidad de los reclamos.

Desde diarios cortes de calles, rutas y puentes internacionales; toma de comisarías policiales; invasiones a propiedades privadas; saqueos masivos justificados en crisis económicas; intromisiones de los gobiernos en la justicia; hasta imponer rígidamente la mayoría legislativa para modificar instituciones básicas de la república; o alterar las reglas y los principios del funcionamiento procedimental de la democracia para obtener beneficiarse ilegítimamente.

¿Cuál es nuestro análisis en términos de perspectiva y prospectiva del sistema de gobierno argentino y de su marcado presidencialismo? ¿Qué características y particularidades podemos identificar en su conformación histórica, normativa, política y social? ¿Cuál ha sido su pasado; cuál es su presente; y cuál podría ser su futuro? ¿De dónde venimos; quienes somos y adónde vamos?¹

2. ¿De dónde venimos?

a) El hiper-presidencialismo Argentino

El modelo estructural de la Constitución Argentina de 1853 fue tomado de la Constitución Federal Norteamericana que sancionara la Convención Constituyente de Filadelfia de 1787, la cual estableció un gobierno republicano, representativo y federal basado en el principio de división y control recíproco de los poderes.

Sin embargo, más allá de similitudes o diferencias², en lo que hace al diseño del Poder Ejecutivo la Constitución Argentina se apartó del modelo norteamericano, optando por la propuesta de quien fuera uno de los ideólogos más influyentes en su construcción, Juan Bautista Alberdi, quien, considerando las particulares circunstancias de la época, proponía para una Argentina extensa y desarticulada un monarca republicano³.

El modelo original liberal clásico del siglo XIX fue moldeándose hacia el estado social con las reformas constitucionales de 1949 (luego dejada sin efecto); 1957 y principalmente la del año 1994.

En sí mismo, el presidencialismo ha tenido importantes detractores, principalmente imputándole una inclinación hacia la concentración de poder. En una versión actualizada de su clásico trabajo “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”⁴ Linz se centró en un análisis crítico de los sistemas presidenciales, en algunas de sus posibles

¹ Tomamos los interrogantes de la obra de Paul Gauguin pintada en diciembre de 1897 durante su segunda estancia en Tahití que se conserva en el Museo de Bellas Artes de la ciudad de Boston.

² Jorge Vanossi, “La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina”, publicado en “Visiones de una Constitución”, Amaya, Jorge Alejandro (coordinador) (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, 2004).

³ Juan B. Alberdi “Bases y puntos de partida para la Organización de la República Argentina”, (La Cultura Argentina, 1915).-

⁴ Linz Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿ que diferencia implica ?, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.) “La crisis del presidencialismo”, tomo I: Perspectivas comparadas, Editorial Alianza, Madrid, 1997.-

consecuencias en la selección y el estilo del liderazgo, y en aquellas rigideces derivadas fundamentalmente de sus cuatro características principales:

1) Tanto el presidente que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo o por un colegio electoral elegido por el pueblo, como el legislativo de una o dos cámaras, tienen legitimidad democrática, construyendo un sistema de legitimidad dual.

2) Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un período fijo, siendo el cargo del presidente independiente del legislativo, y la duración del legislativo independiente del presidente. Esto es aquello que Linz caracteriza propiamente como rigidez del sistema presidencial.

3) El presidenzialismo constituye el terreno más propicio para la adopción de una lógica política de suma cero, dado que las características del proceso de elección directa no conllevan la necesidad de constitución de coaliciones mayoritarias de gobierno ni de hacer concesiones a la oposición en contexto de legitimidad dual y mandato fijo.

4) El estilo de la política en el presidenzialismo es menos propicio para la democracia que aquel propio del parlamentarismo, dado que el jefe del ejecutivo cumple las funciones de jefe de estado y de gobierno. Siendo ambas exigencias de carácter conflictivo, resulta fuerte la tentación del jefe del poder ejecutivo de asumirse en tanto representante de una parcialidad como expresión política de la nación, con el consecuente establecimiento de un juego descalificatorio hacia la oposición.

A diferencia del equilibrado presidenzialismo norteamericano, el modelo argentino de 1853 estableció la figura de una presidencia muy fuerte con amplias prerrogativas formales, que la reforma constitucional de 1994 consolidó e incrementó según nuestro punto de vista, contrariamente a los deseos de los Convencionales reformadores⁵.

Las facultades propias del Ejecutivo en nuestro sistema constitucional son las siguientes:

a) Jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración (artículo 99 inciso 1º) (no existe norma equivalente en la Constitución de los Estados Unidos);

b) facultades co-legislativas de iniciativa parlamentaria (artículo 77) (facultad de que carece el Presidente de los Estados Unidos);

c) participación en la formación de las leyes promulgándolas y haciéndolas publicar (artículo 99 inciso 3º, primer párrafo);

d) veto total o parcial (artículo 83) (en el modelo norteamericano el Presidente carece del poder de veto parcial);

e) promulgación parcial de leyes (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)(artículo 80);

f) dictado de decretos legislativos (de necesidad y urgencia (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)(artículo 99 inciso 3º, segundo, tercer y cuarto párrafo) y delegados (facultad con rango constitucional a partir de la reforma de 1994)(artículo 76));

g) dictado de decretos de reglamentación de las leyes (artículo 99 inciso 2º) (el Ejecutivo norteamericano no tiene esta facultad)(esta facultad

⁵ Una de las banderas de la reforma fue la atenuación del sistema presidencialista, y así estaba planteado en el “Núcleo de coincidencias básicas” que constituyó el artículo 2 de la ley declarativa de la reforma constitucional N° 24.309.-

le ha permitido a nuestro Presidente no solo hacer uso abusivo de esta competencia, sino omitir reglamentar las leyes que él debe ejecutar de modo tal que ha funcionado como un veto por omisión);

- h) Dictado de decretos autónomos (artículo 99 inciso 1°)
- i) Facultad de indulto y conmutación de penas (artículo 99 inciso 5°;
- j) Nombra y remueve por sí solo al jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros del despacho; los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no esté reglado por la Constitución (artículo 99 inciso 7°) (el Presidente norteamericano requiere del acuerdo del Senado para la generalidad de las designaciones del ejecutivo);
- k) Realiza la apertura de las sesiones del Congreso, dando el mensaje inicial (artículo 99 inciso 8°) (la Constitución norteamericana no prevé un informe anual sino periódicos);
- l) Convocatoria de las sesiones extraordinarias o prórroga de las ordinarias del Congreso (artículo 99 inciso 9°) (en el sistema americano el Presidente solo convoca a extraordinarias);
- m) Tiene el manejo de las relaciones internacionales, concluyendo y firmando tratados, concordatos y otras negociaciones con países extranjeros (artículo 99 inciso 11°) (en los estados Unidos se requiere el acuerdo de las dos terceras partes del Senado para considerar aprobado un tratado);
- n) Es comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación (artículo 99 inciso 12°);
- o) Declara el estado de sitio en caso de receso del Congreso (artículo 99 inciso 16°) (la Constitución norteamericana no registra esta facultad);
- p) Decreta la intervención federal en caso de receso del Congreso (artículo 99 inciso 20°);
- q) y la posibilidad de reelección indefinida con la limitación del intervalo de un periodo (artículo 90) (en los estados Unidos la posibilidad de reelección del Presidente se limita solo a dos periodos consecutivos (enmienda XXII de 1947);

A pesar de las enormes fortalezas constitucionales del ejecutivo nacional, han sido habituales y permanentes las extralimitaciones del Presidente en el ejercicio del poder.

Lamentablemente, ni el Congreso, ni la Corte Suprema de Justicia de la Nación han podido controlar con eficiencia al mismo. La voracidad de poder de nuestro modelo ejecutivo incrementado fácticamente por la emergencia pandémica, se ha visto favorecido y reforzado con otras variables del sistema político que veremos a continuación.

b) El modelo democrático electoral – delegativo

¿Qué modelo de democracia hemos edificado los argentinos a lo largo de los años?⁶ La democracia liberal inmersa en el espíritu de nuestra Constitución de 1853 se caracteriza por su insatisfacción ante la mera formalidad de las elecciones sustentándolas a través de un mecanismo de derechos dándole a

⁶ Jorge A. Amaya, “A propósito de la Reforma Política: Reflexiones en torno a democracia y representación”, (Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública 2002).

la democracia la característica de la institucionalidad. Este modelo democrático busca también preservar y defender a las minorías contra las mayorías, reflejando en este sentido el espíritu de la ideología liberal clásica⁷.

La democracia argentina ha transitado desde su recuperación en 1983 sin un modelo claro. Nos hemos preocupado por destacar el valor de las elecciones formales (seguramente influenciados por muchos años de interrupciones institucionales) sin procurar otorgarle a la democracia la “institucionalidad” necesaria para afianzar un conjunto de valores que la tornen estable y cuyo vértice lo constituye el valor del respeto a la ley.

En las democracias electorales el poder del pueblo significa esencialmente la posibilidad periódica de cambiar el gobierno. La delegación efectiva no se hace en representantes concretos sino en un partido o alianza, ya que aunque formalmente se eligen representantes éstos son un mero medio para elegir a quienes gobiernan. Más que un régimen presidencialista o parlamentario, lo que existe es un régimen electoral de selección del ejecutivo, con un papel fundamental de los aparatos partidarios⁸.

Por consiguiente, el fortalecimiento del ejecutivo, propio de toda democracia electoral, hace que la separación de poderes se diluya, pues el legislativo, una vez efectuada la elección del jefe del gobierno se convierte en la práctica en un órgano técnico de las decisiones que se adoptan fuera de las cámaras del Congreso (por el ejecutivo y por las direcciones de los partidos políticos o alianza gobernante habitualmente se encuentran en las mismas personas).

Por ello, el grado de control externo del gobierno es mucho menor que en una democracia representativa equilibrada y descansa primordialmente en la efectividad e independencia de los poderes Legislativo y Judicial, y de los órganos de control.

Si la justicia es controlada a través del órgano de selección y destitución de jueces; y los entes de control son neutralizados mediante el nombramiento de personas identificadas con el gobierno de turno, el resultado final pone en serio riesgo los derechos y el propio modelo democrático constitucional, ya que neutraliza el rol institucional de la oposición en una democracia real, tornándola meramente formal.

Pero además esta particularidad electoral de la democracia argentina se ve agravada por sus fuertes rasgos delegativos.

Las democracias delegativas crecen sobre una premisa básica: el que gana la mayoría en las elecciones presidenciales (...) está facultado para gobernar el país como crea conveniente, y hasta tanto lo permitan las relaciones de poder existentes por el término en que ha sido elegido. El presidente es la encarnación del interés nacional, el cual en tanto presidente, es de su incumbencia definir. Lo que hace en el gobierno no necesita parecerse a lo que dijo o prometió durante la campaña electoral: está autorizado para gobernar como lo crea conveniente⁹.

⁷ Giovanni Sartori, “Teoría de la Democracia” 2. Los problemas clásicos (Alianza Universidad 2007).

⁸ Giovanni Sartori “Teoría de la Democracia” 1. El debate contemporáneo, (Alianza Universidad, 2007).

⁹ Guillermo O’ Donnell Guillermo ¿“Democracia Delegativa?”, en “Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización” (Paidós, 1997).

- c) La tendencia movimentista de la política Argentina. Sus líderes históricos: Irigoyen, Perón, Alfonsín, Menem, Kirchner-Fernández.

El sistema de partidos en el país ha dejado en evidencia la existencia marcada de un partido político predominante en los diferentes ciclos de la historia electoral: el peronismo o justicialismo. Este, a través de alianzas políticas y sociales, ha evidenciado una conducta superadora de su estructura de partido, ambicionando la conformación de un movimiento político social transformador de las estructuras nacionales.

Para la sociología, la idea de movimientos políticos sociales tiende a fluctuar entre dos polos en la teoría social: uno es la visión de los movimientos como acción colectiva que responde a tensiones o contradicciones específicas en la sociedad y que se orienta a poner término a esa contradicción específica; el otro es el movimiento social como portador del sentido de la historia y como encarnación y principal agente del cambio social global¹⁰.

El grado de corporativismo y de orientación política varía en cada movimiento social, pero la creencia de movimiento va acompañada de la tendencia a un pensamiento único; a la concepción de verdad y justicia de las ideas fundadoras; y a la disminución de la tolerancia en el enfrentamiento con las diferencias.

El espíritu de movimiento y la ambición mayoritaria estuvieron muy presentes bajo los gobiernos de Yrigoyen (1916-1922) (1928-1930)¹¹. Todo el proceso de consolidación de la legitimidad del nuevo Estado llevó a aborrecer las diferencias internas, pretendiendo suprimirlas con el fin de fortalecer algún tipo de identidad nacional¹².

“Yrigoyen construirá el primer partido político moderno del país pero no pudo sustraerse a ciertas visiones y prácticas de la época. Se veía a sí mismo como único representante de la civilidad, sus ideas serán la causa nacional mientras que la oposición es el viejo régimen, régimen falaz y descreído al que hay que desterrar.

El término que va de 1930 a 1946, se caracterizó por una por una sucesión de golpes militares, anulación de elecciones y proscripciones. El 12 de octubre de 1943 se disuelven por decreto los partidos políticos, prohibición que regirá hasta 1945.

La sociedad argentina preanunciaba dichos cambios económicos y sociales, que fueron interpretados y canalizados por quien se constituiría en el fundador del partido predominante de la historia política argentina hasta la actualidad: Juan Domingo Perón, elegido presidente por primera vez en 1946. En su primer mandato logró mayoría en ambas cámaras del Congreso y en las gobernaciones de las Provincias. Sólo Corrientes quedó en manos de la oposición.

La llegada del peronismo al gobierno significó el advenimiento de nuevos sectores sociales a la escena política. Las masas obreras se

¹⁰ Neil Smelser, *Theory of collective behavior* (Free Press, 1963). Alan Touraine, *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*. (Seuil, 1978) y *Le retour de l'acteur* (Fayard, 1984). Manuel Garretón “Movimientos sociales y procesos de democratización: un marco analítico”, (Excerpta 1996).

¹¹ Su segundo mandato fue interrumpido por el golpe institucional de 1930.

¹² Andrés Malamud “Introducción a la Ciencia Política” (Eudeba 2003).

incorporaron plenamente a la vida política, porque al ejercicio del sufragio le agregaron otras formas de participación: por medio de sus organizaciones se convirtieron en un factor que influyó sobre las decisiones del gobierno.

También pudieron participar por primera vez en la política nacional las mujeres, cuando en 1947 se consagró el derecho al voto femenino.

Una de las reformas política más importantes realizadas por el peronismo fue la sanción de una nueva Constitución Nacional en 1949. En ella se incorporaron los derechos sociales conquistados por el movimiento obrero y la legalización de los cambios económicos, especialmente la política de nacionalizaciones del comercio, de los combustibles y del transporte.

En el orden político se implantó la reelección presidencial para posibilitar la continuidad de Perón y la instauración del voto directo en los comicios nacionales. La oposición resistió a la nueva Constitución porque consideraba que era el resultado del afán personalista de Perón, cuyo deseo excluyente era lograr la reelección presidencial. Ésta finalmente fue aprobada y tuvo vigencia hasta la caída de Perón en 1955. Perón es re elegido nuevamente en las elecciones de 1952.

Cuando Perón asumió el segundo gobierno, los derechos individuales de los opositores sufrieron fuertes restricciones, particularmente la libertad de expresión y de prensa. Se produjeron varias violaciones de derechos humanos, debido a la persecución de opositores -en especial de comunistas-.

El tiempo demostró que el peronismo se afianzó como un verdadero movimiento político social con gran capacidad de reorganización. Su líder volverá a la historia política argentina en 1973, siendo elegido presidente por tercera vez, como ningún otro político lo fue hasta hoy.

El peronismo marca un hito en la proyección hacia el movimiento y la politización de la clase obrera¹³. En términos reales se amplía la base de la democratización, pero se mantienen viejas técnicas y se desarrollan nuevas de dominio político, clientelismo, paternalismo, populismo y anulación de otras fuerzas electorales.

La adhesión emocional a la figura presidencial y jefe partidario, observada en la época Yrigoyenista se potencia.

Luego de un largo periodo de la historia que transcurrió entre 1955 y 1983, donde se alternaron gobiernos civiles y militares, pero sin que ningún gobierno constitucional pudiera completar su mandato, el 30 de octubre de 1983 la UCR, obtuvo un rotundo triunfo en los comicios presidenciales con la Presidencia de Raúl Alfonsín. La consolidación del liderazgo de Alfonsín llevó a muchos dirigentes radicales a imaginar que el alfonsinismo podía ser la base para la formación de un tercer movimiento histórico.

El tercer movimiento histórico era concebido con una continuidad y, a la vez, una superación del radicalismo yrigoyenista y del peronismo, al que los dirigentes radicales consideraban próximo a disgregarse.

Como era previsible, por las especiales circunstancias históricas que rodearon la recuperación de la democracia, a pesar de la fuerte vocación democrática y anti-personalista que surge de las ideas de Alfonsín, éste no pudo sustraerse de imaginar la impulsión del nuevo movimiento nacional y así lo reconoció expresamente en un discurso pronunciado el 1 de diciembre

¹³ Tulio Halperín Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, (Alianza, 1991).

de 1985¹⁴ cuya redacción principal se asignó a Juan Carlos Portantiero¹⁵ asesor de Alfonsín de fuerte formación gramsciana¹⁶ cargado de acentuados condimentos doctrinarios de moral y ética. Alfonsín asume así la recuperación del legado popular y nacional devenido de la historia argentina.

El Gobierno Carlos Menem, siguiente presidente, favoreció el fortalecimiento de los rasgos hiper-presidencialistas del sistema. Con un “discurso populista”, aparece en escena como un caudillo restaurador-revolucionario que es admirado por gran parte de la ciudadanía como líder para remontar la emergencia económica que recurrentemente sumerge al país. Una vez en el poder, supo invocar el contexto de inestabilidad y de crisis para concentrar el poder en sus manos.

La ideología histórica de peronismo en la época de Menem se redefine, sus valores fundamentales dejan de ser los que eran y ganan terreno las fuerzas neoliberales que tiñen el proceso de reforma.

Menem buscó erigirse como el caudillo de un proyecto político institucional de cambio a partir de la construcción de una nueva hegemonía. “Se sirvió de recursos propios del populismo: el carácter incluyente en lo social y movilizador en lo político. (...) y en su capacidad para garantizar la movilización de la ciudadanía a través de la representación / escenificación mediática, en eficaz reemplazo de las modalidades tradicionales de movilización política de masas”¹⁷.

Utilizó herramientas estratégicas como la cooptación, clientelismo y asignación de posiciones de poder para asegurarse apoyos de sus opositores políticos.

A pesar de poseer un amplio respaldo legislativo, Menem hizo uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia, transformando, la excepcionalidad en habitualidad.

Luego de un corto periodo presidencial a cargo del Presidente De la Rúa del partido Radical (UCR) que tuvo que abandonar el cargo antes de la finalización de su mandato frente a una profunda crisis económica y social, se sucedió un período de dos semanas de alta inestabilidad durante las cuales cuatro funcionarios estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo dos de ellos con el título de presidente de la Nación (Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde).

La cuarta etapa movimentista de la política argentina se inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner y durará doce años, prolongándose con las dos presidencias sucesivas de su esposa Cristina Fernández (2007-2015).

Durante estos años se formó y consolidó el llamado *kirchnerismo*, un movimiento político de orientación mayoritariamente peronista,

¹⁴ Discurso pronunciado por el Ex Presidente Alfonsín en Parque Norte, Ciudad de Buenos Aires.

¹⁵ Juan Carlos Portantiero formó parte del grupo de académicos e intelectuales que introdujeron el pensamiento gramsciano en la Argentina y lo aplicaron a la política.

¹⁶ Nos referimos a la influencia del político, filósofo y teórico marxista, fundador del Partido Comunista Italiano Antonio Gramsci.

¹⁷ Pablo Gerchunoff y Juan Torre “La política de liberalización económica en la administración de Menem” (Revista Desarrollo Económico, 1996).

declamatoriamente de izquierda y fuertemente populista integrado también, en alianza, por diversos partidos y sectores políticos.

Definió sus características ideológicas centrales rechazando el neoliberalismo; adhiriendo al peronismo combativo de la década del 70 del siglo pasado; rechazando los tratados de libre comercio y promoviendo un alineamiento regional; alzando la bandera de los derechos humanos; y adhiriendo a las políticas de género, al matrimonio igualitario y a la interrupción voluntaria del embarazo.

Este movimiento político y social se enroló claramente en las propuestas de algunos autores de tildes populista como el argentino Ernesto Laclau, quienes proponen que los cambios necesarios para implementar un nuevo orden que dé cabida a sectores sociales históricamente excluidos, debía darse a partir de generar una “grieta” dividiendo a la sociedad en dos grandes grupos, la «patria» y la «anti patria», tratando a los pertenecientes al segundo grupo con desprecio y descalificaciones. Las personas así tratadas reaccionarían con desprecio y descalificaciones al kirchnerismo, retroalimentando la antinomia.

El movimiento ha sido acusado por los críticos y la oposición de personalista y autoritario, habiendo sido denunciado por corrupción y cleptocracia y algunos de sus funcionarios condenados por la justicia.

En las Elecciones presidenciales de 2015, el movimiento fue derrotado en el ballottage por la fórmula Macri-Michetti, de la Alianza Cambiemos, integrada por el PRO, partido liderado por Mauricio Macri, quien se había desempeñado como Gobernador de la Ciudad de Buenos Aires por dos mandatos consecutivos, y la histórica UCR.

Luego de un mandato conflictivo, acechado por las organizaciones integrantes del movimiento kirchnerista, y de una profunda crisis económica, Macri no logró su reelección, perdiendo las elecciones presidenciales de 2019 con la fórmula Fernández-Fernández, del movimiento kirchnerista que postuló al ex jefe de Gabinete de Néstor Kirchner Alberto Fernández como Presidente, y a la ex Presidenta Cristina Fernández como Vicepresidenta.

La fórmula Fernández-Fernández, que actualmente gobierna la República Argentina, se presentó bajo la denominación de “Frente de Todos” y fue electa con el 47% de los votos en primera vuelta, ganando 18 de los 24 distritos provinciales de la federación, incluyendo la poderosa provincia de Buenos Aires, donde habita el 39% de la población argentina. Luego de casi tres años de gobierno la alianza gobernante ha llevado al país a una de las mayores crisis de su historia, y dejado al descubierto un costado desconocido para la fortaleza de la conducción ejecutiva del Presidenzialismo argentino, la disputa de la conducción política por parte de la Vicepresidencia.

En resumen, por razones normativas, históricas, demográficas, culturales e institucionales nuestro sistema político reviste las características de un hiper-presidenzialismo y una cultura y práctica constitucional débil, poco tolerante del disenso y de los límites normativos.

Un modelo democrático vaciado en un molde de características electorales y de fuerte delegación hacia la figura del órgano Ejecutivo, lo que fomenta la idea del Presidente-líder titular del interés nacional, el cual en tanto presidente, es de su incumbencia definir y ejecutar a su entera discreción (hoy puesto en jaque coyunturalmente por la debilidad política de

quien ocupa el ejecutivo y la fortaleza política de quien ocupa la vicepresidencia).

Un sistema de partidos inclinado a formar agrupaciones “predominantes”, cuyo funcionamiento político en un modelo presidencial agravado erosiona al Poder Legislativo y al Judicial en sus funciones de control.

La vocación histórica de los líderes Presidenciales de gestar y dirigir “movimientos políticos sociales”. Una concepción “personalista” y “mayoritaria” de la política.

Un modelo democrático, que a lo largo de su evo-involución se ha visto contaminado mayoritariamente por características populistas.

3. ¿Quiénes somos?:

a) Dos modelos ideológicos en pugna

Así, al fracaso de la democracia representativa y constitucional que pretendió instalar la constitución de 1853, producto de los golpes de estado, se sumó el acoso sustancial a la misma del nacionalismo¹⁸ y de otros modelos políticos discutiblemente democráticos para quienes identifican la democracia con la poliarquía¹⁹, y no constitucionales para quienes consideramos al constitucionalismo como limitación a la aspiración del autogobierno popular basado en los derechos y la división del poder, como la democracia popular, ligada al periodo mundial de crecimiento soviético y la democracia populista, atractivo esquema para una cultura autoritaria como la que ha imperado históricamente en el país²⁰.

Así, la democracia argentina enfrentó - en distintas etapas de su historia - adhesiones sociales a dos modelos ideológicamente opuestos: el modelo orgánico, representativo, republicano y constitucional, que pretendiera edificar la constitución originaria o histórica de corte liberal, adecuada al modelo social a partir de 1957 y 1994; y el modelo populista, caracterizado por la consolidación hegemónica de un líder político que encarna discursivamente un proyecto nacional y popular, legitimado siempre por la emergencia, cuya aspiración política y social es la conformación y desarrollo de un movimiento que acapare el sentir y el pensamiento general.

Este último modelo democrático, que desdibuja - como lógica consecuencia - la división clásica del poder inclinando la balanza decididamente en cabeza de dicho líder titular del Ejecutivo al que se le reconoce y justifica la iniciativa política y constitucional casi unilateral, es justificado y aspirado por muchos otros sectores del entramado social, político y académico argentino.

¹⁸ Carlos Floria, “*Pasiones nacionalistas*” (Fondo de Cultura Económica, 1998); y Emilio Perina, “*La Argentina acosada. Ideologías vs. Nación*”, (Sudamericana, 1996).

¹⁹ Robert Dahl, “*Es Democrática La Constitución de Los Estados Unidos*”, (Fondo de Cultura Económica, 2003); “*Entrevista Sobre El Pluralismo*”, (Fondo de Cultura Económica 2003); “*Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. Control*”, (Yale University Press, reprint 1983).

²⁰ José I. García Hamilton, “*Los Orígenes de nuestra cultura autoritaria (e improductiva)*”, (Calbino, 1990).

La recuperación de la democracia en 1983 instaló en la comunidad política una vocación constitucional reformista que emergió como reparador mágico de las frustraciones nacionales y disparador de un futuro promisorio.

La reforma constitucional de 1994, si bien concentró un importante consenso representativo, lejos estuvo de poder cambiar con sus reformas la praxis política personalista y hegemónica de la nación.

El presidencialismo, lejos de atenuarse, afianzó la figura y las facultades del líder; el federalismo se redujo a un dilema del prisionero para la mayoría de los gobernadores que se ven obligados a alinearse con el Ejecutivo Nacional para posibilitar su subsistencia política y la económica de las provincias; el Jefe de Gabinete de Ministros no ha sido nunca el fusible institucional que imaginaron los reformistas de 1994 ni un acercamiento a un semi-presidencialismo.

La independencia judicial cada vez más cercada por la política; la jerarquía constitucional y la finalidad del Ministerio Público sigue en la práctica bajo la mira telescópica del Ejecutivo; los órganos de control captados ideológicamente; y la participación ciudadana orgánica prevista en la constitución, ha sido avasallada por la militancia política partidaria que se financia con fondos públicos.

Para la democracia populista Latinoamericana el poder de la mayoría, la voluntad del mayor número es fuente genuina de derechos. Hace hincapié en la legitimidad de origen y relativiza la de ejercicio, porque la llegada democrática del líder justifica el otorgamiento de facultades excepcionales que flexibilizan las reglas constitucionales de ejercicio, para producir las transformaciones políticas y sociales esperadas. La concepción de la democracia es fuertemente cuantitativa.

Bajo esta concepción primaria, toda falta de acuerdo se resuelve mediante la regla de la mayoría. Este parecería ser el concepto que anidó, con mayor o menor intensidad detrás de la mayoría de los movimientos políticos argentinos.

b) Una división histórica socialmente enraizada

La división ideológica de la sociedad argentina que se postula como una creación kirchnerista de los Gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner no es más que una división histórica de la sociedad que se ha reiterado a lo largo del tiempo bajo distintas caras, y con diferentes intensidades; y de la que quizás el país no pueda deshacerse y escapar del laberinto sin salida en el que se encuentra.

A lo largo del pasado nacional se han evidenciado enfrentamientos entre grupos sociales y políticos. Estos enfrentamientos han significado grietas que en el peor de los casos se tradujeron en luchas fratricidas que acabaron con la vida de miles de personas.

Dentro de las grietas más dolorosas existieron algunas que signaron el siglo XX, muchas de las cuales aún continúan gravitando: los enfrentamientos entre unitarios y federales en la lucha por la independencia; los de principios de siglo del régimen conservador contra los anarquistas y socialistas; la histórica división entre peronistas y antiperonistas; comunistas y liberales en la era de la Guerra Fría; la subversión comunista y el

terrorismo de Estado en los setenta, son algunos ejemplos de las recurrentes divisiones de la sociedad argentina.

Específicamente, la llamada “grieta”²¹, a la que se alude contemporáneamente y reedita las históricas divisiones nacionales y es una profunda depresión que fracturó política y culturalmente a la nación en dos partes bien diferenciadas y aparece con gran fuerza en la sociedad a partir de los gobiernos “kirchneristas”, particularmente durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner.

Le guste o no al “movimiento peronista” su historia a través de las distintas “máscaras” que ha encarnado, y el kirchnerismo es una de ellas, está plagada de contradicciones ideológicas; y de conductas hegemónicas y totalitarias. Nació en épocas del fascismo, y nunca pudo desprenderse de su impronta verticalista.

La “grieta” se afianzó con el liderazgo político de Cristina Fernández, con su estilo confrontativo, agresivo, difícil de asumir para un importante sector de la sociedad. Metafóricamente se traduce en el enfrentamiento abierto y pasional entre los portadores de las ideas del bien, contra los portadores de las ideas del mal. Lo paradójico de esta lucha recurrente, es que todos los que están de un lado o del otro de la grieta se consideran a sí mismos como los legítimos portadores de las ideas del bien. La política argentina aprovechó y manipulo siempre estas divisiones, ha sido funcional a sus intereses corporativos.

Para esta fórmula tan tradicional y efectiva, si alguien quiere tener un futuro político en Argentina, debe encontrar un enemigo acérrimo e irreconciliable, La mejor prueba de lo dicho, fue que el gobierno del ex Presidente Macri que denunció reiteradamente que el kirchnerismo había operado la división de los argentinos terminó siendo un promotor central de su sostenimiento.

Para la política nacional la “unión” de los argentinos se logra pisoteando las cenizas de todo lo anterior, comenzando la sumatoria desde “cero”. En definitiva, siempre “nosotros” debemos sufrir por los errores del pasado que cometieron los “otros”.

La descripción del escenario político contribuye a reforzar y mantener la división histórica de la sociedad argentina, en razón de los dos modelos democráticos en pugna desde mitad del siglo XX, sin que se vislumbre ninguna superación orgánica entre ellos para dar lugar a un mínimo de acuerdos y políticas de Estado. La inexistencia de estas políticas y la ausencia de una burocracia estatal estable es uno de los grandes problemas del país; y causas coadyuvantes de sus reiterados fracasos.

4. ¿Adónde vamos?

Las frecuentes crisis económicas argentinas; la desmedida pobreza y desigualdad²²; y la disminución de la calidad de vida en general ha sido factor determinante en la pérdida de legitimidad de las clases políticas. Esta falta de confianza se expresa institucionalmente en una total ausencia de

²¹Se la atribuye este término al periodista Jorge Lanata.

²² Actualmente la pobreza ronda el 45% y el 52% en el llamado Gran Buenos Aires. Asimismo dos de cada tres niños argentinos menores de 17 años son pobres.

credibilidad de las instituciones representativas. Resulta un contrasentido que precisamente aquellas autoridades elegidas por el voto popular sean las que resulten más cuestionadas en las encuestas por parte de los mismos ciudadanos que las eligen.

Este efecto deslegitimador se traduce en la presunción ciudadana de que las leyes no resultan de la interpretación de la voluntad popular ni del bienestar general sino que son el producto de clases o sectores excluyentes y minoritarios de la sociedad, de parlamentos elegidos mediante procesos electorales espurios que legislan en función de sus propios intereses.

A los jueces, por su parte, se les exige que actúen como un poder moderador y corrector de las desviaciones de la ley y la política. Las cortes supremas o tribunales constitucionales se erigen así en un poder político de igual o mayor importancia que el parlamento mismo con su evidente impacto respecto a la división de poderes. Los jueces se transforman así en creadores de derecho, con los peligros que ello conlleva para la politización de la justicia y la judicialización de la política.

Justicia independiente, división de poderes, libertad de expresión, pluralismo, alternancia democrática, elecciones periódicas libres y transparentes, en resumen, instituciones sólidas son las características de la "Democracia Constitucional", un modelo jurídico político completo y complejo que aúna una forma de gobierno, el autogobierno popular, y una forma de Estado, el llamado Estado Constitucional de derecho.

La "Democracia Constitucional", aspiración que persiguen todos los países occidentales más desarrollados, tiene por consiguiente un aspecto procesal o procedimental que se rige en principio por la regla de la mayoría; y un aspecto sustancial o institucional que actúa como autolimitaciones a dicha regla, ya que las limitaciones nacen, al menos de la perspectiva del derecho positivo, desde el ejercicio del poder constituyente y de las facultades de los poderes del Estado que fueron diseñadas en ejercicio de la soberanía popular.

En nuestra Latinoamérica la Carta Democrática Interamericana suscripta en Lima en el año 2001 integrante del corpus iuris interamericano exige a los países signatarios la vigencia y afianzamiento de dichas características institucionales.

Sin embargo, coexisten en Latinoamérica - en teoría y práctica - modelos de democracia que priorizan de diferente forma los elementos procesales y sustanciales, apartándose del modelo de Democracia Constitucional consagrado por la Carta Democrática Interamericana, produciendo un marcado desequilibrio en favor de la regla mayoritaria y una notoria minimización de las limitaciones a dicha regla.

Para estos modelos (también llamados democráticos) los derechos y las instituciones, como limitaciones al poder quedan fuertemente sujetos a la voluntad mayoritaria y por consiguiente al ejercicio, las más de las veces, de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo que permanentemente ejerce invocando la recurrente emergencia. La gestión de la pandemia en Argentina ha sido un nuevo ejemplo, esta vez invocando la emergencia sanitaria, de esta afirmación que puede ser constatada a lo largo de la historia democrática argentina.

La palabra "democracia" es una de las palabras más amplias del lenguaje jurídico político, y por cierto un concepto multívoco, y sin bien la

democracia es una realidad palpable en el mundo occidental no opera igual en los distintos países que se definen como democráticos. ¿Es igual la democracia inglesa que la rusa? ¿La Sueca o la China? ¿La norteamericana y la boliviana? ¿La venezolana, la cubana, o la colombiana? No requerimos ser expertos o estudiosos de la teoría de la democracia, ni conocedores en profundidad del funcionamiento institucional de estos países, para afirmar instintivamente que en muchos de estos casos no parecen iguales, sino muy por el contrario se vislumbran como diferentes.

Lo cierto, es que hasta la segunda mitad del siglo XX el concepto de democracia ha conocido una amplia diversificación de formulaciones. Tan amplias formulaciones que al final de los años ochenta no había todavía una teoría central de la democracia, y no se podía hablar todavía de una teoría de la democracia plenamente desarrollada.

Si aún en el siglo XXI no podemos hablar de una teoría de la democracia plenamente desarrollada, significa que no hay unanimidad sobre los principios básicos de la teoría democrática, sea en su normatividad o en su aplicación. La realidad expone crudamente esta afirmación.

Muchos países latinoamericanos, asiáticos y africanos se consideran gobiernos democráticos y, sin embargo, muchos de nosotros no titubearíamos en calificarlos de otra manera o en destacar, al menos, una mala calidad del funcionamiento de la democracia en dichos países o de la normatividad en que se basa.

Pero esta afirmación está condicionada siempre por nuestro concepto de democracia, o sea por lo que entendemos por democracia.

Si bien el sufragio popular constituye un punto común en la teoría democrática, y entonces podremos hablar de “democracia” en singular, corresponde referirnos a los modelos en forma plural, ya que, desde la interrelación entre democracia y constitución, entre regla de la mayoría y limitaciones a dicha regla, se configuran distintos modelos democráticos cuyas diferencias han sido destacadas desde distintas perspectivas por varios autores.

Nuestra clasificación de los “modelos de democracia”²³ se construye desde la perspectiva de la relación entre democracia y constitución, es decir, desde la interacción entre la aspiración del autogobierno popular y los límites que el propio autogobierno se impone normativamente en un texto que denomina Constitución y al que se le otorga “supremacía” a efectos de operar como regla de referencia, reconocimiento, o validación de todo el sistema jurídico.

¿Porque el estado constitucional es aquel que reconoce derechos fundamentales y al mismo tiempo divide el poder político?

La conexión entre ambos elementos se ilustra a partir que los derechos individuales son los límites principales del poder político e inviolables por el mismo, tanto en el sentido negativo como positivo, es decir en el sentido que no puede adoptar decisiones que lesionen esos derechos, como en el sentido que está obligado a asegurar su disfrute por parte de los individuos.

²³ Jorge Alejandro Amaya, *Democracia y Minorías política*, (Astrea, 2015); *Democracias Latinoamericanas e instituciones sólidas ¿Hay una relación directa?*, capítulo X del Libro correspondiente al XIII Congreso Internacional de Derecho Procesal, (Universidad de Medellín, Medellín, Colombia, 2020).

La división o separación de los poderes es aquel diseño constitucional destinado a prevenir los abusos del poder y proteger los derechos fundamentales del individuo que constituyen los principales límites del poder político.

Siguiendo entonces esta línea de pensamiento, constitución en un sentido estricto y propio, es la norma o conjunto de normas que, por un lado, reconoce derechos fundamentales y, por otro, instituye poderes públicos articulando sus competencias y regulando su ejercicio en función de la protección de la garantía y de la tutela de los derechos.

El modelo de "Democracia Constitucional" incluye distintos sub-modelos democráticos: el liberal, social, deliberativo; y rechaza otros el llamado electoral, el delegativo, el popular y el populista.

Dentro de las variantes que presenta en el mundo occidental la concepción de la democracia constitucional, podemos incluir a la democracia liberal; a la democracia social; y a la democracia deliberativa.

Las tres variantes del modelo de Democracia Constitucional que adopta el Sistema Interamericano promueven, con distintos matices, las siguientes características:

- Una constitución suprema que reconoce derechos individuales y limita el poder del Estado a través de algún esquema de división del poder.
- El derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votado en elecciones libres y transparentes.
- El status de inviolabilidad del derecho de propiedad privada.
- La existencia de un sistema político pluralista.
- La vigencia de la libertad de expresión y de prensa, así como el acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno que garanticen el derecho a la información de los ciudadanos.
- El respeto de las mayorías en la toma de decisiones, pero dentro de un marco institucional de protección férrea de los derechos de las minorías.

Giovanni Sartori es, sin duda, uno de los más fervientes defensores contemporáneos del modelo liberal que, desde Tocqueville a De Ruggiero, pasando por Kelsen o Raymond Aron, intenta discernir – en esencia - la relación entre la libertad y la igualdad. La democracia liberal refuerza la individualidad frente al contexto social.

El modelo liberal es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado; mientras que el social se preocupa por la inserción del poder popular en el Estado. O, en otras palabras, mientras el liberal se preocupa por la forma del Estado, el demócrata social se interesa por el contenido de las formas emanadas del Estado.

Y estas características de la democracia liberal y social no son menores, tienen enorme relevancia en resguardo de los derechos humanos.

La democracia social, que han adoptado la gran mayoría de los países europeos y latinoamericanos, fortalece los derechos sociales entendiendo los mismos como aquellos que tienen que ver con la protección de los más desfavorecidos, son derechos que obligan al Estado a actuar. La educación, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud, etc.

El sub-modelo deliberativo se identifica con Habermas, su principal gestor. Para este el autogobierno no consiste en el ejercicio de la soberanía por el pueblo, sino en la realización de la voluntad popular como

procedimiento. Habermas cuestiona la representación clásica y sostiene que debe hacerse procedimental. Esto es, ya no se trata de limitar a la mayoría a través de los derechos de las minorías, sino más bien de democratizar los procesos de toma de decisiones públicas y de racionalización social.

Frente a estos sub-modelos, que a través de diferentes vías y formas de organizar el poder asumen la limitación de la regla mayoritaria, se presentan otros modelos democráticos que, o se desentienden de la importancia de las instituciones y los derechos como limitantes del poder electoral; o construyen el modelo – como afirmamos – a partir de la pretensión de un gobierno incondicional de la mayoría.

Esto sucede con los modelos electoral, delegativo, popular y populista. El electoral – como vimos – se construye a partir de la idea que la democracia es un método de combate político entre grupos, por medio de las elecciones para formar gobierno. El pueblo es un actor más bien pasivo, sin una clara identidad, que reacciona a los estímulos de la propaganda política y donde la participación ciudadana se cristaliza solo en el acto de votar.

La propuesta del modelo de democracia electoral se reduce a un mecanismo plebiscitario regular, no entre opciones ideológicas, sino entre líderes o caudillos

El modelo delegativo, al que también hicimos referencia como característica de la democracia argentina, recordemos que se basa en la premisa de que (quien sea que gane una elección presidencial) tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado. El presidente es considerado como la encarnación del país.

El modelo populista que ha capturado cíclicamente el ejercicio del poder en los sistemas políticos de varios países latinoamericanos propugna una relación emocional entre el líder y su pueblo, que se construye e identifica con un sistema de identidades colectivas cuya unión o lazo nace de la oposición a un enemigo.

Los dos rasgos principales del populismo, son la supremacía de la voluntad popular y la relación emocional y directa de un líder con el pueblo. Aquí comparte características con la democracia delegativa y la electoral.

Como vemos, estos últimos modelos llamados, curiosamente para muchos, democráticos se tensionan claramente con el modelo de la democracia constitucional, la cual consagra a la división del poder, y a los derechos individuales, como límites del mismo para evitar el autoritarismo; y al pluralismo y la tolerancia como principios protectores de la individualidad de la persona y del sistema político.

Los modelos enrolados en la Democracia Constitucional, se construyen cuestionando y limitando la absoluta validez de la regla de la mayoría que rige centralmente los procedimientos de la democracia.

Por eso, los límites de “aplicación” a la regla de mayoría entran en conflicto con todas aquellas concepciones democráticas que otorgan un valor axiológico incommovible a la regla misma, para las cuales esta constituye la única forma de expresión del principio de autogobierno que otorga legitimidad a las decisiones colectivas.

Como vimos en este trabajo, estas tensiones entre los variados modelos democráticos han estado muy presentes en distintas etapas de la historia de la democracia argentina.

El Gobierno argentino actual, fiel reflejo del movimiento kirchnerista surgido en el país enraizado en el peronismo y hoy dominante dentro del mismo, es un claro ejemplo de democracia de rasgos electorales, delegativos y populista. El país parece dirigirse a la profundización de estos rasgos tan enfrentados con el modelo democrático constitucional.

Hoy encontramos que el estado constitucional y democrático ha superado el principio de legalidad y se ha proyectado al principio de constitucionalidad.

La sociedad pretende encontrar en la Constitución un instrumento eficaz para canalizar y resolver institucional y socialmente las tensiones que la comunidad enfrenta.

Pero sigue latente en la praxis política un problema crucial de la democracia como sistema de gobierno y de su integración con el constitucionalismo: los límites de las “mayorías”²⁴ y el rol que cabe a la oposición en un sistema que – más allá de las distintas variantes que puede estructurar – se rige conceptualmente por la regla de la mayoría.

El problema en realidad, como siempre sostenemos, se nos plantea para aquellos que concebimos a la democracia como constitucional, es decir como el gobierno de la mayoría, pero de una mayoría limitada por los derechos individuales y la división del poder. El modelo populista ni siquiera se plantea esta cuestión. Naturalmente flexibiliza o desnaturaliza estas limitaciones, privilegiando con mayor o menor intensidad el principio mayoritario, minimizando los perfiles no resueltos de la colisión entre principio mayoritario y pluralismo político en los Estados democráticos de Derecho, los que justamente asumimos como la forma de convivencia más evolucionada que la especie humana ha sido capaz de pensar e instrumentar hasta la fecha.

La imperfecta democracia argentina, caracterizada normativa y fácticamente por un sistema de gobierno hiper-presidencialista que se combina con un sistema político de partido predominante o hegemónico de clara tendencia movimentista, ha normalizado y alentado esta enorme concentración de poder en casi todos los líderes políticos (principalmente del partido predominante o hegemónico) gestándose a su alrededor movimientos políticos sociales que se identifican con el pensamiento y el sentir nacional²⁵, tensionando los principios de la democracia constitucional para proyectarse sobre un modelo de ejercicio del poder de neto corte populista cada vez más presente y enraizado en una sociedad cada vez más dependiente del Gobierno y por consiguiente, menos libre.

Jorge Alejandro Amaya
Universidad de Buenos Aires

²⁴ Posiblemente la obra más referenciada en torno a la problemática constitucional de las mayorías y las minorías sea la del profesor Alessandro Pizzorusso, “Minórame e Maggioranze”. En ella, el profesor de la Universidad de Pisa plasma un importante esfuerzo analítico a la hora de distinguir los distintos supuestos de minorías y de describir las variantes de tutela más complejas. Cfr. Pizzorusso, Alessandro, “Minórame e Maggioranze”, Giulio Einaudi, 1993

²⁵ Sobre este fenómeno político no exclusivo de nuestro país, sino desperdigado por todo Latinoamérica, puede verse la obra de Enrique Krauze, “Redentores. Ideas y Poder en América Latina” (Debate, 2011).

jaamaya@jaamaya.com.ar