

Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 7 • julio 2013 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos



**Revista
Latinoamericana
de Política
Comparada**

Volumen 7, julio 2013
ISSN: 1390 - 4248

www.politicacomparada.com
info@politicacomparada.com

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

Editor de la Revista

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

Asistente Editorial

Carolina Ponce

Consejo de Redacción

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

Consejo Editorial Internacional

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)
Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)
Olivier Dabène, Sciences Po (FR)
David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)
Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)

María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos**

Tamayo N24-283 y Lizardo García

Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22

Telefax: (593-2) 500-6189

P.O. BOX: 17-07-9651

Quito, Ecuador

Web: www.celaep.org

E-mail: revista@celaep.org

Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2013 • Volumen N°. 7



Fundación
Hanns
Seidel

Índice

Editorial 5-7

PARTE I:

PERSPECTIVAS TEÓRICAS:

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Los peligros del presidencialismo 11-31
Juan J. Linz

Juan J. Linz: presidencialismo y democracia.
Una revisión crítica. 33-60
Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart

Presidencialismo versus parlamentarismo.
Dos enfoques contrapuestos. 61-76
Dieter Nohlen

PARTE 2:

ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO

EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Elected Kings with the Name of Presidents.
On the Origins of Presidentialism in the
United States and Latin America 79-97
Josep M. Colomer

American Kingship?
Monarchical Origins of Modern Presidentialism 99-126
William E. Scheuerman

Los orígenes del presidencialismo en América Latina:
un estudio sobre el proceso constituyente
argentino (1853-1860) 127-168
Gabriel L. Negretto

PARTE 3:
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La identidad en democracia 171-172
Francisco Huerta M.

Presidencialismo semi-soberano 173-174
María Victoria Ramírez

Nuevas instituciones de democracia participativa
en América Latina: La voz y sus consecuencias 175-176
Carol Landázuri

La calidad de la democracia:
perspectivas desde América Latina 177-179
Estefanía Ortiz



Si hasta el día de hoy los estudios dedicados a las formas de gobierno han ocupado buena parte de la atención de los especialistas, ello no significa que el debate sobre el presidencialismo y parlamentarismo, así como de sus orígenes, haya sido superado.

Antiguas y nuevas preguntas están siendo reformuladas a la luz del avance de los procesos de democratización en América Latina y en otras partes del mundo, surgiendo con ello nuevos planteamientos teóricos y conceptuales.

Si se analizan con detenimiento los aportes hechos por Juan J. Linz, Giovanni Sartori, Matthew Shugart, John M. Carey, Arend Lijphart, Scott Mainwaring o Arturo Valenzuela en torno al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, se ha hecho cada vez más difícil hablar de cual es mejor. La enorme variación, tanto en el tiempo como en el espacio, da lugar a una necesaria reflexión.

Reflexión no solo de la forma cómo han funcionado ambos sistemas sino también de las definiciones más adecuadas para el análisis de los casos que se presenten. Sobre lo primero, es cierto, como dice Sartori, que el presidencialismo –con excepción de los Estados Unidos– no ha funcionado bien, pero mantener un criterio contrafactual que permita confirmar lo contrario tampoco es conveniente. Así como la aplicación del presidencialismo en América Latina ha tenido problemas, habría que analizar más minuciosamente qué hubiera sucedido si en ciertos países se hubiera adoptado como alternativa el parlamentarismo.

Sobre lo segundo, no siempre habrá un acuerdo. El tema de las definiciones siempre está abierto a nuevas reformulaciones. El presidencialismo, por ejemplo, está dado por dos características fundamentales: primero, el presidente es siempre titular del poder ejecutivo (elegido mediante voto popular); segundo, los periodos de gestión del ejecutivo y de la asamblea son fijos. No obstante, para otros estudiosos la inclusión de otros rasgos es fundamental como son el límite del número de periodos para la reelección de un presidente, la libertad para nombrar un gabinete o que el presidente sea el jefe de estado y jefe de gobierno.

Uno de los objetivos de este número de la Revista Latinoamericana de Política Compa-

rada es retomar el debate sobre las formas de gobierno y al mismo tiempo abordar otro tema relacionado como es el origen del presidencialismo en Estados Unidos y América Latina.

Para ello, este número de la revista se divide en dos partes: una dedicada al debate presidencialismo y parlamentarismo con artículos de Juan J. Linz, Scott Mainwaring y Matthew Shugart, y Dieter Nohlen y otra dedicada a los orígenes del presidencialismo en Estados Unidos y América Latina con artículos de Josep M. Colomer, William E. Scheuerman y Gabriel L. Negretto.

El artículo de Juan J. Linz, *Peligros del presidencialismo*, fue publicado originalmente en inglés en 1990 y luego en español en 1993 por la Comisión Andina de Juristas (Perú). Los argumentos presentes en este texto alimentaron luego el debate en torno de los sistemas presidencial y parlamentario. El postulado principal de Linz gira en torno a que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias sobre las presidenciales no es accidental. Como afirma Linz, “una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último”.

Más allá del argumento ampliamente debatido de que el “presidencialismo supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo”, hay argumentos que mantienen plena validez incluso después de que han transcurrido más de 20 años.

Eso es lo que se aprecia en el texto *Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, escrito por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, en el cual coinciden con varias de las cuatro críticas que hace Linz sobre los sistemas presidenciales pero al mismo tiempo hacen una revisión de todos estos planteamientos.

En primer lugar, comparten la idea de que en el presidencialismo no hay un principio democrático que pueda resolver las disputas entre el ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa realmente la voluntad del pueblo. Para Linz este problema no existe en los sistemas parlamentarios porque el ejecutivo no es independiente del legislativo. En segundo lugar, Mainwaring y Shugart consideran también que el periodo fijo del mandato presidencial introduce una rigidez que es menos favorable para la democracia que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios. En tercer lugar, el presidencialismo tiene una lógica de “ganador único” que no es favorable para la estabilidad democrática, ya que la elección popular directa tiende a hacer pensar que un presidente no necesita de la construcción de coaliciones y hacer concesiones con la oposición. En cuarto lugar, el “estilo presidencial de la política” es menos propicio para la democracia que el estilo parlamentario de hacer política. Es decir, la exigencia a los presidentes de ser jefe de Estado y jefe de gobierno a la vez puede a la final generar conflicto justamente con la misma oposición. No obstante, la tercera crítica de Linz al presidencialismo no es aceptada plenamente por



Mainwaring y Shugart ya que consideran que esta tendencia hacia la política de “ganador único” tampoco se resuelve en un sistema parlamentario, ya que esto depende más del tipo de sistema partidario y electoral existente.

Dieter Nohlen, en un texto mucho más reciente, *Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos* –el cual incluimos en este volumen de la Revista–, pone en perspectiva este debate generado en su momento por Linz y luego por otros autores. Tomando en cuenta la experiencia latinoamericana y la permanencia de la democracia en la región, Nohlen observa una cierta flexibilidad del sistema presidencial, así como una cierta capacidad de adaptación e incluso una reafirmación del presidencialismo. Esto es posible ya que, según Nohlen, existen en América Latina diversos tipos o combinaciones de regímenes presidenciales, en donde inciden a más del diseño institucional la realidad político-social.

Con respecto a la segunda parte de la Revista, el artículo de Josep M. Colomer, *Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America*, indaga sobre los pasos iniciales del presidencialismo en el hemisferio. La idea crear regímenes con un poderoso ejecutivo central responde a una realidad permeada de grandes tensiones territoriales. Así los Estados se moldearon endógenamente como monarquías electas por gobernantes que eran jefes del ejército.

El texto de William E. Scheuerman, *American Kingship? Monarchical Origins of Modern Presidentialism*, analiza los orígenes del presidencialismo en Estados Unidos. Para Scheuerman el presidencialismo que se forma desde los inicios del Estado norteamericano responde a unos antecedentes monárquicos, los cuales, como a veces suele pasar, son a menudo pasados por alto por investigadores que ponen más énfasis en las sincronías que las diacronías. Prueba de ello es que algunos poderes extraordinarios que se pueden encontrar en el sistema presidencial de los Estados Unidos se encuentran en las monarquías europeas.

Finalmente, el artículo de Gabriel Negretto, *Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)*, parte del análisis de la experiencia argentina para repensar, al igual que los otros autores, sobre los orígenes del presidencialismo en la región. En este caso, el punto de partida está en el modelo particular de distribución del poder que surgió del proceso constituyente de 1853-1860 en Argentina. Este modelo se basó en dos características fundamentales: la estructura de poder presidencial y las instituciones que regularon las relaciones entre gobierno central y las unidades regionales. Esto llevó a la combinación inusual de presidencialismo dominante y centralismo, con principios de frenos y contrapesos distintos del modelo de Constitución americana, así como de federalismo.

Esperamos que este nuevo número de la Revista Latinoamericana de Política Comparada llene las expectativas de nuestros lectores.





Parte 1:

PERSPECTIVAS TEÓRICAS:
PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Los peligros del presidencialismo

Juan J. Linz*

Resumen:

El postulado de este ensayo es que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental. Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. La conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para tales países, el parlamentarismo generalmente ofrece una mejor esperanza para preservar la democracia.

Palabras claves: presidencialismo, parlamentarismo, democracia, estabilidad.

Abstract:

The premise of this essay is that the superior historical performance of the parliamentary democracies is not accidental. A careful comparison between parliamentarism and presidentialism as such leads to the conclusion that, on balance, the former is more conducive to stable democracies than the latter. The conclusion applies especially to nations with deep political divisions and numerous political parties, for such countries, parliamentarism generally offers a better hope to preserve democracy.

Keywords: presidentialism, parliamentarism, democracy, stability.

* Profesor de Ciencia Política y Social de la Universidad de Yale. Este artículo fue publicado originalmente en inglés en la revista *Journal of Democracy*, Vol.1, Nº 1, 1990, pp. 51-69 y en español en el libro *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1993. La inclusión de este texto en esta edición tiene la autorización del autor y de la Comisión Andina de Juristas.





Mientras más naciones en el mundo van en dirección a la democracia, el interés en formas y arreglos constitucionales alternativos se ha extendido más allá de los círculos académicos. En países tan disímiles como Chile, Corea del Sur, Brasil, Turquía y Argentina, los gestores de políticas y expertos constitucionalistas han debatido vigorosamente los méritos relativos de los diferentes tipos de regímenes democráticos. Algunos países han cambiado de Constituciones parlamentaristas a presidencialistas, como es el caso de Sri Lanka. De otro lado, los latinoamericanos en particular se han mostrado gratamente impresionados por la exitosa transición del autoritarismo a la democracia en España ocurrida en la década de 1970, y a la cual contribuyó grandemente la forma parlamentaria de gobierno elegida por ese país.

Tampoco es el caso español el único en que el parlamentarismo ha dado pruebas de su valor. En realidad, la vasta mayoría de democracias estables en el mundo actual la constituyen regímenes parlamentarios, en los cuales el poder ejecutivo es designado por una mayoría legislativa y depende de ella para su supervivencia.

Por el contrario, la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional es la de los Estados Unidos. Las constituciones finlandesa y francesa son híbridos antes que verdaderos sistemas parlamentarios, y aún no podemos pronunciarnos en relación al caso de la Quinta República Francesa. Aparte de los Estados Unidos, Chile ha logrado un gobierno presidencial de continuidad constitucional que no ha sido perturbada por un siglo y medio, pero la democracia chilena se quebró en la década de 1970.

Desde luego, los regímenes parlamentarios pueden también ser inestables, especialmente bajo condiciones de agudos conflictos étnicos, como atestigua la reciente historia africana. Sin embargo, las experiencias de la India y de algunos países angloparlantes del Caribe muestran que aún en sociedades bastante divididas, las crisis parlamentarias periódicas no necesitan llegar a convertirse en crisis del régimen en su conjunto, y que la expulsión de un primer ministro y su gabinete no necesariamente significan el fin de la democracia en sí misma.

El postulado de este ensayo es que el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es accidental. Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. La conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para tales países, el parlamentarismo generalmente ofrece una mejor esperanza para preservar la democracia.

Sistemas presidenciales versus sistemas parlamentarios

En el sentido estricto, un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento; en tal régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria. Aunque en algunos regímenes parlamentarios la creciente personalización del liderazgo partidario ha hecho que los primeros ministros se parezcan más y más a los presidentes, sigue siendo cierto que gracias a la prohibición de disolver el parlamento y de convocar a nuevas elecciones, los premiers no pueden apelar directamente al pueblo prescindiendo de sus representantes. Los sistemas parlamentarios pueden incluir presidentes elegidos por el voto popular directo, pero que usualmente carecen de la capacidad de competir seriamente con el primer ministro por el poder.

En sistemas presidencialistas, un ejecutivo con considerables poderes institucionales —que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del *impeachment*. En la práctica, como lo demuestra la historia de los Estados Unidos, los sistemas presidenciales pueden ser más o menos dependientes de la colaboración de la legislatura; de esta manera, el balance entre los poderes ejecutivo y legislativo en tales sistemas puede variar considerablemente.

Dos cosas resaltan sobre el gobierno presidencial. La primera de ellas es el fuerte título presidencial a la legitimidad democrática, incluso plebiscitaria; la segunda es su período fijo en el cargo. Ambas declaraciones requieren de una explicación. Algunos presidentes llegan al cargo con una proporción del voto popular menor que la de muchos premiers que encabezan gabinetes minoritarios, aunque los votantes pueden considerar al segundo más débilmente legitimado. Para mencionar sólo un ejemplo, la elección de Salvador Allende como presidente de Chile en 1970 —Allende tenía una pluralidad del 36,2% obtenida a través de una coalición heterogénea— ciertamente lo colocó en una posición muy diferente a la de Adolfo Suárez cuando éste se convirtió en Jefe del Gobierno español en 1979, tras recibir el 35,1% de la votación. Allende recibió un mandato de gobierno por seis años, incluso con mucho menos de la mayoría del voto popular, mientras que Suárez, con una pluralidad casi del mismo orden, se vio necesitado de trabajar con otros partidos para sostener un gobierno de minoría. Siguiendo al analista político británico Walter Bagehot, podríamos decir que un sistema presidencial dota al titular tanto de las funciones “ceremoniales” de ser cabeza del Estado, como de las funciones “efectivas” como el jefe Ejecutivo, creando así un aura, una auto-imagen y un conjunto de expectativas populares que son del todo diferentes de las asociadas a un primer ministro, no importa cuán popular pueda ser éste.





Pero lo que es más notable es que en un sistema presidencial, los legisladores —especialmente cuando representan a partidos disciplinados y cohesionados que ofrecen claras alternativas ideológicas y políticas— pueden también reclamar legitimidad democrática. Este derecho resulta más obvio cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la del presidente. Bajo tales circunstancias, ¿quién tiene más derecho para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría parlamentaria que se opone a sus políticas? Dado que el poder de ambos se deriva del voto popular, en competencia libre entre políticas bien definidas, siempre es posible que se produzca un conflicto, y a veces éste puede erupcionar dramáticamente. No existe principio democrático sobre la base del cual pueda resolverse el conflicto, y es posible que los mecanismos que la Constitución podría proporcionar resulten demasiado complicados y áridamente legalistas para tener gran valor a la vista del electorado. Por ello, no es accidental que a menudo las Fuerzas Armadas hayan estado tentadas de intervenir en tales situaciones como un poder de mediación en el pasado. Se podría argumentar que los Estados Unidos han superado exitosamente tales conflictos “normales”, y así restarles importancia. Excede el campo de este ensayo el explicar cómo las instituciones y prácticas políticas estadounidenses han logrado este cometido, pero es digno de señalar que algo tiene que ver con ello el carácter originalmente difuso de los partidos políticos estadounidenses (el mismo que, irónicamente, exaspera a muchos politólogos de ese país y los lleva a reclamar partidos políticos responsables e ideológicamente disciplinados). Desafortunadamente, el caso estadounidense parece ser una excepción; el desarrollo de partidos políticos modernos, particularmente en países social e ideológicamente polarizados, generalmente exacerba los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, en lugar de moderarlos.

La segunda figura destacada de los sistemas presidencialistas —el período relativamente fijo del presidente en el cargo— tampoco está exenta de desventajas. Secciona el proceso político en períodos discontinuos y rígidamente demarcados, que no dejan espacio para los continuos reajustes que los sucesos pueden demandar. La duración del mandato presidencial se convierte en un factor determinante en los cálculos de todos los actores políticos, hecho que, como veremos, está cargado de importantes consecuencias. Consideremos, por ejemplo, las estipulaciones para la sucesión en caso de muerte o incapacidad del presidente: en algunos casos, el sucesor automático puede haber sido elegido por separado y representar una orientación política distinta a la del presidente; en otros casos, puede haber sido impuesto por el presidente como su compañero de campaña sin considerar su capacidad de ejercer el poder ejecutivo o de mantener el apoyo popular. La historia brasileña nos brinda ejemplos de la primera situación mientras que, en Argentina, la sucesión de María Estela Martínez de Perón a su esposo ilustra la segunda. Una paradoja del gobierno presidencial es que a la vez que lleva a la personalización del poder, sus mecanismos legales pueden también conducir

—en caso de una repentina sucesión durante el período de gobierno— al ascenso de alguien a quien el proceso electoral ordinario nunca hubiera convertido en jefe de Estado.

Paradojas del presidencialismo

Paradójicamente, las constituciones presidencialistas incorporan principios y supuestos contradictorios. De un lado, tales sistemas se proponen a crear un ejecutivo fuerte y estable, con legitimidad plebiscitaria suficiente para no cejar contra el arsenal de intereses particulares representados por la legislatura. En la concepción de democracia de Rousseau implicada por la idea de “el pueblo”, por quien se supone habla el presidente, tales intereses carecen de legitimidad; lo mismo hace la noción angloamericana de que la democracia involucra naturalmente un empujón o incluso a veces un tumulto de intereses. Los conflictos de grupos de interés se manifiestan en áreas distintas a las estrictamente políticas. Por otra parte, las constituciones presidencialistas reflejan también profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad. El primero de los baluartes constitucionales contra el poder potencialmente arbitrario lo constituye la prohibición que pesa sobre la reelección. Otras disposiciones como los poderes legislativos de aconsejar y aprobar los nombramientos presidenciales, mecanismos de enjuiciamiento, autonomía judicial, e instituciones tales como la Contraloría de Chile, reflejan asimismo esta sospecha. En realidad, la intervención política de las Fuerzas Armadas actuando como un poder moderador puede incluso ser vista como un control sobre ejecutivos arrogantes en ciertas culturas políticas. Se podría explorar a profundidad entre los textos constitucionales y las prácticas políticas de los regímenes presidenciales latinoamericanos, cualquier estudiante de historia de la región podría citar muchos ejemplos.

Sería útil explorar los sistemas presidencialistas de manera en que la contradicción fundamental entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable, y la sospecha latente de los propios poderes presidenciales, afectan la toma de decisiones políticas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas, y la retórica tanto del presidente como de sus oponentes. Dicha contradicción introduce una dimensión de conflicto que no puede explicarse cabalmente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas. Inclusive, si se aceptara la debatible noción de que las sociedades hispánicas están predisuestas inherentemente al personalismo, habría poca duda en que en algunos casos tal tendencia es reforzada por acuerdos institucionales.

Quizá la mejor manera de resumir las diferencias básicas entre los sistemas presidencialista y parlamentarista, consista en decir que mientras el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, el presidencialismo lo vuelve más bien rígido. Los defensores del presidencialismo podrían replicar que tal rigidez es una ventaja, pues salvaguarda el proceso





político de la incertidumbre e inestabilidad tan característica de las políticas parlamentaristas. Después de todo, bajo los gobiernos parlamentarios, miríadas de actores políticos –los partidos, sus dirigentes, e incluso legisladores incondicionales– pueden en cualquier momento entre dos elecciones adoptar cambios importantes, producir realineamientos y sobre todo, crear y traer abajo a primeros ministros. Pero aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, hay sucesos inesperados –que van desde la muerte del titular hasta serios errores de juicio cometidos bajo la presión de circunstancias inmanejables– que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un primer ministro. El último puede siempre buscar apuntalar su legitimidad y autoridad, bien a través de un voto de confianza o por la disolución del Parlamento y la resultante de nuevas elecciones. Además, un primer ministro puede ser cambiado sin crear necesariamente una crisis de régimen total.

Grandes consideraciones de este tipo surgen especialmente durante períodos de transición y consolidación de regímenes, cuando las rigideces de una constitución presidencial deberían ser vistas de hecho como inconvenientes, al ser comparadas al prospecto de adaptabilidad que ofrece el parlamentarismo.

Elecciones de suma-cero

La discusión anterior se ha enfocado principalmente sobre las dimensiones institucionales del problema; la consideración de estipulaciones constitucionales –algunas escritas, otras no– han dominado el análisis. Sin embargo, por añadidura, se debe prestar atención a la manera en que está estructurada la competencia política en sistemas de elecciones presidenciales directas; los estilos de liderazgo en tales sistemas; las relaciones entre el presidente, las élites políticas y la sociedad en su conjunto; y las maneras en que se ejerce el poder y se resuelven los conflictos. Es lícito suponer que los acuerdos institucionales forman el proceso político global, o “modo de gobernar”, tanto directa como indirectamente. Una vez que hemos descrito las diferencias entre las formas parlamentaria y presidencialista de gobierno que resultan de sus diferentes arreglos institucionales, estaremos listos para preguntarnos cuál de las dos formas ofrece el mejor prospecto para crear, consolidar y mantener la democracia.

El presidencialismo es ineluctablemente problemático porque opera según la regla “todo al ganador”, un arreglo que tiende a convertir las políticas democráticas en un juego de suma-cero, con todas las potencialidades de conflicto que tal juego conlleva. Aunque de las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta de un partido único, más a menudo otorgan representación a un grupo de partidos. El poder compartido y

la formación de coaliciones son bastante comunes y, en consecuencia los titulares están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños. A su vez, estos partidos mantienen expectativas de compartir el poder y, por tal razón, de tener un interés en el sistema como conjunto. Por el contrario, es probable que la convicción de un presidente de poseer autoridad independiente y mandato popular, lo imbuyan del sentido de poder y misión, aún si la pluralidad que lo eligió es débil. Dado tales supuestos sobre su permanencia y su papel, encontrará las inevitables oposiciones a su política mucho más irritantes y desmoralizadoras de los que serían para un primer ministro, quien se reconoce sólo como el vocero de una coalición de gobierno temporal antes que la voz de una nación o la tribuna de un pueblo.

A falta del apoyo de una mayoría absoluta y cohesiva, un sistema parlamentario inevitablemente incluye elementos que se institucionalizan en lo que se ha venido a llamar "democracia consociacional". Los regímenes presidenciales pueden también incorporar elementos "consociativos", quizá como parte de una Constitución no escrita. Por ejemplo, al restablecerse la democracia bajo circunstancias adversas en Venezuela y Colombia, las constituciones escritas podían haber llamado a un gobierno presidencial, pero los líderes de los principales partidos se volvieron rápidamente hacia acuerdos "consociativos", para suavizar las severas implicancias de "todo al ganador" de las elecciones presidenciales.

El peligro de las elecciones presidenciales de suma-cero se complica por la rigidez del período fijado del presidente en el cargo. Los ganadores y perdedores están tajantemente definidos para todo el período del mandato presidencial. No hay esperanza de cambios en alianzas, expansión de la base de apoyo del gobierno a través de grandes coaliciones de unidad nacional o de emergencia, nuevas elecciones en respuesta a nuevos sucesos trascendentales, o cosas así. En lugar de eso, los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años, sin acceder en modo alguno al poder y patrocinio del ejecutivo. En regímenes presidenciales, el juego de suma-cero crea los intereses de elecciones presidenciales y exacerba inevitablemente su concurrente tensión y polarización.

Por otro lado, las elecciones presidenciales sí ofrecen la ventaja indiscutible de permitir al pueblo elegir al jefe del ejecutivo de manera abierta, directa, por un período predecible, antes que dejar tal decisión a la manipulación de los políticos tras bambalinas. Pero esta ventaja sólo puede existir al producirse un claro mandato. Si no existe una mínima pluralidad y varios candidatos compiten en una única vuelta, el margen entre el triunfador y el segundo puede ser muy estrecho para apoyar cualquier reclamo de que se realice un plebiscito decisivo. Para evitar esto, las disposiciones electorales colocan a veces un límite inferior sobre el tamaño de la pluralidad ganadora, o crean ciertos mecanismos para escoger entre los candidatos si ninguno de ellos obtiene el mínimo de número de votos requerido para ganar; tales procedimientos no necesariamente confieren el cargo al candidato que recibe





más votos. Son más comunes las disposiciones de desempate que establecen una confrontación entre los dos principales candidatos, con las posibilidades de polarización que han sido mencionadas. Una de las consecuencias posibles de confrontación entre dos candidatos en sistemas multipartidarios, es la probabilidad de que se formen coaliciones amplias (ya sea en maniobras de desempate o pre-electorales), en las cuales los partidos de los extremos ganen una indebida influencia. Si un número significativo de votantes se identifica con tales partidos, uno o más de ellos pueden plausiblemente reclamar la representación del bloque electoral decisivo en una próxima confrontación y en consecuencia formular demandas. A menos que un candidato fuerte del centro reúna apoyo general contra los extremos, una elección presidencial puede fragmentar y polarizar al electorado.

En países donde la preponderancia de los votantes es centrista, acuerda la exclusión de los extremistas, y espera que tanto los candidatos de derecha como de izquierda difieran sólo dentro de un consenso mayor y moderado, la divisibilidad latente en competencias presidenciales deja de ser un problema serio. Con un electorado abrumadoramente moderado, es improbable que gane quien quiera que establezca alianzas o asuma posiciones que parezcan inclinadas hacia los extremos, como para su desilusión descubrieron tanto Barry Goldwater como George McGovern. Pero las sociedades acosadas por graves problemas sociales y económicos, divididas alrededor de recientes regímenes autoritarios que una vez disfrutaron de significativo apoyo popular, y en las cuales los partidos extremistas bien disciplinados tienen considerable atractivo electoral, no se ajustan al modelo presentado por los Estados Unidos. En una sociedad polarizada con un electorado volátil y elecciones de una sola vuelta, ningún candidato serio puede darse el lujo de ignorar a partidos con los cuales de otra manera jamás hubiera colaborado.

Una elección de dos vueltas puede evitar algunos de esos problemas, pues la ronda preliminar muestra a los partidos extremistas los límites de sus fuerzas y permite a los dos principales candidatos considerar qué alianzas hacer para obtener el triunfo. Ello reduce el grado de incertidumbre y promueve decisiones más racionales de parte, tanto de los votantes como de los candidatos. En efecto, el sistema presidencial puede de esta manera reproducir las negociaciones que "forman un gobierno" en los regímenes parlamentarios. Pero persiste el potencial de polarización, lo mismo que la dificultad de aislar a las facciones extremistas que desagravan intensamente a una porción significativa de los votantes y las élites.

El ejemplo español

Para ilustrar el análisis anterior, consideremos el caso de España en 1977, año de la primera elección libre tras la muerte de Francisco Franco. Las elecciones parlamentarias realiza-

das ese año permitieron a Adolfo Suárez, primer ministro de transición, permanecer en el cargo. Su moderada Unión del Centro Democrático (UCD) emergió como el partido mayoritario, con el 34.9% de los votos y con 167 escaños, en una legislatura compuesta por 350 miembros. El partido Socialista (PSOE), liderado por Felipe González, obtuvo el 29.4% de los votos y 118 escaños, seguido por el Partido Comunista (PCE) con el 9.3% de los votos y 20 escaños, y la derechista Alianza Popular (AP), liderada por Manuel Fraga, con el 8.4% de los votos y 16 escaños.

Tales resultados muestran que si en lugar de elecciones parlamentarias, se hubiera realizado una elección presidencial, ninguno de los partidos hubiera tenido más de una pluralidad. Los candidatos hubieran sido forzados a formar coaliciones para tener la oportunidad de ganar en una primera o segunda ronda. Sin embargo, antes de la elección no había registro real de la distribución de las preferencias de electorado. En una atmósfera incierta como ésta, hubiera resultado difícil formar coaliciones. Ciertamente, los competidores de primera línea se hubieran visto forzados a construir coaliciones vencedoras innecesariamente grandes.

Suponiendo que la oposición democrática a Franco se hubiera unido tras un candidato único como Felipe González, (algo que en esos momentos estaba lejos de ser cierto), y dadas tanto las expectativas como la fuerza de los comunistas y del diez por ciento del electorado que realmente representaban, González, nunca hubiera sido capaz de competir como independiente tal como lo hizo por un escaño en el parlamento. Una mentalidad de frente popular hubiera dominado la campaña y probablemente sumergido las distintas identidades que los diferentes partidos –desde los extremistas de izquierda hasta los democristianos, y los partidos regionales moderados en el centro– habían podido mantener en la mayoría de los distritos. El problema hubiera sido aún más agudo para los centroderechistas que habían apoyado reformas, especialmente la reforma pactada que de hecho puso fin al régimen autoritario. De ningún modo es cierto que Adolfo Suárez, a pesar de la gran popularidad que obtuvo durante el proceso de transición, pudiera o hubiera unido a todos los que se ubicaban a la derecha del Partido Socialista. A esas alturas, muchos democristianos, incluidos los que luego competirían por la lista del UCD en 1979, no hubieran estado dispuestos a abandonar a las alianzas políticas que habían establecido durante los años de oposición a Franco; por otro lado, hubiera sido difícil para Suárez aparecer con el apoyo de la derechista AP, dado que parecería representar la alternativa “continuista” (es decir, el franquismo). Por su parte, AP probablemente no hubiera apoyado a un candidato como Suárez, quien había favorecido la legalización del Partido Comunista.

Excluyendo la posibilidad de que el candidato derechista hubiera sido Fraga (quien después devino en el líder aceptado de la oposición), Suárez aun habría recibido fuertes presiones para mantener a lo largo de su campaña la posición distintiva de una alternativa





a cualquier pensamiento de continuismo con el régimen de Franco. En realidad, la UCD dirigió su campaña de 1977 tanto contra AP en la derecha como contra los socialistas en la izquierda. Además, dada la incertidumbre acerca de la fuerza de AP, y el temor y aversión que provocaba en la izquierda, gran parte de la campaña izquierdista también iba dirigida contra Fraga. Ello tenía el efecto de reducir la polarización, especialmente entre demócratas de larga data, de un lado, y recién llegados a la política demócrata (que incluyeron segmentos importantes tanto del liderazgo como de los militantes de la UCD), del otro. Inevitablemente, el candidato de la derecha y centro-derecha enfocó sus ataques sobre los "peligrosos" partidarios del candidato de izquierda democrática, especialmente los comunistas y los partidos que representaban a los nacionalistas vascos y catalanes. En réplica a esos ataques, el candidato de izquierda y centro-izquierda señaló la continuidad entre las políticas de su oponente y las de Franco, la presencia putativa del franquismo desconstruido en el campo derechista, y la insuficiencia de los demócratas de centro en la coalición derechista.

No hay duda que en la España de 1977, una elección presidencial hubiera sido mucho más divisoria que las elecciones parlamentarias que efectivamente tuvieron lugar. Ya sea que Suárez rechazara un entendimiento con Fraga y AP, o que Fraga —engañado por sus propias expectativas infladas acerca de las posibilidades de AP de convertirse en el partido mayoritario en un sistema bipartidista— rechazara cualquier alianza con los partidarios de Suárez, el resultado más probable hubiera sido una pluralidad para cualquier candidato de izquierda. Un presidente con respaldo popular, aunque sin contar con una mayoría legislativa, se hubiera sentido justificado tanto de querer bosquejar la Constitución como de presionar por cambios políticos y sociales mucho más radicales que los perseguidos por el primer ministro Felipe González, tras su victoria en 1982. Es importante recordar que González asumió sus iniciativas cuando España ya había experimentado cinco años de un exitoso gobierno democrático, y sólo después de que un Congreso del partido presenciara tanto la derrota de la utopía izquierdista del PSOE como de una campaña que se proponía conquistar la mayoría centrista de los votantes españoles. Desde Franco, los políticos españoles han sentido claramente la influencia moderadora del parlamentarismo; sin ella, la transición al gobierno popular y la consolidación de la norma democrática hubieran tomado un curso muy distinto, y mucho más duro.

Permítaseme ahora añadir una nota moderadora a mi propio análisis. No estoy sugiriendo que la polarización que a menudo surge de las elecciones presidenciales es una inevitable concomitante del gobierno presidencial. Si el consenso público se cierne confiadamente alrededor del centro del espectro político, y si está en evidencia el limitado peso de los partidos marginales, ningún candidato tendrá incentivo alguno para integrarse con los de los extremos. Pueden competir por el cargo, pero lo harán aisladamente y en buena medida como un ejercicio retórico. Bajo estas condiciones de moderación y consenso preexistente, es impro-

bable que las campañas presidenciales resulten ser peligrosamente divisorias. El problema es que en países atrapados en la ardorosa experiencia de establecer y consolidar la democracia, rara vez se presentan circunstancias tan felices. Estas ciertamente no existen cuando hay un sistema multipartidario polarizado que incluye partidos situados en los extremos.

El estilo de las políticas presidencialistas

Dado que nos hemos centrado mayormente en las implicancias del presidencialismo para el proceso electoral, podría observarse razonablemente que mientras una cosa es la elección, otra distinta es el período que el triunfador permanece en el cargo: una vez que ha ganado, ¿no puede dedicarse a sanar las heridas infligidas durante la campaña y restaurar la unidad de la nación? ¿no puede ofrecer a sus vencidos oponentes —y no a los elementos extremistas de su propia coalición— un papel en su administración y de esta manera convertirse en el presidente de todo un pueblo? Desde luego que tales políticas son posibles, pero tienen que depender de la personalidad y estilo político del nuevo presidente y, en menor medida, de sus principales opositores. Antes de la elección nadie puede asegurar que el nuevo titular tomará medidas conciliatorias; ciertamente, el proceso de la movilización política de una campaña plebiscitaria no es conducente a tal giro de los acontecimientos. El nuevo presidente debe considerar si los gestos diseñados para conciliar con sus recientes oponentes pueden debilitarlo excesivamente, especialmente si se arriesga a provocar que sus aliados más extremos lo abandonen por completo. También existe la posibilidad de que la oposición rehúse corresponder a su magnanimidad, causando así que toda la estrategia resulte contraproducente. El rechazo de una rama de olivo públicamente proferido podría endurecer las posiciones de ambas partes y conducir a un mayor antagonismo y polarización, antes que a reducirlo.

Algunos de los más notables efectos del presidencialismo sobre el estilo de las políticas resulta de las características del cargo presidencial en sí mismo. Entre las características no solo están los grandes poderes asociados con la presidencia, sino también los límites impuestos por ella, particularmente los que requieren cooperación del poder legislativo, un requisito que deviene de la mayor importancia cuando dicho poder está dominado por oponentes del partido presidencial. Sin embargo, sobre todas las cosas están las restricciones de tiempo que un período determinado o número posible de períodos impone sobre el titular. El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y, en cierto sentido, ambiguo: de un lado, el presidente es la cabeza del Estado y el representante de toda la nación; de otro lado, sostiene una opción política claramente partidaria. Si se mantiene a la cabeza de una coalición multipartidaria, incluso puede representar una opción dentro de otra al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora.





El presidente puede encontrar difícil combinar su papel como cabeza de lo que Bagehot llama aspecto "deferencial" o simbólico del gobierno (un papel que Bagehot pensaba la monarquía británica jugaba a la perfección y que, en Constituciones parlamentarias republicanas, ha sido llenada exitosamente por presidentes como Sandro Pertini de Italia y Theodor Heuss de Alemania Occidental), con el aspecto de jefe efectivo del ejecutivo y líder partidario luchando por promover su partido y su programa. No es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos, de todos los chilenos y de los trabajadores; es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de La Moneda (residencia oficial del presidente chileno) y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites claves piensen que jugar el segundo papel signifique traicionar al primero, ¿no debería el presidente, como cabeza del Estado, ubicarse al menos de cierta manera por encima del partido de modo que pueda ser el símbolo de la nación y la estabilidad de su gobierno? Un sistema presidencialista, como opuesto a una monarquía constitucional o a una república con un Premier y un jefe de Estado, no permite una diferenciación tan nítida de papeles.

Quizá las consecuencias más importantes de la relación directa existente entre un presidente y el electorado están en el sentimiento que el primero pueda tener de haber sido el único representante elegido por todo el pueblo, y el riesgo correspondiente de que tenderá a fusionar a sus partidarios con "el pueblo" como conjunto. Es probable que el componente plebiscitario implícito en la autoridad presidencial haga los obstáculos, y la oposición que encuentre le parezca particularmente incómoda. En su frustración, puede sentirse tentado a definir sus políticas como reflejo de la voluntad popular, y a considerar las de sus oponentes como los designios egoístas de estrechos intereses. Esta identificación del líder con el pueblo promueve un cierto populismo que puede constituir una fuente de fuerza. Sin embargo, también puede llevar a desconocer los límites del mandato que incluso una mayoría –para no decir nada de una mera pluralidad– puede reclamar como justificación para la promulgación de sus propuestas. No es de desdeñar la oscura posibilidad de que luzca directamente hacia la oposición su fría indiferencia, falta de respeto, o incluso hostilidad.

A diferencia del presidente casi-olímpico, el primer ministro es normalmente un miembro del Parlamento quien, incluso cuando está sentado en la banca del gobierno, continúa siendo parte de un cuerpo mayor. En cierto momento debe encontrarse con los otros legisladores en gruesos términos de igualdad, como lo hace regularmente el primer ministro británico durante el tradicional período de interpelación en la Cámara de los Comunes. Si encabeza la coalición o gobierno de minoría o si su partido comanda sólo una débil mayoría de los escaños, entonces no puede permitirse diferir mucho de la opinión parlamentaria. En contraste, un presidente encabeza un brazo independiente del gobierno y se encuentra en miembros de la legislatura en sus propios términos. En regímenes presidencialistas, es

especialmente incierto el lugar de los líderes de oposición, quienes incluso pueden carecer de cargo público y que en cualquier caso sólo tienen el *status* cuasi-oficial del que gozan los líderes de oposición en Gran Bretaña, por ejemplo.

En regímenes presidencialistas, la falta de un monarca o un "presidente de la República" que pueda actuar simbólicamente como un poder moderador, priva al sistema de flexibilidad y de mecanismos para limitar el poder. Una figura generalmente neutral puede proporcionar un ancla moral en una crisis o actuar como moderador entre el premier y sus oponentes, que pueden no ser sólo sus contendores parlamentarios, sino también líderes militares. Un régimen parlamentario tiene un vocero o miembro que preside el parlamento que puede ejercer cierta influencia de contención sobre los antagonistas del parlamento, incluido el propio primer ministro, quien después de todo es un miembro de la Cámara que preside el vocero.



El problema de la legitimidad dual

Dada su situación inevitablemente institucional, un presidente tiende a convertirse en el foco de cualquier expectativa exagerada que sus partidarios puedan albergar. Están predispuestos a creer que tienen más poder del que en realidad poseen o deberían poseer, y en ocasiones pueden estar políticamente movilizados contra cualquier adversario que bloquee su camino. La interacción entre un presidente popular y la multitud aclamante puede generar temor entre sus oponentes y un clima político tenso. Algo similar puede decirse sobre un presidente con un respaldo militar o vínculos cercanos a los militares, facilitados por la ausencia del prominente Ministro de Defensa que generalmente se encuentra bajo el gabinete de gobierno.

En sistemas parlamentarios, los Ministros están situados de una manera muy diferente a aquella en la que se encuentran las autoridades del gabinete en regímenes presidenciales. Especialmente, en casos de coalición o gobiernos de minoría, los primeros ministros están mucho más próximos a estar en igualdad de condiciones con los otros ministros, de lo que nunca estarán los presidentes con sus nombrados en el gabinete. Debe observarse, sin embargo, que hay ciertas tendencias que pueden llevar a instituciones como la *Kanzlerdemokratie* en Alemania, bajo la cual el Premier es libre de escoger su gabinete sin aprobación parlamentaria a los miembros que lo componen. Los sistemas parlamentarios con partidos rígidamente disciplinados y un primer ministro que goza de una mayoría absoluta de escaños legislativos, tenderán a desarrollarse de una manera muy similar a los regímenes presidenciales. La tendencia a personalizar el poder en políticas modernas, especialmente gracias a la televisión, ha atenuado no sólo la independencia de los ministros sino también el grado de colegialidad y responsabilidad colectiva en gobiernos de gabinete.



En un gabinete presidencialista es menos probable que encontremos miembros fuertes y de pensamiento independiente de lo que cabría esperar en su contraparte parlamentarista. Los miembros del gabinete sólo se mantienen en sus puestos si cuentan con el consentimiento del presidente; si éste es destituido, todos quedan de nuevo fuera de la vida pública. En contraste, los Ministros de un Premier no son normalmente criaturas suyas, sino colegas; pueden volver del gabinete a sus escaños en el Parlamento y cuestionar al primer ministro en reuniones políticas del Partido o durante el curso ordinario de las actividades parlamentarias tan libremente como lo pueden hacer otros miembros. Además, un presidente puede resguardar de las críticas a los miembros de su gabinete de manera mucho más efectiva de lo que puede hacerlo un primer ministro, los miembros de cuyo gabinete son regularmente arrastrados ante el Parlamento para contestar interrogatorios o incluso, en casos extremos, para encarar la censura.

No necesitamos profundizar en todas las complejidades de las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura en varios regímenes presidencialistas para ver que todos esos sistemas están basados en una legitimidad democrática dual: no existe principio democrático alguno para resolver las disputas acerca de cuál de las dos partes representa realmente la voluntad del pueblo. En la práctica, particularmente en aquellos países en desarrollo donde se dan grandes desigualdades en términos de modernidad, es probable que la perspectiva social y política de la legislatura difiera de la mantenida por el presidente y sus partidarios. El principio territorial de representación, a menudo reforzado por la inadecuación de instituciones federales tales como una Cámara de Senadores no proporcional, tiende a otorgar mayor peso legislativo a pueblos pequeños y áreas rurales. Circunstancias como éstas pueden dar al presidente argumentos para cuestionar las credenciales democráticas de sus oponentes legislativos. Incluso puede acusarlos de no representar sino a oligarquías locales y clientelas estrechas y egoístas. Esto puede o no ser cierto, y puede ser mejor o peor colocar los votos de uno bajo el tutelaje de notables locales, caudillos tribales, hacendados, sacerdotes o incluso empleadores, que hacerlo bajo sindicatos, asociaciones vecinales, o aparatos partidarios. Cualquiera sea el caso, las élites urbanas modernas seguirán inclinadas al escepticismo sobre la *bona fides* democrática de los legisladores provenientes de los distritos rurales o provinciales. En tal contexto, un presidente frustrado por la recalcitrancia del Legislativo será tentado a movilizar al pueblo contra los oligarcas putativos y los intereses especiales, a reclamar para sí la verdadera legitimidad democrática como defensor del pueblo, y a urgir a sus partidarios a organizar manifestaciones masivas contra la oposición. También es concebible que en algunos países el presidente pueda representar a los electorados más tradicionales o provinciales, y que pueda usar su apoyo contra los sectores más urbanos y modernos de la sociedad.

Aún más, en ausencia de cualquier método establecido para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática, el presidente puede usar formulaciones ideológicas

para desacreditar a sus adversarios; así, la rivalidad institucional puede asumir el carácter de lucha social y política potencialmente explosiva. Las tensiones institucionales que en algunas sociedades pueden ser pacíficamente zanjadas a través de la negociación o por vías legales, pueden en otras tierras menos felices buscar su solución en las calles.

El tema de la estabilidad

Entre las frecuentemente mencionadas ventajas del presidencialismo se encuentra su disposición de estabilidad al ejecutivo. Se dice que esta figura proporciona un contraste de entrada en las sutilezas de muchos gobiernos parlamentarios, con sus frecuentes crisis de gabinete y cambios de primer ministro, especialmente en las democracias multipartidarias de Europa Occidental. Ciertamente, el espectáculo de inestabilidad política presentada por la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas y, más recientemente, por Italia y Portugal, han contribuido a reducir el aprecio que muchos estudiosos –especialmente en América Latina– sentían por el parlamentarismo, y su consecuente preferencia por el gobierno presidencialista. Pero esas maliciosas comparaciones soslayan el alto grado de estabilidad que actualmente caracteriza a los gobiernos parlamentarios. La superficial volatilidad que a veces exhibe, oscurece la continuidad de los partidos en el poder, el carácter tolerable de las coaliciones y el modo que tienen los líderes de los partidos y los ministros claves de atemperar las crisis de gabinete sin renunciar a sus puestos. Por añadidura, la inestabilidad de los gabinetes presidenciales ha sido ignorada por los estudiosos de la estabilidad gubernativa. Tampoco se ha señalado de manera suficiente que los sistemas parlamentarios, precisamente en virtud de su superficial inestabilidad, a menudo evitan crisis más profundas. Un primer ministro que se enreda en escándalo o pierde la devoción de su partido o coalición de mayoría, y cuya continuidad en el cargo podría provocar grandes disturbios, puede ser removido mucho más fácilmente que un presidente corrupto o altamente impopular. A menos que los alineamientos partidarios hagan imposible la formación democrática de un gabinete, el Parlamento debería eventualmente ser capaz de elegir un nuevo primer ministro que pueda formar un nuevo gobierno. En algunos casos más serios, puede llamarse nuevamente a elecciones, aunque éstas a menudo no resuelven el problema y pueden incluso complicarlo, como en el caso de la Alemania del Weimar en la década de 1930.

Las crisis de gobierno y los cambios ministeriales de los regímenes parlamentarios están desde luego excluidos por los períodos determinados de que goza un presidente, pero esa gran estabilidad se compra al precio de una rigidez igualmente grande. La flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es precisamente el mayor valor del presidencialismo. Es una proposición extremadamente difícil reemplazar a un presidente que





ha perdido la confianza de su partido o del pueblo. Aun cuando la polarización se haya intensificado al punto de la violencia y la ilegalidad, un titular intransigente puede permanecer en el cargo. Cuando estén listos los incómodos mecanismos para desalojarlo en favor de un sucesor más confiable y conciliador, puede ser demasiado tarde. El *impeachment* es un proceso demasiado incierto y consume mucho tiempo, especialmente cuando se lo compara con el simple voto parlamentario de no confianza. Un presidente empeñado en la pelea puede usar sus poderes de tal manera que sus oponentes puedan no querer esperar hasta el final de su período para expulsarlo, pero no hay modos constitucionales –salvo *impeachment* o renuncia bajo presión– para reemplazarlo. Además, incluso para esos métodos completamente legales existen otros riesgos: los partidarios del titular pueden sentirse engañados por sus detractores y unirse al primero, exacerbando de esta manera la crisis. Es difícil imaginar cómo podría ser resuelto el asunto exclusivamente por los líderes políticos, sin recurrir o amenazar con recurrir al pueblo o a instituciones no democráticas como los juzgados, o –en el peor de los casos– a los militares. Los intensos antagonismos que subyacen a tales crisis no pueden permanecer siquiera parcialmente encubiertos en los corredores y vestíbulos de la legislatura. Lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto.

La misma rigidez es patente cuando un titular muere o queda incapacitado mientras está en el cargo. En el segundo caso, existe la tentación de ocultar el achaque del presidente hasta el término de su período. En caso de muerte, renuncia, *impeachment* o incapacidad presidencial, la Constitución presidencialista asegura muy a menudo una sucesión automática e inmediata sin *interregnum* o vacío de poder. Pero la institución de la sucesión vicepresidencial, que tan bien ha funcionado en los Estados Unidos, puede no hacerlo tan pacíficamente en otras partes. En este riesgo incurren particularmente países cuyas constituciones, como la estadounidense antes de la décimo segunda Enmienda (1804), permiten dividir las listas presidenciales para que los candidatos ganadores por los cargos de presidente y vicepresidente puedan provenir de partidos diferentes. Si el presidente fallecido o saliente y su sucesor legal son de diferentes partidos, quienes apoyaban al anterior titular podrían objetar que el sucesor no representa su alternativa y que carece de legitimidad democrática.

Desde luego, pocas constituciones actuales permitirían que ocurriera algo como la elección de Jefferson-Burr en los Estados Unidos en 1800. En lugar de ello, requieren que los candidatos a la presidencia y vicepresidencia sean nominados conjuntamente, y prohíben la participación de las listas en el acto electoral. Pero estas medidas formales no pueden hacer nada por controlar el criterio de nominación. Indudablemente hay casos en los cuales el Vicepresidente ha sido nombrado principalmente para balancear la lista electoral y por eso representa una discontinuidad con el presidente. No nos son desconocidas instancias donde un candidato a vicepresidente débil es escogido deliberadamente por un titular celoso

de su propio poder, o incluso donde el titular escoge a su propia esposa. Nada en el sistema presidencial garantiza que los votantes o líderes políticos del país hubieran elegido al Vicepresidente para manejar los poderes que estaban deseosos a dar al anterior presidente. De esta manera, la continuidad que parece asegurar la institución de la sucesión vicepresidente automática demostraría ser más aparente que la real. Queda la obvia posibilidad de un gobierno guardián de reemplazo hasta que tengan lugar nuevas elecciones, de preferencia lo más pronto posible. Sin embargo, parece muy improbable que la severa crisis que podría haber requerido la sucesión proporcionaría también un momento auspicioso para una nueva elección presidencial.

El factor tiempo

La democracia es, por definición, un gobierno *pro tempore*, un régimen en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, tomar cuentas a sus gobernantes e imponer un cambio. El tiempo limitado que se permite transcurrir entre las elecciones es probablemente la mayor garantía contra el poder arrogante y la última esperanza para quienes están en minoría. Sin embargo, su desventaja es que constriñe la capacidad de un gobierno de cumplir las promesas que formuló para poder ser elegido. Si tales promesas eran de largo alcance, incluyendo programas de cambio social trascendentales, la mayoría puede sentirse defraudada de su realización por el limitado período en el cargo impuesto sobre su líder elegido. De otro lado, el poder de un presidente es a la vez tan concentrado y tan extensivo que parece inseguro no controlarlo limitando el número de veces que cualquier presidente puede ser reelegido. Tales disposiciones pueden ser frustrantes, especialmente si el titular es en extremo ambicioso; a menudo ha resultado atractiva la perspectiva de cambiar la regla en nombre de la continuidad.

Aún si un presidente tiene moderadas ambiciones, la conciencia del límite temporal a él mismo y al programa al que su nombre está vinculado no puede dejar de afectar su estilo político. La ansiedad sobre discontinuidades en las políticas y el carácter de sus posibles sucesores anima lo que Albert Hirschman ha llamado "el deseo de *vouloir conclure*". Este exagerado sentido de la urgencia por parte del presidente puede llevar a iniciativas políticas mal concebidas, tentativas abiertamente improvisadas, odios injustificados a la oposición legal, y una multitud de otros males. Es probable que un presidente desesperado por construir su Brasilia o por implementar su programa de nacionalización o reforma agraria antes de convertirse en inelegible para un nuevo período, gaste dinero torpemente o se arriesgue a polarizar el país por conseguir que sus planes se hagan realidad. Un primer ministro que puede esperar que su partido o coalición de gobierno gane la próxima rueda de elecciones,



está relativamente libre de tales presiones. Se ha dado el caso de primeros ministros que han permanecido en el cargo tras el curso de varias legislaturas sin crear miedo alguno de dar lugar a dictaduras, porque siempre estuvo abierta la posibilidad de cambiar de gobierno sin recurrir a medios inconstitucionales.

El período determinado en el cargo y el límite sobre la reelección son instituciones de incuestionable valor en las constituciones presidencialistas, pero suponen que el sistema político debe producir un líder capaz y popular cada cuatro años y, a la vez, que cualquier "capital político" que el presidente saliente pueda haber acumulado no puede durar más allá del término de su período.

Todos los líderes políticos deberían preocuparse acerca de las ambiciones de los líderes de segundo rango, a veces a causa de sus maniobras por ocupar posiciones en el orden de sucesión, y otras a causa de sus intrigas. La fecha fijada y definida de sucesión que una Constitución presidencialista establece sólo puede exacerbar las preocupaciones del titular sobre este punto. Añádase a esto el deseo de continuidad y no se requerirá de gran lógica para predecir que el presidente probablemente elegirá como su lugarteniente y presunto sucesor a alguien que demuestre ser sumiso, antes que a un líder por derecho propio.

La inevitable sucesión también crea una distintiva clase de tensión entre el ex-presidente y su sucesor. El nuevo hombre puede sentirse llevado a afirmar su independencia y distinguirse de su predecesor, aun cuando ambos pertenezcan al mismo partido. Por su parte, el anterior presidente, habiendo conocido el singular honor y sentido de poder que viene con el cargo, encontrará siempre difícil acostumbrarse a estar fuera del poder para siempre, sin posibilidades de volver aun si el nuevo titular fracasa miserablemente. Los partidos y coaliciones pueden dividirse públicamente a causa de tales antagonismos y frustraciones. Estas también pueden conducir a intrigas, como cuando un presidente aun prominente trabaja tras bambalinas para influenciar sobre la próxima sucesión, o para socavar las políticas del titular o el liderazgo del partido.

Por supuesto, problemas similares también pueden surgir en sistemas parlamentarios cuando un líder prominente se ve a sí mismo fuera del cargo pero ansioso por volver. Pero, por un número de razones, los regímenes parlamentarios pueden mitigar más fácilmente tales dificultades. La aguda necesidad de preservar la unidad del partido, la deferencia acordada a prominentes figuras del partido y la aguda conciencia del nuevo Premier de que necesita la ayuda de su predecesor, aun si este último no forma parte del gobierno y del partido, todo ello contribuye a mantener la concordia. Los líderes del mismo partido pueden alternarse como premieres; cada uno de ellos sabe que el otro puede ser llamado para reemplazarlo en cualquier momento y que las confrontaciones pueden ser costosas para ambos, de modo que comparten el poder. Una lógica similar se aplica a las relaciones entre líderes de partidos opuestos o de coaliciones parlamentarias.



Es probable que las restricciones de tiempo asociadas con el presidencialismo, combinadas con el carácter suma-cero de las elecciones presidenciales hagan tales competencias más dramáticas y divisorias que las elecciones parlamentarias. Los realineamientos políticos que toman lugar entre las elecciones y dentro de los salones de la legislatura en el sistema parlamentario, deben ocurrir públicamente durante las campañas electorales en los sistemas presidenciales, cuando son una parte necesaria del proceso de construcción de una coalición ganadora. Bajo el presidencialismo, el tiempo se convierte en una dimensión política de enorme importancia. La pauta de las políticas es muy importante bajo una constitución presidencialista, a diferencia de lo que ocurre con una parlamentaria. Cuando los comicios presidenciales están próximos, deben hacerse acuerdos no sólo de manera pública sino decisiva, porque renegar de ellos por parte del lado ganador antes de la próxima campaña sería visto como una traición a la confianza depositada por los votantes. Son mucho más difíciles de lograr, aunque necesarios, los compromisos que podrían ser parecer no dictados por principios, oportunistas o ideológicamente débiles cuando van a ser escudriñados por los votantes en la próxima elección. Un régimen presidencialista deja mucho menos espacio para la tácita construcción del consenso, cambios de coalición y establecimiento de compromisos que, aunque prudentes, son difíciles de defender en público.

Bajo constituciones presidencialistas, los métodos "consociativos" de compromiso, negociación y distribución del poder han jugado papeles principales en el retorno a la democracia de Colombia, de Venezuela y, más recientemente, de Brasil. Pero tales métodos se presentaban como antinomias necesarias, desviaciones de las reglas del sistema asumidas para limitar las opciones de los votantes hacia lo que se había llamado, de una manera más bien relajada y peyorativa, "democradura". La restauración de la democracia requeriría sin duda estrategias "consociativas" tales como la formación de grandes coaliciones y el establecimiento de muchos pactos; la desventaja del presidencialismo es que los rigidiza y formaliza. Llegan a ser forzados por un período determinado, durante el cual hay escasa posibilidad para la revisión o renegociación. Además, como lo demuestra el caso colombiano, tales arreglos le quitan al electorado parte de su libertad de elección; los sistemas parlamentarios, como el de España con su "consenso", vuelven mucho más probable que los acuerdos "consociativos" sean hechos sólo después que el pueblo se haya pronunciado.

Parlamentarismo y estabilidad política

Este análisis de las poco prometedoras implicancias del presidencialismo para la democracia no significa que no existan democracias presidencialistas que sean estables; por el contrario, la democracia más estable del mundo –los Estados Unidos de América– tiene una Cons-



titución presidencialista. Sin embargo, no puede evitarse concluir tentativamente que en muchas otras sociedades las probabilidades que el presidencialismo ayude a preservar la democracia son mucho menos favorables.

Aunque es cierto que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia, no se sigue de ello que cualquier tipo de régimen parlamentarista hará lo mismo. En realidad, para completar el análisis se requeriría reflexionar sobre el mejor tipo de Constitución parlamentarista y sus figuras institucionales específicas. Entre estas figuraría un cargo de primer ministro que combine el poder con la responsabilidad, que a su vez precisará de partidos políticos fuertes y bien disciplinados. Tales figuras –hay por cierto muchas otras que no podemos discutir por falta de espacio– ayudarían a promover una responsable toma de decisiones y gobiernos estables, a la vez que animaría la genuina competencia partidaria sin causar una indebida fragmentación política. Por añadidura, cada país tiene aspectos singulares que deben tomarse en cuenta, tradiciones de federalismo, heterogeneidad étnica o cultural, etcétera. Finalmente, no hay que olvidar que nuestro análisis sólo establece probabilidades y tendencias, no determinismos. No puede garantizarse que los sistemas parlamentaristas jamás experimentarán graves crisis o incluso quiebres.

En último término, todos los regímenes, incluso los más sabiamente diseñados, dependerán del apoyo de la sociedad en su conjunto –sus principales fuerzas, grupos e instituciones– para su preservación. Por eso, ellas descansan en un consenso público que solo reconoce como autoridad legítima al poder que es adquirido a través de medios legales y democráticos. También dependen de la capacidad de sus líderes para gobernar, para inspirar confianza, para respetar los límites de su poder, y para lograr un adecuado nivel de consenso. Aunque estas cualidades son más necesarias en un sistema presidencial, es precisamente allí donde son más difíciles de encontrar. Una fuerte dependencia en las cualidades personales de un líder político –o en las virtudes de un estadista, si se quiere– es un camino riesgoso, porque nunca se sabe si existirá el hombre que pueda llenar el cargo de presidente. Pero aunque ninguna constitución presidencialista puede garantizar a un Washington, un Juárez o a un Lincoln, ningún régimen parlamentario puede tampoco garantizar a un Adenauer o a un Churchill. Ante tan inevitable incertidumbre, el propósito de este ensayo ha sido meramente ayudar a recuperar un debate sobre el papel de las instituciones democráticas alternativas en la construcción de políticas democráticas estables.



Nota del autor 2013

En mis análisis dejé intencionalmente de lado a los EEUU por lo complejo y la enorme literatura a tener en cuenta. Sin embargo, siguiendo la política de la administración Obama y sobre todo desde las elecciones al Congreso que dieron a los Republicanos la mayoría en la Cámara, es claro que algunas de las prácticas políticas y constitucionales que moderaban el conflicto se han erosionado, y que el sistema sigue haciendo difíciles reformas fundamentales, especialmente en un momento de crisis y con el significativo aumento de la desigualdad. La dificultad de nombrar personal político básico es un ejemplo mas, junto al “secuestro” para resolver la crisis fiscal. El tono del debate político es otro resultado. Si tuviera que escribir ahora un nuevo artículo o libro dedicaría mi atención al caso de los EEUU, con referencia a la crisis actual y sus causas, exacerbadas por el sistema presidencial. Claro que también dedicaría más atención a otros problemas, como las instituciones: el federalismo, el *gerrymandering*, la desigualdad de representación en el Senado, el *filibuster*, la financiación de la política, el Tribunal Supremo vitalicio, etc. Siento no tener unos años para quizás escribir ese libro.

Juan J. Linz
Mayo, 2013



Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*

Scott Mainwaring** y Matthew S. Shugart***

Resumen:

Este artículo revisa y evalúa críticamente los argumentos de Linz acerca de los riesgos del presidencialismo. Se coincide en gran medida con Linz en que el presidencialismo tal como se ejerce de modo general resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Sin embargo, se cuestiona aquí varios aspectos de su argumento.

Palabras claves: presidencialismo, parlamentarismo, democracia, gobierno, sistemas de partido, reglas electorales

Abstract:

This article critically reviews and evaluates Linz's arguments about the risks of presidentialism. According to Linz, presidentialism as it is practiced in general is less suitable than parliamentarism to sustain democratic governments. However, several aspects of his argument are questioned.

Keywords: presidentialism, parliamentarism, democracy, government, party systems, electoral rules

* Queremos agradecer a Michael Coppedge y Timothy Scully sus valiosos comentarios a este artículo. Su versión en español ha sido realizada por Víctor Alarcón Olguín, Charles D. Kenney y Juan Esteban Montes (Universidad de Notre Dame). Este artículo fue publicado originalmente en la revista *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 4 (Jul., 1997), pp. 449-471. La inclusión de este texto en este volumen de la revista tiene la autorización de sus autores.

** Es parte del Helen Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame (Hersburgh Center for International Studies, Notre Dame, Indiana).

*** Profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.





Desde los años 60, Juan J. Linz ha sido uno de los especialistas que más ha contribuido a nuestra comprensión de la democracia, el autoritarismo y el totalitarismo. Aunque muchos de sus trabajos han tenido un impacto significativo, entre ellos se destaca su ensayo “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hace alguna diferencia?”. La tesis de este ensayo, originalmente escrito en 1985, es que el presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos. El trabajo se convirtió en un clásico y ha generado un extenso debate entre políticos y académicos acerca de los méritos y (especialmente) las limitaciones del gobierno presidencial¹.

Este artículo revisa y evalúa críticamente los argumentos de Linz acerca de los riesgos del presidencialismo. Coincidimos en gran medida con Linz en que el presidencialismo tal como se ejerce de modo general, resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Sin embargo, cuestionamos aquí varios aspectos de su argumento.

Coincidimos con tres de las cuatro críticas al presidencialismo que formula Linz, pero estamos en desacuerdo con una de ellas. Creemos que el presidencialismo está menos orientado hacia resultados del tipo “ganador único” que los sistemas parlamentarios al estilo Westminster². Creemos que el presidencialismo tiene ciertas ventajas que compensan parcialmente sus desventajas. Estas ventajas pueden ser aprovechadas al máximo a través de una atención cuidadosa del diseño institucional de los sistemas presidenciales; las presidencias con poderes legislativos limitados son preferibles.

El presidencialismo también parece ser viable con partidos que son por lo menos algo disciplinados, y resulta especialmente problemático con sistemas multipartidistas muy fragmentados y con elecciones parlamentarias que ocurren con más frecuencia que las elecciones presidenciales. Finalmente, planteamos que cambiar del presidencialismo al parlamentarismo podría exacerbar problemas de gobernabilidad en países con partidos muy indisciplinados. Todo esto indica que, aunque Linz tenga razón en decir que el gobierno parlamentario es más proclive a la democracia estable que el gobierno presidencial, esto depende de que tipo de parlamentarismo y de que tipo de presidencialismo son puestos en práctica.

- 1 Además de la literatura citada en este capítulo, cabe mencionar otras contribuciones importantes al presente debate: Jean Blondel y Waldino Suarez: “Las limitaciones situacionales del sistema presidencialista”, *Criterio*, NQ1 853-1854 (1981), p. 57-70; Michael Coppedge: “Strong Parties and Lone Ducks: A Study of the Quality and Stability of Venezuelan Democracy” (Stanford, Stanford University Press, en prensa); Luis Eduardo Gonzalez: “Political Structures and Democracy in Uruguay” (Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991); Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): “Presidencialismo versus parlamentarismo” (Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1991); y Waldino Suarez: “El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, N-29 (1982), pp. 109-144.
- 2 Seguimos la definición de Arend Lijphart para el estilo de democracia Westminster (británico). Lijphart discute nueve rasgos de una Democracia Westminster en *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, Yale University Press, 1984), esp. pp. 1-20. Para nuestros propósitos los rasgos más importantes son: 1) gabinetes de mayoría monopartidista; 2) partidos disciplinados; 3) algo cercano a un sistema bipartidista en el nivel legislativo; 4) distritos electorales uninominales de mayoría relativa, y 5) un gobierno parlamentario.

Antes de proceder, debemos definir los tipos de régimen que discutiremos. Por presidencialismo entendemos un régimen en el cual: 1) el presidente es siempre el titular del poder ejecutivo y es elegido mediante voto popular o, como ocurre en los Estados Unidos, a través de un colegio electoral sin mayor autonomía esencial con respecto a las preferencias populares; y 2) los períodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos.

Otro sistema de gobierno que merece comentarse aquí, pero que es distinto del presidencialismo, es aquel que suele llamarse 'semipresidencial'. En este tipo de régimen: 1) se elige al presidente mediante voto popular; 2) el presidente nombra un primer ministro, quien es el jefe del gobierno; 3) el primer ministro y el gabinete dependen únicamente de la confianza de la asamblea, y 4) el presidente tiene poderes políticos significativos, que suelen incluir el derecho de disolver el parlamento.

Hay algunas diferencias críticas entre ambos tipos de régimen. Primero, en una democracia presidencial, el presidente es el jefe del gobierno, mientras que en un sistema semipresidencial, la jefatura del ejecutivo esta dividida y formalmente el primer ministro es la cabeza del gobierno. Segundo, el gobierno presidencial se elige por un periodo fijo, mientras que el gobierno semipresidencial depende de la confianza continua de la asamblea. Además, bajo el presidencialismo puro, el presidente tiene la autoridad sobre el gabinete, aunque algunas variantes del presidencialismo, incluyendo el caso más antiguo de este tipo de régimen (Estados Unidos), requieren que la asamblea confirme las nominaciones presidenciales al gabinete. En todos los regímenes presidenciales puros, incluido el estadounidense, solo el presidente puede destituir a miembros del gabinete.

Por otra parte, un régimen no es semipresidencial sin la condición de que únicamente la mayoría de la asamblea, ejerciendo su voto de censura, pueda destituir a los ministros. Por lo tanto, bajo un presidencialismo puro, el presidente tiene el derecho a retener a los ministros de su predilección independientemente de la composición del congreso, mientras que bajo el semipresidencialismo, la mayoría parlamentaria es capaz de sostener gabinetes a su gusto aun si el presidente no esta de acuerdo con las políticas del gabinete.

Los riesgos del presidencialismo: el argumento de Linz.

Linz comienza su trabajo con la observación de que pocas democracias estables tienen sistemas presidenciales de gobierno. La esencia del argumento es que "el desempeño histórico superior de las democracias parlamentarias no es ninguna casualidad" (p. 52)³. Su ensayo

3 Los números de página en el texto se refieren a la versión abreviada del ensayo de Linz, Publicada como "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, NW1 (Winter 1990), pp. 51-69. Para una versión mas amplia en castellano, ver "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?",



describe cuatro grandes problemas de los sistemas presidenciales. Con la expectativa de que la mayoría de los lectores conozcan los argumentos de Linz, discutiremos estos cuatro planteamientos solo escuetamente.

En primer lugar, en los sistemas presidenciales tanto el presidente como la asamblea tienen razones para considerarse y proyectarse como legítimos. Ambos poderes se eligen popularmente, y el origen y sobrevivencia de cada uno es independiente de el otro⁴. Si la mayoría de legisladores favorecen políticas diferentes de las que sostiene el presidente, puede surgir un conflicto dramático entre la asamblea y el ejecutivo. “No hay ningún principio democrático que pueda resolver las disputas entre el ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa realmente la voluntad del pueblo (p. 63). Linz argumenta que el parlamentarismo obvia ese problema porque el ejecutivo no es independiente de la asamblea. Si la mayoría de la asamblea favorece un cambio en la dirección de las políticas, puede reemplazar al gobierno mediante el ejercicio de su voto de censura.

En segundo término, el período fijo del mandato presidencial introduce una rigidez que es menos favorable para la democracia que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios, donde los gobiernos no son electos por un periodo fijo, sino que dependen de la confianza continua de la asamblea. Debido a que bajo el presidencialismo el presidente no puede reforzar su autoridad, sea por medio de un voto de confianza o de la disolución del parlamento para llamar a nuevas elecciones, el liderazgo presidencial puede ser más débil que aquel ejercido por algunos primeros ministros.

Las constituciones de corte presidencial a menudo manifiestan una contradicción “entre el anhelo por un ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder presidencial” (p. 55). Además, es extremadamente difícil remover a un presidente de su cargo, aún cuando sea incapaz y carezca del apoyo de los legisladores y de otros actores políticos relevantes. Dada su mayor capacidad de promover cambios en el gabinete y el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen posibilidades mayores para resolver los conflictos. Esta válvula de seguridad puede mejorar la estabilidad del régimen.

Así como el presidencialismo hace difícil sacar a un presidente democráticamente elegido que ya no tiene más apoyo, también suele volver imposible prolongar el mandato de presidentes con popularidad más allá de los límites constitucionalmente fijados. Aunque tales provisiones no son inherentes al tipo de régimen, la mayoría de las constituciones presidenciales prohíben a los presidentes servir por periodos consecutivos. Los presidentes enton-

en Oscar Godoyar Caya (ed.): “Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria”, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 41-108. La versión definitiva del ensayo de Linz apareció en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.): “The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence” (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994).

4 Para una elaboración de este punto, vid. Matthew S. Shugar T y John M. Carey: *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, cap. 2.



ces tienen relativamente poco tiempo para realizar sus proyectos, y como resultado intentan lograr mucho en poco tiempo. “Este sentido de urgencia exagerado por parte del presidente puede incentivar políticas mal concebidas, intentos de implementación demasiado precipitados furia no merecida hacia la oposición legal, y una multitud de otros males” (p. 66)

En tercer término, Linz aduce que el presidencialismo tiene una lógica de “ganador único” que no es favorable para la estabilidad democrática. En los sistemas parlamentarios, “compartir el poder y formar coaliciones es muy común, y los legisladores titulares están por consiguiente muy atentos a las demandas e intereses incluso de los partidos más pequeños” (p. 56). En los sistemas presidenciales, la elección popular directa tiende a hacer pensar al presidente que no necesita llevar a cabo el tedioso proceso de construir coaliciones y de hacer concesiones a la oposición. Mas aún, “el peligro de las elecciones presidenciales del tipo suma-cero es multiplicado por la rigidez del periodo fijo del mandato presidencial. Ganadores y perdedores están claramente definidos por todo el periodo del mandato presidencial... Los perdedores deben esperar al menos cuatro o cinco años sin acceso alguno al poder y patronazgo del ejecutivo” (p. 56).

En cuarto lugar, Linz argumenta que “el estilo presidencial de la política” es menos propicio para la democracia que el estilo parlamentario de hacer política. En contraste con los primeros ministros, a los presidentes se les exige ser jefe del Estado y el jefe del gobierno a la vez,⁵ y las exigencias de estos dos papeles pueden entrar en conflicto. El hecho de sentirse el representante de toda la nación puede llevar al presidente a una terrible intolerancia con la oposición. En los sistemas presidenciales existentes, la ausencia de un monarca o de “un presidente de la república que tenga poderes simbólicos o de moderador, les priva de un poder de contención.

Evaluando los resultados del presidencialismo.

Linz tiene razón cuando afirma que la mayoría de las democracias con más larga duración en el mundo tienen sistemas parlamentarios. Como lo muestra el cuadro 1, el presidencialismo hoy en día está pobremente representado entre las democracias del mundo. Definimos aquí la democracia estable estrictamente en base a su longevidad; más específicamente, por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida.

5 Este papel dual no es inherente al presidencialismo; podría haber un monarca u otro tipo ceremonial de Jefe de Estado más un Jefe de Gobierno popularmente electo. Han habido propuestas en Israel, Italia y Holanda para instituir la elección directa del “Primer Ministro” (es decir, un presidente), aunque reteniendo el actual Jefe de Estado ceremonial. Vid. Shugart y Carey, op. cit., cap. 8.





De los 31 países que han tenido democracia continua por lo menos desde 1967 (es decir, durante por lo menos 25 años consecutivos), solo cuatro, Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela tienen sistemas presidenciales. En tanto, 24 democracias parlamentarias, dos democracias semipresidenciales y una de tipo híbrido han sobrevivido desde ese mismo año⁶.

La escasa cantidad de democracias presidenciales estables no es simplemente el producto de que se hayan hecho pocos intentos por establecerlas. En otro trabajo, Scott Mainwaring detectó 50 democracias que fracasaron desde 1945. De estas, 19 fueron parlamentarias y 27 fueron presidenciales (4 fueron de otros tipos). La tasa de “éxito”, definida como el número de democracias estables, dividida por la sumatoria de las democracias estables, más el número de democracias fracasadas, fue mucho más baja en los sistemas presidenciales (7 de 31, o sea, 22,6 %) que en los parlamentarios (2,5 de 43, o sea, 58,1 %) ⁷.

La lectura inicial de esta información da mucho apoyo a las conclusiones de Linz. Sin embargo, no está claro hasta qué grado el presidencialismo per se es responsable por la tasa de éxito inferior de las democracias presidenciales. Quizá el factor más inquietante que surge de un estudio de la relación entre tipo de régimen y democracia exitosa es que casi todos los intentos por establecer democracias presidenciales han tenido lugar en países subdesarrollados.

Estados Unidos es la única excepción inequívoca, aunque la Argentina y Uruguay en algún momento fueron considerados como bastante desarrollados. Debido a que el nivel de vida es un factor sustancial que contribuye a la viabilidad de la democracia⁸, el grado de responsabilidad del presidencialismo por el fracaso de la democracia no es claro.

6 Si usáramos el criterio más estricto de Lijphart para definir una democracia establecida por mucho tiempo, esto es, países que han tenido democracia continua desde 1950, solo habría dos sistemas presidenciales (Estados Unidos y Costa Rica), comparados con 18 sistemas parlamentarios, dos sistemas semipresidenciales y uno híbrido. Lijphart, op. cit.

7 S. Mainwaring: “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, NW2 (julio 1993), pp. 198-228. Para más evidencias en este punto, ver Alfred Stepan y Cindy Skach: “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, *World Politics*, vol. 46, NI 1 (octubre 1993), pp. 1-22.

8 Este punto ha sido establecido por muchos analistas; vid., por ejemplo, Kenneth Bollen: “Political Democracy and The Timing of Development”, en *American Sociological Review*, vol. 44, agosto 1979, pp. 572-587.

Cuadro 1. Democracias estables, 1967-1992

Sistemas parlamentarios (24)	Sistemas presidenciales (4)	Otros sistemas (3)
Alemania (1949)	Colombia (1958)	Finlandia (1906) (semipresidencial)
Australia (1900)	Costa Rica (1949)	Francia (1946) (semipresidencial)
Austria (1945)	Estados Unidos (1788)	Suiza (1948) (híbrido)
Barbados (1966)	Venezuela (1958)	
Bélgica (1833)		
Botswana (1966)		
Canadá (1867)		
Dinamarca (1855)		
Holanda (1848)		
India (1952)		
Irlanda (1921)		
Islandia (1874)		
Israel (1949)		
Italia (1946)		
Jamaica (1962)		
Japón (1946)		
Liechtenstein (1918)		
Luxemburgo (1868)		
Malta (1964)		
Noruega (1814)		
Nueva Zelanda (1852)		
Suecia (1866)		
Reino Unido (1832)		
Trinidad y Tobago (1862)		

Nota: Los años entre paréntesis indican el tiempo desde el cual se han realizado elecciones populares continuas.



Cuadro 2. Democracia en países menos desarrollados desde 1945 por tipo de régimen

A. Democracias exitosas, 1945-1991 (Fechas de elecciones fundacionales entre paréntesis)		
Sistemas Parlamentarios		Sistemas Presidenciales
Barbados (1966)		Colombia (1958)
Botswana (1966)		Costa Rica (1949)
India (1952)		Venezuela (1958)
Jamaica (1962)		
Trinidad y Tobago (1962)		
B. Democracias que fracasaron después de por lo menos 25 años (Períodos de gobierno democrático en paréntesis)		
Sistemas Parlamentarios	Sistemas Presidenciales	Híbridos u otros tipos
Sri Lanka (1948-78)	Chile (1933-73)	Líbano (1943-75)
	Filipinas (1946-72)	
	Uruguay (1942-73)	

Sólo 8 países en el Tercer Mundo han mantenido democracias continuas durante por lo menos 25 años hasta 1992. Cinco de ellas son parlamentarias (Barbados, Botswana, India, Jamaica y Trinidad y Tobago) y tres presidenciales, los países latinoamericanos previamente mencionados. Otras cinco democracias tercermundistas duraron al menos 25 años antes de fracasar. De estos cinco casos, tres eran presidenciales: Chile, Filipinas y Uruguay. Una, Sri Lanka, era parlamentaria, aunque una enmienda constitucional la transformó en un sistema híbrido en 1978, poco antes de que las elecciones fueran suspendidas por varios años. El último caso, el del Líbano, se regía por un sistema híbrido.

Los resultados del análisis de la democracia en el Tercer Mundo, resumida en el cuadro 2, sugieren dos conclusiones: 1) el éxito mucho mayor de la democracia parlamentaria depende parcialmente del éxito mucho más abrumador de la democracia entre los países industrializados, ninguno de los cuales tiene una constitución presidencial⁹, con excepción de los Estados Unidos; y 2) ninguno de los dos tipos principales de democracia han funcionado bien en el Tercer Mundo; tanto la democracia parlamentaria como la presidencial han fracasado la mayor parte del tiempo.

9 La Quinta República Francesa es semipresidencial.



El mal desempeño del parlamentarismo en el Tercer Mundo puede estar relacionado con el hecho de que ha sido implementado principalmente dentro de países asiáticos y africanos donde los obstáculos sociales, económicos y culturales a la democracia han sido más grandes que en la mayoría de los casos latinoamericanos. La mayoría de las democracias parlamentarias que fracasaron se dieron en países del “Cuarto Mundo”; muchas habían pasado recientemente por luchas turbulentas por la independencia que las desestabilizaron; y varias tuvieron profundas divisiones étnicas y una identidad nacional poco desarrollada. No obstante, el mal desempeño del parlamentarismo en el mundo subdesarrollado sirve para recordarnos que condiciones sociales y económicas adversas, así como compromisos limitados con la democracia por parte de las élites, crean graves dificultades al margen del tipo de régimen.

Cualquier conclusión empírica definitiva acerca de la tendencia al fracaso de un tipo o de otro tendría que apoyarse en estudios de caso más detallados sobre los múltiples quiebres de la democracia en el Tercer Mundo, especialmente en varios de los sistemas parlamentarios que no han sido estudiados desde la perspectiva del análisis institucional. Como ha mostrado el trabajo de Linz sobre el quiebre de los regímenes democráticos¹⁰, el estudio de este fenómeno exige poner atención a los muchos factores contingentes que contribuyen al resultado de la crisis de los regímenes. Sin embargo, Linz ha construido una propuesta convincente de por qué el presidencialismo –al menos como es practicado en la mayoría de los países latinoamericanos actuales– no ha logrado poner suficientes obstáculos en el camino de una crisis que conduce hacia el quiebre.

Una crítica al argumento de Linz

Estamos de acuerdo con el propósito central de tres de las cuatro críticas de Linz sobre el presidencialismo. Coincidimos en que el tema de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales. En el más simple de los sistemas parlamentarios, el ejecutivo es seleccionado por y es responsable ante la asamblea, que es la única institución democráticamente legítima en el nivel nacional del sistema político. Un ejecutivo de esta naturaleza, a diferencia de uno que provenga total o parcialmente de una presidencia elegida popularmente, carece de una base independiente de legitimidad.

No obstante, en un grado mucho menor que en los sistemas presidenciales, también hay conflicto en relación a quien detenta la legitimidad en los sistemas parlamentarios. A veces los conflictos surgen entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral, cada

10 Juan J. Linz: *The Breakdown of Democracies: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1978. / Trad. esp.: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.





una reclamando para sí el ejercicio del poder legítimo. Si ambas cámaras tienen el poder del voto de confianza sobre el gabinete, el resultado más probable cuando diferentes mayorías controlan las cámaras es un gabinete de coalición. En este caso, no hay legitimidad dual entre el ejecutivo y la asamblea, sino entre las dos cámaras de la asamblea.

Un orden de esta especie podría ser problemático si las dos cámaras estuvieran controladas por partidos o bloques profundamente contrapuestos¹¹, aunque en la mayoría de los sistemas, una u otra cámara puede ser disuelta para intentar resolver el conflicto. En algunos sistemas parlamentarios, incluyendo Canadá, Alemania y Japón, la cámara alta tiene poderes significativos para legislar, pero no puede ejercitar un voto de censura en contra del gobierno. Lo que hay entonces es una genuina legitimidad dual entre el ejecutivo y (una parte de) la legislatura. Por lo tanto, la legitimidad democrática dual no es exclusivamente un problema del presidencialismo, aunque probablemente sea más acentuado en este. Un parlamento unicameral evitaría la potencial legitimidad dual bajo el parlamentarismo, pero así se sacrificarían las ventajas del bicameralismo, especialmente para países plurales, con un sistema federal, o de gran tamaño¹². Además, la existencia de dos agentes del electorado, cada uno dotado con diferentes, pero cuidadosamente definidas, autoridades, puede ser una ventaja del presidencialismo, como Shugart y Carey han argumentado. La clave es definir los poderes y el método de elección de los poderes de gobierno de forma tal que mitigue el conflicto entre poderes.

También coincidimos con Linz en que la rigidez del presidencialismo, creada por el periodo fijo del mandato, puede ser una desventaja que a veces llega a ser muy seria. Con el periodo fijo es muy difícil deshacerse de presidentes impopulares o ineptos sin que el sistema se quiebre y en muchos países resulta imposible (porque esta constitucionalmente prohibido) reelegir a un buen presidente. Sin embargo, no hay razones por las que un sistema presidencial tenga que prohibir la reelección. Estipulaciones en contra de la reelección fueron introducidas principalmente para reducir los incentivos que tuviera el presidente para abusar de los poderes ejecutivos con objeto de asegurar su reelección.

La prohibición de la reelección inmediata también es atractiva para los políticos ambiciosos interesados en ocupar el puesto político más alto de la nación porque quita de la escena a un contrincante potencialmente peligroso. En algunos países, los políticos regionales o caudillos favorecieron esta prohibición por cuanto buscaron protegerse del potencial que un presidente popular podría utilizar en una campaña nacional por su reelección en contra de los intereses frecuentemente más provinciales representados por el congreso. En otros países, las oposiciones democráticas a las dictaduras “presidenciales” preexistentes han buscado prohibir la posibilidad de un nuevo presidente perpetuo. A pesar del riesgo potencial

11 Vid. Lijphart, op. cit., para una discusión de dicha crisis constitucional en Australia.

12 Lijphart, op. cit., cap. 6.

al abuso, la reelección puede ser permitida y creemos que debería serlo en aquellos países donde hay instituciones confiables que salvaguarden las elecciones de la manipulación escandalosa por parte de los funcionarios en ejercicio.

Aún si se permitiera la reelección, sin embargo queda la rigidez del mandato fijo. El argumento acerca de la “flexibilidad” de reemplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios tiene un doble enfoque. En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede sustituir a su líder un nuevo grupo de coalición. Puede retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno, sin necesidad de recurrir al golpe de Estado, recurso que podría ser la única manera de remover a un presidente que carezca de apoyo. Estamos de acuerdo con Linz en que la inestabilidad del gabinete no necesariamente implica la inestabilidad del régimen e incluso esto puede ofrecer una válvula de seguridad.

Sin embargo, las crisis en muchos de los sistemas parlamentarios fallidos, incluyendo Somalia y Tailandia, han surgido precisamente debido a la dificultad de sostener gabinetes viables. El presidencialismo eleva el costo para remover a un titular del ejecutivo; los opositores deben esperar al término del periodo o bien respaldar un gobierno antidemocrático. Puede haber casos en que este costo más elevado para cambiar un gobierno es deseable, ya que podría proporcionar mayor predictibilidad y estabilidad al proceso de formación de políticas que el desmantelamiento y reconstrucción frecuente de los gabinetes que aflige a algunos sistemas parlamentarios.

Teóricamente, el problema de los periodos fijos podría remediarse sin adoptar formas parlamentarias al permitir bajo ciertas condiciones la convocatoria de elecciones anticipadas¹³. La estipulación de elecciones anticipadas representa una desviación del presidencialismo puro, el cual se define por sus periodos fijos. Sin embargo, en tanto un poder no pueda hacer renunciar al otro sin que el mismo tenga que postularse a la reelección, el principio de la separación de poderes estaría conservado más que en cualquier otra variante del parlamentarismo.

No estamos de acuerdo con Linz cuando dice que el presidencialismo induce a una tendencia hacia la política de “ganador único” más que el parlamentarismo. Desde nuestro punto de vista, los sistemas parlamentarios no proporcionan mayor ventaja en este aspecto. El grado en el cual las democracias promueven las reglas del juego de tipo “ganador único” depende también del sistema partidario y del sistema electoral. Los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados y un partido de mayoría ofrecen menores controles sobre el poder ejecutivo, y por ende promueven una tendencia de ‘ganador único’ más que los sistemas presidenciales¹⁴.

13 Después de dos golpes militares fallidos en 1992, los políticos venezolanos iniciaron la consideración seria de un plan para permitir a los votantes remover al jefe del Ejecutivo mediante una elección de revocación. Dicho poder existe en algunos estados de los Estados Unidos.

14 Para un argumento similar, ver Donald Horowitz: “Comparing Democratic Systems”, *The Journal of Democracy*, vol. 1, NF4 (otoño 1990), pp. 73-79. Este punto ayuda a ilustrar uno de nuestros argumentos princi-





En Gran Bretaña, por ejemplo, en las últimas dos décadas, un partido frecuentemente ha ganado una mayoría decisiva de asientos parlamentarios a pesar de haber obtenido mucho menos que el 50 % de los votos populares. A pesar de que le falta una mayoría de los votos populares, el partido puede controlar por completo todo el poder ejecutivo y la legislatura por un prolongado periodo de tiempo. E incluso puede usar estratégicamente su poder de disolución para renovar su mandato por otros cinco años al llamar a una nueva elección antes de que expire su período.

Debido a la presencia de partidos disciplinados, combinados con la habilidad del Primer Ministro para disolver el parlamento, en esencia los sistemas Westminster no proporcionan control legislativo sobre el Primer Ministro. Los miembros del parlamento suelen apoyar las iniciativas políticas y legislativas de su propio partido al margen de los méritos de cada una de las propuestas. Aquí más que en cualquier otro sistema presidencial hay un “ganador único”.

Si un partido tiene mayoría en el parlamento, es improbable que un voto de censura prevalezca; de este modo existe poca o ninguna oposición para controlar al gobierno. Debido a estas imperfecciones, el líder del Partido Laborista británico Neil Kinnock, durante la Conferencia Anual de su partido en 1991, propuso un cambio constitucional que exigía parlamentos con periodos fijos. Otras reformas, incluyendo la representación proporcional y una cámara alta popularmente electa, son frecuentemente discutidas como remedios para los males del parlamentarismo percibidos en el Reino Unido.

El presidencialismo está apoyado sobre un sistema de controles y equilibrios. Dichos pesos y contrapesos podrían criticarse desde otras perspectivas, pero suelen inhibir las tendencias de “ganador único” que Linz adscribe al presidencialismo. Los controles y equilibrios están diseñados precisamente para limitar la posibilidad de que el ganador se lleve todo. Si un partido o coalición pierde la presidencia, este todavía puede controlar un bloque de votos cruciales dentro del Congreso, situación que en muchos países permitiría limitar al presidente y bloquear algunas iniciativas presidenciales.

Si los poderes legislativos propios del presidente son únicamente negativos (poder de veto, pero no para decretar, ni poder exclusivo para establecer la agenda), incluso un congreso controlado por la oposición puede ser el primer actor para legislar, como ocurre en los Estados Unidos. Controlar el Congreso no es el premio más grande y no suele permitir a un partido o a una coalición dictar la política, pero permite al partido o a la coalición establecer parámetros dentro de los cuales se desarrollan dichas políticas. Puede ser un gran premio si la presidencia tiene poderes legislativos relativamente débiles.

pales en este artículo, concretamente, que los rasgos del sistema de partido son muy importantes tanto para la democracia parlamentaria como para la democracia presidencial.

Además, en comparación con los sistemas parlamentarios del estilo Westminster, la mayoría de las democracias presidenciales ofrecen mayores posibilidades para dividir al gabinete entre varios partidos. Esta práctica, la cual es esencialmente desconocida entre las democracias estilo Westminster, es común en los sistemas presidenciales multipartidistas. Para ser elegidos, los presidentes necesitan construir una amplia coalición interpartidaria, sea en la primera vuelta (si predomina un formato de mayoría relativa) o para la segunda vuelta (si prevalece un formato de dos vueltas con mayoría absoluta).

Generalmente, los presidentes asignan puestos en el gabinete a partidos diferentes del suyo para atraer el apoyo de estos; o después de las elecciones, para recompensarlos por dicho apoyo. Dividir el gabinete de esta manera es otra forma de dar a los perdedores en la contienda presidencial una parte del poder.

Así, contrariamente a lo que dice Linz, algunos sistemas parlamentarios, en particular aquellos sistemas electorales con distritos uninominales, tienen tendencias de “ganador único” más fuertes que los sistemas presidenciales. Es específicamente la combinación del parlamentarismo con un sistema electoral de distrito uninominal con mayoría relativa la que produce estos resultados. En los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controla la presidencia puede controlar el Congreso, creando así un control importante frente al poder del ejecutivo.

Esto no quiere decir que el presidencialismo conduzca más a gobiernos de coalición que los sistemas parlamentarios. De hecho, como argumentaremos más adelante, los mecanismos para construir coaliciones interpartidarias en los sistemas presidenciales son quizá más frágiles que en los sistemas parlamentarios. Pero los ejemplos más puros de lo que Lijphart llama “democracia Westminster”, en los cuales hay “ganador único”, son parlamentarios y no democracias presidenciales.

Las ventajas de los sistemas presidenciales

Aunque estamos en desacuerdo con una de las cuatro críticas de Linz al presidencialismo, concordamos con él en que ha construido un argumento fuerte. Después de todo, los sistemas parlamentarios proporcionarían ventajas significativas sobre los sistemas presidenciales. Pero los sistemas presidencial y semipresidencial presentan algunos elementos atractivos que pueden ser aprovechados al máximo mediante una atención cuidadosa del diseño institucional.

La ventaja inicial de un sistema presidencial se encuentra justamente en aquella característica que llevó a Linz a advertir en contra de las legitimidades democráticas duales. Si los poderes están claramente definidos y el método de elección limita la fragmentación del sistema de partidos, puede ser beneficioso tener dos agentes del electorado en vez de uno solo.





Hay dos modelos generales de control ciudadano en el gobierno democrático representativo. En uno, que Powell¹⁵ llamó de Responsabilidad Gubernamental, los votantes deben tener la oportunidad de escoger entre dos gobiernos alternativos claramente identificables: el actual o la oposición. En el otro, llamado de Delegados Representativos, los votantes deben recibir una lista amplia de opciones partidarias para escoger, de tal manera que cada votante pueda encontrar un partido que exprese sus preferencias políticas generales. El parlamentarismo exige que se elija entre estas dos opciones deseables; el presidencialismo o el semipresidencialismo pueden admitir ambos tipos de elección.

El modelo de parlamentarismo Westminster funciona muy bien en cuanto a la “responsabilidad gubernamental”, dado que el gobierno y la oposición están claramente definidos: se vota para retener a los conservadores o para desbancarlos y así tener un gobierno laborista. Sin embargo, dicho modelo funciona mal en cuanto a proporcionar representación a las minorías: un simpatizante del nacionalismo escocés o de los “verdes” tiene poca esperanza de que se elija a los candidatos de su partido preferido y mucho menos de ver que su partido juegue algún papel en legislar, en el caso de que lograra ocupar algunos escaños. El problema de la exclusión de grupos minoritarios políticos, étnicos o religiosos, que acaban hostilizando al régimen democrático, es una razón de por qué varios de los sistemas al estilo Westminster en el Tercer Mundo (por ejemplo, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka) han fracasado.

Otras formas de parlamentarismo funcionan muy bien en proporcionar “delegados representativos”, como por ejemplo Italia, donde los votantes pueden escoger entre muchos partidos. Estos partidos representan las varias combinaciones posibles de posiciones políticas sobre las varias dimensiones de los problemas en disputa, y muchos de los partidos tienen una posibilidad razonable de participar en el gabinete. Incluso aquellos que no obtengan representación en el gabinete pueden jugar un papel significativo al proponer enmiendas a la legislación dentro de los comités activos y representativos o en el pleno del parlamento.

Sin embargo, ese modelo de parlamentarismo funciona mal en cuanto a proporcionar a los votantes la “responsabilidad gubernamental”, dado que muchos cambios ministeriales ocurren sin conexión directa con una elección. Suele ser que los mismos partidos entran y salen del gobierno sin que ningún cambio fundamental en la orientación de las políticas sea factible. La falta de un poder ejecutivo estable, identificable y responsable es una razón de que dichos regímenes hayan fracasado en algunos países del Tercer Mundo (por ejemplo, Somalia, Sudan o Tailandia).

Por lo tanto, el parlamentarismo requiere una opción o un término medio entre proporcionar la “responsabilidad gubernamental” y procurar la diversidad de representación.

15 G. Bingham Powell Jr.: “Constitutional Design and Citizen Electoral Control”, en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989, pp. 107-130.

Dado que el parlamento es el único agente del electorado, no es factible proporcionar ambas formas de control ciudadano mediante el proceso electoral. Agréguese un segundo representante, un presidente, y entonces se vuelve posible ofrecer ambos a los votantes. Una elección presidencial, especialmente si el titular actual es elegible para la reelección, puede ser estructurada como normalmente lo sería una contienda entre los que se identifican con el gobierno y los que se identifican con la oposición, con votantes capaces de tomar el mismo tipo de decisiones disponibles que en las elecciones parlamentarias al estilo Westminster.

La elección de la asamblea puede fomentar la “delegación representativa”, utilizándose la representación proporcional para permitir a los partidos menores tener un papel en la asamblea. La manera como los diferentes resultados electorales se traducen en resultados políticos, así como también la capacidad de minimizar los riesgos de las legitimidades duales, depende de los poderes de las dos instituciones y del grado en el cual estas se controlen mutuamente. Depende también del tipo del sistema de partidos y de su relación con los poderes de cada rama. Abordaremos estos puntos en el resto de nuestra discusión.



Los tipos del presidencialismo: el argumento en favor de las presidencias débiles

El artículo de Linz emplea categorías genéricas de sistemas presidenciales y parlamentarios; por lo general, él no distingue entre tipos de sistemas presidenciales y parlamentarios. Sin embargo, en los párrafos conclusivos, Linz argumenta que “esto no implica que cualquier clase de régimen parlamentario funcionaría bien. En efecto, para completar el análisis uno necesitaría reflexionar sobre el mejor tipo de constitución parlamentaria y sus elementos institucionales específicos. Entre estos se incluiría el cargo del primer ministro diseñado de tal forma que combinara poder con responsabilidad, la cual, a cambio, requeriría fuertes y bien disciplinados, partidos políticos” (p. 68).

Coincidimos en que es importante distinguir entre diferentes clases de regímenes parlamentarios, porque no todos los tipos de parlamentarismo funcionan igualmente bien. Los sistemas parlamentarios varían en la medida en que el parlamento y sus comisiones están dispuestos a enmendar iniciativas remitidas por el gabinete, y también en la facilidad con que las mayorías puedan votar para desplazar a un gabinete. Por lo tanto, como Linz reconoce, la simple dicotomía presidencialismo versus parlamentarismo, aunque útil como punto de partida, no es suficiente para evaluar los méritos relativos de los diferentes modelos constitucionales.

No es solo entre los sistemas parlamentarios que las diferencias en el tipo básico de régimen son sustanciales. El presidencialismo también combina una diversidad de sistemas de gobierno, y las variaciones dentro del presidencialismos son importantes, quizá incluso más

importantes que las variaciones dentro del tipo parlamentario. Bajo ciertas condiciones, los riesgos del parlamentarismo pueden ser atenuados, punto que Linz generalmente descuida. Es importante prestar atención a factores que puedan aminorar los problemas del presidencialismo, porque puede ser políticamente más factible modificar sistemas presidenciales que cambiar hacia un sistema parlamentario. En las siguientes secciones discutiremos tres factores que ayudarían al presidencialismo a funcionar mejor.

Se puede argumentar que los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes relativamente limitados. En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes legislativos, aunque la importancia de limitar los poderes presidenciales sobre la formación del gabinete, al requerir la confirmación de las nominaciones por el Congreso, no debe ser desestimada. En varios países de América Latina, así como en Corea del Sur y Filipinas, la tendencia ha sido dotar constitucionalmente a los presidentes con grandes poderes legislativos.

Para comparar los poderes presidenciales en el ámbito legislativo examinamos seis áreas de poderes legislativos. Para cada una de esas áreas, trazamos una escala que parte de cero (débil o ningún poder presidencial) a cuatro (poderes presidenciales fuertes). El primero es el paquete de procedimientos de veto y anulación; ¿tiene el presidente poder de veto? y si es así ¿qué mayoría del Congreso es necesaria para anularlo? Los presidentes tienen mayores poderes si su capacidad de veto no puede ser anulada; tienen menos poder si no tiene veto o si un veto puede ser anulado por una mayoría relativa. El segundo es el veto parcial, un arma formidable en manos de algunos presidentes, con la cual ellos pueden rechazar partes de una ley en vez de aceptarla o rechazarla por completo. Los presidentes tienen mayores poderes si pueden ejercitar un veto parcial que no pueda ser anulado, y son los más débiles si no tienen veto parcial. El tercero son poderes de decreto, es decir, la autoridad de algunos presidentes para emitir leyes al menos provisionalmente sin consulta previa con el Congreso. Este poder es distinto de los decretos de naturaleza regulatoria o administrativa, los cuales deben ajustarse a la legislación existente. Presidentes con grandes facultades de decreto son capaces de hacer leyes a pesar de la oposición del Congreso. En cuarto lugar están los poderes otorgados a algunos presidentes para ser los únicos proponentes de la agenda en ciertas áreas de políticas claves. En dichas áreas, no se puede considerar legislación a menos que sea propuesta primero por el presidente. Iniciativas legislativas exclusivamente presidenciales son más poderosas si la asamblea no puede enmendar las iniciativas del presidente, sino que deben aceptarse como fueron presentadas o rechazarlas. En quinto lugar, está la primacía del presidente en el proceso presupuestario, al limitar la capacidad del Congreso para determinar ingresos o gastos. En un extremo del espectro, el presidente prepara el presupuesto y el Congreso no puede enmendarlo. En el otro, la asamblea prepara el presupuesto o tiene irrestricta autoridad constitucional para enmendarlo. Finalmente,



unos cuantos presidentes pueden someter propuestas legislativas directamente a los votantes, con lo cual evitan por completo al Congreso. Esta medida fortalece las capacidades de los presidentes al darles un segundo recurso para obtener aprobación para la legislación.

Se ofrecen detalles sobre la calificación de estas seis áreas en la parte superior del cuadro 3. Se suma el resultado en cada área para calcular el total por país, como se muestra para varios casos en la parte inferior del mismo cuadro.

Este método de calificación quizá pueda dejar de lado ciertas dimensiones constitucionales del poder ejecutivo, y puede sobrestimar la importancia de algunas dimensiones y subestimar la de otras. Sin embargo, una imperfecta pero bien definida medida cuantitativa es preferible a calificaciones impresionistas y no cuantitativas.

Somos conscientes de que una comparación de los poderes constitucionales no proporciona información acerca de cuán poderosos son en realidad los presidentes en ciertas situaciones. El margen de hasta dónde los presidentes pueden dejar a un lado las normas constitucionales para ampliar sus poderes, o para edificar su poder sin violar la constitución, varía considerablemente. Más aún, la relación entre las estipulaciones constitucionales y los poderes presidenciales reales depende de la naturaleza de los partidos y del sistema partidario. En México, por ejemplo, el presidente tiene una autoridad constitucional relativamente limitada. Pero dado su control sobre el PRI y los representantes legislativos predominantemente priistas, el presidente tiene grandes poderes de facto y la legislatura ratifica virtualmente todas las iniciativas presidenciales¹⁶. A pesar de estas limitaciones, comparar los poderes constitucionales proporciona información útil porque las normas constitucionales establecen un marco legal con el propósito de gobernar la acción del ejecutivo y de la asamblea.

Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad es profundamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consensos dentro de la asamblea. En este aspecto, probablemente no es casual que algunos de los quiebres más conocidos entre las democracias presidenciales han sido de sistemas que calificaron muy alto de acuerdo con el cuadro 3; por ejemplo, el régimen brasileño de 1946, Chile antes del golpe militar en 1973 y Filipinas. El régimen colombiano (1958-1991) también calificó muy alto; tenía un historial cuestionable como una democracia estable y sus poderes presidenciales fueron recientemente atenuados.

16 Ver Luis Javier Garrido: "The Crisis of Presidentialism", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (ed s.): *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for U S/Mexican Studies, UCSD, 1989, pp. 417- 434.



Cuadro 3. Poderes legislativos presidenciales

Veto / Anulación del conjunto	Anulación / Veto Parcial
4 Veto sin ninguna anulación	4 No Anulación
3 Veto con anulación requiriendo mayoría superior a 2/3 del quórum	3 Anulación por mayoría extraordinaria
2 Veto con anulación requiriendo 2/3	2 Anulación por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros
1 Veto con anulación requiriendo mayoría absoluta de la asamblea o mayoría extraordinaria menor a 2/3	1 Anulación por mayoría simple del quórum
0 No Veto; o el veto requiere sólo anulación por mayoría simple	0 No veto parcial
Decreto	Introducción exclusiva de legislación
	<i>(áreas de política reservada)</i>
4 Poderes reservados, sin rescisión por el congreso	4 No enmienda por la asamblea
2 El presidente tiene autoridad temporal para decretar con pocas restricciones	2 Enmienda restringida por la asamblea
1 Autoridad limitada para emitir decretos	1 Enmienda irrestricta por la asamblea
0 Poderes de decreto sólo en cuanto delegado	0 Ningún poder exclusivo
Poderes presupuestarios	Propuesta de referéndum
4 No enmiendas al presupuesto del presidente	4 Irrestricto
3 La asamblea puede reducir pero no incrementar rubros	2 Restringido
2 El presidente impone el límite superior sobre el gasto total, dentro del cual la asamblea puede enmendar	0 Ninguna autoridad presidencial para proponer referéndum
1 La asamblea puede incrementar gastos sólo si crea nuevos ingresos	
0 Irrestrictos poderes para la asamblea	



País	Veto del conjunto	Veto parcial	Decreto	Exclusividad en iniciativas legislativas	Iniciativa presupuestaria	Propuesta de referéndum	Total
Argentina	2	0	0	0	0	0	2
Bolivia	2	0	0	0	0	0	2
Brasil (1946)	2	3	0	1	1	0	7
Brasil (1988)	1	2	2	1	1	0	7
Chile (1925)	2	3	1	1	1	0	8
Chile (1970)	2	4	1	2	1	2	12
Chile (1989)	2	0	0	1	2	0	5
Colombia (pre 1991)	1,5	2,5	2	1	1	0	8
Gastos	(2)	(3)					
Otros	(1)	(2)					
Colombia (1991)	1	2	1	0	1	0	5
Corea del Sur	2	0	1	0	3	0	6
Costa Rica	1	0	0	0	0	0	1
Presupuesto	0						
Otros	(2)						
Ecuador	1,5	1,5	1	0	0	2	6
Presupuesto	0	0					
Otros	(4)	(4)					
Estados Unidos	2	0	0	0	0	0	2
Filipinas	2	1,5	0	0	3	0	6,5
Gasto	(2)	(3)					
Otros	(2)	0					
México	2	0	0	0	0	0	2
República Dominicana	2	0	0	0	0	0	2
Uruguay	1	1	0	2	2	0	6
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0





En el otro extremo de la escala de poderes presidenciales encontramos las tres democracias presidenciales más antiguas: Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela, todas con resultados de 26 menos. Obviamente no existe una correlación perfecta entre poderes presidenciales y democracia estable; dos países que tienen niveles bajos (Argentina y Bolivia) han quebrado frecuentemente, y dos con los niveles más altos (Chile, 1932-1973, y Colombia, 1958-1991) sobrevivieron por un largo periodo. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las democracias presidenciales más estables han tenido poderes presidenciales débiles es sugerente.

Cuando la presidencia es relativamente débil frente al congreso, situaciones en que el presidente carece de mayoría en el congreso no tienen por que ser momentos de crisis, e inclusive pueden ser deseables. Ciertamente es favorable que el partido del presidente sea un partido importante, porque de lo contrario la probabilidad de un conflicto sin resolución entre el ejecutivo y el legislativo se incrementa; las formas en que la probabilidad de compatibilidad entre el presidente y la asamblea pueden mejorarse serán discutidas más adelante. Pero si el partido del presidente es grande, pero no dominante, entonces uno o más de los diversos partidos menores que gane asientos en el congreso puede negociar con el presidente en el proceso legislativo y, por lo tanto, juega un papel significativo, pero sin llegar a ser tan decisivo como frecuentemente son los partidos menores dentro de los sistemas parlamentarios

Si el régimen es semipresidencial, los poderes del presidente sobre la formación del gobierno son (por definición) más débiles que en un sistema presidencial. Típicamente, tales presidentes no tienen ningún poder o tienen un poder muy limitado sobre la legislación, al margen de los poderes que podrían ser cedidos para propósitos específicos por el gabinete o el parlamento.

Por ende, en contextos multipartidarios, el semipresidencialismo es preferible al presidencialismo puro, porque evita los riesgos de un gabinete responsable exclusivamente ante un presidente que solo tiene un pequeño bloque de simpatizantes confiables en la asamblea. Bajo el semipresidencialismo, la mayoría o todos los poderes cotidianos del ejecutivo quedan en manos de un gabinete responsable exclusivamente frente al parlamento cuando el presidente carece de una mayoría confiable. El semipresidencialismo también posee ventajas sobre el parlamentarismo puro en contextos multipartidistas, en cuanto los votantes tienen un agente, el presidente, quien designa qué partido o partidos intentarán formar un gobierno y este agente puede seguir siendo responsable ante el electorado por las decisiones tomadas.

El presidencialismo y la disciplina de partido

Linz argumenta correctamente que los sistemas parlamentarios funcionan mejor con partidos disciplinados. Nosotros creemos que cierto nivel de disciplina partidaria también facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales¹⁷. Los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan ser rígidamente disciplinados, pero la excesiva indisciplina hace más difícil establecer relaciones razonablemente estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Los presidentes deben ser capaces de trabajar con las legislaturas, porque de lo contrario estarían más propensos a enfrentar dificultades desmesuradas para gobernar eficientemente. Un mínimo de disciplina partidaria ayuda a que sea posible para los presidentes lograr acuerdos estables con el congreso. Donde la disciplina es especialmente débil, los legisladores que son miembros de un partido pueden retractarse e incumplir un pacto negociado por sus líderes partidarios.

Inclusive, puede ser que los presidentes no puedan ni siquiera confiar en el apoyo de su propio partido. Bajo estas condiciones, los presidentes están forzados a descansar sobre bases de apoyo constituidas ad hoc, y tienen que negociar cada ley controvertida con los legisladores uno por uno, en vez de negociar principalmente con los líderes partidarios, quienes pueden ofrecer los votos de los legisladores de su partido. Esta es una situación difícil para los presidentes, y alienta el uso extensivo del clientelismo y el patronazgo para asegurar el apoyo de legisladores individuales. Además puede tentar a los presidentes a intentar pasar por alto al congreso mediante medidas de constitucionalidad cuestionables, o a violar la constitución, posiblemente con los militares como aliados

Con partidos más o menos disciplinados, los presidentes no necesitan negociar con los legisladores uno por uno. Más bien, pueden negociar con los líderes de los partidos, reduciéndose el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificándose así el proceso. Suelen poder contar con que los líderes partidarios pueden garantizar los votos de la mayoría de sus partidarios, con lo que hay más previsibilidad en el proceso político.

Este argumento implica un corolario obvio: ¿cómo alentar mayor disciplina de los partidos en los países donde hace falta? La disciplina de partido depende de cómo se seleccionan los candidatos y de quiénes controlan el orden de la lista electoral¹⁸. Si la organización

17 Fred Riggs formula el argumento opuesto, afirmando que partidos indisciplinados facilitan el funcionamiento de las democracias presidenciales. Vid. su "The Survival of Presidentialism in America: Para Constitutional Practices", en *International Political Science Review*, vol. 9 (1988), pp. 247-278. Riggs basa su argumento en el supuesto de que los partidos estadounidenses son indisciplinados, una presunción que supuestamente ayuda a explicar por qué el presidencialismo en los Estados Unidos no resulta más pernicioso. Pero Riggs subestima el grado de disciplina de los partidos estadounidenses. Vid. D. Roderick Kiewit y Matthew D. McCubbins: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991. Las otras dos democracias presidenciales más antiguas además de los Estados Unidos (Costa Rica y especialmente Venezuela), tienen partidos centralizados y disciplinados.

18 Lo inverso es también cierto; los políticos que optan por partidos indisciplinados escogen métodos de selección de candidatos y sistemas electorales de acuerdo con sus preferencias.



central del partido controla la selección de candidatos, los legisladores tienen incentivos para seguir la línea del partido; de otra manera, ellos se arriesgan a perder su candidatura en la próxima ocasión. Por otro lado, donde prevalezcan las elecciones primarias, donde la selección de candidatos es descentralizada, la organización central tendría menos control sobre los legisladores.

En el mismo sentido, si el partido (especialmente la organización nacional del partido) controla quién resulta electo, como ocurre con un sistema de lista cerrada en elecciones proporcionales, los políticos tienen fuertes incentivos para seguir al liderazgo partidario; de lo contrario, arriesgan su propia ubicación en la lista del partido. Por otro lado, donde los miembros se eligen gracias a sus propios recursos y esfuerzos, como en los sistemas donde los candidatos del mismo partido tienen que competir uno contra otro, los políticos dependen menos de su partido. Bajo estas condiciones, es probable que la disciplina del partido sea más débil.



Los sistemas de partido y el presidencialismo

Linz advierte que los problemas del presidencialismo se multiplican en naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos (p. 52). Se podría profundizar este argumento: los riesgos del presidencialismo afectan sobre todo a los países con profundos conflictos políticos y/o numerosos partidos políticos. En los países donde las diferencias políticas sean menos profundas y en donde el sistema de partidos no esté particularmente fragmentado, se reducen los problemas del presidencialismo. La mayoría de los países con sistemas presidenciales tienen profundas divisiones políticas o muchos partidos, y por lo tanto, los argumentos de Linz acerca de los problemas del presidencialismo suelen ser pertinentes. Pero algunos sistemas presidenciales tienen divisiones menos arraigadas y menor fragmentación en el sistema partidario. En estos casos, el presidencialismo con frecuencia funciona razonablemente bien, como sugieren casos como los de Estados Unidos, Costa Rica o Venezuela. Este punto es importante, porque sugiere que una manera de aliviar las presiones sobre los sistemas presidenciales sería tomar medidas para limitar la fragmentación del sistema partidario.

Una fragmentación significativa en el sistema partidario es un problema para el presidencialismo porque incrementa la probabilidad de conflicto insuperable entre la legislatura y el ejecutivo. Con una fragmentación significativa del sistema partidario, el partido del presidente no tendría nada cercano a una mayoría en el congreso, viéndose forzado a apoyarse en una coalición. Lamentablemente, las coaliciones interpartidarias tienden a ser más frágiles en los sistemas presidenciales por dos razones¹⁹.

19 Sobre este punto, también vid. A. Lijphart: "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en Linz y Valenzuela (eds.), op. cit

En primer lugar, mientras que en los sistemas parlamentarios las coaliciones de partidos generalmente se forman después de la elección y obligan a los representantes a apoyar al gobierno, en los sistemas presidenciales se forman frecuentemente antes de la elección y no obligan a los representantes a respaldar al gobierno. El poder ejecutivo no se forma mediante arreglos postelectorales entre partidos y no se divide entre varios partidos corresponsables de gobernar, aunque miembros de varios partidos a menudo participan en los gabinetes. Las coaliciones gobernantes en sistemas presidenciales pueden ser bien diferentes de las coaliciones electorales, mientras que en los sistemas parlamentarios la misma coalición que tiene la responsabilidad de formar el gobierno es también la que tiene la responsabilidad de gobernar.

Dada la separación de poderes, un acuerdo entre partidos puede afectar solo los asuntos del congreso, sin ninguna implicancia obligatoria para las relaciones entre los partidos y el presidente. Varios partidos pueden apoyar al presidente durante la campaña electoral, pero este hecho no garantiza el apoyo de los partidos una vez que se asuma el cargo. Aunque a menudo miembros de varios partidos participan en los gabinetes, los partidos no son responsables por el gobierno. Partidos o legisladores individuales pueden unirse a la oposición sin provocar la caída del gobierno, por lo que un presidente puede terminar su gestión con escaso apoyo en el congreso.

En segundo lugar, en los sistemas presidenciales, el compromiso de los legisladores individuales para apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido es a menudo menos seguro. La extensión de un portafolio en el gabinete no necesariamente implica apoyo partidario para el presidente, como suele suceder en un sistema parlamentario. El compromiso de los legisladores individuales para votar la línea del partido cambia mucho por las razones mencionadas en la sección previa, variando desde los partidos parlamentarios extremadamente cohesionados en Venezuela hasta los partidos heterogéneos e indisciplinados en el Brasil. Como consecuencia, el apoyo partidario para un gobierno no implica necesariamente el apoyo de congresistas individuales. En Brasil, por ejemplo, la falta de disciplina partidaria significa que los legisladores individuales votan como ellos quieren, factor que refuerza la inestabilidad del apoyo del Congreso a la política del gobierno. En contraste, en muchos sistemas parlamentarios, los legisladores individuales están más o menos comprometidos en apoyar al gobierno a menos que sus partidos decidan abandonar la alianza gubernamental. Los miembros del parlamento corren el riesgo de voltear al gobierno y perder sus escaños en nuevas elecciones si dejan de apoyar al gobierno²⁰.

20 El punto clave aquí es si los partidos son o no disciplinados, y nada garantiza que lo sean en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, la necesidad de apoyar al gobierno sirve como un incentivo para la disciplina de partido en los sistemas parlamentarios, lo que no se da en los sistemas presidenciales. Vid. Leon Epstein: "A Comparative Study of Canadian Parties", en *American Political Science Review*, vol. 58 (1964), pp. 46-59.





Las dificultades para construir coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación de multipartidismo fragmentado y presidencialismo sea problemática, lo que ayuda a explicar la carencia de democracias presidenciales multipartidarias de larga duración. Ecuador, que se ha caracterizado por la fragilidad de su democracia, tiene el régimen presidencial multipartidista más antiguo del mundo. Solo un país con esta combinación institucional, Chile, ha mantenido la democracia por lo menos durante 25 años consecutivos. Hubo al menos otras 14 democracias presidenciales multipartidistas antes de la presente ola de democratización, pero ninguna duró más que el régimen brasileño de 1946-1964.

Los problemas del periodo fijo de la gestión presidencial también se mitigan por la fragmentación limitada del sistema de partidos. El término fijo del mandato es particularmente pernicioso cuando el partido del presidente está en clara minoría, haciendo difícil para el presidente realizar su programa. En una situación de minoría evidente, el fantasma del inmovilismo y la ingobernabilidad está siempre presente. No es una coincidencia que las democracias presidenciales más antiguas y mejor establecidas –Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela– tengan sistemas partidarios con dos o dos y medio partidos efectivos²¹. Seis de las siete democracias presidenciales que han durado al menos 25 años (Uruguay, Colombia y Filipinas, junto a los tres casos ya mencionados) han tenido tres partidos efectivos, siendo Chile la única excepción.

Las reglas electorales para el presidencialismo y el semipresidencialismo

Estos argumentos sugieren que, *ceteris paribus*, los sistemas presidenciales funcionan mejor con reglas electorales o secuencias que limitan la fragmentación del sistema de partidos y mejoran las perspectivas de por lo menos una compatibilidad general entre el presidente y la mayoría de la asamblea. La fragmentación en el sistema de partidos puede ser reducida por varios medios, y es mejor evitar acciones draconianas que podrían conducir a la exclusión de grupos políticamente importantes que pudieran cuestionar la legitimidad del sistema político²².

Ya mencionamos que la separación de los poderes permite la estructuración de la elección presidencial de modo que maximice su responsabilidad, y permite la estructuración de la elección de la asamblea de modo que facilita una representación amplia. Pero ¿cómo prevenir los problemas asociados a tener un presidente que goza del apoyo solo de una franca minoría, fuere dentro del electorado, en la asamblea, o en ambos? Las reglas electorales

21 Se calcula el número de partidos efectivos elevando al cuadrado la parte fraccional del voto (o de los escaños) de cada partido, sumando todos los cuadrados y dividiendo este número por uno.

22 Sobre este punto, vid. A. Valenzuela: "Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary form of Government". *Latin American Program*. The Woodrow Wilson Center, Working Paper, N° 164 (mayo 1985).

tienen un fuerte impacto en este sentido. La fragmentación del sistema de partidos puede limitarse, incluso con representación proporcional, por cualesquiera de estos tres factores: 1) tener un formato para la elección presidencial de mayoría relativa en una sola vuelta; 2) tener elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo; 3) establecer una magnitud de distrito electoral relativamente baja, o un umbral de votación relativamente alto.

El método cada vez más común de segunda vuelta con mayoría absoluta para la elección presidencial tiene la importante ventaja de evitar la elección de un ejecutivo que gane con una mayoría relativa estrecha, pero que fácilmente perdería con otro candidato en una elección frente a frente. La segunda vuelta con mayoría absoluta es atractiva porque requiere que el ganador eventual obtenga el respaldo de más del 50% de los votos. Sin embargo, el sistema de mayoría absoluta también alienta la fragmentación en el campo de los contendientes para la presidencia y la asamblea.

Muchos candidatos entran en la primera vuelta con el objetivo de lograr el segundo lugar y derrotar al candidato principal en la segunda vuelta, o de “chantajear” a los dos candidatos principales y hacer tratos entre la primera y la segunda vuelta. Un candidato como Alberto Fujimori en el Perú, o Stanislaw Tyminski en Polonia, puede salir de la nada y evitar una victoria en la primera vuelta para el candidato principal, e incluso venir desde atrás para ganar la segunda vuelta. De acuerdo con los cálculos de Shugart y Carey, en los sistemas de segunda vuelta con mayoría absoluta, el eventual ganador recibe un promedio menor al 40% del voto en la primera vuelta, mientras que el contendiente que termina segundo alcanza un promedio de solo el 25%.

Por otra parte, la regla de mayoría relativa en muchos casos alienta solo a dos contendientes “serios” por la presidencia. En los sistemas de mayoría relativa, los promedios de los ganadores y de los que terminan segundos son casi 50% y 35% respectivamente²³. Otros mecanismos, además de la mayoría relativa, pueden proteger en contra del caso insólito, pero potencialmente peligroso, de que un ganador obtenga menos del 40% del voto. Tales mecanismos incluyen requerir un 40% para el candidato principal o un margen mínimo entre los dos candidatos principales, en lugar de requerir una mayoría absoluta para evitar una segunda vuelta; o emplear un colegio electoral en el cual los electores estén constitucionalmente obligados a escoger uno de los dos candidatos más votados en el voto popular.

Quizás aún más importante sea realizar elecciones legislativas junto con las elecciones presidenciales. Esto produce una fuerte tendencia para que dos partidos grandes sean los más importantes, incluso si se usa un sistema electoral muy proporcional, mientras que el



23 Los países cuyos datos están esbozados aquí son, para la mayoría relativa, Brasil (1946-1960), Colombia, República Dominicana, Nicaragua (solo 1990), Filipinas (1946-1969) y Venezuela; para la mayoría absoluta, los actuales regímenes de Brasil, Chile, Ecuador, Francia, Perú, Polonia y Portugal. Vid. Shugart y Carey, op. cit., cap. 1



presidente no se elija por mayoría absoluta²⁴. La elección presidencial es tan importante que tiende a dividir a los votantes en dos campos, y los votantes están más propensos a escoger el mismo partido en elecciones legislativas que cuando las elecciones presidencial y legislativa no son simultáneas.

Si se realizan las elecciones parlamentarias y las presidenciales en momentos diferentes, la fragmentación del sistema partidario de la asamblea tiende a ser mayor. Ejemplos de ello incluyen a Brasil y Chile, aunque en Brasil una reforma constitucional estableció la simultaneidad de las elecciones en 1994. En estos casos, así como también en los actuales regímenes de la Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y Corea del Sur, se eligen las asambleas con más frecuencia que los presidentes, lo que implica elecciones a mediados del mandato presidencial.

A menudo, los presidentes tienen un apoyo legislativo fuertemente reducido después de las elecciones a mediados del mandato. En algunos casos, los sistemas de partido para el congreso y la presidencia son tan divergentes que los presidentes solo tienen una pequeña minoría de legisladores. Advertimos, por lo tanto, que con presidencialismo son preferibles las elecciones simultáneas. Bajo el semipresidencialismo, un régimen puede funcionar muy bien con elecciones no simultáneas, dados sus poderes presidenciales más débiles y el voto de censura. Sin embargo, el presidencialismo con elecciones no simultáneas invita a problemas, especialmente con la presencia de otros incentivos hacia la fragmentación del sistema de partidos.

Si se elige el presidente de modo tal que maximice la posibilidad de elecciones entre dos candidatos y una mayoría (o casi una mayoría) para el ganador, se puede elegir la asamblea de manera tal que favorezca la representación de la diversidad partidaria. ¿Significa esto que el presidente deba tener solo un número pequeño de escaños en la asamblea? No, en tanto que no necesariamente resultara una fragmentación excesiva si se usa un sistema solo moderadamente proporcional, y especialmente si la asamblea es elegida al mismo tiempo que el presidente (y el presidente, como ya se discutió, no se elija por una segunda vuelta de mayoría absoluta). La representación proporcional puede lograrse permitiendo la participación de algunos partidos “terceros” sin llegar a los extremos de países como Israel, Italia, Polonia o Brasil.

Cambiar del gobierno presidencial hacia uno parlamentario. Una advertencia

Convencido de que los sistemas parlamentarios son más propensos a sostener una democracia estable, Linz implícitamente aboga por el cambio al gobierno parlamentario. Nosotros somos menos optimistas acerca de los resultados de cambiar a sistemas parlamentarios

24 Para los datos empíricos sobre este punto, vid. M. Shugart: “The Effects of the Timing of Elections for the President and the Assembly”, en Scott Mainwarin G y Matthew Shugart (ed s.): *Presidentialism and Democracy in Latin America* (en prensa).

en países con partidos indisciplinados. Los partidos indisciplinados crean problemas en las democracias presidenciales, pero incluso provocan problemas aún más desalentadores en los sistemas parlamentarios²⁵. Existe el riesgo de que cambiar a gobiernos parlamentarios con partidos indisciplinados pueda exacerbar, más que aminorar, los problemas de gobernabilidad e inestabilidad, a menos que la legislación electoral y la de los partidos fuera cambiada simultáneamente para promover una mayor disciplina.

En sistemas parlamentarios, el gobierno depende de la confianza continua de la asamblea. Donde los miembros individuales de la asamblea actúan como agentes libres, desligados de vínculos partidistas, las mayorías gubernamentales que fueron cuidadosamente diseñadas en negociaciones postelectorales se desvanecen fácilmente. Libres para votar como deseen, los legisladores individuales abandonan al gobierno cuando es políticamente conveniente hacerlo. Bajo estas condiciones, es más probable que tengan lugar cambios frecuentes en los gabinetes: el talón de Aquiles clásico de los sistemas parlamentarios.

Se puede presentar un contraargumento al decir que el presidencialismo ha contribuido en algunos países latinoamericanos a la debilidad del sistema de partidos, de tal modo que cambiar hacia gobiernos parlamentarios debería fortalecer los partidos y quitar así una de las causas de la debilidad partidaria. Además, los analistas podrían esperar que el mecanismo de votos de confianza por sí mismo promueva la disciplina partidaria, dado que permanecer en el cargo dependería justamente de la disciplina partidaria. No desestimamos dichas objeciones pero, aún en el corto plazo, cambiar al sistema parlamentario sin efectuar cambios paralelos para alentar más disciplina partidaria podría volverse problemático. La Cuarta República Francesa mostró que el gobierno parlamentario por sí mismo no alienta necesariamente la formación de partidos disciplinados. También mostró los riesgos de partidos indisciplinados en una democracia parlamentaria incluso en el contexto de una nación industrial avanzada, dado que los gobiernos fueron derribados con mucha frecuencia.

Por lo tanto, introducir cualquier cambio hacia el gobierno parlamentario requeriría diseñar cuidadosamente un conjunto de instituciones que aumenten la probabilidad de un buen funcionamiento. Tanto en los sistemas presidenciales como en los sistemas parlamentarios, la combinación de las instituciones es de importancia capital²⁶.

25 Giovanni Sartori argumenta este punto en "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en Linz y Valenzuela (eds.): *The Crisis of Presidential Democracy*. La versión en español de este artículo se puede consultar en Oscar Godoy Arcaya (ed.): *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 37-53.

26 Desde una perspectiva diferente, James W. Ceaser formula un argumento similar. Vid. su "In Defense of Separation of Powers", en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (eds.): *Separation of Powers: Does It Still Work?* Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1986, pp. 168-193



Conclusión

Nuestros argumentos no indican un desacuerdo radical con la contribución seminal de Linz al entendimiento de cómo el presidencialismo afecta las posibilidades para la democracia. El presidencialismo, como suele practicarse, es menos favorable para la democracia estable que el parlamentarismo. Sin embargo, creemos que Linz subestimó la importancia de las diferencias entre los diseños constitucionales e institucionales dentro de la amplia categoría de los sistemas presidenciales; y al hacerlo, sobrestimó el grado en el cual el tipo de régimen presidencialista es inherentemente defectuoso, al margen de los arreglos constitucionales e institucionales. Los sistemas presidenciales pueden diseñarse para funcionar más efectivamente de lo que suelen hacerlo. Hemos argumentado que dotar al presidente con un poder legislativo limitado, alentar la formación de partidos que son razonablemente disciplinados en la legislatura y prevenir la excesiva fragmentación del sistema de partidos, aumentan la viabilidad del presidencialismo. Linz claramente reconoce que no serviría cualquier clase de parlamentarismo; nosotros afirmamos lo mismo sobre el presidencialismo.

También hemos propuesto que el presidencialismo, particularmente si es diseñado con cuidado, tiene algunas ventajas sobre el parlamentarismo. Desde nuestra perspectiva, Linz no considera suficientemente este aspecto. Además, en un punto clave, la aducida naturaleza de “ganador único” del presidencialismo, cuestionamos el argumento de Linz. El interés final de nuestros argumentos es llamar la atención sobre las combinaciones de las instituciones y los diseños constitucionales, y sugerir que las ventajas del parlamentarismo podrían ser menos pronunciadas de lo que argumenta Linz. Sin embargo, compartimos claramente el consenso de que su innovador artículo fue una de las contribuciones académicas más importantes de la última década, y que merece amplia atención entre los académicos y los que formulan las políticas.



Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos*

Dieter Nohlen

Resumen:

En contra de las hipótesis de fracaso efectuadas desde el ángulo pro-parlamentarista en cuanto al futuro de las democracias presidenciales en América Latina, asistimos hoy en día al proceso de su estabilización y renovación. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción, formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con esto no se festeja la rigidez institucional ni la exactitud de la prognosis pretérita, sino que se ve en este hecho una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional.

Palabras claves: parlamentarismo, presidencialismo, gobierno, realidad político-social, institucionalidad, reformismo.

Abstract:

Contrary to the hypothesis of failure from the pro-parliamentary angle about the future of presidential democracies in Latin America, today we attend to the stabilization and renewal of presidentialism. Currently there govern, as in the past and with no exceptions, presidential forms of government throughout the region. Neither the institutional rigidity nor the exactness of our bygone prognosis are celebrated, but an example of the weight and relevance of the socio-political reality that imposes by it's complexity and inertia, limits to any institutional reformist audacity is seen.

Keywords: parliamentarism, presidentialism, government, political and social reality, institutions, reformism.

* Artículo basado en la conferencia dictada en el VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) en el Salón de Ex Presidentes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el día 29 de noviembre de 1995. Agradezco mucho el apoyo de Dr. Martín Lauga en la preparación de la versión castellana de este ensayo, publicado primero en Dieter Nohlen/Mario Fernández (Eds.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1998, 15-25. El texto que se reproduce aquí ha sido tomado de Dieter Nohlen *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM, México 2003, 41-59, con ligeras adaptaciones. Para proseguir mi enfoque en el debate posterior ver Dieter Nohlen: "El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto", en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 6, diciembre 2012, 49-76.





En marzo de 1987, en el Fortín de Santa Rosa, Uruguay, abrimos el debate sobre reforma política y consolidación democrática en América Latina en el marco de un seminario internacional que reunió a cientistas sociales europeos y latinoamericanos. En aquel evento nos interesaba comprobar si la institucionalidad política en América Latina había tenido alguna relación con los derrumbes de la democracia en las décadas pasadas y si su reforma podría contribuir a mejorar la viabilidad y consolidación de ésta en la región. La presencia de los participantes europeos en el debate¹ se justificó principalmente por la importancia de la experiencia europea durante la posguerra, que superó la historia de fracasos de las formas parlamentarias de gobierno imperantes en el primer tercio del siglo, mediante adaptaciones del mismo régimen básico a parámetros de mejor funcionamiento y mayor estabilidad. Tomando tales estímulos teóricos e históricos y considerando los debates sobre reformas del sistema presidencial en algunos países de América del Sur, especialmente Chile y Argentina, en el seminario se lanzó también la idea de introducir en uno u otro país el parlamentarismo en América Latina. Los resultados de este encuentro fueron publicados un año más tarde en un libro compilado por Dieter Nohlen y Aldo Solari (1988) y publicado por la editorial Nueva Sociedad, Caracas.

En el mismo año 1987, Juan J. Linz publicaba la primera versión de su muy difundido e influyente artículo: *Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?*², en el que junto con subrayar la diferencia entre ambas formas de gobierno especialmente respecto a sus efectos, destaca el rol negativo del presidencialismo en América Latina como causante del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que hace problemática la consolidación de la democracia. Consecuentemente, Juan Linz se pronuncia decididamente en favor de la introducción del parlamentarismo en América Latina, proyecto que el mismo lidera como protagonista principal a nivel académico y en la esfera del consulting político.

Simultáneamente al lanzamiento del tema institucional como un tema de importancia para el desarrollo político y democrático de América Latina, se perfilaban dos enfoques y objetivos distintos que, con el correr del tiempo, se nutrieron de los estudios emprendidos en vinculación con ellos (se destaca el trabajo de Arturo Valenzuela (1978) sobre Chile, cuyas tesis tal vez marcan el inicio mismo del interés de Juan Linz en el tema), y en parte también de la polémica originada en ellos. Así, en 1991, en el libro *Presidencialismo versus Parlamentarismo* compilado por Dieter Nohlen y Mario Fernández³, se señalan nitidamente

1 Desde España el politólogo (y político) Rafael Arias Salgado y el constitucionalista José Juan González Encinar, desde Alemania el historiador Detlef Junker, el constitucionalista Christoph Müller y el politólogo Dieter Nohlen.

2 Versión castellana, publicada en: Consejo para la Consolidación de la Democracia: 1988 y en Oscar Godoy (Ed.) 1990. Ver también los artículos de Linz aparecidos en *Journal of Democracy*, 1990, números 1 y 4.

3 Ver también Dieter Nohlen 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*, en: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid) 74, 43-54.

te las diferencias metodológicas e históricas entre los dos enfoques. Más allá de esto, se analiza con mayor detalle las posibilidades de reforma del presidencialismo en América Latina, haciendo hincapié en las formas muy variadas de este tipo de sistema político que habría que considerar, más aún, que habría que tomarse como punto de partida para los proyectos de reforma en cada caso nacional. En este estudio se proponía con mayor énfasis la idea de realizar adaptaciones a los sistemas presidenciales en el sentido de alcanzar patrones de mejor funcionamiento; se destacaba asimismo la importancia de los comportamientos de los actores políticos como variable de importancia respecto al *rooting* de las instituciones; se llamaba la atención sobre los cambios reales en cuanto a lo actitudinal, especialmente en los procesos de formación de coaliciones de gobierno o especies de este tipo de gobiernos por mayoría multicolor en Chile, Bolivia y Uruguay; y se daba a entender que, incluso cuando ni siquiera en un sólo país se producían reformas constitucionales en cuanto al tipo del sistema político vigente, el mero debate institucional podría tener el efecto de mejorar el *understanding*/la comprensión de lo institucional como restricción y recurso por parte de los actores políticos y así contribuir al objetivo principal: la consolidación de la democracia (véase Nohlen/De Ríz 1991).

Finalmente, en el año 1994 se publica el estudio de Juan Linz y los investigadores que lo acompañaron en dos seminarios internacionales sobre el tema en –si recuerdo bien– 1989 y 1990 en Washington y Santiago de Chile. El enfoque y objetivo del pensamiento parlamentarista de Linz se vio ratificado y –aún más– acentuado por el propio título de la obra colectiva compilada por Juan Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, a pesar de que varias contribuciones del libro no comprueban ni confirman esta visión determinista y universalista del presidencialismo. En su extensa introducción al libro que constituye la versión definitiva de su artículo de 1987, Juan Linz amplía sus argumentos en contra del presidencialismo, hace alusión a la crítica que recibió, aunque sin tomarla realmente en cuenta respecto a sus afirmaciones y su receta de reforma política. Tampoco refleja lo que en la realidad latinoamericana se experimentó como reforma. Mientras que las iniciativas de reforma constitucional respecto a la forma de gobierno generalmente se frustraron, se observa un comportamiento de la clase política en buena parte más pragmático y conforme con criterios de mejor funcionamiento del sistema presidencial. El nuevo derrumbe de las democracias en América Latina que se había pronosticado no se produjo. Lo que se observa es la permanencia de la democracia en América Latina de una forma nunca antes vista en la historia política de la región, lo que, como mínimo, relativiza la supuesta relación causal entre sistema de gobierno y desenlace feliz o fatal de la democracia. Lo que se observa es, entonces, una cierta flexibilidad del sistema presidencial, una cierta capacidad de adaptación, incluso en tiempos de inmensos desafíos económicos y sociales que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior, la famo-





sa Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones que conlleva serios problemas sociales y de desafección política. En este difícilísimo contexto socioeconómico y de reestructuración de la relación Estado-sociedad no sólo no se produjo el derrumbe de la democracia por los déficits del presidencialismo, sino que más bien se manifiesta a nivel político-institucional lo que va a ser el hito del nuevo aporte del pensamiento crítico al enfoque y proyecto parlamentarista para América Latina: La reafirmación de la democracia presidencialista. Cambio y rediseño del presidencialismo en América Latina, cuya publicación está programada para mediados del año próximo.⁴ Vale añadir que esta observación empírica acerca de la permanencia de la democracia hasta el presente, es decir el no-derrumbe, no implica emitir ningún juicio sobre el desarrollo de la democracia y su permanencia y consolidación en el futuro.

Mientras que la polémica se expandió a más países de América Latina a través de la publicación de los dos artículos introductorios de Linz y Nohlen a las compilaciones ya mencionadas de 1994 y 1991 (también Linz/Nohlen et al. 1993 y Comisión Andina de Juristas 1993), con el correr del tiempo una cantidad cada vez mayor de cientistas sociales y constitucionalistas se incorporó al debate, manifestándose más matices y posicionamientos respecto a la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. Según Bernhard Thibaut (1996), cabe distinguir, en términos sistemáticos, entre:

1. La comparación entre ambos sistemas dentro de un enfoque de puro razonamiento teórico o idealtípico: tal es por ejemplo la postura de Linz (1994) principalmente y, en medida parecida, de Arend Lijphart (1991, 1994).
2. Los estudios cuantitativos que comparan –por lo general con un enfoque temporalmente muy reducido– la performance de las democracias presidenciales y parlamentarias (Riggs 1988; Stepan/Skach 1994; Hadenius 1994, entre otros).
3. Los estudios que abandonan la contrastación de los tipos básicos y se vuelcan al análisis de las variantes al interior del presidencialismo dentro de un enfoque puramente institucional, diferenciando p.e. entre sistemas con presidentes ‘fuertes’ y sistemas con presidentes débiles en relación a la formación y el mantenimiento de su gabinete o en relación al proceso legislativo. Aquí también hay una tendencia a concebir los supuestos ‘méritos’ de distintos modelos o subtipos del presidencialismo en cuanto a la estabilidad democrática en terminos cuantitativos, sin considerar el contexto histórico (Shugart/Carey 1992).
4. El enfoque que seguimos nosotros de estudiar los sistemas de gobierno en estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural en el cual tienen que operar con-

⁴ Nota que se refiere a Nohlen/Fernández 1998, libro en el que se publicó este artículo.

cretamente, es decir un enfoque muy escéptico en relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo. Este enfoque implica no rechazar en principio ni el parlamentarismo ni el presidencialismo sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales.

I. El gobierno comparado: evidencias teóricas y empíricas

Existen diferencias estructurales entre el sistema presidencial y el parlamentario. Este hecho es tan obvio que el sólo repetir esta obviedad no debería ni despertar mayor interés ni favorecer la polémica.

El caso empieza a llamar la atención cuando las diferencias que se establecen a nivel teórico-sistemático se convierten en factores causantes del desarrollo político a nivel histórico-empírico, es decir, cuando se pasa del mundo abstracto de las lógicas simples al mundo empírico de las circunstancias y variables complejas. El mundo abstracto es el reino de las teorías universalistas; el mundo histórico el de las teorías de menor alcance, de las explicaciones contextuales o contingentes.

La fuerza sugestiva del pensamiento institucional de Juan Linz radica en el supuesto de que sería posible pasar sin más del análisis sistemático propio del gobierno comparado al análisis causal del desarrollo político. Se trata pues de la mezcla de dos lógicas distintas, algo que difícilmente puede ser percibido por quienes descuidan cuestiones metodológicas o sólo recientemente se incorporan al debate.

Como bien sabemos, Juan Linz es un excelente conocedor de la historia de un sinnúmero de países, por lo que le resulta fácil fundamentar su argumentación contra-presidencialismo y pro-parlamentarismo con exhaustivo material histórico proveniente de los más diversos países. No obstante, pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia. En palabras de Giovanni Sartori, su discurso “busca relaciones universales, relaciones que permanecen invariables, cualesquiera sean los casos específicos a los cuales que se puedan referir”. “Maneja relaciones atemporales, sucesiones que no son cronológicas sino ideales” (Sartori 1992: 147 y 149). En función de la lógica no contradictoria, la historia, lo empírico, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe al desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis, dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecúan a las relaciones sistemáticas que se establecen o –en otros términos– no se utiliza el método comparativo como instancia de



control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratados bajo el supuesto del *ceteris paribus*, mientras que para comprender bien la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*. La lógica de la razón se contraponen a la lógica de lo razonable. Siguiendo a Sartori (1992: 151) podemos concluir que “las relaciones universales y atemporales formuladas para una lógica pura, no valen para una lógica empírica..., si no están debidamente ponderadas”. Así, parece extremadamente discutible el supuesto de que la lógica que establece la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y la validez de la opción parlamentarista sea capaz de resolver el problema planteado de la opción más adecuada de entre las formas de gobierno, problema que requiere un conocimiento empírico, o sea histórico más integral, una comprensión de todo el contexto específico y especialmente de las relaciones vinculadas con el fenómeno o la relación que estamos estudiando.



II. Causalidad y pronóstico

La importancia de estas consideraciones metodológicas se evidencia en el examen de una de las tesis centrales del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela (1978 y 1994) de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario.

Esta interesante tesis llama la atención: ¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena? Pero la historia de Chile nos lleva a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo *counterfactual*, como por ejemplo:

- si hubiera existido el balotaje, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto (véase Taagepera/Shugart 1989)⁵;
- si hubiera existido el mecanismo de la reelección, Eduardo Frei habría triunfado en los comicios;
- si la Democracia Cristiana hubiera presentado otro candidato en lugar del izquierdista Radomiro Tomic, por ejemplo Bernardo Leighton, Alessandri, el apoderado de la derecha, no se habría presentado como candidato y la Democracia Cristiana habría podido continuar su mandato;
- si el partido de centro, la Democracia Cristiana, hubiera seguido la práctica del tradicional partido de centro en Chile, el Partido Radical, esto es, la práctica de acuerdos y alianzas, no habría perdido las elecciones de 1970 (véase Scully 1992);

5 Quienes pretenden demostrar la importancia de los sistemas electorales, véase al respecto también Nohlen 1993.

- si los partidos marxistas no hubieran negado la sal y el agua al gobierno de Eduardo Frei Montalva con su programa de nacionalizaciones y de reformas estructurales (abolición del latifundio), se habría formado una gran alianza de los partidos modernizantes para cambiar el país.

En todos estos supuestos casos –y permitan que me restrinja sólo a éstos– la democracia chilena habría podido sobrevivir. Esto relativiza rotundamente la capacidad explicativa del derrumbe de la democracia que se le atribuye al presidencialismo por pensar que el parlamentarismo hubiera llevado a otro *historical outcome*. Existen, en realidad, un sinnúmero de posibles factores causantes o momentos circunstanciales, que de haber sido otro, o de hecho de haber tenido otro comportamiento, habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile. Cabe recordar que, en el caso del derrumbe de la democracia de Weimar, un historiador alemán que revisó la literatura al respecto menciona en total más de 60 factores causantes (véase Junker 1988). Así, la tesis de Valenzuela se reduce a una hipótesis muy discutible, y aún más si se considera que los supuestos avanzados por mí eran, en su época, temas que se discutían en Chile; por ejemplo: Tomic intentó formar con los partidos marxistas una gran alianza de izquierda detrás de su candidatura, pero fracasó; sectores de la Democracia Cristiana propusieron reemplazar a Tomic por Leighton, pero no tenían éxito; se inició una maniobra contra la elección de Allende por el Congreso que habría resultado en nuevas elecciones con la candidatura de Frei, maniobra que tampoco resultó (véase Nohlen 1973; Huneeus 1981; Tagle 1992). Sin embargo, en la época de la política a la cual nos referimos, la alternativa parlamentaria no aparecía ni como proyecto concreto ni en el debate general. Por el contrario, la reforma constitucional de 1969 fortaleció el rol del presidente en el sistema político, dotándolo con el plebiscito como arma para superar un posible conflicto con el parlamento. Así, el planteo de Arturo Valenzuela no sólo representa uno de los muchos supuestos imaginables, sino que es quizás el menos plausible desde un punto de vista histórico, dado que, como ya señalé, no estuvo en ningún momento presente en las alternativas discutidas en ese entonces.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta la magnitud de consenso político que hubiera requerido la introducción del parlamentarismo en Chile como en cualquier otro país con grandes tradiciones presidencialistas. Vale considerar también que los cambios institucionales no son neutros políticamente, y que las fuerzas políticas, más aún en tiempos de alta conflictividad política, los evalúan de acuerdo a criterios de poder. Ahora bien, el supuesto de poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma institucional de tal orden equivale a desvalorizar el propio proyecto parlamentarista, dado que con este mismo consenso se hubiera fácilmente resuelto el conflicto entre presidente y mayoría parlamentaria en el esquema presidencialista, origen –según el análisis de Arturo Valenzuela y Juan Linz– del derrumbe de la democracia chilena.



Este débil supuesto de tipo contrafactual se convierte en el pensamiento de Juan Linz en “*the classic instance*” en lo que se refiere a “cómo el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia” (Diamond/Linz 1989); es decir, es tomado como fundamento para plantear una afirmación universalmente válida, como base teórica para el pronóstico. Este pronóstico consiste en el anuncio del probable fracaso de las democracias presidenciales en América Latina, así debe entenderse el título de su obra colectiva: *The Failure of Presidential Democracy*. Pero cabe puntualizar que un pronóstico en las ciencias sociales es válido sólo en la medida en que la teoría en la cual se base sea empíricamente válida.

Es interesante observar que algunas contribuciones en el libro compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela llegan a cuestionar la afirmación sugerente del título de la obra.

En primer lugar, porque no se le atribuye al sistema de gobierno una relevancia central respecto a la cuestión de la gobernabilidad, pareciendo difícil “to point to presidentialism as *the insurmountable obstacle*” (de acuerdo a Jonathan Hartlyn (1994: 320) en su trabajo sobre Colombia). En segundo lugar, porque en América Latina existe una fuerte tradición de forma de gobierno presidencialista que se relaciona estrechamente con la cultura política de los países respectivos (como argumenta Cynthia McClintock en su trabajo sobre Perú 1994: 389). Además, porque surgirían dificultades considerables al tratar de manejar exitosamente el parlamentarismo, pudiendo aparecer nuevos problemas y agudizarse otros ya existentes (según Catherine M. Conaghan, 1994: 351, en su contribución sobre Ecuador). McClintock intuye, entre otras cosas, que el parlamentarismo “would increase spoils-oriented activities among elites” (1994: 389). Por último, en tercer lugar, porque se teme que podría minarse la legitimidad del sistema político. En las democracias aún no consolidadas, este temor se ilustra en la disposición de grupos estratégicos, especialmente los militares, a aceptar más bien la autoridad de un presidente que la de un Jefe de Gobierno dependiente del parlamento.

En las contribuciones dedicadas a los países particulares se arroja luz sobre el contexto en el cual tiene que discutirse la cuestión institucional. La evidencia latinoamericana se torna así ambivalente. De este modo, al igual que todo en la vida exhibe ventajas y desventajas, hay argumentos en contra del presidencialismo y otros a su favor. En ningún caso histórico la alternativa del parlamentarismo es tan convincente como aparece en la argumentación teórica. Pruebas en este sentido brindan los escasos resultados de introducir reformas en dirección parlamentaria hasta el presente. Del cuestionamiento coyuntural del presidencialismo en la ciencia política no ha surgido hasta ahora ninguna reforma estructural de tipo parlamentaria en América Latina, quedando por verse si para bien o para mal de la consolidación democrática.



III. Esquemas rígidos y contextos históricos

Como sabemos, una característica de la vertiente parlamentarista del pensamiento institucional es la de percibir las alternativas en el gobierno comparado en términos esquemáticos que reducen a un mínimo la gran variedad histórica de las instituciones políticas. La misma alternativa presidencialismo versus parlamentarismo, el supuesto dualismo es cuestionable, como lo señala Giovanni Sartori (1994a) mediante su tesis *neither-nor* en su contribución al libro de Linz y Valenzuela, es decir ni presidencialismo ni parlamentarismo, sino una forma de semi-presidencialismo (véase también Sartori 1994b).

Más cuestionables aún resultan ser las relaciones esquemáticas como por ejemplo entre formas de gobierno y sistemas electorales o entre formas de gobierno y sistemas de partidos políticos. Arend Lijphart (1992) elaboró una matriz de cuatro entradas, combinando presidencialismo y parlamentarismo, por un lado, y representación por mayoría y representación proporcional, por el otro, llegando al siguiente ranking normativo:

1. parlamentarismo con representación proporcional;
2. parlamentarismo con representación por mayoría;
3. presidencialismo con representación por mayoría;
4. presidencialismo con representación proporcional.

¡Qué pena para América Latina! Ocupa el último puesto. Pero, francamente, este esquema con su carga normativa no es muy sabio, entendiendo que sabiduría tiene algo que ver con la experiencia, con lo empírico, en la conceptualización de Max Weber (1993), con la historia.

Se puede objetar, primero, que el orden de preferencia de los sistemas políticos depende de factores contingentes; segundo, que lo mismo es válido para los sistemas electorales; tercero, que la combinación de formas de gobierno con sistemas electorales potencia la incertidumbre respecto a la conveniencia de la mezcla no sólo a nivel de la asesoría política como *universal political advice*, sino también a nivel puramente teórico. No veo posibilidad alguna de establecer un orden que pone el parlamentarismo con representación proporcional por encima del parlamentarismo con representación mayoritaria. Por lo demás, las categorías utilizadas son demasiado amplias para permitir conclusiones normativas precisas. La bondad y la validez de la combinación, su éxito en el caso histórico concreto, depende mucho del subtipo, o mejor dicho, de la adaptación del tipo básico a circunstancias contingentes y necesidades funcionales, como p.ej. la estructura de la sociedad, patrones de comportamiento político, el formato y la dinámica del sistema de partidos políticos, etc. (véase también Nohlen 1994).





Arend Lijphart, una de las grandes figuras en la ciencia política, con contribuciones de primer orden, últimamente en el ámbito de los sistemas electorales (1994), problematiza también la regla de toma de decisiones propia del sistema presidencial, la regla mayoritaria que, como es sabido, es la única aplicable cuando se trata de elegir no a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal (Lijphart 1994). Es obvio, entonces, en comparación con el parlamentarismo, la mayor cercanía del presidencialismo a la forma de toma de decisiones por mayoría; pero a partir de ello sacar la conclusión de que la democracia mayoritaria sería menos viable, incluso menos democrática, parece muy aventurado. Vale recordar que el ejemplo clásico de un sistema parlamentario, el caso británico, ha sido justificado en la teoría del gobierno representativo como *majority rule* y sigue aún hoy funcionando así. Recordemos asimismo la famosa afirmación del gran teórico del sistema parlamentario, el inglés Walter Bagehot (1961) —quien, dicho sea de paso, brilla por su ausencia en el discurso de la vertiente parlamentarista de tipo democrático-consensual—: “*the Principle of Parliament (parliamentary government) is obedience to leaders*”. Comparto, en términos generales, la convicción de que en América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor.

Otros investigadores analizan la relación entre las formas de gobierno y la estructura del sistema de partidos. Se trata de una relación sumamente importante, dado que efectivamente el funcionamiento del sistema político, incluso su clasificación en el universo de las formas de gobierno puede depender del formato del sistema de partidos políticos y de la interacción de sus integrantes.

Sin embargo, esquematizar la relación en términos de que el bipartidismo constituiría un sistema más idóneo para el presidencialismo o para la consolidación de la democracia, como se afirma en base a una comparación de cuatro casos latinoamericanos (Chile, Uruguay, Costa Rica y Venezuela) es bastante arriesgado. No se toman en cuenta las demás variables que intervienen, ni tampoco se estudian las relaciones de causalidad recíprocas. En suma: la descontextualización es el fundamento metodológico de tales afirmaciones, pero al mismo tiempo también de sus equivocaciones.

Esto es especialmente cierto respecto al presidencialismo latinoamericano, el cual aparece muy esquematizado como la alternativa a superar en la confrontación con el parlamentarismo, también tratado como si en la realidad existiera un sólo tipo de parlamentarismo. Permítanme no entrar en este tema, pero sí apuntar que la estabilidad política en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, posterior a las respectivas democratizaciones de sus sistemas políticos, tiene algo que ver con la adaptación del parlamentarismo

a las circunstancias de cada caso nacional, creándose así diferentes variantes del sistema parlamentario.

En América Latina, el presidencialismo en las constituciones y las prácticas políticas varía enormemente. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado.

En la práctica, valdría la pena diferenciar aún más, tomando como criterios las costumbres y los estilos políticos (por ejemplo: en Uruguay, los constitucionalistas locales insisten en que la Constitución sería parlamentarista; pero nadie se opone a caracterizar la práctica política como presidencialista), la mayor o menor jerarquización del sistema, la organización del ejecutivo (es decir, la relación presidente-gabinete –siempre que éste exista– y la relación presidente-parlamento mediada por el sistema de partidos políticos –influida por la distancia ideológica entre ellos– y la composición política del parlamento –afectada por el sistema electoral–, etc.). En suma: más allá de lo característico del presidencialismo que sirve para distinguirlo del parlamentarismo en términos categoriales, existen dentro del presidencialismo las más diversas combinaciones respecto a la relación de los órganos políticos, el presidente y el parlamento, sus orígenes, funciones, modos de interacción, etc.. Ante esta situación, y más aún cuando el objetivo es reformar la relación existente, es imperioso contextualizar el debate.



IV. Balance final

Permítame hacer ahora unas observaciones finales. La polémica reproducida exhibe un carácter totalmente antagónico:

- por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar;
- por un lado, el análisis monocausal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado y demás factores, los cuales son quizás más importantes que el factor institucional propiamente tal;

- por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando ésto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión;
- por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión.

72



Sin embargo, mientras que la polémica es antagónica, las alternativas se diferencian entre sí: por un lado, la rigidez; por otro lado, la flexibilidad de una propuesta que aun cuando se pronuncia en favor de adecuaciones de los sistemas políticos dentro del molde presidencialista que los caracteriza, no descarta de ninguna manera reformas que pongan en tela de juicio el molde presidencialista y avancen más en dirección a un sistema mixto o semi, o hacia procesos de reforma que lleguen finalmente al parlamentarismo.

No obstante, hay que estudiar bien los pros y los contras. Cuando la imagen del parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del ejecutivo en ejercicio; cuando la imagen de los políticos es mala, peor que la del personal ejecutivo –como señalan muchos sondeos–, difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia.

La recomendación no consiste pues, en primer lugar, en un modelo de sistema político, sino en el método de debatir, diseñar y consensuar reformas con viabilidad política y que, por supuesto, no pongan en peligro lo ya logrado, la frágil permanencia de la democracia en América Latina.

La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa.

La alternativa presidencialismo-parlamentarismo sugiere la existencia y oportunidad de una receta mágica. No es así. El problema es más complejo, la historia más rica, la capacidad social-tecnológica más restringida, y mucho mayor la responsabilidad de aquellos que propician e implementan reformas en el sistema político, dado que, en definitiva, son las sociedades latinoamericanas mismas quienes disfrutarán o padecerán las consecuencias de toda reforma o no-reforma política.

V. Síntesis

En contra de las hipótesis de fracaso efectuadas desde el ángulo pro-parlamentarista en cuanto al futuro de las democracias presidenciales en América Latina, asistimos hoy en día al proceso de su estabilización y renovación. En la actualidad rigen, como ayer y sin excepción (si bien con leves modificaciones en algunos casos), formas de gobierno presidenciales en toda la región. Con esto no festejamos la rigidez institucional ni la exactitud de nuestra prognosis pretérita, sino que vemos en este hecho una muestra más del peso y la relevancia de la realidad político-social, misma que impone, mediante su complejidad e inercia, límites a toda audacia reformista institucional.

Las especulaciones acerca de la posibilidad de que otro tipo de institucionalidad, esto es, parlamentarismo en lugar de presidencialismo, hubiese evitado el derrumbe de las democracias latinoamericanas en los años setenta, no sólo representa una argumentación contrafáctica imposible de probar (y por lo tanto de escaso valor explicativo), sino también parcial y unilateral, pues considera *sólo una* opción (la existencia de un sistema de gobierno parlamentario) de entre la infinidad de escenarios posibles, de variantes distintas a lo ocurrido.

Del mismo modo es bastante estrecho el enfoque que se limita a la “dualidad institucional” como si en la realidad sociopolítica no fuese factible nada diferente a las formas puras y clásicas de gobierno. En este sentido somos más bien partidarios de la idea contraria: a nivel histórico-empírico es todo posible —a excepción de los tipos ideales.

Criticable es también el ranking axiológico en el que se ordenan constelaciones institucionales (como lo hace Lijphart), sin considerar adecuadamente el carácter más químico que aditivo de la combinación de los efectos de una institución (por ej. sistema de gobierno) con otra (por ej. sistema electoral). Además no se tiene en cuenta que el criterio normativo es contingente, por cuanto depende de las necesidades impuestas por un sistema político específico en un tiempo determinado. Vale mencionar también la vaguedad y la amplitud (poca diferenciación) de las categorías que se manejan.

Se recomienda entonces un análisis más detenido, diferenciado y con más conciencia histórica del presidencialismo latinoamericano como así también del parlamentarismo europeo (que es por lo demás anterior a la muy citada experiencia de postguerra), no a fin de optar por un modelo u alternativa para elevarla como paradigma insitucional, sino para atender más bien a las modificaciones que cada una de estas formas de gobierno ha experimentado a lo largo del tiempo y de esta forma, teniendo en cuenta la dialéctica entre estructura institucional y contexto sociopolítico, no sobrestimar las posibilidades de reforma.



Bibliografía

- Bagehot, Walter: *The English Constitution*, Oxford University Press, Oxford 1961.
- Comisión Andina de Juristas (Ed.): *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima 1993.
- Conaghan, Catherine M.: "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988", en: Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994, 328-359.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD): *Presidencialismo versus parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, EUDEBA, Buenos Aires 1988.
- Diamond, Larry/Linz, Juan J.: "Introduction", en: Diamond, L./Linz, J. J./Lipset, S. M. (Eds.): *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, Vol. IV, Boulder, Ca. 1989, 1-58.
- Godoy Arcacya, Oscar (Comp.): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
- Hadenius, Axel: "The Duration of Democracy. Institutional versus Socioeconomic Factors", en: Bentham, David (Ed.): *Defining and Measuring Democracy*, Londres etc., 1994, 63-88.
- Hartlyn, Jonathan: "Presidentialism and Colombian Politics", en: Juan J. Linz/ Arturo Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994, 294-327.
- Huneus, Carlos: *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse*, Esprint, Heidelberg 1981.
- Junker, Detlef: "Factores institucionales en el desplome de la República de Weimar", en: Nohlen, D./Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1988, 29-40.
- Lijphart, Arend: "Constitutional Choices for New Democracies", en: *Journal of Democracy*, 2:1, 1991, 72-84.
- Lijphart, Arend: "Forms of Democracy: North-South and East-West-Contrasts", en: Reinhard, Wolfgang/Waldmann, Peter (Eds.): *Nord und Süd in Amerika*, Rombach, Friburgo 1992, Vol. 2, 932-942.
- Lijphart, Arend: "Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994a, 91-105.
- Lijphart, Arend: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford 1994b.
- Linz, Juan J.: "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo: ¿Hace alguna diferencia?", en: Godoy, Oscar. (Ed.): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago 1990, 41-108.

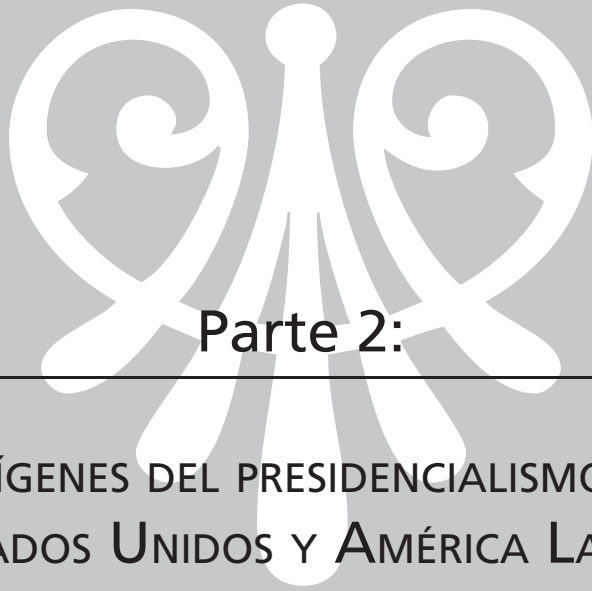


- Linz, Juan J.: "The Perils of Presidentialism", en: *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990a, 1, 51-69.
- Linz, Juan J.: "The Virtues of Parliamentarism", en: *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990b, 4, 85-91.
- Linz, Juan J./Nohlen, Dieter et al.: *Reformas al presidencialismo en América Latina: Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993.
- Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994.
- McClintock, Cynthia: "Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdowns in Peru", en: Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994, 360-395.
- Nohlen, Dieter: *Chile. Das sozialistische Experiment*, Hoffmann und Campe, Hamburgo 1973.
- Nohlen, Dieter: "Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas", en: Nohlen, Dieter/Fernandez, Mario (Eds.): *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1991, 15-36.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Nohlen, Dieter: *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*. Documento de trabajo N° 14, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg 1994.
- Nohlen, Dieter/De Riz, Liliana (Eds.): *Reforma institucional y cambio político*, Legasa, Buenos Aires 1991.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1991.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Eds.): *El presidencialismo renovado*. Nueva Sociedad, Caracas 1998.
- Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas 1988.
- Riggs, Fred W.: "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", en: *International Political Science Review* 1988, 1 (4), 247-278.
- Sartori, Giovanni: "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", en: Linz, J.J./Valenzuela, A. (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1994a, 106-118.
- Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Houndmills etc. 1994b.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- Sartori, Giovanni: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, (2da. reimpresión), Fondo de Cultura Económica, México 1992.
- Sartori, Giovanni: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. 1. Cambridge University Press, Cambridge 1976.



- Scully, Timothy R.: *Los partidos de Centro y la evolución política chilena*, CIEPLAN, Santiago 1992.
- Shugart, Matthew S./ Carey, John M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge/Nueva York 1992.
- Taagepera, Rein/Shugart, Matthew S.: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven/Londres 1989.
- Tagle D., Matías (Ed.): *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago 1992.
- Thibaut, Bernhard: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen 1996.
- Valenzuela, Arturo: *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres 1978.
- Valenzuela, Arturo: "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", en: Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (Eds.): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins, Baltimore/Londres 1994, 165-224.
- Weber, Max: *Ensayos sobre metodología sociológica*, quinta reimpresión, Amorrortu, Buenos Aires 1993.





Parte 2:

ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO EN
ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Elected Kings with the Name of Presidents.

On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America

Josep M. Colomer*

Abstract

The leaders of the independence in the Americas chose their institutions in a context of high territorial tensions, which moved them to create a potential anchor in the figure of a powerful central executive. Presidential regimes were endogenously shaped as elected monarchies by rulers who were army chiefs. The military-presidential nexus is not accidental, but constitutive and substantial. Some legacies of those choices include the frequency of military rulers as chief executives and long-standing attempts at life appointments or indefinite reelections by incumbent presidents.

Keywords: origins of presidentialism, militarism, central power, hold on power.

Resumen

Los líderes de la independencia en las Américas eligieron sus instituciones en un contexto de grandes tensiones territoriales, lo que los motivó a crear un ancla potencial en la figura de un poderoso ejecutivo central. Los regímenes presidenciales se moldearon endógenamente como monarquías electas por gobernantes que eran jefes del ejército. El nexo militar-presidencial no es accidental, sino constitutivo y sustancial. Algunos legados de esas opciones incluyen la frecuencia de gobernantes militares como jefes ejecutivos y los intentos de permanencia a largo plazo en nombramientos de por vida o reelectiones indefinidas de los presidentes en sus funciones.

Palabras Claves: orígenes del presidencialismo, militarismo, poder central, permanencia en el poder.

* Josep M. Colomer is a Professor of Georgetown University.



1. Introduction

This paper is not about the consequences of political regimes based on separate elections and divided powers between the presidency and the congress, a subject that has been intensively studied during the last decades, including in this journal, but on their origins. This could be approached as a particular case of institutional change, regarding which important studies are available. But in many respects, the foundational choice of a political regime, as was the case of the United States in the late 18th century and of most countries of Latin America in the early 19th century, is exceptional. It involves fundamental issues and is usually very open regarding the extent of the decisions to be made since it may not be strongly constrained by previously existing institutions. When a new country is created, there are no rules for choosing rules. Decisions are rather based on bargains and agreements among leaders, in some cases in conventions of representatives whose outcomes are highly uncertain and may even fail to produce any agreed outcome at all.

New, independent countries can adopt institutions that will have important consequences on further political processes and outcomes, even if they cannot be fully anticipated by the institutional designers. In the long term, those institutions can entrench themselves, make actors adapt to the incentives they provide, and become more difficult to be changed. Thus, foundational choices of institutions, as remote the past period when they were made may be, and as undetermined and hazardous they could have been, can be of paramount importance in explaining the degrees of stability and the quality of performance of existing political regimes. Their understanding is also crucial to identify key aspects for any further attempt at institutional change or reform.

This paper is structured in the following way. The next section outlines the contextual conditions in which leaders of independence in the Americas chose their institutions, which implied not only the selection of a constitutional formula but the building of new countries. Section 3 expands on the menu of institutional alternatives available at the time, which were basically variants of monarchy, while noting that the American constituents had imperfect information about those variants. Section 4 documents the 'monarchical' temptations, fears and choices of the founding fathers of both the United States and most Latin American nations. Section 5 illustrates some legacies of those choices in favor of a high concentration of power into a single-person institution, particularly the frequency of military rulers as chief executives and longstanding attempts at successive reelections by incumbent presidents. Section 6 suggests some implications for future institutional changes.



2. Context: Territorial Dispersion

At a foundational occasion, actors' preferences for different formulas to distribute powers between the executive and the legislative may not depend only on their expected relative power under the new institutional framework. They may be embedded in a larger set of preferences and decisions regarding the most basic structure of the country to be governed, and even its simple existence, an issue which can in fact determine the basic distribution of power among its members.

The first decisions to be made in both the former British colonies and the former Spanish colonies in the Americas concerned the territorial scope and limits of the new countries. Generally, the choice of new political institutions was made under conditions of considerable territorial fragmentation and the emergence of new territorial rivalries, although they developed in different ways. In the English-speaking North, thirteen rebel colonies becoming independent struggled to unite among themselves to form a new kind of federation, an innovative experience for liberal-minded leaders. Partly supported by previously existing structures in each of the colonies, centripetal tendencies achieved to dominate. Local or 'state' governments, often organized as collective corporations based on family property, could rely upon representative assemblies which had been elected by broad suffrage already during colonial times. At the new federal level, the structure of the legislative body was arranged with the intention of satisfying the aims of both new unity (in the lower chamber) and protection of preexisting local powers (in the upper chamber). But the choice of a single-person executive was strongly bent in favor of unification. It created the focal point of the Union and the core for its further expansion towards the West and the South until it encompassed territories from coast to coast. The Presidency and its election would become the major element of political unity of such a great and varied federation

In the Spanish-speaking areas in North, Central and South America, in contrast, the new process involved many centrifugal moves and high territorial dispersion. The independence was rather improvised as result of the collapse of the Spanish crown with the invasion of the Iberian peninsula by Napoleon's French troops. Most of the territories previously under Spanish jurisdiction were populated with varied and disperse ethnic groups. For almost three hundred years, Spanish colonial rule had been arranging ancient regime, medievalizing social and economic structures in which no effective administration or clear or enforceable civil rights were established. At the time of independence, about two thirds of the population could not even speak Spanish.

Lacking robust technical capacities, the new independent rulers were unable to project their control over large territories into a single institutional framework. They could not rely upon prior governmental resources or their own organizational or institutional capacity



to structure political alternatives, voters, and electoral competition. Many provinces and towns were in the hands of generals, colonels, and lieutenants who, fearful of domination by larger groups and invested in their own local relations, struck out on their own and separated from their previous allegiances. (Carmagnani 1976, Halperin 1985, Weckmann 1984, 1993, Annino, Castro-Leiva and Guerra 1994; for broader discussion of territorial scope of new states, Colomer 2007).

As a consequence of all this, the initial four Spanish viceroalties organized in North-Central America, the continental Caribbean, the Andean region, and the Southern Cone quickly split into twenty units of disparate size and composition. The new independent countries emerged as very weak states, precariously organized around military caudillos, with extremely low levels of tax collection and public expenditure, tiny administrative structures, and little law enforcement. The former monetary union was also destroyed and high tariffs were introduced, thus increasing territorial fragmentation and the region's isolation from other world markets.

In this context, the choice of a powerful, one-person executive by the new pro-independence political leaders implied an attempt to substitute weak states with strong governments. They did so by concentrating powers in the hands of a single individual, who in most cases strongly focused on organizing a national army. In some cases and especially in Simón Bolívar's vision, to be discussed below, this choice implied the will to unify or re-unify larger territorial areas under a single commandment, a project on which he largely failed.

Only two former Portuguese colonies, Maranhao and Brazil, which united in the late 18th century, achieved higher territorial and institutional continuity after independence. As a very large country, for most of the 19th century Brazil remained as organized by the Portuguese monarchy, already separated from dominion in the Iberian peninsula. It was the clearest case of choice in favor of monarchy.

3. Alternatives: Variants of Monarchy

The limited menu of forms of government on offer at the time of the independence of most British, Spanish, Portuguese and French colonies in the Americas was composed mostly of variants of monarchy, especially for middle-sized or large countries. The hypothetical alternative of republic or democracy was traditionally associated with small cities or communes, as was the case at the time of Venice, the Swiss cantons or the Dutch provinces. Other old experiences of vigorous city-republics in different parts of Europe had already been curbed by the building of new large, sovereign states with monarchical forms of government, particularly in the colonial metropolis Britain and Spain, while the uncertain outcomes of



the convulse French revolution could not yet be taken as a reference in most of the cases.

In order to clarify the intention and some consequences of the regime choices made by the founding constituents in the Americas, it may be appropriate to expand a little on some aspects of the form of government traditionally known as 'monarchy'. Its essential defining element is the rule of a single person. In this sense it can be mixed with certain forms of presidentialism. As is well known, many new monarchs acceded to power by winning wars or by marriage, but in many cases there was also an election.

Actually, the typical method for selecting a single ruler in ancient times was for the military winner in battle to ascend to power through some sort of acclamation or election. The kings of ancient Rome were all elected by the people. The popes of Rome were initially elected by people's assemblies and, since the 11th century, by the college of cardinals. The emperors of the Holy Roman and German Empire were elected by a college of prince-electors from 10th to early 19th century. During the middle ages, new kings in different places of Europe were not only appointed by the emperor or the pope, but also elected by aristocratic and representative councils, precisely to resist the imperial and papal attempts at domination. Specifically, the new king of the Franks was elected by an assembly of leading men in the 8th century; elective monarchies existed in the Visigoth kingdom in southwestern France and part of the Iberian peninsula from the 5th to the 8th century, in Gaelic Ireland before the 7th century, in Anglo-Saxon England from the 7th to the 10th century, in the Viking and medieval kingdoms of Denmark, in Bohemia and Hungary from the 14th to the 16th century, and in Poland from 14th to the late 18th century.

Eventually, most elected monarchs tried to appoint their successors. In many cases they favored their relatives, although not necessarily the elder son. At some point, the crown became hereditary and dynasties developed. However, when the royal family became extinct or the monarch was deposed violently, a new election could take place. Formal rules innovatively introduced by king Alphonse X of Castile in the 13th century established that in the event that no relative could claim to be the heir of the deceased king, the successor should be "chosen by agreement of all of the kingdom" (*Las Siete Partidas*, 1274, II, I, IX). In fact, wars of Succession were fought by rival candidates to the crowns of Spain, Poland and Austria during the 18th century. But kings from new families and dynasties were elected by representative councils, colleges or parliaments in Aragon and Catalonia in 1412, in Russia in 1598 and 1613, in England in 1688, in France in 1830, in Greece in 1863, in Romania in 1866, in Spain in 1868, in Italy in 1870, and in Bulgaria in 1887. (Colomer and McLean 1998, Spellman 2001, Whittaker 2001, Colomer 2004, Bernal 2007).

Thus, monarchy is compatible with both hereditary and elective forms of selection of the ruler. Monarchies and presidential regimes may, thus, not be distinguished by different procedures to select the ruler. Both are forms of government reflecting the attempt to con-



centrate absolute power into a single individual, who on many occasions may try to stay in power for long periods.

The establishment of new elected monarchs in the Americas involved high controversy and hesitation. When, in the late 18th century, the British colonies in North America declared independence, the Articles of Confederation vested extensive powers in the Congress and made no provision for a separate executive government. The American founding fathers were indeed innovative, especially in making local self government and the provision of large scale public goods compatible by creating a new, large federal structure. But when they eventually designed new institutions at the federal level, they borrowed from the English constitutional model and replaced the king with an elected executive president.

The United States Constitution of 1787 endowed the presidency with powers traditionally associated to European monarchs, which implied indefinite reelection, control of the army, and veto power over legislation. However, these were greater powers than those actually available to the British king at the time, George III, since these had already been significantly reduced by parliament in a process of balancing inter-institutional relations. Specifically, the monarchical veto over legislation had been exerted in England for the last time in 1707, while since 1730, the prime minister, supported by parliament, had appointed the ministers and become the actual chief executive. Apparently, the American constituents' deficient information was due to the fact that they were looking to the old English monarchical model, mostly taken from Locke and Montesquieu's inspiring but outdated writings, rather than to the current state of inter-institutional relations in the former metropolis (as was noted by both Bagehot 1867 and Bryce 1888).

Also several of the new Latin American countries created in the early 19th century initially adopted parliamentary-like formulas by which the chief executive was to be made accountable to the parliament. They were somewhat inspired by the 1812 liberal monarchical constitution of Spain, in whose discussion representatives from the Spanish colonies in the Americas had participated. Parliamentary-like institutional frameworks were briefly established in Argentina in 1819, Chile in 1822 (as well as from 1891 to 1925), Peru in 1823, the ephemeral Central American Confederation in the same year, and Uruguay in 1830. But as in Spain the absolutist monarchy was soon re-established, in the typical Latin American republic high expectations rapidly developed that the new presidents would be "elected kings with the name of presidents" –in Simón Bolívar's words– able to lead and secure the sovereignty of the newly created countries. If, as just mentioned, the foundational proposals of the United States Constitution were an outdated copy of a British experience that was already vanishing, Bolívar's and others' monarchical proposals for Latin America could not look much beyond the coetaneous regime of the autocrat Ferdinand VII, "the felon king", possibly the worst monarch in the history of Spain.



4. Choices: Concentrating Power

Explicit proposals in favor of an American monarchy were made in the United States' constituent process, especially by New York delegate and future secretary of the Treasury, Alexander Hamilton. In the 1787 Convention, Hamilton openly supported a centralized fiscal-military state and the life appointment of the single-person executive.

Most delegates rejected the idea, yet in the end, the rule of a single person was defended as a constitutional formula on the basis that it implied unity of power, extensive centralized competences, most remarkably including the command of a standing army, and the long duration of executive mandates. The only major differences between a monarch and the new president that were remarked during the ratification campaign was that the latter would be elected for fixed terms and succession would not be hereditary (especially by Hamilton in *The Federalist Papers*, nos. 67 to 77; see discussion in Ellis 1999). But, as noted above, monarchy is not essentially associated to the hereditary principle. In fact the American founding fathers did not preclude the emergence of an elective monarchy. The procedure of election by the electoral college with an expected second ballot by states in the House was devised to choose the most qualified, but not necessarily the most popular and accountable person. Initially, the U.S. constitution permitted the president to be re-elected for an indefinite number of successive four-year terms. (Jillson 1979, Riker 1984, Slonim 1986, Edwards 2004: ch. 4, Wayne 2008: ch. 1).

After the constitution was approved, first vice-president and indeed future president, John Adams, pondered that the most appropriate name for the new political regime was “a monarchical republic, or if you will, a limited monarchy”. Benjamin Franklin forecasted that “the government of these states may in future times end in a monarchy”. Future president Thomas Jefferson warned future president James Madison that “experience concurs with reason in concluding that the first magistrate will always be re-elected if the constitution permits it. He is then an officer for life”. In other writings Jefferson hinted on the incumbent's advantage in elections and inferred that “re-eligibility makes [the president] an officer for life”. He mostly feared “a transition to a president and senate for life, and from that to a hereditary tenure of those offices with the ultimate elimination of the elective principle”. He went so far as to state that “the disasters inseparable from an elective monarchy render it preferable, if we cannot tread back that step, that we should go forward and take refuge in an hereditary one”. (Marston 1987, Prochaska 2008, Jefferson's quotes are from Dec. 20, 1787 and May 27, 1788, in Jefferson 2008).

The election of the “heroic leader”, George Washington, as the first president of the United States could have confirmed those fears. The war-winning president-general was widely seen as a military king that would likely become ruler for life, a kind of elective



monarch. But Washington voluntarily retired after two terms. He had no heirs. (Note: But the second president, Adams, did have, and his son would eventually become president).

However, the possibility, due to a lack of a majority in the college, that the presidential election would pass to the House of Representatives did not substantiate due to the voting in bloc in each state for a single candidate and broader electoral campaigns. New alarms were thus raised in further periods, for example when, in the early 20th century, president Theodore Roosevelt explained that an American president is “an elective king”. Eventually, the four successive elections of president Franklin D. Roosevelt in the 1930s and early 1940s triggered the approval of a constitutional amendment to formally introduce the two-term limit (which was ratified only as late as 1951). British constitutional commentators repeatedly got to that point. Walter Bagehot labeled the U.S. president “an non-hereditary substitute” for a king, while Lord Hailsham allegedly summarized that the American “system of government is an elective monarchy with a king who rules but does not reign, [while the parliamentary British system] is a republic with a hereditary life president who reigns but does not rule” (1963) (see also Dunbar 1923, and Burns 1965).

In Spanish-speaking America, the monarchizing, presidential model of the high concentration of powers into a single-person was most prominently elaborated by the main leader of the Andean region’s independence, Simón Bolívar. He, first, praised the idea of single-person leadership: “In the republics, the executive must be the strongest figure... Nothing is as perilous regarding the people as the weakness of the executive... If all means are not made available to the executive... it falls inevitably into nullity,... anarchy, usurpation and tyranny... The president of the republic is in our constitution like the sun that, firm in the center, gives life to the universe”.

More specifically, he proposed “a life-appointed president, with the right to choose his successor”, because in the United States “the faculties of the president are limited with excessive restrictions”, in Bolívar’s opinion. The life-president should rely on a small executive cabinet, thus concentrating many powers personally; he would also have strong veto power over legislation by requiring of the legislative a long “lapse of time or a proportion of votes much higher than presently requested to be able to insist on the bill vetoed by the executive”. No independent civil service would be accepted because every public employee would be accountable annually, that is, submitted to discretionary political control. The other component of the model was the weakness of the legislative, which, in Bolívar’s constitutional projects, would be organized around a hereditary senate whose members would be trained in special schools in order to make them “addicted to the government”. Other “just and prudent restrictions” would also be enforced over primary and electoral assemblies (Bolívar 1819, 1826).



The Bolivarian project of political regime was developed under the leader's direct influence in constituent assemblies in Venezuela, Colombia and Bolivia, while he himself became Dictator of Peru. By stressing the central place of the one-person executive, Bolívar was seeking an anchor to hold large territories together and prevent their uncontrolled dispersion under the fragile leadership of local chiefs. But the general outline of concentration of powers into the presidency was applied in isolated manners to each of the several new countries.

Specifically, Mariano Egaña, the most influential author of the 1833 constitution of Chile (which was enforced for almost sixty years), emphasized that the president of the new republic, to be called the 'Supreme Director', should have "energetic and untiring vigor". The appropriate regulations should provide the president with indefinite re-election potential; extensive executive faculties, including the appointment of military, civil, judiciary, and ecclesiastic authorities and the dismissal of public officers; and absolute veto power over congressional legislation (Egaña 1824-29, Brahm 1994). In Argentina, the main author of the 1853 constitution (which was valid until the late 20th century), Juan B. Alberdi, praised Bolívar's "profound and spiritual statement" in favor of "kings with the name of presidents", in order to establish a regime "like that of Chile, republican in form and quasi-monarchical in fact" (Alberdi 1852, Botana 1984). In Mexico, the most distinguished interpreter of the 1857 constitution (which was also somehow enforced for sixty years), Emilio Rabasa, denounced the mistake of trying to copy the United States' constitution: "Contrary to American law –Rabasa held–, ours needed to constitute a strong central Government", even at the risk of moving back to "absolute and centralized governments" (Rabasa 1912).

In Venezuela, Laureano Vallenilla theorized "democratic Caesarism" in the belief that "the caudillo's personal power is the real effective constitution of the country" and the democratic Caesar "is always the representative and regulator of popular sovereignty" (Vallenilla 1919).

In the constitutions of most Latin American countries, presidential dominance was affirmed with traditional, monarchical powers, including control of the army and veto power over legislation. But it was also bolstered through additional presidential powers in contrast to constitutional regulations in the U.S., such as longer presidential terms, unconstrained powers to appoint and remove members of cabinet and other high officers, legislative initiative, capacity to dictate legislative decrees, fiscal and administrative authority, discretionary emergency powers, suspension of constitutional guarantees and, in formally federal countries, the right to intervene in state affairs. The other side of this same coin was weak congresses, which were not usually given any control over the cabinet and were frequently constrained by limits on legislators' re-election, short session periods, and a lack of resources. Aply, this type of regime came to be known as 'presidential' or 'presidentialist' (as recurrent-



ly remarked in the literatures of both the old-institutionalism and functionalist sociology, including García Calderón 1914, Fitzgibbon 1945, Loewenstein 1949, Davis 1958, Stokes 1959, Lambert 1963, Linz 1978, 1990, Linz and Valenzuela 1994, Aguilar 2000).

In almost all cases, a 'strong executive' was conceived as the means for affirming national sovereignty and effective government and as a substitute of a strong state. But in fact, unlimited personalistic power usually produced weak, arbitrary and confrontational governments, as well as frequent military dictatorships and inter-state conflicts. In more recent times, such proposals have been less common, but resurfaced with the 1999 constitution of the "Bolivarian" republic of Venezuela and its imitators.



5. Monarchical Legacies

The most direct 'monarchical' legacies of presidential regimes in Latin American countries can be identified by two marked traits: the frequency of military leaders acting as presidents, and the pervasive and repeated attempts at life appointments or indefinite reelections of the executive chief.

In the United States, for about one hundred years from 1789 to 1885 (when actual universal male suffrage was enforced), most presidents were high military officers, having had a career in the army either during the war of independence against the British or the Civil war. Only after World War I did military presidents become rare (WWII hero Eisenhower being the only exception). But most presidents since the mid-20th century were also proud of having served in combat in the army, whether in the Second World War or the Korean war. The presidency of the United States still includes the leadership of the army as one of its most defining elements. Initially, the presidency was a constitutionally given a great amount of foreign-policy powers for the greater ability of a single person to respond to a surprise attack or conduct military operations. But some presidents were accused of expanding their powers as they captured the decision to go to war. (Note: Some recent high executives managed to replace serving in combat with alternative occupations during the Vietnam war, including vice-president Quayle (1989-1993) and presidents Clinton (1993-2001) and Bush jr. (2001-2009), but they were criticized precisely for this. The first U.S. president to have benefited from the suspension of compulsory military service in 1973 is Obama, born in 1961, who won the election against Vietnam war hero McCain in 2008).

The frequency of military leaders as presidents in Latin American countries after independence was initially as high as in the United States, but this continued to be the case for a longer time. In most of the twenty countries, for most of the time from independence to the starting moment of the current democratic periods, most presidents were high military

officers. The country average time with a military as president is 47 percent (the maximum having been attained by Venezuela with 83 percent and the lowest by Costa Rica with 9 percent). Only during the most recent periods of democratization started in the 1980s or 1990s for most countries have military presidents been a minority (but there have been military presidents elected in eight of the countries). Table 1 presents the data and calculations.

From all of this, it can be inferred that it is not that presidential regimes have been unstable and conflictive because, due to some accidental historical coincidence, they have coexisted with strong political influence of the army or direct military rule (as hypothesized, most clearly, by Cheibub 2007). It is more relevant that presidential regimes were initially established and have been systematically reestablished after civil wars, revolutions and coups precisely because the rulers were army chiefs. As victorious military leaders had created monarchies in the past, in more recent times new military leaders at the head of weak states and wanting to preserve their power have endogenously chosen presidentialism. The military-presidential nexus is not accidental, but constitutive and substantial.

Almost all the current constitutions in both the United States and the twenty Latin American countries under scrutiny make the president the chief of the armed forces. The only exceptions are Bolivia and the two countries without armed forces, Costa Rica and Panama. This is in contrast, of course, with the usual competences of chiefs of state in parliamentary regimes (with just a few exceptions, such as the monarchy in Spain, which was established as such by a military dictator). In particular, in the English model, the rise of parliament and its appointed prime minister developed precisely against the power of the king as supreme military chief. A parliamentary regime implies that the army, as all other sectors of the public administration, is ultimately dependent of parliament, which appoints the prime minister and this, in turn, appoints the minister of defense in command. In most countries in Europe, the predominance of parliament has developed together with the expansion of the state beyond their previous concentration on military and security activity.

Regarding the duration of presidential terms, it is worth remembering that in the early times of Latin American independence, several kings and emperors were crowned. They include: Jean-Jacques Dessalines (1804-1806), Henri I Christophe (1811-1822), and Faustin I Elie Soulogne (1849-1859) in Haiti; Agustín I Iturbide (1822-1823) and Maximilian I (1864-1867), who adopted Iturbide's grandsons as his own sons, in Mexico; and Pedro I (1822-1831) and Pedro II (1831-1839) in Brazil.

Life appointments of presidents without explicit monarchical titles include: Dictator Simón Bolívar (1813-1830) in Venezuela and Gran Colombia; military officers Alexander Pétion (1806-1818), Jean-Pierre Boyer (1818-1843), Fabre Geffrard (1859-1867), as well as Papa Doc François Duvalier (1964-1971) and his son Baby Doc Jean-Claude Duvalier (1971-1986) in Haiti; Perpetual Supreme Dictator José-Gaspar Rodríguez de Francia





(1814-1840) in Paraguay; Tyrant Anointed by God to Save the Motherland Juan M. de Rosas (1835-1852) in Argentina; Caudillo Adored by the Peoples Rafael Carrera (1854-1865) in Guatemala; Father of the Poor Getulio Vargas (1930-1945) in Brazil; Genera-lísimo Leonidas Trujillo (1930-1961) in Dominican Republic; General Alfredo Stroessner (1954-1989) in Paraguay; and Supreme Chief of the Nation and Commander in Chief Augusto Pinochet (1973-1990) in Chile.

Another formula for indefinite tenure is successive reelection. In the United States, as mentioned, president George Washington set the standard at two four-year terms, which permits some accountability after the first term and prevents further cumulative advantage of the incumbent. This limit was broken only by F. D. Roosevelt in 1933-1944, as also mentioned above. In Latin America, continuous fake or fraudulent reelections backed, among others, the very long-lasting regimes of Antonio López de Santa Anna (1833-1855) and Porfirio Díaz (1876-1911) in Mexico, the three Augusto, Luis and Augusto Somoza (1933-1979) in Nicaragua; and Fidel and Raúl Castro (1959-) in Cuba. In Mexico, a one-term limit of six years was introduced in 1917, but every incumbent president appointed his successor for about eighty years.

Additional terms for presidential reelection have been introduced or reintroduced in most Latin American countries during the current democratic periods. Only a few countries retain the prohibition to reelect the president for more than one term: Costa Rica, Guatemala and Mexico. But non-consecutive reelection is constitutional in Chile, El Salvador, Panama and Uruguay. A second term, as in the United States, was approved in Argentina, Brazil, Ecuador and Peru. More than two terms have been introduced in the Dominican Republic (with Leonel Fernández now in his third term as president) and Venezuela (with Hugo Chávez since 1999), and are being attempted by incumbent presidents in Bolivia, Brazil, Colombia, Honduras, Nicaragua, and Paraguay. However, long dictatorships and successive reelections are countervailed by very high levels of instability and presidential turnover by irregular means. The average duration of near one thousand presidents in twenty Latin American countries over almost two hundred years is barely beyond 4 years, that is, below the average legal term (since different countries have had four, five and six year legal terms). No noticeable extension can be observed during the current democratic periods, as show in Table 1¹.

¹ The counting of "interrupted presidencies" in Latin America since 1985 can be found in Valenzuela (2004) and Edwards Hochstetter (2009). In parliamentary regimes in Western Europe, the average duration of a prime minister is about 4.7 years, that is, somewhat higher than the average legal term. This result is helped by the separation of the office of prime minister from the non-executive chief of state, whether a monarch or a president of republic, and the prevalence of collegiate and shared powers and of mutual controls between the parliament and the cabinet. Results: Belgium: 2.7 years, Denmark: 4.3, Finland: 1.8, Germany: 8, Ireland: 4 Italy: 2, Luxembourg: 9.1, Netherlands: 4.4, Norway: 3.2, Portugal 3.1, Spain: 7, Sweden: 5.8, and UK: 5, updated from data in Colomer 2008.

Table 1. Presidents in the Americas

Country	No. of presidents		Military % time		Av. years/president	
	Previous	Current	Previous	Current	Previous	Current
Argentina 1826-1983	42	5	56	0	3.7	5.2
Bolivia 1825-1982	55	10	59	15	2.8	2.7
Brazil 1822-1985	28	4	41	0	5.8	6.2
Chile 1817-1990	31	4	36	0	5.6	4.7
Colombia 1819-1958	38	12	48	0	3.7	4.3
Costa Rica 1838-1953	32	14	9	0	3.6	4.0
Cuba 1902-2012	15	-	63	-	7.2	-
Dominican R. 1844-1978	41	6	58	0	3.2	5.2
Ecuador 1830-1979	53	12	24	0	2.8	2.5
El Salvador 1824-1979	50	7	57	10	3.1	2.9
Guatemala 1839-1983	28	8	58	12	5.1	3.2
Haiti 1804-2012	37	-	46	-	5.5	-
Honduras 1839-1980	38	9	51	6	3.7	3.2
Mexico 1821-1994	28	3	58	0	6.2	6.0
Nicaragua 1838-1990	36	4	42	23	3.8	5.5
Panama 1904-1994	31	4	15	33	2.9	3.7
Paraguay 1844-1989	40	6	46	25	3.6	3.3
Peru 1821-1980	48	5	58	0	3.3	6.2
Uruguay 1828-1985	53	5	26	0	3.0	4.8
Venezuela 1811-1958	48	31	83	25	3.1	4.7
Country average			47	8.3	4.1	4.3
United States 1789-1885			52	6.0	4.6	5.5
Total No. presidents	793	152				

Source: Author's own elaboration

Note:

The total number of presidents counted is 945; interim presidents are not counted. For duration, consecutive reappointments or reelections are counted as one, while nonconsecutive reelection is counted as different presidents.

Source: Author's own elaboration.



6. Some implications for further reforms

As open as the foundational choices by the constituents in the new countries of the Americas were in the late 18th and early 19th centuries, they were severely constrained by the urgency to create a unifying focus for the disperse, new independent territories and by the limited information available concerning possible institutional alternatives. These factors led them to choose versions of 'monarchy' in the form of elected presidents with a high concentration of powers.

To a great extent, the decisions of the founding constituents can be understood as 'reactions' against the previous colonial political regimes which they were getting rid of. In spite of the broadly acknowledged creativity of the delegates in the Philadelphia convention in making propositive choices, they were heavily driven by the need to replace the existing British monarchy, as the Spanish-speaking leaders of independence in the region were also constricted to substitute the Spanish one. The main difference was that the former created just one presidency to replace one monarch, while the latter produced up to twenty one-person replacements for the previous individual. Only the Brazilians kept the hereditary Portuguese king and even appropriated him only for themselves.

In the United States, the initial institutional regime underwent important changes during the following decades. Inter-territorial conflicts and inter-institutional confrontation were relatively frequent in the 19th century. The peak was reached with the highly lethal Civil War in the 1860s, which was triggered by conflict between a northern president elected in minority and with the lowest proportion of popular vote ever and a congress dominated by an alternative majority, strongly rooted in the southern states.

Actually, a consistent set of institutional formulas was not stably fixed in the U.S. until the early 20th century. The organization of almost all the territory in 48 states with local self-government and voting for federal offices was completed only in 1912 (to which two more states were added by the mid 20th century). Regarding the federal institutions, only since 1876 have all the electors in the presidential college been chosen by popular vote instead of the state legislatures. The number of seats in the House of Representatives was fixed only in 1911. It was not until as late as 1913 that popular election of U.S. senators was established as a general formula for all the states. Military presidents ceased to be the norm as of the First World War. It was not until after that period that important administrative bodies and governmental and congressional agencies for financial, social and security affairs were created.

Some important institutional factors can help explain the relatively long duration and stability of the United States' political regime of division of powers. As more firmly established in the early 20th century, the framework of the United States' regime implies a set



of checks-and-balances between institutions that is more clearly defined than at its foundational stages. They embrace, above all, the inclusiveness of the 'vertical' division of powers between the federal and the state governments. At the same time, the biases of the electoral system for the House of Representatives, based on single-winners by plurality rule, is somewhat counteracted by primary elections and other forms of participation, especially at local and state levels, able to incorporate different groups and opinions into the process. Also, in situations of divided government, the propensity of bipartism to produce conflict or paralysis is reduced by significant levels of non ideological inclusiveness of local and single-issue popular demands and low levels of party discipline in congress. (For an overview of counter-majoritarian mechanisms in the U.S. system, Riggs 1988; for a critique, Dahl 2002).

In contrast, in most Latin American countries presidentialism was, and still is conceived by many as an instrument to concentrate power and strengthen government in each of the separate, weak states, rather than as a formula for the division of powers in a large federation. Presidential regimes were initially established by victorious military leaders wanting to preserve their power, a formula that lasted in many countries until late 20th century. Almost all presidents are supreme chiefs of the armed forces. But in fact, the high concentration of power into a single person has usually implied that severe limits are imposed on public action. Most states in the region are tiny and weak. They remain at relatively low levels of tax collection and public expenditure and have deficient law enforcement, both regarding individual rights and justice and large-scale public policy.

In the current democratic regimes in Latin America, governance is also difficult because constitutional models favoring high presidential concentration of powers tend to produce conflict between presidency and multiparty congress. Inter-institutional cooperation in correspondence with broad social support can be promoted by forming multiparty presidential cabinets. But, too often, the old tradition of presidentialism counts on preventing deadlock by the action of some strong, expeditious, effective decision maker. High expectations deposited into a single individual usually generate frustration; the promise of activism, energy and effectiveness tends to become paralysis. Institutional formulas promoting presidentialism feed a vicious circle by which neither the government nor the state gain significant strength. (Colomer 2002, 2005, Colomer and Negretto 2003, 2005).

After two hundred years since independence, the conditions for further changes and reforms of major political institutions in Latin America have changed significantly. Currently, technological and economic changes are promoting transfrontier trade, traffic and other exchanges, large scale territorial integration and new local specializations. All of this modifies some basic structures and can alter the inter-institutional relations between local and state governments and supra-state networks. Nowadays, the menu of alternative institutional formulas available and the knowledge of their likely effects on political processes



and outcomes is superior to those enjoyed by the founding fathers of American nations. New institutional designs to face the current challenges to governance are, thus, feasible. However, in contrast to the relative openness of choices in past foundational situations, new decisions are today heavily constrained by entrenched interests in the currently existing institutions, as well as by more constraining rules and procedures for institutional change.

References

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2000. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Alberdi, Juan B. [1852] 1957. *Bases y pensamientos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Sopena.
- Annino, Antonio, Luis Castro Leiva, and François-Xavier Guerra. 1994. *De los imperios a las naciones*. Zaragoza: Ibercaja.
- Bagehot, Walter [1867]. 1995. *The English Constitution*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Bernal, Antonio Miguel. 2007. 'Sistemas políticos, formas de estado', in Miguel Artola (dir.), *Historia de Europa*. Madrid: Espasa-Calpe, Vol. I: 977-1044.
- Bolívar, Simón. 1819. 'Discurso ante el Congreso de Angostura', in Bolívar 1981: 216-247.
- . 1826. 'Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia', in Bolívar 1981: 299-312.
- . 1981. *Discursos, proclamas y epistolario político* (Mario Hernández Sánchez-Barba ed.). Madrid: Editora Nacional.
- Botana, Natalio. 1984. *La tradición republicana*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Brahm García, Enrique. 1994. 'La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1830-1840)', *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVI: 35-56.
- Bryce, James [1888, 1910]. 1995. *The American Constitution*. Indiana, IN: Liberty Fund.
- Burns, James MacGregor. 1965. *Presidential Government: The Crucible of Leadership*. Boston: Houghton Mifflin.
- Carmagnani, Marcello. 1976. *Formación y crisis de un sistema feudal: América Latina del siglo XV a nuestros días*. Mexico: Siglo XXI.
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M. 2002. 'Reflexiones sobre la reforma política en México', *Este País*, 137, August (collected in M. Carbonell et al. *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. México: IIJ-UNAM, 2002).



- ed. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. London and New York: Palgrave and Macmillan.
- 2005. 'Policy Making in Divided Government: A Pivotal-Actors Model with Party Discipline', *Public Choice*, 38, 1.
- 2007. *Great Empires, Small Nations. The uncertain future of the sovereign state*. London: Routledge. In Spanish: *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona: Anagrama.
- 2008. ed. *Comparative European Politics, 3rd edition*. London: Routledge.
- Colomer, Josep M., and Iain McLean. 1998. 'Electing Popes. Approval Balloting with Qualified-Majority Rule', *Journal of Interdisciplinary History*, 29, 1: 1-22 (reproduced in Robert Rotberg ed. *Politics and Political Change*. Boston: MIT Press, 2001: 47-68).
- Colomer, Josep M., and Gabriel Negretto. 2003. 'Gobernanza con poderes divididos en América Latina', *Política y Gobierno*, X, 1, (revised and enlarged in Alberto Ortega Venzor et al. *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*, México: Porrúa, 2003).
- 2005, 'Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?', *Government and Opposition*, 40, 1.
- Dahl, Robert A. 2002. *How Democratic is the American Constitution?*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Davis, Harold Eugene. 1958. *Government and Politics in Latin America*. New York: The Ronald Press.
- Dunbar, Louise Burnham. [1923] 1970. *A Study of Monarchical Tendencies in the United States from 1776 to 1801*. Chicago: University of Illinois.
- Edwards III, George C. 2004. *Why the Electoral College is Bad for America*. New Haven-London: Yale University Press.
- Egaña, Mariano. 1948. *Cartas a su padre 1824-1829*. Santiago de Chile: Sociedad de Bibliófilos Chilenos.
- Ellis, Richard J. ed. 1999. *Founding the American Presidency*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Fitzgibbon, Russell H. 1945. 'Constitutional Developments in Latin America: A Synthesis', *American Political Science Review*, 39, 3: 511-522.
- García Calderón, F. 1914. *Les démocraties latines de l'Amérique*. Paris: Flammarion.
- Halperin Donghi, Tulio. 1985. *Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850*. Madrid: Alianza.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay [1788] 1974. *The Federalist Papers*. Cambridge, Ma.; Harvard University Press.
- Hammond, Thomas H., and Gary J. Miller. 1987. 'The Core of the Constitution', *American Political Science Review*, 81: 1155-74.





- Hochstetler, Kathryn, and Margaret E. Edwards. 2009. 'Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly', *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2, 31-57.
- Jefferson, Thomas. 2008. *The Papers of Thomas Jefferson* (Barbara B. Oberg and J. Jefferson Looney eds.). Charlottesville: University of Virginia Press.
- Jillson, Calvin. 1979. 'The Executive in Republican Government: The Case of American Founding', *Presidential Studies Quarterly*, 9: 386-402.
- Lambert, Jacques. 1963. *Amérique Latine. Structures sociales et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Linz, Juan, 1990. 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy*, 1, 1: 51-69.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*, 4 vols. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan, and Arturo Valenzuela eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, Karl. 1949. 'The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions', *The Journal of Politics*, 11, 3: 447-496.
- Marston, Jerrilyn Greene. 1987. *King and Congress. The transfer of political legitimacy, 1774-1776*. Princeton, N.J.; Princeton University Press.
- Prochaska, Frank. 2008. *The Eagle and the Crown: Americans and the British Monarchy*. New Haven, CT.; Yale University Press.
- Rabasa, Emilio [1912] 1976. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Mexico: Porrúa.
- Riggs, Fred W., 1988. 'The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices', *International Political Science Review*, 9, 4: 247- 278.
- Riker, William H. 1984. 'The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice', *American Political Science Review*, 79: 1-16.
- Slonim, Shlomo. 1986. 'The Electoral College at Philadelphia: The Evolution of an Ad Hoc Congress for the Selection of a President', *The Journal of American History*, 73, 1: 35-58.
- Spellman, W. M. 2001. *Monarchies 1000-2000*. London: Reaktion Books.
- Stokes, William S. 1959. *Latin American Politics*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Valenzuela, Arturo. 2004. 'Latin American Presidencies Interrupted', *Journal of Democracy*, 15, 4: 6-19.
- Vallenilla Laz, Laureano. [1919] 1929. *Cesarismo democrático*. Caracas: Tipografía Universal.
- Weckmann, Luis. 1984. *La herencia medieval de México*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

- 1993. *La herencia medieval de Brasil*. Mexico: Fondo de Cultura Económica
- Wayne, Stephen J. 2008. *The Road to the White House*. Florence, KY: Wadsworth.
- Whittaker, Cynthia Hyla. 2001. 'Chosen by "All the Russian People"'. The idea of an elected Monarch in the 18th century Russia', *Acta Slavica Iaponica*, 18: 1-18



American Kingship? Monarchical Origins of Modern Presidentialism

William E. Scheuerman*

Abstract:

The modern obsession with executive charisma, especially in the context of the presidentialism variety of liberal democracy, is commonplace. This obsession derives from the oftentimes overlooked monarchical origins of the modern presidential executive. The presidential executive is outfitted with some of the awesome powers of European kingship, but it is no longer able to justify those powers on the basis of traditional religious ideas. Charisma serves as a functional replace for religiously inspired ideas of divine monarchy. Special attention is paid to the role of Alexander Hamilton in the transformation of traditional monarchist political theory into the theoretical underpinnings of the American presidency.

Keywords: executive charisma, modern presidentialism, presidential executive, religious ideas, monarchy, theoretical transformation.

Resumen:

La obsesión moderna por el carisma del ejecutivo, especialmente en el contexto de la variedad presidencial en la democracia liberal, es un lugar común. Esta obsesión se deriva de los orígenes monárquicos, a menudo pasados por alto, de la presidencia ejecutiva moderna. El ejecutivo presidencial está equipado con algunos de los poderes extraordinarios de la monarquía europea, pero ya no es capaz de justificar esos poderes sobre la base de ideas religiosas tradicionales. El carisma sirve como un reemplazo funcional de las ideas de inspiración religiosa de la monarquía divina. Se presta especial atención al rol de Alexander Hamilton en la transformación de la teoría política monárquica tradicional a los fundamentos teóricos de la presidencia de Estados Unidos.

Palabras Claves: carisma del ejecutivo, presidencialismo moderno, ejecutivo presidencial, ideas religiosas, monarquía, transformación teórica.

* William E. Scheuerman is a Professor of Indiana University





Claims by political leaders to possess charisma, famously defined by Max Weber as “supernatural, superhuman, or at least specifically exceptional powers or qualities,” are ubiquitous.¹ In modern dictatorships, rulers often profess to master god-like magical talents, and their subjects are expected to kowtow to the boundless wisdom of the “Leader.”² Even in liberal democracy, where the exercise of executive power is constrained by significant political and constitutional checks, charismatic political leadership plays a notable institutional role. In presidential election years in the United States, popular political discourse is obsessed with the question of whether particular candidates “have that special something” –in short, whether they possess charismatic qualities able to satisfy the “public’s wish for extraordinary leadership.”³ Presidential scholars energetically debate the question of “presidential greatness,” which is often described in terms strikingly reminiscent of Weber’s classical definition of charisma.⁴ According to an impressive body of research in political sociology, the nexus between presidential democracy and charismatic leadership is by no means coincidental. As Weber argued nearly a century ago, presidential democracy is intimately linked to the quest for charismatic political leaders: the presidential version of liberal democracy appears adept at generating a necessary dose of executive charisma in an otherwise disenchanting universe.⁵ More recent institutional analysts build on Weber’s political intuition, arguing that presidential systems, to a greater extent than their parliamentary rivals, require would-be political leaders to show evidence of extraordinary abilities that raise them above run-of-the-mill politicians and ordinary citizens.⁶

An intellectual history of the origins of the modern presidential variant of the liberal democratic executive can help us make sense of the present-day fascination with executive charisma. Of course, that fascination rests on manifold roots; the liberal democratic exec-

1 Weber defined charisma as “a certain quality of an individual personality by virtue of which he is considered extraordinary and treated as endowed with supernatural, superhuman, or at least specifically exceptional powers or qualities” (*Economy and Society*, Vol. 1, trans. Guenther Roth and Claus Wittich [Berkeley: University of California Press, 1979], 241).

2 For a discussion of this phenomenon in the context of Nazi Germany, see Franz L. Neumann, *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism* (New York: Oxford University Press, 1942), 83-97. For various attempts to clarify the (oftentimes murky) concept of charisma, as well as demonstrate its utility across political and historical contexts, see Dankwart Rustow, ed., *Philosophers and Kings: Studies in Leadership* (New York: George Braziller, 1970). Especially useful at both explicating and elaborating on Weber’s understanding of charisma is Robert Tucker’s “The Theory of Charismatic Authority,” 69-94.

3 Marc Landy and Sidney M. Milkis, *Presidential Greatness* (Lawrence: University of Kansas Press, 2000), 2. The authors suggest that the perennial quest for presidential greatness may be “far more compatible with monarchy” than with liberal democracy.

4 Landy and Milkis, *Presidential Greatness*, 1-11.

5 This facet of Weber’s thought is critically analyzed in Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber and German Politics, 1890-1920* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).

6 Juan Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Matter?” in *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, ed. Juan Linz and Arturo Valenzuela (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), 6-8, 24-25; Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers,” *Harvard Law Review* 113 (2000): 658-61. I revisit this literature later in the essay.

utive has obviously undergone many complicated transformations in the last two centuries. One of the most important lessons of recent scholarly literature on democratization, however, is that “institutional design matters.” In this spirit, I argue that the modern liberal democratic executive is more indebted to traditional monarchical conceptions of royal rule than generally acknowledged.⁷ Modern institutional architects of what came to be called the “executive power” by the eighteenth century broke in decisive ways with earlier religiously inspired visions of kingship. Yet they also preserved crucial elements of traditional kingship in their new theories of the executive. As I hope to show, their transfiguration of existing ideas of royal rule into the modern liberal democratic executive was complex and probably contradictory. The political and intellectual context in which early theorists of the liberal democratic executive found themselves was ambivalent, with a general decline in traditional ideas about divinely sanctioned kingship coexisting uneasily alongside attempts to preserve some of its key features. Such attempts to refurbish elements of traditional kingship can be found even among the most important theoretical influences on modern liberal democracy. I then turn to the ideas of Alexander Hamilton, a pivotal theoretician of the presidentialist variety of the liberal democratic executive, in order to buttress my intuition that the modern executive builds on traditional ideas of royal government. Hamilton’s sympathy for the British monarchy has been widely noted. Less appreciated is the manner in which core features of his defense of the unitary executive borrow from traditional conceptions of kingship. In a final section, I argue that Hamilton’s translation of monarchist political theory remains tension-ridden, in part because of its implicit dependence on religious conceptions of royal rule widely discredited by the American (and, later) French Revolutions. Especially in its presidentialist form, the liberal democratic executive came to be outfitted with far-reaching decision making powers. Consequently, it soon faced the unenviable task of finding a functional replacement for the divine sanction which its royal predecessor was able to draw on in order to legitimize those powers. Executive charisma represents a notable attempt to find such a functional replacement.



7 My emphasis on the monarchical origins of the presidential executive is hardly novel; it is a familiar theme in the history of political thinking about the American presidency (see Raymond Tatalovich and Thomas S. Engeman, *The Presidency and Political Science: Two Hundred Years of Constitutional Debate* [Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003]). For reasons I cannot explore here, my version of this old argument remains distinct. It is certainly more systematic than two recent polemical discussions of our “monarchical” presidency: Michael Novak, *Choosing Our King* (New York: MacMillan Publishing, 1974); Kevin Phillips, *American Dynasty: Aristocracy, Fortune, and the Politics of Deceit in the House of Bush* (New York: Viking, 2003). Please note that I rely on the term “king” because the overwhelming majority of monarchs has, of course, been male, chiefly because of sexist rules governing succession.

Kingship in Early Modern Political Thought

Kingship is the norm in human history, and liberal democracy a rare and quite recent exception.⁸ “Kings have ruled human communities from the beginning of recorded history,” and “the principle of hereditary monarchy was challenged only some two centuries ago.”⁹ Around the globe as well, “for millennia, rulers rested their claims on divine sanction; other grounds of rule such as tradition or law also required and received their warrant from the divine.”¹⁰ Even when theologians drew complex portrayals of the nexus between divinity and royalty, common people tended to treat kings as demigods or, at the very least, direct representatives of divine power. When we observe that monarchy has been “the preferred form of structured temporal authority across a wide band of cultures on every major continent,” it becomes difficult to deny, as one recent commentator notes, that kingship “has served as an intellectually and emotionally satisfying focus” of human energies throughout the greater portion of both unrecorded and recorded history.¹¹ Certainly, the vast scholarly literature on monarchy—as well as its distinct forms and religious justifications—provides substantial evidence that monarchy long served the emotional needs of large numbers of people. Well into modern times, “civilized” Europeans believed in the charismatic healing powers of their kings, and they flocked to see him in large numbers whenever he promised to make use of those powers to cure the ill.¹² At many times and many places, the well-being of the monarch was immediately identified with the political community. People prayed for his health and prosperity because they were directly associated with the well-being of the body politic as a whole, whereas an ill or weak king foreshadowed political crisis or disorder. Moments of political transition were typically characterized by widespread anxiety, in part because of understandable concerns about the perils of monarchical succession, but also because a king’s death implied that the political order as a whole had lost its chief unifying element. Well into early modern times, the king’s body was seen as representing a microcosm of the body politic whose unity he alone was thought capable of constituting.

As Donald W. Hanson has observed, “it is as if all the social imponderables, all the perturbation and anxiety involved in simple societies, hovering constantly, as they do, on the edge of hunger, violence, and war, were compensated for by the idea of stable kingship.” In this interpretation, “an unconscious anxiety about the endurance of social order, as well

8 Kingship has taken many different forms and relied on different modes of justification, thus making it difficult to define easily. For an important recent attempt, inspired by Weber, to capture its core elements, see Reinhard Bendix, *Kings or People: Power and the Mandate to Rule* (Berkeley & London: University of California Press, 1978), 21-60.

9 Reinhard Bendix, *Kings or People*, 3-4.

10 Bendix, *Kings or People*, 7.

11 W.M. Spellman, *Monarchies, 1000-2000* (London: Reaktion Books, 2000), 7.

12 Marc Bloch, *The Royal Touch: Sacred Monarchy and Scrofula in England and France* (London: Routledge, 1973).



as a largely unexpressed sense of its enormous value, is the psychological truth lying behind the adulation of kings.”¹³ The only necessary qualification here is that the ubiquity of monarchy in human history suggests that this observation applies to many relatively complex societies as well, many of which similarly live on the “edge of hunger, violence, and war.” At the intellectual level, a central thematic concern of systematic political and legal thought well into modernity, both in the West and elsewhere, has been to provide coherent structure to such unconscious and unexpressed anxieties: no less than the illiterate and uneducated, intellectuals have repeatedly looked to monarchy as a beacon of permanence and stability in a dangerous and insecure political universe. The history of political and legal thought is replete with ambitious attempts to guarantee that kingship, when properly constructed, can in fact successfully guarantee the permanence and stability of which only it purportedly was capable.

Of course, as we all recall from our school textbooks, the American and French Revolutions broke decisively with this tradition. Building on earlier historical and intellectual precedents (the Dutch Revolts, English Civil War, Glorious Revolution, subterranean republican ideas as well as the European Enlightenment), the eighteenth-century revolutionaries jettisoned hereditary monarchy for an elected executive accountable to the people and their elected representatives. They also discarded notions of divine rule, paving the way for the principle that any citizen, as long as he (and ultimately she) meets certain minimal tests (for example, having reached the age of thirty-five years) hypothetically might come to occupy the office of the executive. The hitherto virtually universal notion that kings should rule because they alone possessed superior divinely based wisdom and moral prudence went out the window as well. From now on, liberal democracies would try to figure out how best to structure political institutions so as to generate competent and intelligent holders of executive power, but no longer did they presuppose the traditional view that superior wisdom or prudence inheres in the bloodlines of the royal family or could be established via acts of consecration. In order to establish the principle of popular sovereignty, revolutionaries from Cromwell to Robespierre were driven to chop off royal heads, thereby providing a vivid, albeit rather bloody, symbol of their heroic victory over monarchical rule.¹⁴ But in exchange, we no longer treat our executives as demigods: U.S. chief executives are addressed with the modest title of “Mr. President,” and when the electorate no longer desires their leadership services, they can be unceremoniously replaced in national elections. To be sure, many additional institutional transformations were necessary before

13 Donald W. Hanson, *From Kingdom to Commonwealth: The Development of Civic Consciousness in English Political Thought* (Cambridge: Harvard University Press, 1970), 71-72.

14 Michael Walzer, “Regicide and Revolution,” in *Regicide and Revolution: Speeches at the Trial of Louis XVI* (New York: Columbia University Press, 1992), 1-92.



the modern liberal democratic executive took its present-day form. Yet the shifts wrought by the American and French Revolutions nonetheless proved far-reaching: fundamental principles of political and legal equality became ensconced in the modern constitutional order, and notions of hereditary right soon belonged to the past.

Much can be said in favor of this familiar story. Unfortunately, it conveniently ignores the messier realities of eighteenth-century political and intellectual life. In light of the predominance of monarchical notions of rulership well into the eighteenth century, it should come as no surprise that the liberal democratic break with earlier ideas about monarchy proved more contradictory than popular myth lets on.

Recall the basic political realities of eighteenth-century Europe. As Leonard Krieger points out, "it was an age of kings." From the perspective of even the most astute contemporary observer, kingship could hardly have appeared historically anachronistic or even fragile: "never before had so much effective power accompanied the prestige of kingship and never again would this power prevail with so little resistance as in the half century that spanned the last years of the seventeenth century and the first part of the eighteenth century."¹⁵ In contrast to earlier periods of instability in the history of European royalty, kingship had apparently solidified its monopoly over political life by 1750, and with a few minor exceptions (for example, the Swiss cantons), some form or another of divinely sanctioned kingship dominated the political scene. Until the very end of the century, the intellectual hegemony of monarchical ideas remained unchallenged as well. It is noteworthy that the American colonists tended to blame parliament and government ministers for the tensions that drove them away from Great Britain in the 1770s, while looking (in vain, it turned out) to the crown as a prospective savior against the corrupt and shortsighted political forces allegedly responsible for their ills. Only during the American Revolution did antipathy to monarchy become widespread. Under the Articles of Confederation, however, a growing number of voices called for the establishment of an identifiably American monarchy; prominent political observers, including Alexander Hamilton, interpreted this revival of royalist sympathy in a positive light.¹⁶ In a similar vein, the French Constitution of 1791 not only salvaged the crown but also preserved at least some of its earlier preeminence (for example, by granting it the right to veto legislation). Prominent French writers, including Emmanuel Sieyès, fought long and hard to protect the monarchy in the face of growing anti-monarchical tendencies. Indeed, with the exception of Rousseau, the most important theoretical influences (Charles Louis de Secondat Montesquieu, J.L. De Lolme, William

15 Leonard Krieger, *Kings and Philosophers, 1689-1789* (New York: Norton, 1970), 1.

16 Forrest McDonald, *The American Presidency: An Intellectual History* (Lawrence: University of Kansas Press, 1994), 98-159; Louise B. Dunbar, *A Study of Monarchical Tendencies in the United States, From 1776 to 1801* (Urbana: University of Illinois Press, 1920). I say more about Hamilton in just a moment. McDonald's study on the American presidency is rich and informative but also insufficiently critical.



Blackstone) on the 1791 Constitution were arguably all outspoken proponents of a conservative interpretation of British-style constitutional monarchy in which the king was depicted as maintaining significant decision-making authority.¹⁷

To be sure, late seventeenth and eighteenth-century intellectuals widely satirized the more extravagant claims of Absolutist rulers. Yet most who did so remained fundamentally enamored of monarchical ideas. In many cases, they merely sought to ward off or replace continental Absolutism with the limited monarchy best represented in their eyes by post-1688 Great Britain. Their stylization of British experience deposited more authority in royal hands than soon accorded with historical reality, however. John Locke attacked Filmer's patriarchal conception of divine right in his *Second Treatise*, yet his reformulation of the traditional idea of prerogative authority left the door open, especially in foreign affairs, to far-reaching royal discretion. Whereas many of Locke's fellow Whigs were already struggling to make the king's traditional authority to declare and wage war directly subject to parliamentary oversight, Locke placed foreign policymaking squarely in royal hands.¹⁸ Montesquieu's conception of monarchy was no less expansive. Montesquieu blamed the ancients' hostility to monarchy on their failure to understand its proper form, which he famously saw as best embodied in the British Constitution. He not only assumed that executive power was best exercised, as in Britain, by a monarch, but offered an interpretation of the British system that undoubtedly exaggerated the king's actual power by the mid-eighteenth century. Whereas the British crown had already ceased to exercise an effective veto by the beginning of the eighteenth century, and parliament was increasingly gaining the upper hand in overseeing foreign as well as domestic affairs, Montesquieu outfitted his executive with a veto over legislation, while following Locke in arguing for its absolute supremacy in foreign policy.¹⁹ The principle of the separation of powers called for a powerful independent monarchy; in Montesquieu's theory, a stylized and historically anachronistic interpretation of the British crown worked adeptly to perform the requisite functions.

A similar pattern can be detected among lesser known eighteenth-century writers who came to exert a profound influence on American and French political opinion.²⁰ The great English theorist of "mixed government" and possible intellectual inspiration for Montes-

17 See the classic German-language study by Robert Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789* (Leipzig: Veit, 1912), 221-83.

18 John Locke, *Second Treatise of Government*, Chapter 12, Chapter 14 [1681]. For a discussion, see John Dunn, *The Political Thought of John Locke: An Historical Account of the Argument of the Two Treatises of Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), 148-64.

19 Montesquieu, *Spirit of the Laws*, ed. Anne Cohler (Cambridge: Cambridge University Press, 1989 [1748]), 156-68.

20 According to McDonald (*The American Presidency: An Intellectual History*, 38-66), Locke, Montesquieu, Bolingbroke, De Lolme, Hume, and Blackstone constitute the most significant influences on early American thinking about the executive.





quieu's doctrine of the separation of powers,²¹ Henry St. John Bolingbroke, proudly declared that "I am not one of those oriental slaves, who deem it unlawful presumption to look their kings in the face."²² Yet he simultaneously fantasized about the prospects of a powerful "patriot king," an enlightened reformer-from-above, able to employ a formidable array of powers in order to rejuvenate British political life and better guarantee political unity. Despite his forceful criticisms of divine right, Bolingbroke ultimately endorsed a rather traditional paternalistic vision of the monarch as a wise "shepherd" essential to the leadership and unity of his herd: a patriot king would be "like the common father to the people," while "the true image of a free people, governed by a Patriot King, is that of a patriarchal family."²³ The Genevan monarchist De Lolme, cited appreciatively by Hamilton in *Federalist 70* and a deep influence on French thought in 1789, memorialized the "healthy equilibrium" of the English system for maintaining both a vigilant parliament and powerful independent executive, whose unitary character was best preserved by remaining in the hands of the single person of the monarch. Although no friend of royal Absolutism, De Lolme saw the chief danger to English liberty as deriving from parliament's tendency to usurp traditional royal prerogatives, and thereby undermine the "only self-existing and permanent power of the state."²⁴ Following Montesquieu's stylized model of the separation of powers, De Lolme warned of the perils of an ominous fusion of legislative and executive power under parliamentary auspices. While anticipating Hamilton's famous argument that the unitary character of the executive best rendered it accountable to popular preferences, De Lolme insisted that only a king in possession of significant independent decision-making resources could provide an effective check on numerous popular assemblies as well the dangerous popular demagogues spawned by them. In this scheme, the unitary character of the (monarchical) executive allowed the people and their representatives to check the danger of Absolutist excesses. For De Lolme, as for Montesquieu before him, the separation of powers called for a politically puissant monarch.

In a similar fashion, intellectuals widely spoofed the religious pretensions of royal Absolutism, while simultaneously struggling to preserve something of the "dignity" which traditional justifications for monarchical prerogative had once helped provide. Locke and Bolingbroke attacked religious groundings for Absolutist rule, yet both ultimately defended powerful royal executives on the basis of Christian natural law; in the final analysis, both

21 Robert Shackleton, *Montesquieu: A Critical Biography* (Oxford: Oxford University Press, 1961), 296-301.

22 Henry St. John Bolingbroke, "The Idea of a Patriot King," in *The Works of Lord Bolingbroke*, Vol. II (London: Frank Cass, 1967 [1738]), 372. On Bolingbroke, see Isaac Kramnick, *Bolingbroke and His Circle: The Politics of Nostalgia in the Age of Walpole* (Cambridge: Harvard University Press, 1968).

23 Bolingbroke, "Aldea of a Patriot King," 401

24 J.L. De Lolme, *The Constitution of England* (London: Henry Bohn, 1853 [1784]), p. 194; on the dangers of legislative supremacy, see 69, 317-24. Although exerting an enormous influence on Hamilton, De Lolme has been neglected by scholarship on the U.S. presidency.

refurbished kingship's religious foundations.²⁵ David Hume spoke for many of his learned contemporaries in the second half of the century when he commented, "to talk of a king as God's vice regent on earth, or to give him any of those magnificent titles, which formerly dazzled mankind, would but excite laughter in every one."²⁶ However, he also observed that monarchies still receive "their chief stability from a superstitious reverence to priests and princes."²⁷ Apparently, Hume only had the educated public in mind when he spoke of "every one": as he correctly understood, a religiously derived reverence for the dignity of the monarch still functioned in the eighteenth-century to guarantee political legitimacy and preserve stability. Although no friend of divine right, De Lolme similarly praised the British for preserving the idea of a "sacred and inviolable" monarch "not to be addressed but with all the expressions and outward ceremony of almost Eastern humility," and in possession of "all the personal privileges, all the pomp, all the majesty, of which human dignities are capable."²⁸ Perhaps it was acceptable if fellow intellectuals such as Bolingbroke or Hume refused to acknowledge the backwards superstitions of monarchical pomp. Yet it was best if most others continued to do so: even though no longer in fact a divine viceregent, only a monarchical executive outfitted with the requisite majesty and dignity could guarantee an effective independent executive and thereby preserve balanced government.

Among those skeptical of divine justifications for royal rule yet convinced of its political utility, Blackstone perhaps best captured the paradoxes at hand when he observed that though a philosophical mind will consider the royal person merely as one man appointed by mutual consent to preside over many others, and will pay him that reverence and duty which the principles of society demand, yet the mass of mankind will be apt to grow indolent and refractory, if taught to consider their prince as a man of no greater perfection than themselves. The law therefore ascribes to the king, in his high political character, not only large prerogatives and emoluments which form his prerogative and revenue, but likewise certain attributes of a great and transcendent nature; by which the people are led to consider him in the light of a superior being, and to pay him that awful respect, which may enable him with greater ease to carry on the business of government.²⁹

In his *Commentaries*, Blackstone then proceeded to group "certain attributes of a great and transcendent nature," including an impressive array of traditional royal prerogatives, under the open-ended rubric of "royal dignity." Despite understandable "philosophical" challenges to the divine sanctity of kings as a basis for their "greater perfection," Blackstone

25 For example, see Bolingbroke, *Aldea of a Patriot King*, @ 378-79.

26 Hume, *Political Essays*, ed. Knud Haakonssen (Cambridge: Cambridge University Press, 1994 [1772]), 31.

27 Hume, *Political Essays*, 69.

28 De Lolme, *Constitution of England*, 147.

29 William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Vol. I (Chicago: University of Chicago Press, 1979 [1765]), 234.





argued, political stability not only required a relatively powerful monarch, but he could only flourish if directly linked to “transcendent” authority. Consequently, “by law the person of the king is sacred, even though the measures pursued in his reign be completely tyrannical and arbitrary,” since his transcendent character required that “no jurisdiction upon earth has power to try him in a criminal way; [sic] much less to condemn him to punishment.”³⁰

In short, by the time of the great revolutions of 1776 and 1789, educated Europeans were increasingly unconvinced by conventional religious justifications for divine rule. But monarchy, which they typically deemed the only legitimate government, required legitimization via some variety of divine sanction, if only for popular consumption.³¹ In Weberian terms: notwithstanding the ongoing disenchantment [Entzauberung] of royal authority, those astute enough to recognize the virtues of a stable monarch were also supposed to grasp the need to preserve the institutional practices traditionally associated with “royal dignity” in order to make sure that most people continued to view their kings as “superior beings.” Popular thinking was simply too crude and unrefined to do without the necessary fiction of divine monarchy, and the emotional needs satisfied by the belief in divine royalty simply too weighty. Although occasionally hinting at the possibility of a thoroughgoing secularization of executive power, influential political thinkers typically saw this prospect as destined to pave the way to anarchy and disorder.

Alexander Hamilton and the Monarchical Origins of the American Presidency

The case of Alexander Hamilton—one of modern liberal democracy’s most significant theoreticians of executive power—provides a revealing illustration of how conflict-laden ideas about executive power helped generate a correspondingly tension-ridden liberal democratic executive. A participant in the pervasive Anglophilia of eighteenth-century enlightened opinion, Hamilton’s view of the British monarchy was overwhelmingly positive, and his writings include many idealized portrayals of its operations. Like Montesquieu and other earlier defenders of the British monarchy, Hamilton tended to downplay the extent to which Britain was already being transformed into modern parliamentary government. Accordingly, he followed De Lolme in worrying that parliament was aggressively stripping the crown of too many of its traditional prerogatives.³² Reminiscent of Hume and Blackstone,

30 Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Vol. I, 235.

31 The great exception to the general embrace of monarchy was Tom Paine.

32 See *Federalist* 69 (*The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter [New York: NAL Penguin, 1961], 419-20), where Hamilton notes that “it has been [falsely] insinuated” that the king’s treaty-making authority is “subject to the revision, and stands in need of the ratification, of Parliament. But I believe this doctrine was

Hamilton does not seem to have held religious justifications for monarchy in high regard. Nonetheless, as one of George Washington's closest advisors during the first American presidency, he would undertake to salvage at least some of the executive "majesty" and "dignity" traditionally associated with royal rule.³³ In accordance with his theoretical predecessors, Hamilton understood that by the end of the eighteenth century the conceptual underpinnings of kingship were in shambles. Yet he worried that the end of the "age of kings" would herald an age of disorder and foreign wars in which "the amazing violence and turbulence of the democratic spirit" were left unrestrained.³⁴ Not surprisingly, his influential model of the American presidency ultimately rests on an impressive attempt to reformulate traditional monarchist political ideas.

In a revealing June 18th speech that outlines much of Hamilton's political and intellectual agenda in 1787, Hamilton announced to the Philadelphia Convention that the British constitution was "the best in the world" since it is the only government uniting "public strength with individual security."³⁵ In his view, only the British had been able to preserve both liberty and stability. Accordingly, much of Hamilton's intellectual and political energy was devoted to trying to show his colleagues at the Convention that American nationhood—a new "republican empire," as one commentator has underscored³⁶—required significant borrowing from the most desirable facets of British experience. In Hamilton's eyes, those advantages were numerous. As a political realist, Hamilton understood that republican sympathies in the American states prevented the open reestablishment of a British-style monarchy. Given the Americans' republican instincts, "he was sensible...that it would be unwise to propose one of any other form."³⁷ However, the increasingly self-evident disorders of republicanism under the Articles of Confederation "led him to anticipate the time, when others as well as himself would join in the praise" of the British government,

never heard of until it was broached upon the present occasion." Hamilton cites (the rather conservative) Blackstone as support. Also, in *Federalist 73* (444), Hamilton concedes that the British crown had not used its "negative" for a lengthy period of time, yet seems to see this as a strategic choice on the crown's part rather than as evidence of significant institutional shifts.

- 33 The inauguration ceremony and state of the union address, for example, were modeled on British practice (McDonald, *The American Presidency: An Intellectual History*, 214-18).
- 34 Hamilton, "Speech in the Constitutional Convention on a Plan of Government" (Version recorded by James Madison, in Hamilton, *Writings*, 157.) Madison's notes on Hamilton's address correspond to Robert Yates's (Hamilton, *Writings*, 159-66). Hamilton was not alone among the framers in harboring deep respect for monarchy; think, for example, of John Adams. However, his ideas exercised undeniable influence on the U.S. presidency, and thus are examined in detail here. For an excellent concise survey of the intellectual backdrop to the framers' ideas about the presidency, Jack N. Rakove, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of The Constitution* (New York: Knopf, 1996), 244-87. Rakove neglects the extent to which the framers' ideas built on longstanding ideas about monarchy.
- 35 Hamilton, "Speech in Convention," 156.
- 36 Karl-Friedrich Walling, *Republican Empire: Alexander Hamilton on War and Free Government* (Lawrence: University of Kansas Press, 1999).
- 37 Hamilton, "Speech in Convention," 156.





and especially its hereditary monarch, “the only good” model of executive power, Hamilton bluntly told a surprised Convention, in the entire world.³⁸ Repeating a commonplace monarchist defense of hereditary rule, Hamilton observed that “the Hereditary interest of the King was so interwoven with that of the Nation, and his personal emoluments so great, that he was placed above the danger of being corrupted from abroad.”³⁹ For this reason, the British monarchy regularly proved adept at warding off political instability and foreign threats, and because good government is simply impossible without an effective executive, the crown represented a central source of British political greatness. Paraphrasing De Lolme, Hamilton went on to praise the English monarchy for being “sufficiently independent and sufficiently controlled, to answer the purpose of the institution at home” as well as abroad, before arguing that the great programmatic task before the Convention consisted in figuring out how a British-style monarch could be recalibrated in accordance with the anti-monarchical political preferences of post-1776 America. Otherwise, the “stability and permanency” intrinsic to hereditary monarch would be lost, and the new American states, like earlier experiments in popular government, would be “liable to foreign influence and corruption” and destined to fail.⁴⁰ Hamilton admitted that the institutional puzzle at hand was demanding and perhaps unsolvable: “as to the executive, it seemed to be admitted that no good one could be established on republican principles.”⁴¹ How then might the American republic ever institutionalize a satisfactory executive? Hamilton’s answer seems to have been that it could only do so by borrowing substantially from traditional monarchist ideas.

Hamilton proposed to the Convention delegates that executive power be vested in a supreme governor, selected “by Electors chosen by electors chosen by the people,” for life, or at least “during good behavior.”⁴² Monarchical stability and permanence might be placed on new footing, since an executive-for-life, Hamilton argued, would be less subject to the foreign intrigues and conspiracies that had plagued the history of republicanism: an executive-for-life “will be a safer depository of power” than one with a limited term of office because he lacks any incentive to try to prolong his stay in power by availing himself of war or instability.⁴³ In accordance with contemporary Anglophile theories of the British system, though by no means British political reality, Hamilton’s executive would also have a veto or “negative” on all laws as well as the power to pardon. He was to possess “the direction of war, when authorized or began” by the legislature, and would pursue foreign policy

38 Hamilton, “Speech in Convention,” 156-57. See also “Letter to George Washington, July 3, 1787,” *Writings*, 166-67.

39 Hamilton, “Speech in Convention,” 157; *Federalist* 22, 149. Thomas Hobbes, for example, made a similar point in his defense of monarchy (*Leviathan*, Part II, Ch. 19).

40 Hamilton, “Speech in Convention,” 157.

41 Hamilton, “Speech in Convention,” 157.

42 Hamilton, “Plan of Government,” in *Writings*, 149.

43 Hamilton, “Speech in Convention,” 158.

with the advice and consent of an upper house whose members, like the House of Lords, would be chosen for life. In anticipation of the criticism that his proposal was ultimately inconsistent with republican principles, Hamilton responded: "But is this a Republican Government, it will be asked? Yes, if all the Magistrates are appointed, and vacancies are filled, by the people, or a process of election originating with the people."⁴⁴ If republicanism is chiefly characterized by a commitment to the popular election of magistrates, then an executive chosen, however indirectly, by the people and their representatives for life, can be fairly described as republican.

Hamilton's argument relies on a truncated interpretation of the republican political tradition;⁴⁵ Hamilton himself seems to have realized that his initial rejoinder was likely to be deemed insufficient by his peers. As he quickly conceded, a hereditary crown was only one of the more familiar varieties of monarchical government, and a system of one-person (monarchical) rule might also be established by some method of election. Indeed, as Hamilton probably knew, something along these lines may have existed in the distant European past.⁴⁶ Hamilton then proceeded to admit that his proposal might aptly be described as "an elective monarch." But this, he soon added, should generate no special anxiety. "It had been observed by judicious writers that elective monarchies would be the best [governments] if they could be guarded against the tumults excited by the ambition and intrigues of competitors. He was not sure that tumults were an inseparable evil." Hoping that the Americans might avoid them, he added the rhetorical question: "Might not such a mode of election be devised among ourselves as will defend the community against these effects in any dangerous degree?"⁴⁷ In any event, "monarch is an indefinite term," Hamilton insisted, notwithstanding his own repeated appeals to it in his flattering references to the British crown. For the hard-headed Hamilton, vastly more important than philosophical disputes about the proper definition of "monarchy" or "republic" was the eminently practical task of preserving monarchy's historical achievements in the context of the American "republican" commitment to "a practice of election originating in the people." Hamilton's impatience with fundamental theoretical questions undoubtedly played a key role in paving the way for his intellectually eclectic attempt to fuse monarchy with republicanism.



44 Hamilton, "Speech in Convention," 157

45 Traditional republican ideals of participation, for example, or a robust conception of the common good, are missing here.

46 Some form of election may have characterized "Germanic" kingship, an influence on early English monarchy. See Fritz Kern, *Kingship and Law in the Middle Ages* (New York: Harper, 1956), xix, 7, 47-9. Medieval thinkers such as Marsilius of Padua also defended the election of kings as a way of guaranteeing their preeminence and virtue.

47 Hamilton, "Speech in Convention," 158. Many of Hamilton's subsequent reflections in *Federalist 68*, accordingly, are devoted to a defending the electoral college.



Hamilton's June 18th proposal for an executive-for-life was quickly rejected by the Convention. Hamilton tended to look askance at much of its subsequent proceedings in part because of the delegates' failures to accept his appreciative portrayal of monarchical government. He seems to have considered the proposals for a national executive ultimately hammered out by the Convention as a necessary but probably unfortunate compromise, notwithstanding his eloquent defense of them in *The Federalist*.⁴⁸ Perhaps this also helps explain his heated polemics against those who subsequently criticized the more palatable vision of executive power finalized by the Philadelphia Convention. In describing his own executive-for-life, Hamilton told the Convention in June that "he was sensible that an executive constituted as he proposed would have in fact but little of the power and independence that might be necessary."⁴⁹ After all, it still lacked many of the most striking features of British hereditary monarchy. When faced with later critics of the Convention's own pale imitation of Hamilton's "elected monarch," Hamilton, not surprisingly, lashed out in *Federalist 67* at the "talent for misrepresentation" which led them to claim that the Convention's delegates had voted to reestablish British-style monarchy.⁵⁰ Hamilton was correct that the proposed American presidency was no carbon copy of his beloved British crown; in responding to those who made this claim, he later joined with Madison and Jay to develop a richer account in *The Federalist* than proffered in his June speech not only of the essence of republican government, but of why the proposed "chief magistrate" possessed republican credentials. The Federalists did not undertake simply to reestablish monarchy, as Anti-Federalists and later critics such as Jefferson who saw Hamilton as the ringleader of a dangerous monarchist conspiracy, asserted.⁵¹ However, it would be mistaken to conclude that the specter of monarchy was thereby fully purged from the proposed American presidency. Too many of its core features were inspired by a stylized interpretation of the British monarchy not only

48 On September 6, as the Convention's deliberations were coming to a close, Madison reports that "Mr. Hamilton said that he had been restrained [after making his ill-fated proposals in mid-June] from entering into discussions by his dislike of the scheme of government in general [its republican structure?]; but... he meant to support the plan to be recommended, as better than nothing" (589). On September 17th, Hamilton called for every member of the Convention to endorse the document, pointing out to his colleagues that "no man's ideas were more remote from the plan than his were known to be [!]; but is it possible to deliberate between anarchy and convulsion on one side, and the chance of good to be expected from the plan on the other" (656) (Madison, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787 Reported by James Madison* (Athens: Ohio University Press, 1966).

49 Hamilton, Speech in Convention, 157

50 *Federalist 67*, 407.

51 For Hamilton's responses to this accusation, see *Writings*, 749-50, 781-94. The accusation is too crude, since Hamilton ultimately accepts the necessity of some form of republican government for the United States. The more interesting question is whether his ideas about the executive helped smuggle monarchical elements into the U.S. constitutional system. Revealingly, even when replying to such critics (for example in a letter written on May 26, 1792), Hamilton insists that "it is yet to be determined by experience whether it [republican government] be consistent with that stability and order in Government which are essential to public strength & private security and happiness" (*Writings*, 750). For Hamilton, as for countless defenders of monarchy before him, stability and order were monarchy's greatest strengths.

openly eulogized by Hamilton, but whose actual operations constituted the general horizons of the vast proportion of political experience for the delegates who gathered in Philadelphia.

Most recent scholarship underlines the fact that the Convention discarded Hamilton's June proposals.⁵² However, it tends to downplay the fact that some of its key features ultimately made their way into the final product.⁵³ The highly indirect mode of election of the executive was realized in the Constitution, as was the executive veto and pardon power. Hamilton's characterization of the "weak" (traditional) republican executives found under the Articles of Confederation as an unabated disaster became the starting point for the Convention's own reflections on reforming executive power. Just as Hamilton proposed, foreign policy was ultimately shared between the executive and a second legislative house whose members were expected to serve for a longer term of office than those in the first house.⁵⁴ Hamilton's general vision of what soon became the U.S. Senate, as well as its relationship to the executive, undoubtedly influenced the Convention's final product. Contemporary scholarship also concurs with the assessment that some key powers of the American presidency (in particular, the executive veto) build on the idealized portrayal of the British crown proffered by Anglophile authors like Montesquieu, De Lolme, and Hamilton.⁵⁵ On a more controversial note, commentators have also asserted that the expansive interpretation of the idea of executive power defended by Hamilton in *The Federalist Papers*, and then in his activities as a leading Federalist politician, was intended to include extensive prerogative powers, especially in foreign policy, along the lines Locke attributed to the British crown even after 1688. In this view, Hamilton's theoretical achievement was to overcome the Lockean dichotomy between (supra-legal) prerogative and strict legality by conceiving of the (legal) authority of the executive in dynamic and thus potentially alterable terms.⁵⁶ Although rightly subject to scholarly dispute, this interpretation at least does justice to Hamilton's repeated insistence on a flexible reading of executive power clauses of the U.S. Constitution,⁵⁷ as well as the unabashedly vast discretionary powers in



52 Ray Raphael, *Mr. President: How and Why the Founders Created a Chief Executive* (New York: Alfred Knopf, 2012).

53 For an exception, see Landy and Milkis, *Presidential Greatness*, 15.

54 At first glance, this represents a significant break with the British monarchy, as Hamilton repeatedly claims in *The Federalist Papers*, at least if we accept conservative idealizations of the English monarchy (for example, in Montesquieu) at face value. However, if we recall the growing power of the British parliament in foreign policy even in the eighteenth century, the comparison becomes more complicated.

55 See Robert J. Spitzer, "The President's Veto Power," 156-60; David Gray Adler, "The President's Pardon Power," 212-18, both in *Inventing the American Presidency*, ed. Thomas Cronin (Lawrence: University of Kansas Press, 1989).

56 Harvey C. Mansfield, *Taming the Prince: The Ambivalence of Modern Executive Power* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989), 247-78, esp. 255-56. For reasons that should become clear later in this essay, I believe that Mansfield overstates the Machiavellian origins of modern executive power.

57 In *Federalist* 28, for example, Hamilton writes that during an emergency, "Athe means to be employed must be proportioned to the extent of the mischief" (178).

foreign policymaking he attributed to President Washington in a famous debate with James Madison in 1793, who by no means unfairly accused Hamilton of having uncritically accepted royalist ideas of prerogative.⁵⁸ Whatever the precise place of free-wheeling executive prerogative in the original U.S. Constitution, during the course of American history the Hamiltonian vision of a powerful executive who acts creatively when the law is unclear or silent, and whose power expands in accordance with the dictates of a crisis or emergency situation, has undoubtedly gained many influential adherents. Although in many different respects, it has probably become the governing doctrine for many if not most U.S. presidents at least since the outset of the twentieth century.⁵⁹

When read in light of his June 18th Convention speech, Hamilton's defense of the proposed U.S. presidency in *The Federalist* quickly reveals the awkwardness underlying his eclectic synthesis of republicanism and monarchism. His most direct response to critics who accused him of advancing a monarchist agenda, *Federalist 67*, conveniently focuses on one of their most peculiar arguments, namely the suggestion that the proposed President's power of appointment might allow him to dominate the Senate. His repeated attempts in *Federalist 67* and elsewhere to defuse the accusation of monarchism by favorably comparing the proposed federal presidency to the Governor of New York ignores the fact that the latter was the strongest of the state executives and itself arguably had been modeled on some features of the British monarchy.⁶⁰ In his defense of the electoral college in *Federalist 68*, Hamilton argues that only a complex and highly indirect mode of election can culminate in the selection of "characters preeminent for ability and virtue;" an extraordinary individual, it seems, is unlikely to be chosen by direct popular election.⁶¹ Earlier defenders of an "elective monarchy," which Hamilton had earlier described as a suitable description of his own June proposals, could easily have assented to this point. In *Federalist 71*, he worries

58 *The Letters of Pacificus and Helvidius with the Letters of Americanus*, ed. Richard Loss (Delmar, New York: Scholars' Facsimiles, 1976 [1793]), where Madison accuses Hamilton of undertaking to import a royalist conception of prerogative into the operations of the U.S. government. Commenting on Locke and Montesquieu, Madison writes: "Both of them are too evidently warped by a regard to the particular government of England, to which one of them owed allegiance; and the other professed an admiration bordering on idolatry." On Locke, Madison continues: "The chapter on prerogative shows, how much the reason of the philosopher was clouded by the royalism of the Englishman" (56). To the extent that Hamilton builds on their ideas, Madison presciently observes, he reproduces their royalist institutional agenda.

59 This trend was noted by Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787-1957*, 4th ed. (New York: New York University Press, 1957). On presidential emergency power, see the classic study by Clinton Rossiter, *Constitutional Government: Crisis Government in the Modern Democracies* (New Brunswick: Transaction Press, 2002 [1948]), 207-87 and, more recently, Michael A. Genovese, *Presidential Prerogative: Imperial Power in an Age of Terrorism* (Palo Alto: Stanford University Press, 2011).

60 After the revolution, only New York "established a chief executive office that was vested with any significant power" (McDonald, *The American Presidency: An Intellectual History*, 132). The New York Governor exercised a veto (which he shared with a "council of revision"), was empowered to call the legislature into session and could prorogue it for sixty days; he also possessed powers of pardon and reprieve, and was commander in chief of the New York military forces (McDonald, *American Presidency*, 134).

61 *Federalist 68*, 414.



that the proposed four-year term of office potentially might fail to provide the executive with the requisite executive virtues, since “the longer the duration in office, the greater” the likelihood of “personal firmness” as well as the permanency and stability of administration.⁶² For similar reasons, Hamilton had previously argued at the Philadelphia Convention that hereditary monarchy was the only “good executive” thus far discovered by humankind. In *Federalist 72*, Hamilton criticizes presidential term limits in part inspired by the hope that disallowing them would permit superior leaders to serve for a lengthy duration.⁶³ If extraordinary men can gain reelection on a number of occasions, he seems to have reasoned, some of the political permanence and stability of British hereditary monarchy could be salvaged in the American context. In his defense of the executive veto in *Federalist 73*, Hamilton claims that the powerful British crown’s failure to make recent use of it shows that the Americans, with their republican system of government, have no reason to fear its abuse:

If a magistrate so powerful and so well fortified as a British monarch would have scruples about the exercise of the power under consideration, how much greater caution may be reasonably expected in a President of the United States, clothed for the short period of four years with the executive authority of a government wholly and purely republican?⁶⁴

Yet this interpretation occludes the fact that the royal veto in Britain had been abandoned chiefly because of parliament’s growing power, which Hamilton, in accordance with conservative defenders of the British balanced constitution like Blackstone and De Lolme, faced with skepticism.⁶⁵ What Hamilton in fact proposed was to refurbish the U.S. executive with a remodeled royal “negative” which British political development was already well on its way to discarding. Similarly, his defense of the executive pardon in *Federalist 74* mirrors traditional justifications of the superiority of one-person rule. The proposed U.S. President was likely to exercise the pardon power cautiously, Hamilton claimed, because “the reflection that the fate of a fellow creature depended on his sole fiat would naturally inspire scrupulousness and caution,” whereas placing the pardon in numerous hands inevitably encourages its holders to pursue “an act of obduracy, [since they] might be less sensible to the apprehension of suspicion or censure for an injudicious or affected clemency.”⁶⁶ Yet if sole fiat tends towards scrupulousness, while the “rule of many” generates obduracy, why not place many other far-reaching forms of decision making authority in executive hands as well? For centuries, monarchists had made precisely this type of argument in defense of the superiority of one-person rule.

62 *Federalist 71*, 431; *Federalist 72*, 436.

63 *Federalist 72*, 437.

64 *Federalist 73*, 444.

65 See again, *Federalist 69*, 419-20.

66 *Federalist 74*, 448.





Hamilton's now legendary defense in *Federalist 70* of an energetic unitary executive as alone capable of "decision, activity, secrecy, and dispatch," as well as best able to act in a responsible and accountable manner, was intended to counter the criticism that an executive in the hands of a single person necessarily implies a preference for monarchy.⁶⁷ In Hamilton's account, "whenever two or more persons are engaged in any common enterprise or pursuit, there is always the danger of difference of opinion," thereby threatening to "weaken the authority, and distract the plans and operations of those whom they divide."⁶⁸ Although potentially advantageous in the legislature, such disagreement is ultimately incongruent with the effective exercise or execution of political power. The very nature of executive power implies the need to place it in the hands of a single person and then make sure that its sole carrier possesses substantial independent institutional resources; otherwise, both effectiveness and consistency in the overall exercise of political power are imperiled. Just as important, the unitary character of the executive contributes to accountability because "the public opinion is left in suspense about the real author" of state action when plurality in the executive allows its component members to shift blame and obscure their responsibility for political mistakes.⁶⁹

To be sure, Hamilton's defense of the unitary executive is hardly inherently monarchical. Nonetheless, it is taken virtually verbatim from two outspoken defenders of the British crown, De Lolme and Blackstone, both of whom suggested that a monarchy along British lines alone could successfully pass the tests required by an effective unitary executive. In their view, only a monarchical form of unitary executive could possess sufficient independent institutional resources, and thus help realize the principle of the separation of powers as articulated by Montesquieu and others.⁷⁰ The crown's unitary and independent character, they argued, preserved a healthy balance between parliamentary legislation and royal discretion, thus warding off the ominous prospect of fused legislative and executive power, as well as permitting the crown to preserve those prerogatives essential if the populace were to continue to see the monarch as a man of "greater perfection than themselves." Hamilton's June Convention speech suggests that he generally shared this positive assessment of British experience. By the conclusion of the Philadelphia Convention, Hamilton apparently had come to believe that "the chance of good to be expected" from the proposed American presidency, though probably not as desirable as a British-style monarch, outweighed the immediate peril of "anarchy and convulsion."⁷¹ Given the structure as well as

67 In *Federalist 69* (415), Hamilton summarizes this criticism.

68 *Federalist 70*, 425-26.

69 *Federalist 70*, 427-29.

70 See Hamilton's praise for De Lolme (*Federalist 70*, 430) and Blackstone (*Federalist 69*, 419-20). Also, De Lolme, *Constitution of England*, 154-6, 192-6, 253-32; Blackstone, *Commentaries*, 242-43.

71 Madison, *Notes of Debates in the Federal Convention*, 656.

immediate provenance of Hamilton's conception of the unitary executive, however, his endorsement of the Convention's presidency probably only makes sense if Hamilton thought that it possessed a real chance to gain sufficient independent political power and prestige such that it could realistically serve as an effective counterweight, as De Lolme similarly claimed for the British crown, to "the amazing violence and turbulence of the democratic spirit." Although obviously no longer a hereditary monarchy, the U.S. President might be expected to fulfill basic monarchical functions: like its royal predecessors, it would bestow potentially far-reaching institutional influence on extraordinary individuals, outfitted with substantial power resources, who would possess a real chance at frequent reelection and thus might prove capable of preserving institutional stability and permanence in the context of ominous democratic rumblings. Like the British crown, the U.S. President might counteract the pervasive irrationality of mass (democratic) opinion.

Indeed, Hamilton's main accomplishment in *Federalist 70* arguably was to legitimize the impressive powers of the U.S. presidency by reformulating familiar royalist ideas about the advantages of one-person rule. Like those of countless previous defenders of religiously grounded monarchy, Hamilton's writings are filled with nervous warnings about the potential disorders and tumults of popular government, as well as the ineptness of republics in the face of foreign threats. In *Federalist 6*, for example, Hamilton rejects the Enlightenment dogma that commerce and foreign trade tend towards a pacific world order: for Hamilton, international relations are inherently violent and potentially explosive, thereby necessitating the establishment of a powerful executive capable of guaranteeing a coherent and thereby efficacious mobilization of the political community's potential powers.⁷² Paradoxically perhaps, this brings Hamilton closer to the rather bleak portrayal of human affairs as perpetually threatened by violence and misery found in numerous medieval and early modern theorists than to the ideas of his Enlightenment contemporaries. He also echoes monarchist authors in asserting that only a unitary system of rule can provide consistency in basic decision making, or what Hamilton sometimes called "administration."

In medieval Christian defenses of kingship, for example, its superiority was regularly asserted on the basis of the view that the single person of the king alone provided the unity and coherence requisite to the effective use of political power. In this view, popular government was a recipe for dissent and discord, since (plural) groups of people inevitably disagree, and thus are incapable of generating political unity. As a result, popular government is inconsistent with consistency and overall coherence in the operations of political authority; only rule by a single person can realize them. Even more significant, nothing could be more pressing than the coherent and unified exercise of political power in a dan-

72 See *Federalist 6*. Hamilton also notes: "It is of the nature of war to increase the executive at the expense of the legislative authority" (*Federalist 8*, 68).

gerous and generally violent political universe. Monarchy was politically superior not only because it reproduced the unitary (Christian) divine kingship which governed the universe as a coherent whole, medieval authors argued, but also because every diverse “multitude” can only act in a cohesive manner if ultimately subject to the rule of one (unified) actor. As Aquinas observed, “a united force is more efficacious in producing its effect than a force which is scattered or divided,” and the only practical way to realize a “united force” is by means of a legitimate (that is, natural law-based) system of kingly rule.⁷³ In defense of the principle of one-person rule, William of Ockham noted in even blunter terms, “where there is not one governor the people will be ruined”⁷⁴ since

it is difficult and takes a very long time and very heavy labor and expense to assemble a general council...Therefore, so as to forestall dangers in such cases more easily, it is beneficial for the community of the faithful to have one head and prelate in power with such matters...⁷⁵

For Dante, in order to pursue any given end in an efficacious manner, general direction to our activities is required. How best to assure such direction in political life? By placing the political community under the auspices of a single ruler: “otherwise its inhabitants will not only fail to achieve their end as citizens but the kingdom itself will crumble.”⁷⁶ Given the immense perils of conflict and discord in political life, “there has to be a judgment to settle it,” and such judgments can only achieve a common structure and coherence when placed in the hands of a unitary monarch.⁷⁷ Some medieval authors even anticipate the outlines of Hamilton’s account of the superior accountability of a unitary executive: Ockham comments that “it is easier to get access to one than to many” in defending the virtues of one-man rule.⁷⁸

It is similarly illuminating that Hamilton’s obsession with executive “energy” in *Federalist* 70 and elsewhere echoes earlier royalist imagery. Notwithstanding the obvious centrality of this term to Hamilton’s theory, scholars have had little to say about its likely genesis beyond noting its apparent origins in modern physics.⁷⁹ Whatever its immediate source,

73 St. Thomas Aquinas, “On Kingship,” in *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas* (New York: Haner, 1953), 181.

74 William of Ockham, “Dialogue on the Power of Pope and Clergy,” in *A Letter to the Friars Minor and Other Writings*, ed. Arthur Stephen McGrade (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 123.

75 Ockham, “Dialogue on the Power of Pope and Clergy,” 125.

76 Dante, *On Monarchy*, ed. D. Nicholl (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954), 11.

77 Dante, *Monarchy*, 14.

78 Ockham, *Dialogue on the Power of Pope and Clergy*, 164.

79 Mansfield, *Taming the Prince*, 266-67. Clinton Rossiter associates Hamilton’s notion of executive energy with “confidence, dignity, authority,” “getting things done,” “strength,” as well as the “use of power imaginatively and forcefully in the public interest.” Needless to say, this suggests a certain amount of conceptual ambiguity. Unfortunately, the ambiguity is probably Hamilton’s. See *Alexander Hamilton and the Constitution* (New York: Harcourt, Brace & World, 1964), 21, 83, 162-3, 189, 252.



Hamilton's argument that executive energy is indispensable to the "movement" and efficient operations of government mirrors earlier Absolutist associations of the king with the sun, constant motion, or perpetual activity,⁸⁰ or even medieval descriptions of the monarch as a directing force, akin to "what the soul is to the body and what God is to the universe,"⁸¹ an "active power" somehow "analogous to the heart."⁸²

To be sure, in sharp contradistinction to such royalist predecessors, Hamilton accepted the inevitability of a powerful elected representative legislature, while professing a fidelity to fundamental republican principles they do not share:⁸³ conventional royalist argument are restated by applying them to the composition of executive power, but hardly the operations of political authority as a whole. What for traditional Christian monarchists were chiefly ideas about the basic principles of political legitimacy (and the virtues of one-person rule) become, in Hamilton's hands, chiefly institutional and organizational arguments about the proper nature of the executive.

However, normative ideas of legitimacy and institutional ideas about their realization are sometimes hard to distinguish; throughout the history of political thought, they have been conflated. Did Hamilton contribute to the preservation of more than the mere outward trappings of earlier monarchist ideas in his defense of the U.S. presidency? Did U.S.-style presidentialism –Hamilton's legacy not only to later generations of U.S. citizens, but

80 Francis D. Wormuth, *The Royal Prerogative, 1603-49* (Ithaca: Cornell University Press, 1939), 8. Paul Kleber Monod, *The Power of Kings: Monarchy and Religion in Europe, 1589-1715* (New Haven: Yale University Press, 1999), 77-8.

81 Aquinas, "On Princely Government," in *Selected Political Writings*, ed. A.P. d'Entreves (Oxford: Blackwell, 1954), 67

82 Marsilius of Padua, *Defensor Pacis*, trans. Alan Gewirth (Toronto: University of Toronto Press, 1967), 67.

83 A letter penned by Hamilton to Washington on July 30th 1792 is particularly interesting on this score. While responding to criticism of his monarchist impulses, Hamilton admits that "[a] very small number (not more than three or four) [of delegates at the Philadelphia Convention] manifested theoretical opinions favourable in the abstract to a constitution like that of Great Britain, but every one agreed that such a constitution except as the general distribution of departments and powers was out of the Question in reference to this Country. The Member who was most explicit on this point (A Member from New York [surely Hamilton himself]) declared in strong terms that a republican theory ought to be adhered to in this Country as long as there was any chance of its success –that the idea of perfect equality of political rights among the citizens, exclusive of all permanent or hereditary distinctions, was of a nature to engage the good wishes of every good man, whatever might be his theoretic doubts...and that the endeavour ought then to be to secure it to a better chance of success by a government more capable of energy and order" (Hamilton, *Writings*, 783). Even if we ignore Hamilton's attempt to downplay the enthusiastic monarchist tones of his 1787 Convention speech, it is interesting that he still admits that his (presidentialist) model of the separation of powers builds directly on his (idealized) interpretation of the British Constitution's "general distribution of departments and powers." By implication, Hamilton might be read as conceding that the U.S. presidency builds on the British (monarchical) executive. It is also interesting that Hamilton reiterates his view that his programmatic agenda might be accomplished within a "republican" structure, here characterized by a commitment to equal political rights and concomitant hostility to hereditary or permanent political privilege. Hamilton conveniently drops any reference to his June 1787 advocacy of an "elected monarch," which arguably is the linchpin of Hamilton's uneasy mix of monarchist and republican ideas: the U.S. presidency would rest on the republican principle of free elections and equal political rights, but it nonetheless would be modeled in accordance with key facets of the British crown in order to assure the "energy and order" only monarchy hitherto had achieved.



to people in Latin and South America and elsewhere as well— end up reproducing noteworthy leftovers from traditional monarchy? Or have I merely recalled some curious but ultimately insignificant conceptual analogies between monarchist political thought and the “unitary” presidentialist executive?

Modern Presidentialism, Charisma, and the Legacy of European Monarchy

Contemporary presidentialism provides reason enough to worry that Hamilton helped import monarchical elements into modern liberal democracy.⁸⁴ One immediately thinks of the pomp which shrouds executive power especially in presidential regimes, leading journalists to reconstruct inchoate statements of chief executives so as to give them greater authority, and university administrators to ban legitimate peaceful protest on the ground that it might prove insulting to the dignity of the presidency.⁸⁵ Elite and public deference to the president, as well as his remoteness from everyday life, at the very least seem to echo the monarchical past, as does so much present-day political ceremony and symbolism. Yet it remains unclear whether such vestiges of what even the monarchist Bolingbroke mocked as the “unlawful presumption to look their kings in the face” is congruent with a system of government whose legitimacy relies on the free and unhindered thematization and discussion of increasingly complex political and social questions. To the extent that executive recourse to traditionalistic leftovers of monarchical power risks serving as an impediment to effective public oversight of decision making and fundamental government operations, it conflicts directly with modern democratic ideals. The basic dilemma is especially acute in the case of executive secrecy, whose virtues Hamilton defends in *Federalist 70* and *Federalist 75* as a necessary supplement to the executive’s privileged position in foreign policy making.⁸⁶ Prior to Hamilton, of course, the need for executive secrecy had been a stock argument in early modern defenses of (typically monarchical) executive power at least since Machiavelli. Not surprising perhaps, Hamilton is never able to explain adequately in The Federalist how such secrecy ultimately coheres with the popular accountability of executive



84 As Juan Linz notes, “all presidential democracies were inspired by the U.S. model” (“Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” 5). Hamilton helped shape the U.S. presidency, though contemporary presidentialism includes some notable elements (for example, plebiscitarianism) alien to Hamilton’s model. For a useful conceptualization of the key differences between parliamentary and presidential versions of liberal democracy, see Douglas V. Verney, “Parliamentary Government and Presidential Government,” in *Parliamentary versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart (New York: Oxford University Press, 1992), 31-47.

85 The latter example refers to an incident at Ohio State University, where student opponents of the Iraq Wars were prevented from waving anti-war banners at a large meeting otherwise open to them.

86 *Federalist 70*, 424; *Federalist 75*, 452-53.

power he otherwise endorses. This unresolved conceptual tension in Hamilton's thinking has been reproduced in countless real-life U.S. political struggles between presidents who make endless claims for the necessity of executive secrecy, on the one hand, and legislators as well as broader groups of citizens worried by such assertions of executive privilege, on the other hand.

Presidents are able to gain possession of a "very different aura" than prime ministers in part because popular opinion seems to find in presidents, as it once did in kings, a microcosm of the political order as a whole.⁸⁷ As in the distant past, social and political anxiety apparently leads many to develop a deep emotional identification with the most concrete and seemingly unmediated representative of the political community, namely the single person of the presidency, whose every staged word and action can now be communicated into the recesses of the private abode of even the most apathetic member of the political community to a degree to which his royal predecessors could only have fantasized. In the contemporary U.S. version of this popular ideology, the president alone represents the popular will, whereas our numerous elected representatives in Congress—whose organizational complexity, it seems, is inconsistent with the emotionally charged sense of identity with a concrete personal symbol apparently called for by our anxiety-ridden times—stands for nothing more than particularized "special interests."⁸⁸ The tricky matter of how a single (mortal) person can regularly transcend political divisions, class conflict, and deep racial, ethnic, and gender tensions is rarely addressed by proponents of this view. In the same spirit, the U.S. president's power of "commander-in-chief" is now understood by significant segments of the populace, elite opinion makers, and of course the president himself, to include a vast range of powers which the U.S. framers clearly did not have in mind.⁸⁹ In the monarchical epoch that only ended two centuries ago, people looked to the concrete person of the king to guard them from a host of foreign and domestic dangers; in present-day presidential regimes, they look to the president to do so.⁹⁰ The organizational conception of a "unitary" executive is thereby confused with a (problematic) model of political legitimacy, according to which the unitary person of the president represents the most direct stand-in for the (unified) political community as a whole.

Research on the institutional dynamics of presidential government corroborates these initial anxieties. Admittedly, much of this literature underscores the plebiscitary character

87 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" 6.

88 In his analysis of Bonapartism, Karl Marx anticipated this development. See *The 18th Brumaire of Louis Bonaparte* (New York: International, 1963), 32-33.

89 Louis Fisher, *Presidential War Power* (Lawrence: University of Kansas Press, 1995); Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution* (New Haven: Yale University Press, 1990).

90 Recall Weber's suggestive observation that appeals to charismatic authority typically surface "in times of psychic, physical, economic, ethical, religious, political distress" (*From Max Weber: Essays in Sociology*, ed. Hans Gerth and C. Wright Mills [New York: Oxford University Press, 1946], 245).



of modern presidentialism as a main source of its ills. To the extent that Hamilton himself was no supporter of a directly elected president, it would be unfair to interpret them as immediate offshoots of his model of executive power.⁹¹ Nonetheless, one of their key institutional sources remains the quintessentially Hamiltonian insistence on the need for a strong and independent executive, outfitted with impressive institutional resources, and thus able to compete effectively for power against popularly elected legislatures.

Like their royal predecessors, modern presidents possess an awesome array of administrative and rule-making powers whose legal basis remains at best ambiguous.⁹² In the United States, for example, presidential emergency power has reached stunning proportions, and the executive has garnered prerogative authority at least as far-reaching in scope and impact as those of many pre-democratic monarchs.⁹³ As Bruce Ackerman reminds us, this trend in part derives from the immanent institutional operations of presidential regimes based on a traditional vision of the separation of powers, where the “ongoing competition between House, Senate, and Presidency for control over the administrative apparatus has created an excessively politicized style of bureaucratic government, transforming the executive branch into an enemy of the rule of law.”⁹⁴ Where the legislature and executive possess independent sources of electoral legitimacy, but are dominated by different parties, for example, the more likely the president will be tempted to pursue his agenda via highly creative interpretations of “whatever-laws-happen-to-be-on-the-books,” or by outright executive fiat or decree.⁹⁵ The pressures of political time—the president may realize that his party is about to lose a tenuous majority in the legislature, for example—exacerbate this trend. Zero-sum power rivalry between the executive and its institutional rivals often heightens the probability of lawlessness or even disorder, pace Hamilton’s claim that only a presidential system can realize stability and permanence.⁹⁶

The “cult of personality” also represents a special danger in presidential regimes. Especially in winner-take-all systems, campaigns in presidential systems tend to focus on personality and not substantive programs or ideas, while polarizing political deliberation (one is either for or against a particular candidate) in a highly personalized manner. Of course, personalistic politics is found in both parliamentary and presidential systems. In parlia-

91 In order to understand the plebiscitary character of the U.S. presidency, an analysis of its evolution after the founding (with special focus on Andrew Jackson) is necessary. Unfortunately, that important task would take us beyond the confines of this essay.

92 Phillip J. Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action* (Lawrence: University of Kansas Press, 2002); Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

93 On the contemporary situation, see Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005).

94 Ackerman, “The New Separation of Powers,” 641.

95 Ackerman, “New Separation of Powers,” 712.

96 Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Matter?” 18.



mentary systems, however, a number of formal and informal devices typically operate to minimize the universal specter of the “politics of personality,” whereas presidential systems generally encourage aspiring politicians to “strut high above the political plane inhabited by ordinary mortals” in order to justify their sole possession of the “absolute preeminence” that the office of the president suggests.⁹⁷ How better to appeal successfully to an electorate consisting of a mind-boggling diversity of conflicting interests, and thereby gain an impressive independent basis of political power? In presidential systems the universal trend towards personalistic politics is more likely to culminate in assertions of extraordinary or charismatic ability. As Weber noted many decades ago, presidentialism and the quest for leaders who possess exceptional and even superhuman traits appear to go hand-in-hand. The plebiscitary character of the presidential executive remains the immediate source of such trends. Yet they still echo Hamilton’s quest to salvage core features of kingship—for example, the belief that our rulers represent “superior beings”—without the institutional trappings of traditional hereditary monarchy.

The present-day obsession with executive charisma can be interpreted as an understandable, albeit highly problematic, quest to grapple with the basic tensions of modern executive power as bequeathed to us by Hamilton and his immediate intellectual predecessors.⁹⁸ For traditional defenders of a divinely sanctioned monarch, attributing awesome decision making tasks to the king made sense given their belief in his religiously based magical or supernatural qualities.⁹⁹ Monarchs were outfitted with vast power because they were thought to possess divinely ordained wisdom and prudence lacking in the remainder of humanity. Indeed, precisely those special powers granted the U.S. executive, in part because of Hamilton’s intervention in 1787, can be traced to the belief, widely shared well into the seventeenth and eighteenth centuries, that the divinely constituted wisdom of the monarch was needed as a corrective to irrepressibly flawed (human) lawmaking and adjudication. From a traditional perspective, kings deserved a veto over legislation because their superior wisdom and prudence left them best suited to overrule the errors of the all-too-human actors who occupied other political and administrative posts. The royal power to pardon was similarly advantageous because the “superior being” of the king alone was

97 Ackerman, “The New Separation of Powers,” 661. In a parliamentary system, the governing party’s backbenchers “will turn with sudden ferocity when the polls reveal that their leader’s personality has become a permanent liability. Better to dump the guy immediately and replace him with somebody who will present the party’s program with a more pleasing face at the next election. Even so dominating a persona as Margaret Thatcher found that British backbenchers were utterly ruthless once polls revealed that the Iron Lady had become an obstacle to future success” (658).

98 To the extent that Weber sees “a particularly important case of the charismatic legitimation of institutions” in the “rise of kingship,” while simultaneously suggesting a special relationship between presidentialism and charismatic rule, he draws a close conceptual link between (charismatic) kings and their modern successor, the plebiscitary president (Weber, *Economy and Society*, 241, 266-69, 1141-42, 1451-62).

99 This is a complicated historical and conceptual story with many twists and turns.



alone suited to compensate effectively for the rigidity and inadequacies of written law. Who better to intervene in the courts in order to make sure that justice is done in the individual case than a divinely sanctioned king?¹⁰⁰ In medieval English political thought, for example, the king was nothing less than a divinely inspired “fountain of justice,” and thus it was his duty to apply the “vigorous hand of the king” in order to provide for the “administration of justice,” understood in suitably broad terms, when either parliament or the courts failed to do so to his satisfaction.¹⁰¹ Of course, the history of the concept of prerogative is complex.¹⁰² Yet prerogative was clearly associated with the notion that the cognitive and moral superiority of kings required outfitting them with far-reaching authority to act beyond the normal confines of the law.¹⁰³ Obvious dangers inhered in the practice of royal prerogative, yet for its defenders, the innumerable virtues of placing substantial authority in divine royal hands easily outweighed them.

As noted above, by the end of the eighteenth century, ideas of divine right seemed implausible to sophisticated European political thinkers otherwise sympathetic to monarchical rule. Nonetheless, many of them, including Hamilton, considered it essential that core elements of monarchy be preserved, even if it was no longer possible on the basis of divine right. Accordingly, Hamilton in *The Federalist* aggressively defends those facets of the proposed U.S. presidency, including the executive veto and pardon power, most clearly inspired by a stylized vision of the British crown. Yet he simultaneously struggles to transcend their original intellectual moorings. When arguing against critics of his proposed executive veto, he notes that

the propriety of a negative has, upon some occasions, been combated by an observation that it was not to be presumed a single man would possess more virtue and wisdom than a number of men; and that unless this presumption should be entertained, it would be improper to give the executive magistrate any species of control over the legislative body.¹⁰⁴

Hamilton dismisses this criticism, claiming that the executive veto need not rest on traditional ideas about the superior virtue and wisdom of a single person. His defense of the

100 Probably inspired by Aristotle's discussion of kingship and the law, this is also a central theme in medieval defenses of monarchy. For example, see John of Salisbury, *Policraticus*, 47; Marsilius of Padua, *Defensor Pacis*, 56-8. The need for (divine) royal “equity” is closely linked to the pardon power; it is also revealing that Blackstone considers both the royal veto and pardon power as examples of royal “prerogative” (Blackstone, *Commentaries*, 243-44). In short, these distinct features of royal authority were intimately connected in the traditional view, since they all rested on the need for the intervention of the “superior” person of the king.

101 Hanson, *From Kingdom to Commonwealth*, 72-73, 93, 101. Also, on the common law and royal discretion, see Charles Ogilvie, *The King's Government and the Common Law, 1471-1641* (Oxford: Blackwell, 1958).

102 See Hanson, *From Kingdom to Commonwealth*; Wormuth, *The Royal Prerogative*.

103 Scigliano, “The President's ‘Prerogative Power,’” 236-44; Wormuth, *The Royal Prerogative*; Ogilvie, *The King's Government*.

104 *Federalist* 73, 443.

power to pardon in *Federalist 74* follows a similar path, making no reference to its original religious foundations while asserting that the unitary character of executive power leaves it most likely to exercise the pardon power in a cautious and responsible fashion.¹⁰⁵

As many of Hamilton's critics have rightly observed, however, his attempt to place traditional royal powers such as the veto and pardon on a new intellectual footing too often leaves something to be desired. For example, he defends the veto by arguing that "the oftener the [legislative] measure is brought under examination, the greater the diversity in the situations of those who are to examine it, the less must be the danger of those errors which flow from want of due deliberation."¹⁰⁶ Yet it remains unclear why this otherwise plausible general observation about political decision making necessarily justifies an executive veto and not any of a host of conceivable alternative institutional mechanisms capable of increasing "the diversity in the situations of those who examine" proposed legislation. In a similar vein, it is telling that the Hamiltonian model of the pardon power has been widely rejected by U.S. state governments: despite his claim that the unitary executive's "sole fiat would naturally inspire scrupulousness and caution," in fact "sole fiat" here has been exploited by chief executives at both the national and state level to take care of political cronies and undermine the basic principle that the powerful should be subject to the same laws as the weak, just as Hamilton's original critics worried. Consequently, numerous state governments have abandoned Hamilton's model,¹⁰⁷ and the national government arguably has failed to do so only because of the limits to constitutional reform posed by Article V.

Although unmoved by religiously inspired justifications for monarchy, Hamilton helped establish an institution in some crucial respects modeled on the powerful monarchs idealized throughout the history of the Christian West. The resulting paradox should be clear: while implicitly drawing on traditional religious predecessors in constructing the modern presidential executive, he is forced to abandon classical justifications for executive power still available to them. The presidentialist version of the modern executive is outfitted with an enviable set of powers and privileges, yet it no longer would be able to appeal to divine sanction in order to ground them. If the preceding considerations are correct, Hamilton may have been less successful in providing a sturdy foundation for those powers than often believed, at least within the overly deferential context of U.S. scholarship about the "founding fathers." Either Hamilton implicitly relies on problematic reformulations of traditional religiously inspired ideas of kingship (for example, his dependence on the somewhat mysterious notion of executive energy), or his own indisputably secular

105 *Federalist 74*, 447-49.

106 *Federalist 73*, 443.

107 For the details, see John Dinan, "The Pardon Power and the American State Constitutional Tradition," *Polity* 35 (2003): 389-418.



arguments (his defense of the executive veto, for example) prove unsatisfactory or at least incomplete.

This implies that since its inception, presidentialism has faced a legitimacy deficit. In accordance with Hamilton's wishes, we grant vast powers to our presidents and expect them to use those powers effectively. As Locke anticipated in the *Second Treatise*, liberal democracy has repeatedly allowed "god-like princes" ample opportunities to "enlarge their prerogative as they pleased."¹⁰⁸ Yet we long ago surrendered the belief in divine sanction and royal magic once indispensable to the justification of "god-like princes." Of course, the increasingly plebiscitary character of the modern executive has helped provide it with new sources of democratic legitimacy. Plebiscitary, as evinced most clearly by the general trend towards the direct election of the president, arguably constitute the most important modern attempt to overcome the presidential executive's original legitimacy deficit. Yet is there any plausible reason to believe that a democratically legitimated leader will be able successfully to fill the shoes of the divinely inspired magical kings to whom we once trusted so much power? As our dominant conceptions of democracy become increasingly secular in character, this possibility necessarily seems more and more remote. Is it any surprise that modern presidential democracy has been characterized by an incessant search for functional replacements for the divine sanction that once justified executive power and privilege? Does not the obsession with presidential charisma—in essence, a secularized version of the religiously grounded magic once attributed to their royal predecessors—then not make sense as an attempt both to explain and justify the awesome powers of the modern presidency? The fact that the institutional structures of presidential democracy force aspiring political leaders to demonstrate that they can "strut high above the political plane of ordinary mortals" might then be interpreted as a useful innovation for making sure that it generates the requisite functional replacement for divine sanction.

However, if one is understandably skeptical of claims to magic or personal charisma in our disenchanting age, or even if one simply worries that a political system unduly dependent on them is unlikely to perform well in the face of the stunning political and social tasks of the new century, a very different—and far more critical—view of presidential democracy seems in order. Then it might be time to acknowledge the improbability of gaining transcendent "superior beings" in positions of leadership, and the right moment as well to reshape the office of the executive in accordance with a more realistic view of its likely holders in an era without gods or kings.

108 Locke, *Second Treatise*, Chapter 14, para 166-67.



Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)

Gabriel L. Negretto*

127

Resumen:

El objetivo de este artículo es explicar el modelo particular de distribución de poderes que surgió del proceso constituyente de 1853-60 en Argentina. Me centraré en dos de las características centrales de este diseño: la estructura de poder presidencial y las instituciones que regularon las relaciones entre el gobierno central y las unidades regionales. En ambas dimensiones, mostraré que la constitución de 1853-60 representó una combinación inusual de elementos de presidencialismo dominante y centralismo, con principios de frenos y contrapesos y federalismo.

Palabras Claves: distribución de poderes, proceso constituyente, poder presidencial, instituciones, gobierno central, unidades regionales, Constitución, centralismo, frenos y contrapesos, federalismo.

Abstract:

The purpose of this article is to explain the particular model of power distribution that emerged from the 1853-1860 constituent process in Argentina. I will focus on two central features of this design: the structure of presidential power and the institutions that governed the relations between the central government and regional units. I will show that in both dimensions of design the Constitution of 1853-1860 represented an unusual combination of elements of presidential dominance and centralism, with principles of checks and balances and federalism.

Keywords: power distribution, constitutional process, presidential power, institutions, central government, regional units, Constitution, centralism, checks and balances, federalism.

* Profesor-investigador del CIDE, México

No hay buena fe en América, ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las constituciones, libros; las elecciones, combates; la libertad, anarquía; y la vida, un tormento.

Simón Bolívar

Introducción

La historia de la mayor parte de los países latinoamericanos durante las primeras décadas del siglo XIX se caracteriza por el fracaso constante en crear un orden constitucional estable. La imagen típica del proceso posterior a la independencia de España es la de una feroz lucha entre facciones en la que liberales y conservadores, federalistas y centralistas, escriben y reescriben constituciones al compás del cambiante equilibrio de fuerzas. En medio de este conflicto, Hispanoamérica se tornó un campo fértil de experimentación institucional en casi todas las áreas de diseño constitucional. Se adoptaron monarquías y repúblicas, diversas variantes de centralismo y federalismo, ejecutivos unipersonales y colegiados, y legislaturas unicamerales y bicamerales. Sin embargo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, surgió un paradigma institucional más o menos dominante: el de una república presidencial basada en el principio de separación de poderes. Para explicar la adopción de este modelo general, convergen diferentes factores históricos comunes a la mayoría de los países de la región.

Después de la década de 1820, la república fue la opción preferida como forma de gobierno, exceptuando Brasil y, en cierto grado, México. Esta opción constreñía el rango de modelos constitucionales en los que los constituyentes podían inspirarse. Únicamente la Constitución americana proveía el ejemplo de una república próspera y políticamente estable. No existía un ejemplo paralelo en Francia, en donde la dictadura plebiscitaria de Napoleón, la restauración de la monarquía tradicional y la monarquía constitucional de Luis Felipe siguieron a la breve e infeliz experiencia de la república parlamentaria fundada en 1792. Al mismo tiempo, las condiciones locales y las experiencias institucionales previas apuntaban hacia la conveniencia de adoptar algunas de las características de la Constitución americana. Tal era el caso, por ejemplo, de un cargo ejecutivo unipersonal cuya elección y duración fuera independiente de la legislatura. En el contexto de pugnas internas permanentes y de conflicto externo, la mayoría de los países aprendió que los ejecutivos colegiados y los ejecutivos controlados por asambleas legislativas eran instrumentos inadecuados para proveer gobiernos fuertes y estables.

Sin duda alguna, la adopción de la constitución americana en Hispanoamérica fue selectiva desde el comienzo. La mayoría de las nuevas repúblicas crearon un cargo presidencial



mucho más poderoso que el de su contraparte en los Estados Unidos. En el área de gobierno, la mayoría de las constituciones concedía al presidente el poder de nombrar unilateralmente a los ministros del gabinete, altos funcionarios administrativos, y cargos ejecutivos a nivel local; así como le otorgaba iniciativa y control sobre la intervención del ejército en conflictos internos o externos. En materia de legislación, la mayoría de los presidentes recibió autoridad formal para presentar proyectos de ley en el congreso, además de la iniciativa exclusiva referente al presupuesto nacional, y la facultad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre asuntos propuestos por el presidente. Por último, un presidente típico en Hispanoamérica disfrutaba de poderes de emergencia discrecionales.

Sin embargo, estas características generales son insuficientes para explicar las variaciones de diseños constitucionales durante este período fundacional. La regulación del poder ejecutivo varió ampliamente, desde la duración en el cargo y los límites a la reelección, pasando por los poderes de gobierno, legislación y emergencia. Aunado a esto, la mayoría de las constituciones adoptó versiones distintas de la separación de poderes y del modelo de frenos y contrapesos, así como diferentes marcos para organizar la relación entre el gobierno central y los poderes locales. Claramente, esta variación no puede explicarse por medio de una ideología común o por condiciones históricas compartidas, sino por la diversidad de condiciones políticas locales y por los intereses y recursos de poder de los actores que participaron en cada proceso constituyente.

El objetivo de este artículo es explicar el modelo particular de distribución de poderes que surgió del proceso constituyente de 1853-60 en Argentina. Me centraré en dos de las características centrales de este diseño: la estructura de poder presidencial y las instituciones que regularon las relaciones entre el gobierno central y las unidades regionales. En ambas dimensiones, mostraré que la constitución de 1853-60 representó una combinación inusual de elementos de presidencialismo dominante y centralismo, con principios de frenos y contrapesos y federalismo.

Argumentaré que los aspectos más generales de este diseño, reflejaron un entendimiento compartido entre los actores políticos acerca de las instituciones que mejor podían ajustarse a las condiciones históricas de la Argentina a mediados del siglo XIX. En este sentido, tanto el tipo de régimen, como algunas opciones básicas de diseño fueron en gran medida influenciados por una versión conservadora del liberalismo, preocupada fundamentalmente por construir un Estado y un orden político estable en un contexto de fragmentación territorial y conflicto permanente entre élites. Sin embargo, las cuestiones de detalle y los aspectos específicos de distribución de poder entre órganos de gobierno y niveles de autoridad estatal fueron determinados por una negociación auto-interesada entre actores con diferentes expectativas acerca del futuro y distintos niveles de poder de negociación para hacer prevalecer sus preferencias institucionales. Desde este punto de vista, argumentaré que los aspectos de



concentración de poder de la constitución surgieron como consecuencia de la influencia que el futuro presidente y su coalición tuvieron sobre la organización del proceso constituyente y el diseño de la nueva constitución. En cambio, los elementos de poder compartido que finalmente se adoptaron en la constitución surgieron de las concesiones necesarias hechas por el futuro presidente a sus bases de apoyo local, así como del poder de veto que tuvieron los líderes de Buenos Aires, quienes esperaban ser una minoría en el futuro gobierno.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera considera brevemente los conflictos institucionales que caracterizaron la interacción entre Buenos Aires y el resto de las provincias, de 1810 a 1852. Luego se analiza la organización del proceso constituyente de 1853. Una tercera sección identifica las ideas, las condiciones históricas, y los intereses políticos de corto plazo que moldearon la creación de una república presidencial durante la convención constituyente. Finalmente, se discuten los conflictos estratégicos que precedieron la integración final de Buenos Aires a la federación y cómo éstos explican el contenido de la reforma constitucional de 1860. El trabajo concluye con una recapitulación acerca de los factores que explican el original modelo de república presidencial creado en Argentina.



1. El empate entre Buenos Aires y las provincias (1810-1852)

La caída de la monarquía centralista española no dejó instituciones legítimas establecidas, ni nacionales ni locales, desde las cuales se pudieran comenzar a organizar las nuevas repúblicas. Al igual que en el resto de Iberoamérica, la independencia del Virreinato del Río de la Plata fue sucedida inmediatamente por una desintegración gradual de las grandes divisiones administrativas, las cuales se transformaron en nuevas entidades que reclamaban autonomía del anterior centro político y participación en la formación de las nuevas autoridades nacionales. Sin embargo, los grupos que habían tenido acceso a los principales centros de poder económico y político durante la colonia se resistieron a este proceso. Estos grupos querían mantener control sobre el gobierno central, y, por tanto, rechazaron las demandas locales de autonomía y representación a nivel nacional (Safford 1974: 102-111). A diferencia del proceso constituyente en Norteamérica, la lucha por la distribución de poder político en Hispanoamérica no se encontraba constreñida por formas de organización y representación previas (como legislaturas locales o autoridades constituidas) que pudieran tomarse como puntos iniciales de discusión o como puntos focales de acuerdo.¹

1 Para un análisis en detalle de las dificultades que marcaron el proceso de organización nacional en Argentina, comparado con el proceso constituyente en los Estados Unidos, ver Saguir (2008).

Desde esta perspectiva, la forma final que adquiriría la organización del estado nacional en Hispanoamérica no se encontraba determinada por sus condiciones iniciales.²

Desde la revolución de 1810, la élite política de Buenos Aires –principal puerto internacional y centro del poder económico, administrativo y militar del Virreinato del Río de la Plata– intentó monopolizar la conducción de la política nacional. Aprovechando la ventaja que tenían en recursos administrativos y militares, y representando a la provincia con mayor población, los líderes de Buenos Aires se reservaron para sí una posición clave en todas las autoridades nacionales –provisionales– creadas.³ En 1819, mientras que las fuerzas nacionales se encontraban aún en guerra con el ejército español, un congreso constituyente dominado por delegados de Buenos Aires creó un cargo ejecutivo nacional que sería elegido por una asamblea en la cual las provincias carecían de representación como unidades políticas independientes.⁴ Aunque los líderes *porteños* (habitantes de la ciudad de Buenos Aires) obtuvieron cierto apoyo en el interior del país, las provincias del litoral, que no asistieron a las sesiones, rechazaron esta constitución y amenazaron con formar un estado independiente. Dos años más tarde, luego de la guerra civil que siguió a la caída de las autoridades nacionales, el intento de organizar un nuevo congreso constituyente con representación igualitaria de las provincias fracasó debido a la oposición de Buenos Aires.

En 1826, después de un periodo en el cual la mayoría de las provincias existían *de facto* como unidades políticas independientes, se formó un nuevo congreso constituyente para darle al país una constitución nacional. Este congreso, organizado y controlado por Buenos Aires, produjo una constitución que, aunque centralista, hacía importantes concesiones a las unidades políticas locales. En primer lugar, creó un ejecutivo nacional, elegido por electores de las provincias, y una legislatura bicameral con un senado con representación igualitaria para cada provincia. También federalizó la ciudad de Buenos Aires, que se convertiría en capital de la nación, y dividió a la provincia de Buenos Aires en dos provincias diferentes. Finalmente, y de manera crucial para los intereses económicos provinciales, la nueva constitución nacionalizó la aduana de Buenos Aires, la fuente de recursos más importante del país.

Sin embargo, la nueva constitución no reconoció el derecho de los habitantes de las provincias a elegir a sus propios gobernadores, que era el reclamo político clave de los caudillos locales.⁵ Por esta razón, tanto las provincias del litoral como las del interior rechazaron la

2 Acerca de las particularidades del proceso de construcción de nación y creación constitucional de Hispanoamérica, ver North, Summerhill y Weingast (2000) y Negretto y Aguilar Rivera (2000).

3 Tal fue el caso de las primeras instituciones nacionales, como las juntas, triunviratos y directorios en donde Buenos Aires lograba la representación más numerosa por ser ésta proporcional a su poder económico y tamaño poblacional.

4 Las provincias recibieron únicamente una forma parcial de representación en el senado de una legislatura bicameral. Para más detalles acerca de este diseño, ver Sampay (1975).

5 Los gobernadores serían designados por el presidente, de una lista de candidatos propuestos por consejos provinciales de administración (Sampay 1975).



nueva constitución y, al igual que en 1819, todas las autoridades nacionales fueron suspendidas. La única diferencia con la situación anterior es que ahora uno de los principales centros de oposición a la constitución centralista se localizaba en la misma provincia de Buenos Aires. En reacción a la nacionalización de las rentas del puerto de Buenos Aires, los productores ganaderos bonaerenses se rebelaron contra el partido centralista y lograron elegir al estanciero Juan Manuel de Rosas como gobernador de Buenos Aires (Burgin 1960: 41).

Una vez en el poder, Rosas (1829-1832/1835-1852) inició una larga tregua en la lucha por la constitución al establecer una confederación informal en alianza con las provincias. En 1831, se firmó un pacto federal entre Buenos Aires y las provincias litorales, que posteriormente fue aceptado por el resto del país. El pacto creó una Comisión Representativa, que era una especie de cuerpo deliberativo compuesto por delegados de todas las provincias en igualdad de representación. También delegó provisionalmente la conducción de asuntos internacionales al gobernador de Buenos Aires, quien posteriormente se convirtió en la autoridad ejecutiva nacional *de facto*. El propósito central de este acuerdo era sellar el compromiso de todas las partes involucradas para llamar, lo antes posible, a un congreso constituyente que adoptara una constitución federal.

Con el tiempo, lo único que permaneció del acuerdo fue el poder delegado al gobernador de Buenos Aires. Al mismo tiempo que mantenía la retórica de la causa federal, Rosas desmanteló la Comisión Representativa y conscientemente abortó la creación de una constitución federal. Con el poder económico de la provincia intacto, para la década de 1840, Rosas fue capaz de construir un ejército importante y ganar gradualmente hegemonía política sobre el resto de las provincias mediante una combinación de pactos de protección mutua con los caudillos provinciales y de distribución de beneficios económicos entre sus seguidores. Los competidores más poderosos en las provincias desaparecían y diversas rebeliones en el interior y el litoral del país eran derrotadas una tras otra. Por primera vez, un gobierno nacional con control sobre las provincias parecía tomar forma (Linch 1985: 644). Pero el gobierno nacional *de facto* era más débil de lo que parecía. Rosas dependía del apoyo del gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, para mantener el control sobre las provincias del litoral, cuyos intereses económicos estaban en conflicto con los de Buenos Aires (Donghi, 1982: 394). Aunque Entre Ríos experimentaba por entonces un período de rápido crecimiento económico basado en la producción de ganado, su expansión económica futura dependía de la apertura del Río Paraná, cuya navegación y comercio habían sido restringidos por Rosas.

La oportunidad de alterar el equilibrio de fuerzas existente surgió durante la década de 1840, cuando Rosas intervino en la política interna de Uruguay para colocar un gobierno aliado en este país. Uruguay, al igual que Brasil, compartía con las provincias del litoral un interés por romper el bloqueo de Buenos Aires sobre la navegación del sistema del Río de



la Plata. Aunado a lo anterior, Brasil vio la intervención de Buenos Aires en Uruguay como una amenaza potencial a su influencia hegemónica tradicional en los asuntos internos de este país (Donghi, 1982: 398). Fue en este contexto que, después de una alianza con Uruguay y Brasil, en mayo de 1851, Urquiza suspendió la delegación efectuada en 1831 al gobernador de Buenos Aires para conducir las relaciones exteriores de su provincia. Poco después, Corrientes siguió el ejemplo y una coalición formada por Corrientes, Entre Ríos, Uruguay y Brasil declaró la guerra a Rosas. En febrero de 1852, las fuerzas aliadas derrotaron a Rosas en la batalla de Caseros.

2. La organización del proceso constituyente

Mientras que en el pasado Buenos Aires había fracasado en imponer una constitución nacional centralista, la derrota de Buenos Aires bajo el liderazgo de Urquiza creaba la oportunidad de crear una constitución federal aceptada por la mayoría de las provincias. Pero esta tarea enfrentaba importantes obstáculos. Por un lado, el uso de la fuerza militar sólo podía ser una solución temporal para doblegar a Buenos Aires. En el largo plazo, era preciso lograr la participación voluntaria de esta provincia en el nuevo Estado nacional. Por otro lado, la creación de una constitución federal también podía frustrarse por el surgimiento de conflictos al interior de la coalición federal. Buenos Aires podía utilizar potenciales divisiones internas entre las provincias, como en el pasado, para producir el colapso de la coalición.⁶ Desde el punto de vista de Urquiza, entonces, la creación y sustentabilidad de la nueva constitución dependía de su éxito en dos procesos de negociación entrelazados: uno, al interior de la coalición federal, para mantener a sus partidarios unificados; otro, entre la coalición federal y Buenos Aires. Este éxito, a su vez, dependía de los poderes que él fuera capaz de obtener a cambio de ciertas concesiones a los líderes provinciales y de los recursos que la coalición misma pudiera utilizar para lograr que Buenos Aires aceptara un acuerdo.

En este contexto, el primer paso de Urquiza fue asegurar a los gobernadores provinciales que él respetaría sus posiciones de poder local siempre y cuando ellos le dieran su apoyo para institucionalizar un Estado federal. Como fruto de este pacto implícito, el 6 de abril, las provincias del litoral nombraron a Urquiza como director “provisional” de la confederación, y delegaron en él el poder de conducir las relaciones exteriores. Esta acción rompió con la tradición establecida de delegar dicha función en el gobernador de Buenos Aires. A principios de mayo, Urquiza utilizó su influencia para que Vicente López y Planes, un porteño partidario de la causa federalista, fuera elegido gobernador de Buenos Aires. Sin embargo, el

6 Es preciso notar que Urquiza no obtuvo un apoyo significativo de las provincias en la guerra contra Buenos Aires y que muchos líderes provinciales le fueron leales a Rosas hasta el fin.

apoyo más importante recibido por Urquiza ocurrió a finales de mayo, cuando éste reunió a todos los gobernadores provinciales en *San Nicolás de los Arroyos* para que firmaran el pacto que establecería los procedimientos básicos de la futura convención constituyente.

Este pacto fue el intento consciente de diseñar una convención constituyente en la que ni Buenos Aires pudiera hacer prevalecer sus preferencias ni las demandas de los delegados provinciales pusieran obstáculos a la rápida adopción de una nueva constitución. Las reglas más importantes de este diseño fueron las siguientes:

- Reglas de representación. Cada provincia elegiría a dos delegados, rompiendo así con la representación proporcional a la población o a la importancia económica de la provincia, que siempre favoreció a Buenos Aires. También significó la formación de una asamblea pequeña, con un máximo de 28 delegados.
- Selección de delegados. Los delegados serían elegidos de acuerdo con las reglas para la elección de representantes en las legislaturas provinciales. Aunque en principio esto significaba la elección directa de los representantes por la población de las provincias, en los hechos implicaba que los propios gobernadores intervendrían como electores. El mismo acuerdo autorizaba implícitamente esta intervención (utilizar su influencia “legítima”, decía el pacto), que era por otra parte la práctica usual en elecciones locales. A través de dicha intervención, los gobernadores (y por medio de ellos, Urquiza) podrían asegurar la elección de delegados leales a la causa federal.
- Prohibición de mandatos vinculantes. Los delegados a la convención no podían ser instruidos por sus provincias sobre cómo votar en la convención. Esta medida buscaba facilitar las negociaciones internas y evitar el uso de instrucciones como un instrumento dilatorio o de bloqueo.
- Procedimientos internos. La constitución se aprobaría por mayoría simple de votos, lo cual disminuiría el poder de negociación de cualquier minoría opositora (principalmente, aunque no de manera exclusiva, de los delegados de Buenos Aires) en la convención.
- Ausencia de ratificación. A diferencia de convenciones constituyentes pasadas, la ratificación de la nueva constitución por parte de asambleas locales fue eliminada como requisito de aprobación. Con esto se buscaba impedir cualquier forma de oposición proveniente de las provincias en general y de Buenos Aires en particular. Implicaba también que el titular del poder constituyente era la nación y no las provincias.

Urquiza poseía instrumentos importantes para proteger –y potencialmente influenciar– el trabajo de la asamblea. Recibió, por ejemplo, la autoridad para controlar el orden interno del país mientras que la asamblea cumplía su misión. Como comandante en jefe de todas



las milicias provinciales, Urquiza podía utilizar los medios necesarios para restaurar la paz en caso de conflictos armados o rebeliones. Y no sólo era Urquiza el protector militar de la asamblea. También estaba a cargo de su apoyo material, pues según el Acuerdo era el responsable de pagar el sueldo de los delegados y otros gastos relacionados al trabajo de la asamblea. Aunado a esto, Urquiza fue confirmado como director provisional de la confederación y responsable de la administración general del país. Esto incluía, por supuesto, la regulación del comercio y la navegación de los ríos internos. En ausencia de una legislatura ordinaria, Urquiza también asumió poderes legislativos.

Gracias al control *de facto* que los gobernadores tenían sobre las elecciones locales, Urquiza fue capaz de ejercer una influencia considerable en la selección de delegados a la convención. De acuerdo con algunas narraciones históricas, Urquiza indicó los nombres de la mitad de los delegados que debían ser elegidos y aprobó el nombramiento de la otra mitad (Rosa 1963: 37). Un criterio importante de selección fue la lealtad a la causa federal e incluso al propio Urquiza. Pero también jugaron un papel importante consideraciones intelectuales e ideológicas. La mayoría de los delegados pertenecía a una generación de liberales moderados y pragmáticos, que compartían la visión de transformar Argentina en un estado constitucional moderno capaz de crear orden político e incentivar el progreso económico. Dada la prioridad de estas consideraciones, muchos delegados no eran en realidad representantes de los intereses provinciales. Un número importante de delegados, por ejemplo, no pertenecían a la provincia a la que se suponía representaban. Tal fue el caso de Eduardo Lahitte y de Salvador María del Carril, delegados de Buenos Aires a pesar del hecho de que ninguno había nacido en esa provincia.⁷

A los ojos de la mayoría de los actores políticos en Buenos Aires, todo el proceso era una burda imposición. Las reglas fueron establecidas para crear una constitución sin consultar la opinión de las provincias en general, y la de Buenos Aires en particular. Más aun, Urquiza, candidato natural para dirigir el ejecutivo del futuro gobierno constitucional, tenía los medios de influencia suficientes para garantizarse a sí mismo una extensa lista de poderes en la nueva constitución.

En junio, cuando el acuerdo era revisado por la legislatura de Buenos Aires, Mitre, uno de los líderes más influyentes de la élite política porteña, argumentó en contra del pacto porque creaba en la figura de Urquiza una “dictadura irresponsable” (*Asambleas Constituyentes Argentinas* 4: 314).⁸ En términos similares, pero observando el posible resultado de la futura asamblea constituyente, el diputado Vélez Sarsfield declaró que el acuerdo estaba creado para asegurar la elección de Urquiza como presidente, quizás con poderes dictatoriales (*Asambleas* 4:314). Aun-

7 En Buenos Aires estos delegados recibieron el término peyorativo de “alquilones” (gente que se alquila). Ver Rosas (1963: 16)

8 De aquí en adelante, *Asambleas*.



que estas críticas eran hechas en términos personales, revelaban un dilema permanente de los líderes de Buenos Aires. Dada la (al menos temporal) ventaja militar de la coalición federalista, Buenos Aires tenía que aceptar un Estado federal como punto de partida de las negociaciones. Sin embargo, esperando ser minoría en el futuro gobierno, los líderes de esta provincia querían proteger lo más posible sus intereses de intervenciones del gobierno central. Por eso tenían incentivos para oponerse a la creación de un poder ejecutivo nacional poderoso.

La legislatura de Buenos Aires rechazó el acuerdo de manera casi unánime, argumentando que no podía obligar a la provincia sin su consentimiento. Como respuesta, Urquiza disolvió la legislatura, asumiendo para sí el papel de gobernador *de facto* de Buenos Aires. Pero ante su ausencia para abrir las sesiones de la asamblea constituyente en Santa Fe, una rebelión apoyada por los líderes militares de la provincia de Buenos Aires forzó la renuncia del delegado de Urquiza, ratificó el rechazo del acuerdo de San Nicolás y revocó los poderes de los delegados que representarían a Buenos Aires en la convención.

Entre los rebeldes había dos grupos dominantes: un grupo de radicales, que querían una separación completa de Buenos Aires de la futura federación, y un grupo de moderados, que aceptarían la integración únicamente bajo procedimientos constituyentes más favorables a su provincia (Scobie 1964: 61). Cada grupo (conocidos respectivamente como “separatistas” y “nacionalistas”) tenía puntos de vista divergentes acerca de la estrategia que debería adoptar Buenos Aires en un futuro. Los radicales, integrados por partidarios del anterior régimen de Rosas, consideraban que Buenos Aires debía formar un estado independiente, incluso si esto significaba el riesgo de una confrontación abierta. Los moderados, integrados por ex unitarios (centralistas) y por una nueva generación de políticos porteños, consideraba que Buenos Aires debería ser parte de la federación, pero sólo si los miembros de su propia élite obtenían participación en el gobierno futuro (Saenz Quesada 1974: 42). A pesar de sus intereses potencialmente contrapuestos, ambos grupos acordaron momentáneamente en formar una alianza “negativa” para impedir la creación de una constitución de acuerdo con los mecanismos designados por Urquiza.

La rebelión en Buenos Aires y el intento de su nuevo gobernador, Valentín Alsina, de invadir Entre Ríos, retrasó la inauguración de la convención hasta el 20 de noviembre. Sin embargo, en la ceremonia de instalación Urquiza sugirió que la nueva constitución sería creada incluso sin la participación de Buenos Aires. En el discurso que dio en esa ocasión, aseguró que a pesar de la ausencia temporal de Buenos Aires, “la república podría y tendría todos los medios necesarios para otorgarse una constitución” (*Asambleas* 4: 413).

Esto genera la pregunta de cómo sería posible constituir una federación sin Buenos Aires, si esta provincia era crucial para la viabilidad económica del nuevo Estado. La integración de Buenos Aires en esa época hubiera requerido el uso de la fuerza o de la negociación. Pero, por el momento, ninguna de esas salidas era atractiva para Urquiza. El uso de la fuerza

militar directa hubiera significado grandes costos en términos de vidas y recursos, particularmente dado el amplio apoyo del que aparentemente gozaba la rebelión en Buenos Aires. Por otro lado, cualquier negociación con los rebeldes requeriría de concesiones que pondrían en riesgo la creación de una constitución favorable a los intereses provinciales. Una condición básica para negociar con Buenos Aires era cambiar las reglas de procedimiento de la futura convención, por ejemplo, permitiendo que Buenos Aires nombrara delegados de acuerdo con el tamaño de su población; pero esto era inadmisibles para Urquiza.

La decisión de concluir el proceso constituyente sin Buenos Aires presentaba claros beneficios de corto plazo. En primer lugar, permitiría a Urquiza consolidar su liderazgo dentro de la coalición federalista y aislar a Buenos Aires del resto de las provincias. Y si la apertura de los puertos litorales al comercio internacional funcionaba como se esperaba, el nuevo Estado podría quizás sostenerse sin Buenos Aires y eventualmente imponerle a esta provincia una nueva constitución como punto de partida de cualquier negociación. En el mismo discurso citado, Urquiza expresó su creencia de que la separación de Buenos Aires era sólo un “accidente temporal” (*Asambleas* 4:413). Esta creencia fue confirmada cuando, a principios de diciembre, un grupo de líderes militares en la provincia de Buenos Aires exigió la renuncia del Gobernador Valentín Alsina y la participación de Buenos Aires en la convención. Este evento probablemente fortaleció la decisión de Urquiza de continuar sin Buenos Aires. El movimiento en contra de la élite política de la ciudad de Buenos Aires podría ayudar a Urquiza a lograr su meta a un costo mínimo.

El 24 de diciembre, la asamblea constituyente creó la Comisión de Asuntos Constitucionales, cuerpo que centralizaría la preparación de la nueva constitución. Sería un cuerpo pequeño, de tan sólo cinco miembros: Juan María Gutiérrez, Benjamín Gorostiaga, Manuel Leiva, Pedro Ferré y Díaz Colodrero. Los dos primeros, cercanos al círculo íntimo de Urquiza, serían responsables de la redacción de la constitución, mientras que los otros tres únicamente tendrían a su cargo la revisión del proyecto (Martire 1982; Sagarna 1938) ¿Bajo qué bases trabajarían?

3. La creación de una república presidencial

Diversos estudios históricos y comparativos sobre la elaboración de constituciones sugieren que la elección de diseños constitucionales, sobre todo en momentos fundacionales, resulta de una compleja interacción entre consideraciones imparciales y conflictos estratégicos. Sin embargo, de acuerdo con Jillson y Eubanks (1984) y Jillson (1988), es posible determinar la importancia relativa de estos factores al diferenciar entre dos niveles de diseño: un nivel “superior”, que afecta las opciones básicas de un régimen constitucional, y un nivel “bajo”,



relativo a las reglas secundarias y operativas que determinan el funcionamiento concreto del régimen.⁹

Siguiendo esta perspectiva, Negretto (2011, 2013) argumenta que los lineamientos más generales de una constitución se hallan determinados por una combinación de ideas políticas, experiencia histórica, y preocupaciones imparciales compartidas respecto a la estabilidad, la eficiencia, y la legitimidad del nuevo orden jurídico. En cambio, en cuestiones de detalle y materias distributivas, los factores más importantes que moldean la elección constitucional son las expectativas de los actores acerca de sus posiciones futuras y los recursos de poder que tienen para hacer prevalecer sus preferencias.¹⁰ Normalmente, opciones tales como las que se dan entre monarquía o república, presidencialismo o parlamentarismo, incorporar o no un control de constitucionalidad y de qué tipo, o la extensión de los derechos individuales, corresponden al nivel de decisiones que se toman de acuerdo con objetivos cooperativos compartidos. En cambio, las reglas de representación, las reglas electorales o las cuestiones que afectan la distribución del poder entre el gobierno y la oposición se seleccionan de acuerdo con intereses estratégicos. Estos intereses naturalmente dividen a los constituyentes y por tanto generan conflictos que sólo se pueden resolver por medio de la imposición o el poder de negociación de aquellos que cuentan con más recursos en una coyuntura histórica determinada. El diseño de una república presidencial en Argentina ofrece una buena muestra de cómo estos dos niveles de análisis se complementan entre sí para explicar el resultado final de la elección constitucional.

La creación de un estado federal y un ejecutivo relativamente poderoso eran resultados predecibles de un proceso dominado por los intereses provinciales y el líder más probable del futuro gobierno. Para los líderes provinciales, la federación implicaba, como mínimo, la elección de gobernadores por los habitantes de las provincias (en lugar de ser nombrados por el gobierno central), la libre navegación de los ríos internos y la nacionalización de las aduanas externas. También estaba claro que los representantes provinciales incorporarían a la idea federal alguna regla de representación igualitaria en el gobierno nacional para atemperar la influencia de Buenos Aires. El general Urquiza también podía esperar (aunque nunca hizo una declaración explícita al respecto) alguna forma de ejecutivo unipersonal con poderes independientes de gobierno. Esta era, después de todo, la forma de gobierno adoptada por las autoridades nacionales provisionales desde 1820.

9 Esta construcción se basa en la obra de Buchanan y Tullock (1962) y Ostrom (1979), que distinguen entre un nivel "constitucional" y un nivel "operativo" de elección, uno relacionado con la elección de reglas institucionales generales y el otro con la preferencia por determinados resultados. A diferencia de Jillson y Eubanks (1984), sin embargo, estos autores no consideran que los problemas de distribución también pueden jugar un papel en el nivel constitucional de elección. Sobre el tema, véase también Elster (1991a, 1991b, 1995a, 1995b, 1995c).

10 Para un análisis más detallado de la influencia de estos factores en diversos procesos de cambio constitucional, ver Negretto (2013).



En ambos aspectos, podría pensarse que adoptar el modelo de los federalistas americanos era una solución expedita al problema del diseño constitucional, particularmente dados los costos que un largo proceso de negociación implicaba para todos los actores.¹¹ Al mismo tiempo que una estructura presidencial de gobierno le serviría a Urquiza para consolidar su liderazgo nacional, una legislatura bicameral con representación igualitaria en el senado y representación proporcional de los estados en la Cámara de Diputados podría equilibrar los intereses de Buenos Aires con aquellos de las provincias menos pobladas.

Sin embargo, al igual que en otros procesos constituyentes en Hispanoamérica, la creación de una nueva república en Argentina requirió de soluciones hechas a la medida para resolver problemas históricos específicos. Uno de estos problemas era cómo crear una autoridad nacional en un contexto de fragmentación territorial y de conflicto persistente entre facciones a nivel local. Otro problema –interrelacionado– era el peso desproporcionado que tenía una de las provincias (Buenos Aires), que probablemente se resistiría a ser incorporada a una federación en igualdad de condiciones con el resto. Estas circunstancias históricas debían reflejarse en la constitución al momento de diseñar el balance de poder entre el gobierno central y las autoridades locales, y al definir el alcance de la autoridad presidencial. Pero no resultaba evidente desde el inicio qué formas específicas de diseño institucional harían asequible la consolidación de una autoridad nacional que fuera aceptable para todas las partes involucradas.

Urquiza encontró una posible solución a este problema en un proyecto de constitución que el 30 de mayo de 1852 le envió Juan Bautista Alberdi, un abogado e intelectual porteño exiliado en Chile desde el periodo de Rosas. El núcleo de la propuesta de Alberdi estaba basado en la idea de una federación centralizada, un sistema presidencial cuyo ejecutivo gozara de fuertes poderes de emergencia y un régimen generoso de derechos civiles tanto para nacionales como para extranjeros. En el mes de julio Urquiza respondió en una carta a Alberdi que su libro era “un medio muy importante de cooperación” y que “no podría estar escrito o publicado en una mejor oportunidad” (Cárcano 1938: 6). Desde junio hasta agosto de 1852, el libro de Alberdi fue ampliamente publicitado en la prensa de Buenos Aires y del interior, convirtiéndose en pocos meses en uno de los más vendidos en el país.¹²

Para finales de agosto, Alberdi preparó una segunda edición del libro, en la que incluyó (aparentemente por recomendación de Juan María Gutiérrez) un proyecto que pudiera ser utilizado como base por la futura convención constituyente (Pelliza 1923: 47).¹³ Y efectiva-

11 Esta era, por ejemplo, la solución propuesta por Domingo F. Sarmiento en 1850, antes de la derrota de Rosas. Ver Sarmiento ([1852] 1996: 116) y los artículos publicados por Muñoz (1852).

12 La venta fue tan exitosa que Urquiza ordenó una nueva edición nacional para distribuirla en las provincias (Mayer 1963: 422).

13 El título del trabajo de Alberdi era *Bases y Puntos de Partida Para la Organización Nacional*. Las futuras referencias a este trabajo estarán basadas en la edición de Jorge Mayer (1969). Las citas en el texto serán hechas bajo el nombre de *Bases*, seguido del capítulo y la página.



mente, en diciembre de ese año la convención constituyente usaría el proyecto de Alberdi como anteproyecto de la futura constitución.

Al igual que el libro, el proyecto fue ampliamente comentado en la prensa. Dada esta amplia difusión, resulta interesante destacar que no surgió inicialmente ninguna oposición importante a las características básicas de la constitución futura esbozada por Alberdi. Por el contrario, muchas de sus ideas centrales fueron adoptadas por diversas propuestas que aparecieron al mismo tiempo, y sus puntos de vista fueron generalmente aceptados incluso por aquellos que, más tarde, se volverían opositores de la constitución. Esto muestra que el proyecto de Alberdi y su filosofía política subyacente reflejaban más un entendimiento compartido acerca de los rasgos generales de la futura constitución que la opinión aislada de un intelectual o los intereses de corto plazo de un actor partidista. Resulta necesario, entonces, analizar en detalle el contenido de este proyecto para intentar explicar su influencia.



3.1 *La perspectiva de Alberdi*

El liberalismo se define a menudo como una ideología política centrada en la limitación del poder político por medio de una constitución que consagra derechos intangibles de los individuos y las minorías, y establece múltiples controles con el fin de evitar la concentración de poder en cualquier órgano del estado.¹⁴ Esta definición, sin embargo, tergiversa las contribuciones de importantes pensadores liberales que participaron en la fundación de nuevas repúblicas. En la América española, muchos pensadores liberales que redactaron constituciones o participaron en funciones de gobierno no estaban tan preocupados por la limitación, como por la creación de autoridad estatal. Este tipo de liberalismo, que podemos llamar “constructor del Estado”, para tomar una expresión de Merquior (1991), trató de fortalecer los poderes del ejecutivo y del gobierno nacional, al mismo tiempo que se opuso a la dictadura personal y al gobierno arbitrario. El proyecto constitucional de Alberdi es el mejor exponente de este pensamiento.

El proyecto de Alberdi siguió la premisa de que la futura constitución argentina no debería ser ni un trabajo de imitación ni una construcción teórica. Era su convicción que, para que pudiera durar, la constitución debía estar sólidamente asentada en la experiencia histórica. En este sentido, Alberdi asumió que en la Argentina pos-Rosas se debían dar por sentadas ciertas instituciones. Luego de décadas de conflictos sobre la organización del Estado, nadie debería cuestionar la necesidad de adoptar un modelo federativo. Por otra parte, la experiencia paralela de guerra civil y dictadura también había preparado el terreno para aceptar la

14 Ver, por ejemplo, Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución* (1982).

creación de una autoridad nacional fuerte, aunque sujeta a los límites generales de un Estado constitucional. El problema principal, sin embargo, era cómo formular estas instituciones de manera tal que pudieran amoldarse a las condiciones históricas particulares de Argentina y, al mismo tiempo, acomodarse a las conflictivas demandas de los actores políticos principales.

Alberdi pensó que la nueva constitución tenía que tener un motivo económico como su objetivo principal.¹⁵ A pesar de la prosperidad de Buenos Aires, Argentina era un país atrasado, cuyos conflictos políticos reflejaban usualmente la lucha por la distribución de escasos recursos económicos. Mientras que Buenos Aires podía prosperar gracias a la expansión de la producción ganadera y de la apropiación exclusiva de las rentas de su puerto, el resto del país se encontraba en un estado de subdesarrollo o tenía una capacidad de crecimiento limitada. Para salir de este estado, Alberdi propuso una serie de transformaciones que eran parte del programa de la mayoría de los reformadores liberales de su época: libre comercio, libre navegación de los ríos internos, remoción de las barreras internas al comercio y nacionalización de las aduanas.¹⁶ La meta final de estas medidas era hacer de Buenos Aires el modelo de desarrollo económico para todo el país.

De acuerdo con Alberdi, sin embargo, el progreso económico no surgiría únicamente de medidas económicas liberales. Primero, era necesaria la eliminación (o la contención, al menos) del permanente estado de anarquía que había afectado a Argentina desde 1810. Esto requería la construcción de un poder político efectivo. Alberdi entendía la relación entre desarrollo económico y conflicto político como una de mutua causalidad. Mientras que el conflicto político tenía a la pobreza y al rezago económico como su principal causa, éste último no podía evitarse sin alcanzar primero un mínimo de orden político. Este razonamiento hobbesiano llevó a Alberdi a buscar un conjunto específico de instituciones políticas cuyo propósito principal fuera impedir la guerra civil y las divisiones internas. Fue desde este punto de vista que Alberdi propuso que la constitución argentina debía ser, como la americana, federal y presidencialista. Pero su entendimiento de estas categorías era sustancialmente distinto del de los constituyentes americanos.¹⁷

El proyecto de Alberdi creó una doble esfera de autoridad política. En el nivel nacional, el poder se dividió entre un presidente, un congreso bicameral y una Corte Suprema, cabeza del poder judicial. Los gobernadores, legislaturas y cortes provinciales representaban, en cambio, al nivel local de autoridad. Alberdi, quien no era federalista por convicción,

15 “Ésta es la meta de las constituciones en nuestros días, ellas deben tender a organizar y constituir los grandes medios prácticos para sacar a nuestra América liberada de su oscura y subordinada situación actual.” Ver *Bases* (11: 220)

16 Ver, en particular, los artículos 8 a 11 del proyecto. En *Bases*, (38: 464). Ver también propuestas similares hechas por Sarmiento [1852] (1996: Cap. 4), y por Mitre en el artículo “Profesión de Fe,” publicado en *Los Debates*, 1 de Abril 1 de 1852.

17 Para una comparación general entre el diseño de Alberdi y el de los federalistas americanos, particularmente en relación al sistema presidencial, ver Erchemendy (1997).





consideró la autonomía provincial como una manera de reconocer el poder adquirido por los gobernadores. Su proyecto otorgaba a las provincias el derecho de elegir sus propias autoridades y crear sus propias instituciones. También les garantizaba la igualdad de representación en un senado que tendría los mismos poderes de legislación que la Cámara de Diputados. La diferencia entre ambas cámaras era que en tanto los diputados serían elegidos por los ciudadanos, el senado estaría conformado por dos senadores elegidos por cada legislatura provincial.

Al mismo tiempo, sin embargo, Alberdi buscó reducir al mínimo la esfera de la autonomía de las provincias. Por ejemplo, el gobierno central fue investido con el poder de “intervención federal,” que consistía en la autorización para tomar el control de los gobiernos locales (incluso sin petición expresa de la provincia) en casos de sedición. En la misma línea, se le otorgó al Congreso Nacional el poder de revisar las constituciones provinciales antes de su aprobación, y la Suprema Corte decidiría en controversias constitucionales entre una provincia y los habitantes de ella. Estas reglas contradecían la idea de federación surgida de la constitución americana. En lugar de una unión de estados independientes que delegaban parte de su soberanía al gobierno central, Alberdi pensó la federación como el margen de autoridad que el gobierno central estaba dispuesto a reconocer a las provincias (Botana 1983: 352).

Uno de los argumentos de Alberdi a favor de esta versión del federalismo era el camino casi opuesto que habían recorrido históricamente Argentina y Estados Unidos. Norteamérica transitó de un sistema de estados mutuamente independientes a una organización nacional después de la independencia. Argentina, como en casi toda Hispanoamérica, pasó de un sistema centralista a un sistema de estados independientes e incluso, cuasi anárquicos (*Bases* 25: 346-47). Más aún, las condiciones institucionales de los gobiernos locales eran completamente diferentes. Para Alberdi, la situación de Argentina en 1852 era más cercana a la de Francia en 1789, que a la de Estados Unidos en 1787. Mientras que las colonias americanas estaban constituidas antes de crear un gobierno nacional, en Argentina, como en Francia, las unidades regionales carecían de institucionalización. Esta es la razón por la cual, desde la perspectiva de Alberdi, la constitución federal tenía que preceder y prevalecer sobre las constituciones locales.¹⁸ Esta es también la razón por la cual Alberdi nunca pensó en el federalismo como un límite al poder del gobierno nacional. Más que ser una parte del esquema de frenos y contrapesos, las autoridades provinciales eran simples delegadas del poder central.¹⁹

18 Ver la nota al pie de Alberdi al artículo 7 de su proyecto (revisión de las constituciones provinciales por el congreso nacional). *Bases* (38: 463-64)

19 Esta idea se indica en el artículo 107 del proyecto de Alberdi: “Los gobernadores provinciales y los oficiales públicos que dependen de ellos son *agentes naturales* del gobierno general, para lograr el cumplimiento de la constitución y de las leyes generales de la confederación.” Ver *Bases* (38: 483)

Además de este análisis histórico general, la idea de Alberdi de una federación “mixta” (parte federal, parte centralista) también se basaba en el modelo provisto por instituciones predecesoras. La confederación bajo Rosas era uno de esos modelos (Romero 1963: 147). A pesar de su rechazo al gobierno arbitrario de Rosas, Alberdi admiraba que este caudillo fuera el primer líder desde 1810 que logró crear un poder verdaderamente nacional. Alberdi creía que tal poder no debía ser eliminado, sino institucionalizado a través de una constitución.²⁰ El secreto del poder de Rosas era la centralización verdadera detrás de una fachada de confederación informal. Dada la debilidad de las bases institucionales del poder local y la amenaza permanente de invasión de otras provincias, los caudillos provinciales siempre estaban obligados a confiar en la protección y recursos que les proveía un poder más fuerte. La superioridad de Buenos Aires en fortaleza militar y poder económico ayudó a Rosas a jugar este papel de protector, y exigir obediencia a cambio.²¹ Alberdi pensó que la nueva constitución necesitaba algo similar a dicho poder para mantener el orden y la unidad política. Por eso, su proyecto le otorgó al gobierno central recursos económicos, militares y legales suficientes para controlar a las provincias.

En esta línea de razonamiento, Alberdi propuso que el secreto “eficiente” de la nueva constitución se debía encontrar en la estructura y poderes de la presidencia. “No dudaría en decir”, confesaba Alberdi, “que el destino de los estados de América del Sur depende especialmente de la constitución del poder ejecutivo” (*Bases* 26: 351). Desde su perspectiva, la caída de la monarquía española creó un vacío de poder que no podía ser llenado por una república liberal con gobiernos de poderes limitados y fuertes libertades individuales. Hispanoamérica, pensaba Alberdi, no estaba preparada para un gobierno auténticamente republicano. Le faltaba tanto la experiencia como la predisposición cultural para ejercer la libertad política con un mínimo de orden. Haber hecho caso omiso a esta realidad era, en su opinión, el principal error de muchos liberales latinoamericanos. Querían crear un orden político basado en la doctrina de la soberanía popular, con ejecutivos débiles, y garantías individuales extensas. Pero despertaron, según Alberdi, en medio de la anarquía y el desorden. Hasta que los hábitos y las ideas de los hispanoamericanos cambiaran a través del efecto benéfico del progreso económico y cultural, coincidía con Bolívar en que la única forma posible de gobierno libre compatible con el orden era una república de “reyes con el nombre de presidentes” (*Bases* 13: 229).

20 Ver el ensayo de Alberdi “La República Argentina, 37 Años Después de su Revolución de Mayo,” en *Obras Completas* (1886: 221-242). Ver también “Compromisos y Deberes en que el Gobierno Absolutista de Buenos Aires se Halla de Seguir el Movimiento Político de Europa de Este Momento,” e “Importancia que para Chile tienen los Asuntos de Buenos Aires”. Estos artículos se reproducen en Barros (1997).

21 Incluso sin explicar el mecanismo de la autoridad de Rosas, Alberdi cita frecuentemente la capacidad de Rosas de lograr obediencia como uno de las principales, aunque no intencionales, contribuciones de su mandato a la causa de la unidad nacional. Ver *Bases*, Chap. 29.





Desde la propia perspectiva de Alberdi, era en el área de poderes presidenciales donde su proyecto se separaba más radicalmente del precedente americano (*Bases* 26: 349). El papel del presidente en la constitución americana era un elemento clave de la interpretación madisoniana de la separación de poderes como un sistema en el que cada rama de gobierno debería tener los medios y los motivos para preservar sus propios poderes y prevenir usurpaciones de las otras.²² Para lograr este propósito, cada rama de gobierno debía participar en las funciones de las otras con el fin de crear un sistema de frenos y contrapesos mutuos. El presidente, por ejemplo, tendría derecho de veto sobre la legislación para impedir la expansión del poder legislativo, que según los federalistas americanos era la rama más inclinada al abuso del poder. Para hacer efectivo este control, el presidente debía elegirse y durar en el cargo en forma independiente de la legislatura, y tener poder autónomo sobre la formación del gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, el presidente dependía del congreso para pasar la mayor parte de la legislación, aprobar el presupuesto o, en el caso del senado, para obtener su ratificación en los nombramientos del gabinete o de los jueces federales. El presidente sólo podría vetar una ley en su totalidad y su veto podía ser revocado por una mayoría de dos tercios en la legislatura. No tenía poder legal para actuar por su cuenta en casos de emergencia, y se encontraba sujeto a juicio político en casos de violación a la constitución.

Alberdi vio la separación de poderes como un ingrediente esencial de una constitución liberal, y aceptó que ciertos elementos de la doctrina de frenos y contrapesos eran necesarios para prevenir el abuso y la concentración de poder. En su proyecto, por ejemplo, las facultades legislativas del presidente y del congreso permanecerían separadas y equilibradas. Mientras que el presidente podía introducir legislación, dependía del congreso para su aprobación final. De la misma manera que el presidente americano, su único medio para influenciar el proceso era un veto sujeto a revocación por dos terceras partes de la legislatura.²³ También similar al diseño de la constitución americana, estaba el hecho de que, mientras un colegio electoral elegía al presidente por un periodo fijo, el ejecutivo se encontraba sujeto a juicio político en el congreso en caso de mala conducta o violación a la constitución. A diferencia del presidente americano, el presidente de Alberdi no requería el consentimiento del senado para nombrar a los ministros del gabinete, hecho que le otorgaba mucha mayor autonomía en términos de formación de gobierno. Sin embargo, siguiendo la lógica de frenos y contrapesos, el nombramiento de jueces federales, incluyendo a los miembros de la Corte Suprema, sí estaba sujeto a ese requerimiento.

22 Ver los Federalistas 47 a 51 de Madison, en Madison, Hamilton and Jay [1788] (1987: 302-22)

23 En el proyecto de Alberdi, así como en el texto final de la Constitución, el presidente estaba autorizado a vetar la totalidad, así como partes de un proyecto de ley. Esta autorización, sin embargo, no invistió al presidente con el poder de promulgar las partes no observadas de un proyecto de ley. Todo el proyecto tenía que ser enviado de vuelta al congreso y correspondía a la Asamblea decidir si aprobaba o no el veto o insistía en el proyecto original.

A pesar de estas provisiones, Alberdi rechazó uno de los supuestos centrales de la doctrina de frenos y contrapesos: la idea de que la estabilidad constitucional debería ser producto de un equilibrio auto-sostenible entre las distintas ramas del gobierno (Manin 1995). Desde su punto de vista, en los países sin tradición constitucionalista y afectados por conflictos permanentes entre facciones, el cumplimiento de la constitución dependía de la existencia de un poder ejecutivo fuerte, capaz de actuar a discreción en circunstancias excepcionales. Era en este sentido que Alberdi creía (citando en su apoyo a Juan Egaña, el precursor intelectual de la constitución chilena) que “es una ilusión el equilibrio de poderes.” (*Bases* 26: 354). Para Alberdi, cuando la constitución se encuentra en peligro, el presidente es la única fuerza capaz de impedir la anarquía y la disolución. Las garantías individuales, escribió Alberdi, se volverían palabras vanas sin la existencia de garantías públicas, la primera de las cuales es “el gobierno, un poder ejecutivo con la capacidad de crear la paz y el orden constitucional efectivo...” (*Bases* 26: 353).

Esta perspectiva fue traducida en el diseño de poderes de emergencia. El proyecto introdujo la institución de estado de sitio, la suspensión temporal de las garantías individuales que el presidente podía declarar en casos de ataque externo o conmoción interna. Se requería del consentimiento del senado en caso de ataque externo y aprobación del congreso en casos de conflictos internos. El presidente, sin embargo, podía actuar por sí mismo en caso de que el congreso no se encontrara en sesiones, y no tenía la obligación de llamar al congreso a sesiones extraordinarias. Para ver el poder residual tan amplio que esta regla le otorgaba al presidente, uno debe considerar las disposiciones adicionales del proyecto de Alberdi, como la que establecía que el congreso permanecería en sesión únicamente por cinco meses al año, periodo que sólo podía ser extendido por el presidente.²⁴ Esta disposición significaba que, la mayor parte del tiempo, el presidente ejercería poderes de emergencia libre de control legislativo. La corta duración de las sesiones del congreso y la falta de poder del congreso para extenderlas también tenía un impacto en otras áreas relacionadas con poderes de excepción, como la institución de la intervención federal. Aunque el proyecto estableció que las intervenciones federales deberían ser declaradas por el gobierno nacional, la corta duración de las sesiones del congreso significaba que, en la práctica, el poder de la intervención federal permanecería, la mayor parte del tiempo, en manos del presidente.

Alberdi formó sus creencias acerca de los beneficios de este diseño durante su exilio en Chile. Desde inicios de 1830, el Partido Conservador de Chile creó un régimen político que, en contraste con las experiencias en la mayoría de los países latinoamericanos de esa época, logró asegurar un alto grado de estabilidad política, orden y progreso económico (Collier 1985: 583). Alberdi atribuyó este éxito a la constitución de 1833 y a los extensos poderes

²⁴ Descartó, entonces, la solución (adoptada por la constitución americana), de darle al congreso el poder de determinar la duración de sus sesiones.



que le otorgó al presidente, particularmente en materia de emergencias políticas.²⁵ Esta idea fue compartida por otros liberales argentinos exiliados en Chile durante la década de 1840. Al igual que Alberdi, por ejemplo, Sarmiento solía calificar peyorativamente como “doctrinarios” a los reclamos de los liberales chilenos que criticaban a la constitución conservadora por el predominio que le dio al presidente en el proceso político. Aunque eran partidarios de un gobierno con poderes legales definidos, tanto Sarmiento como Alberdi creían que sólo un presidente con poderes fuertes podía impedir la anarquía en países sin una tradición de gobierno representativo y plagados de conflictos internos.²⁶ El despotismo debería ser evitado, por supuesto, pero no a través de un debilitamiento de la autoridad estatal.

Dos elementos más del diseño de Alberdi merecen mención: el papel de las elecciones y la duración de los cargos representativos. El precedente de Rosas, que usó el voto popular para legitimar un régimen dictatorial, convenció a Alberdi y a muchos liberales de su generación que era preciso restringir la soberanía popular en su base, a través de requisitos de propiedad y de educación.²⁷ La estabilidad tan admirada de la constitución chilena de 1833, que adoptó esa solución, reforzó esta creencia. A pesar de esta opinión, Alberdi prefirió dejar la regulación de las elecciones de senadores y diputados a cada provincia, probablemente asumiendo que las constituciones provinciales y las leyes electorales eran los instrumentos adecuados para establecer requisitos de votación.²⁸ El proyecto incluyó restricciones a la expresión directa de la voluntad popular, como la elección del presidente por un colegio electoral o la elección de senadores por las legislaturas locales, ambas tomadas de la constitución americana. También introdujo restricciones para ser elegido, ausentes del modelo americano, como requisitos explícitos de propiedad para los senadores, representantes y presidente.

Con respecto a la duración del cargo presidencial, el proyecto de Alberdi incluyó una regla que luego se volvió típica en muchas de las constituciones hispanoamericanas de la segunda mitad del siglo XIX: la proscripción de la reelección presidencial inmediata. Mientras que los senadores y los representantes podían ser reelegidos, el proyecto otorgó al presidente esta posibilidad únicamente después de que hubiera pasado un período fuera del

25 Ver *Bases* (26: 354) y la nota al pie del artículo 85, párrafo 22 del proyecto (estado de sitio), en *Bases* (38: 479). Ver también los artículos publicados por Alberdi en *El Comercio de Valparaíso*: “Exige Reforma la Actual Constitución de Chile?” (06-14-48), “Compromisos y Deberes en que el Gobierno Absolutista de Buenos Aires se Halla de Seguir el Movimiento Político de Europa de este Momento” (07-3-48), “La Democracia en Sudamérica” (07-4-48), “Notable Diferencia entre los Agitadores y Conservadores de las Repúblicas, y los de las Monarquías” (08-22-48), y “Chile y Buenos Aires Comparados por la Reforma” (08-30-48). Ver Barros (1997)

26 Ver, por ejemplo, los artículos publicados por Sarmiento en *El Progreso* entre 1844 y 1845, reproducidos bajo el título de “Representación Nacional,” en *Obras Completas* ([1886] 1909: vol. IX)

27 El temor a la soberanía popular y la idea de que el gobierno representativo debía ser un gobierno de “la razón”, esto es, de una minoría ilustrada, fueron temas populares entre las nuevas generaciones de liberales formados durante el régimen de Rosas (la llamada “Generación del 37”). El mentor de Alberdi, Esteban Echeverría, era uno de los principales exponentes de esta perspectiva. Era también la postura de Sarmiento y de la mayoría de los exiliados en los cuarentas. Ver Romero (1963: 145).

28 Ver *Bases* (Cap. 13) y artículo 45 del proyecto.

cargo. Hay quienes han visto en esta regla una prevención contra el despotismo presidencial.²⁹ Pero no es claro que fuera propuesta por esta razón. Alberdi conocía probablemente el argumento de Hamilton en el *Federalista* # 72, según el cual era la reelección, y no la proscripción de la misma, la que podía actuar como un incentivo al buen comportamiento y por tanto evitar abusos del presidente.³⁰ El problema es que Alberdi asumía que dado el carácter poco competitivo de las elecciones y los enormes recursos políticos y económicos que manejaría un presidente, éste siempre se reelegiría. El presidente, decía, “siempre tiene los medios para reelegirse a sí mismo y pocas veces fracasaría en lograrlo.”³¹ Debido a esto, Alberdi prefería una presidencia de 6 años sin reelección a una más corta (digamos, de 4 o 5 años) con esa posibilidad. La razón por la que probablemente eligió esta opción era para garantizar la rotación de elites en el cargo ejecutivo y evitar conflictos entre facciones. El ejemplo contrario lo ofrecía Chile hasta inicios de 1870.

Como señalé anteriormente, los aspectos generales de este diseño institucional reflejaban puntos de vista e ideas ampliamente compartidas por las elites políticas e intelectuales de la época acerca de las instituciones que mejor se ajustarían a las condiciones históricas de la Argentina para crear una república estable. Alberdi escribió como portavoz de una versión conservadora del liberalismo que se volvió predominante en Argentina e Hispanoamérica a mediados del siglo XIX. Al mismo tiempo, sin embargo, el proyecto tenía una dimensión política práctica: fue diseñado para funcionar como un compromiso entre los intereses en conflicto de tres actores diferentes: el futuro presidente, los gobernadores provinciales y los dirigentes de Buenos Aires. Como él mismo proponía, “la Constitución es un pacto político dictado por la necesidad de conciliar hechos, intereses y demandas de las circunstancias” (Bases 30: 401). Es en este sentido que el modelo de Alberdi finalmente se convirtió en parte de un complejo proceso de negociación en el que los intereses políticos de corto plazo y los recursos estratégicos jugaron un papel preponderante en la conformación del diseño final de la constitución.

Es evidente por qué Urquiza, el candidato más firme a la presidencia bajo la nueva constitución, le dio un apoyo entusiasta al proyecto de Alberdi. Una presidencia con fuertes poderes para suspender garantías constitucionales o tomar control de los gobiernos locales en caso de conflictos internos era fundamental para impedir desafíos a la autoridad central y evitar disputas al interior de la coalición federal. Urquiza sabía que los fracasos pasados del proyecto federalista no se debían simplemente a la hegemonía de Buenos Aires. Las rivalidades regionales económicas y políticas también crearon problemas de coordinación

29 Ver, por ejemplo, Kantor (1971)

30 La posición de Hamilton fue ya formulada durante los debates de la frustrada constitución de 1826. Ver *Asambleas* (3: 1159)

31 Ver *Bases* (38:475), nota al pie del artículo 79, p. 475.





entre los líderes locales para crear una coalición federalista estable. Ahora que esta coalición se había formado, era crucial para Urquiza tener la capacidad de impedir deserciones y contrarrestar posibles rebeliones internas. A este respecto, el instrumento de la intervención federal le daría al presidente una capacidad de amenaza creíble para inducir disciplina y colaboración entre los líderes provinciales. Y la posible resistencia armada de Buenos Aires añadía un motivo más para apoyar este diseño.³²

Menos evidente, sin embargo, es por qué los líderes provinciales aceptarían un diseño institucional que diera a las provincias una autonomía política restringida y que proveyera al presidente de poderes tan importantes. Para expresarlo de otra forma, ¿por qué los federalistas argentinos, después de décadas de lucha contra el centralismo, aceptarían un sistema que le diera tanto poder al gobierno central en general y al presidente en particular? La respuesta, me parece, se encuentra en la dinámica interna de la coalición federal. Mientras que Urquiza dependía del apoyo de los gobernadores, también tenía influencia para inducir a los miembros de su coalición para sacrificar o moderar algunas demandas. Como organizador y representante de la coalición, Urquiza sabía que les estaba dando a sus partidarios beneficios que ninguno de ellos alcanzaría por su propia cuenta o en alianza con otros. Estos beneficios eran claramente una constitución que preservaría las elecciones locales, nacionalizaría las aduanas y abriría los ríos internos al comercio internacional. A cambio de reconocerles sus esferas locales de influencia y darles parte en la distribución de los recursos nacionales, Urquiza podía obtener de los líderes provinciales la aceptación de ciertas restricciones a la autonomía local que, desde su punto de vista, eran necesarias para consolidar su autoridad nacional.³³

También hay que notar que ciertas restricciones a la autonomía local, como el poder de intervención federal, no eran necesariamente vistas por los líderes provinciales como contrarias a sus intereses políticos fundamentales. Dado que su poder local era constantemente amenazado por competidores internos y externos, el presidente podría utilizar el mecanismo de la intervención para ayudarlos a permanecer en el poder, al menos mientras el presidente también dependiera de ellos para gobernar. Después de todo, la relativa estabilidad del sistema confederado de Rosas se fundó en un intercambio similar. Por otra parte, el proyecto de Alberdi también otorgaba a los líderes provinciales varias garantías

32 De hecho, la correspondencia entre los intereses políticos de Urquiza y los poderes presidenciales propuestos por Alberdi era tan cercana que algunos historiadores vieron en el modelo "más una constitución para el vencedor de Rosas que para la nación argentina." Ver Pelliza (1923: 92). Este argumento es exagerado, pero que el modelo de Alberdi fuera también instrumental a los intereses de Urquiza, habla de la relación que normalmente existe entre ideas e intereses en la vida política. Aunque las ideas puedan, y en algunas ocasiones de hecho surjan independientemente de los intereses, raramente se vuelven influyentes sin el apoyo de actores dominantes que encuentran en esas ideas la traducción de sus intereses.

33 Para un análisis del diseño de Alberdi como un sistema de intercambios entre Urquiza y los líderes provinciales, ver Tonelli, (1995).

que podían ser usadas para controlar el poder del ejecutivo. Por ejemplo, la elección del presidente dependía de los electores de las provincias (en igual número a los diputados y senadores que cada provincia enviaba al congreso). Dado el control *de facto* que los gobernadores provinciales tenían sobre las elecciones locales, esta regla significaba que cualquier presidente tendría que obtener su aprobación (al menos, de una mayoría de ellos), para ser elegido. Los líderes provinciales también podrían confiar en que controlarían los niveles de apoyo al presidente en la legislatura, particularmente en el senado, donde todas provincias tenían igual representación. El senado tenía poderes legislativos importantes, debía aprobar el estado de sitio, participaba en el nombramiento de jueces federales y, de acuerdo con el proyecto, incluso tenía prerrogativa exclusiva para proponer enmiendas a la constitución.

Por todas estas razones, resulta evidente que el único actor que no estaría satisfecho con el proyecto de Alberdi era Buenos Aires. Esta provincia perdería su monopolio económico y sus ventajas políticas sin obtener ninguna concesión sustancial a cambio. No sólo se nacionalizarían las rentas del puerto, sino que la ciudad de Buenos Aires sería declarada la capital de la República. La mayoría del congreso, tanto en el senado como en la cámara de diputados estaría en manos de los intereses provinciales, y la Presidencia, con sus fuertes poderes de emergencia y de intervención sería controlada por el líder de esta mayoría. Una simple evaluación de su posición futura bajo la nueva constitución confirmaría la decisión inicial de los líderes de Buenos Aires de resistir la integración de la provincia en estos términos.

3. 2 *La perspectiva de los delegados*

Una explicación completa de la adopción del modelo de Alberdi, así como de las reformas introducidas a este proyecto en el diseño final requeriría un minucioso examen de las posturas que tomaron los delegados en los debates de la convención. Desafortunadamente, la evidencia de índole documental está fragmentada e incompleta. No existen registros del trabajo de la comisión de asuntos constitucionales que elaboró el borrador, y sólo existen unas pocas reproducciones completas de los debates en las sesiones plenarias. No obstante su escasez, la evidencia disponible es suficiente para argumentar que la mayoría de los delegados no eligió el modelo de Alberdi únicamente como un asunto de conveniencia, dada la falta de proyectos alternativos de constitución. Los fragmentos reproducidos de los debates y los eventos que rodearon al trabajo de la asamblea sugieren que la mayoría de los delegados compartía la idea de que el proyecto de Alberdi proporcionaba el mejor conjunto de instituciones, tanto para el país como para el contexto estratégico bajo el cual la constitución estaba siendo creada.





El proyecto oficial de constitución fue preparado por Benjamín Gorostiaga con la colaboración de Juan María Gutiérrez, ambos representantes de la mayoría liberal de la convención, y fuertes partidarios de Urquiza. Su proyecto confirmó los elementos principales del de Alberdi.³⁴ Se proclamó la libre navegación de los ríos internos, la eliminación de barreras internas al comercio y la nacionalización de las rentas de todas las aduanas exteriores. También declaró a Buenos Aires la capital de la República. Sin embargo, como compensación por separar la ciudad de la provincia, el proyecto establecía que la ciudad de Buenos Aires tenía derecho a elegir representantes, tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores.

En cuanto a la distribución de poderes entre el gobierno central y las provincias, el proyecto reprodujo el modelo de federación centralista por el que abogaba Alberdi. En este sentido, el gobierno central mantuvo el poder de intervenir en las provincias, incluso sin petición de las autoridades locales, y el congreso preservó el derecho de revisar las constituciones locales. Sin embargo, es interesante notar, que el proyecto de la comisión invistió al gobierno central con poderes *aún más fuertes* que aquellos que Alberdi le había otorgado. El poder judicial federal, por ejemplo, se encontraba a cargo de una nueva forma de control centralizado: el poder para decidir los conflictos entre diversas ramas de los gobiernos provinciales.

De la misma manera que en el modelo de Alberdi, las diferentes ramas del gobierno fueron separadas, y se introdujeron elementos de control mutuo para asegurar un cierto balance de poderes entre ejecutivo y legislativo. El presidente podía proponer leyes y vetar las mismas, sujeto a una revocación de dos terceras partes del congreso. Sin embargo, el poder de prerrogativa del presidente fue visiblemente aumentado por el proyecto de la comisión.

Mientras que en el esquema de Alberdi el presidente no podía declarar el estado de sitio por sí mismo cuando el congreso se encontraba en sesión, el proyecto de la Comisión le permitía evadir la autorización del congreso en casos de extrema urgencia. Al mismo tiempo, se incluyó una disposición general autorizando al presidente a que actuara por sí mismo en *todos* los casos en los que necesitara el consentimiento del senado pero que el congreso no estuviera en sesión. Aunado a la corta duración de las sesiones del congreso, estas nuevas reglas aumentaron los poderes residuales del presidente para actuar en circunstancias imprevistas. Quizás la única excepción parcial a esta acentuación de los poderes presidenciales fue la inclusión del derecho del congreso a pedir informes a los ministros del gabinete, y la proscripción de la delegación de poderes legislativos al presidente.

El esquema general para la elección de los representantes y la duración en el cargo propuestas por Alberdi se mantuvieron.³⁵ Aparentemente, sin embargo, los constituyentes

34 Además del proyecto de Alberdi, otras fuentes de la constitución incluyeron a la constitución centralista de 1826, la constitución americana de 1787, y la constitución de Cádiz de 1812. Ver Bacque (1915: 141-43). Ver también Vanossi (1976).

35 Con dos variantes. Por un lado, los requisitos de propiedad para diputados fueron eliminados, mientras que aquellos para ser elegido presidente fueron incrementados. Por otro lado, la duración de los senadores en el

no compartieron el rechazo de Alberdi respecto al sufragio universal. De acuerdo con esta nueva constitución, las leyes electorales serían reguladas por el gobierno nacional, y no por las provincias. Esta ley, que establecía el sufragio universal masculino, fue promulgada por el primer congreso nacional en 1857. Cuando algunas provincias intentaron imponer requisitos para votar, el congreso rechazó estas constituciones (Cantón 1973: 20).

Aunque el proyecto estaba listo para su discusión a mediados de febrero, no fue presentado a las sesiones plenarias sino hasta abril. Un obstáculo fue el surgimiento de conflictos internos en la comisión de asuntos constitucionales. Mientras que el proyecto preparado por Gorostiaga y Gutiérrez sintetizó el consenso existente entre la mayoría liberal, los miembros de la minoría conservadora en la convención (Colodrero, Ferré y Leiva) controlaban la comisión. Este grupo se oponía a los liberales en pocos pero importantes aspectos, tales como establecer la capital en Buenos Aires, la eliminación de las barreras internas al comercio, y sobre todo, el tema de la tolerancia religiosa.³⁶ Para poder eliminar este obstáculo, el 23 de febrero se añadieron dos nuevos miembros a la comisión, Derqui y Zapata; y Ferré, quien se encontraba participando en las negociaciones con Buenos Aires, fue reemplazado por Zavalía (Martire 1982: 8-10). Posteriormente a estos cambios, fue el conflicto con Buenos Aires lo que hizo imposible la discusión del proyecto.

A pesar de encontrarse sitiada, Buenos Aires mostró una capacidad extraordinaria para resistir, gracias a su ventajosa posición económica. En enero, la convención autorizó a Urquiza a utilizar los medios necesarios para terminar el conflicto, incluyendo implícitamente la fuerza (Scobie 1964: 81). Urquiza, sin embargo, decidió enviar una delegación para negociar, quizás esperando que la persistencia del conflicto y la amenaza del uso de la fuerza convencieran a los líderes de la ciudad de llegar a un acuerdo. Los delegados de Urquiza llegaron a un acuerdo, pero sus términos fueron completamente inaceptables para el líder federal: Buenos Aires pedía que el número de delegados designados se estableciera de acuerdo con la población y que se limitaran los poderes de Urquiza a la conducción de asuntos externos (Scobie 1964: 84).

Con la suspensión de las negociaciones en marzo, no sólo eran innecesarias más tardanzas, sino que incluso parecía haber una urgencia extrema para aprobar la constitución tan pronto como fuera posible. El proyecto fue finalmente presentado el 18 de abril, y la discusión en lo particular tuvo lugar entre el 21 y el 31 del mismo mes, esto es, en sólo diez días. A pesar de la brevedad de las discusiones, es posible reconstruir algunos de los mecanismos

cargo fue aumentada de 6 a 9 años, aparentemente para hacer de este cuerpo un elemento más conservador del sistema de gobierno.

36 De un promedio de 18 miembros que estuvieron presentes en la convención al momento de iniciar las discusiones del proyecto, alrededor de 10 eran parte del grupo liberal. El grupo conservador se encontraba compuesto por 6 delegados: Ferré, Díaz Colodrero, Zuviría, Pérez, Zenteno, y Leiva. En la jerga de la asamblea, el primer grupo era llamado el "círculo", y el segundo, "montonera." Ver Rosa (1963: 364).



que explican el diseño del poder ejecutivo y el esquema de distribución de poder entre el gobierno central y las provincias.

La mayoría de los argumentos a favor de una autoridad ejecutiva vigorosa fueron hechos en términos de la creencia de que el mayor de los males en Argentina no era tanto el abuso del poder por el gobierno como la ausencia de un poder efectivo que consolidara la unidad nacional. Del mismo modo que Alberdi, la mayoría de los delegados parecía percibir que sólo un poder fuerte, capaz de contrarrestar la inestabilidad política y el localismo extremo de las provincias, podría salvar al país de la anarquía. De esta manera, la mayoría de los delegados hizo eco del argumento vertido por Juan María Gutiérrez durante la discusión del Acuerdo de San Nicolás en la legislatura de Buenos Aires: “Todos nuestros males vienen de la ausencia de un poder, una fuerza para amarrar y dar consistencia a lo que, de otra manera, serían elementos separados” (*Asambleas* 4:322).³⁷

Aunque probablemente se incluyeron consideraciones imparciales en estos puntos de vista, parece claro que la propuesta de un ejecutivo investido con fuertes poderes de emergencia también estaba fundada en una evaluación política concreta del contexto estratégico al que se enfrentaba Urquiza y la coalición federal. Sólo entre mayo y agosto de 1852, tres gobiernos provinciales fueron reemplazados por revueltas locales. En este contexto, no era infundado pensar que Buenos Aires podía frustrar la creación de la constitución explotando los conflictos internos entre los líderes provinciales. La propia provincia de Corrientes, ubicada en el corazón del área de influencia de Urquiza, dio apoyo a un intento frustrado de Buenos Aires para derrocar a Urquiza en octubre de 1852 (Minutolo 1985).

Estas preocupaciones estuvieron presentes en el debate sobre la oportunidad de aprobar la constitución mientras Buenos Aires no se sumara a la convención. En esa ocasión Zuviría, presidente de la convención y contrario a los puntos de vista institucionales y políticos de los seguidores de Urquiza, defendió la conveniencia de suspender la aprobación de la constitución hasta que se alcanzara la paz entre Buenos Aires y la federación. Zuviría presentó una paradoja: o la constitución crearía un poder tan limitado que sería imposible restaurar el orden, o tan fuerte que pondría en riesgo la existencia misma de un gobierno constitucional de poderes limitados. Implícitamente, estaba advirtiendo a los delegados que podrían estar diseñando los poderes del presidente con una visión de corto plazo, como era la incorporación de Buenos Aires en términos favorables a los federalistas.

En contra de esta opinión, el delegado Zavalía declaró que la mejor garantía del orden en el país era que “la constitución cree un tesoro público, un ejército, y *sobre todo*, un ma-

37 Ver, en particular, el discurso de Vicente Fidel López. Él argumentó, por ejemplo, que el deseo de organizar al país desde 1810 “nunca falló debido a la dictadura, sino a la anarquía”. Más tarde, especificó que por anarquía se refería al predominio de los intereses locales y el provincialismo sobre el bien colectivo. Ver *Asambleas* (Vol. 4, pp. 375-381).





gistrado supremo investido con precisos poderes legales.” (*Asambleas* 4: 481).³⁸ De igual manera, el delegado Huergo dijo que en su opinión, la constitución era el único medio eficiente para llevar paz al país. La República Argentina, dijo, citando a Alberdi, “necesita un gobierno fuerte y vigoroso, pero un gobierno nacido de la constitución.” (*Asambleas* 4: 483). Seguí, finalmente, argumentó que la rebelión de Buenos Aires hacía aún más necesaria la creación de una constitución para hacer “si no imposible, al menos más difícil la reproducción de eventos similares.” (*Asambleas* 4: 486).

Más desvinculados de los eventos políticos del momento fueron algunos de los argumentos presentados en la convención a favor de adoptar instituciones centralistas en el seno de un estado federal. Si bien se argumentó que Estados Unidos proveía el modelo de estado federal que la constitución estaba a punto de crear, sabemos que el modelo fue adaptado de manera significativa.³⁹ Algunas de estas adaptaciones, tales como los fuertes poderes de emergencia y los poderes de intervención federal en manos del presidente, se asociaban al interés inmediato de Urquiza y de la coalición por romper la resistencia de Buenos Aires. Sin embargo, se hicieron en la convención otras adaptaciones, como que el Congreso Nacional pudiera enjuiciar y destituir gobernadores provinciales, que no parecían reflejar los intereses partidarios de corto plazo de la mayoría de los representantes.

En la sesión del 26 de abril, Regis Martínez, delegado por La Rioja, sugirió la inclusión de gobernadores provinciales entre los funcionarios que podían ser enjuiciados por la Cámara de Diputados. Martínez justificó la adición argumentando que dada la extrema personalización del poder en las provincias, sería absurdo esperar la destitución de estos gobernadores por las legislaturas locales. La mayoría de estos cuerpos, argumentó, recibía su sueldo del gobernador o se encontraba bajo su influencia (*Asambleas* 4: 520). Viniendo de un delegado provincial, esta propuesta muestra un grado inesperado de independencia respecto del gobernador local. La propuesta fue apoyada por Zavalía, miembro de la comisión de asuntos constitucionales, quien argumentó que el juicio político de los gobernadores por el congreso, al igual que el derecho a la intervención federal, o la revisión de las constituciones locales, se ajustaba al modelo de federación centralizada, que era la única federación posible en un país como Argentina, sin tradición republicana (*Asambleas* 4: 522). A pesar de la oposición de Gorostiaga, los argumentos de Zavalía a favor de la provisión decidieron el voto de la mayoría.⁴⁰

38 [énfasis añadido].

39 Más exactamente, dijo que la federación americana era “la única federación del mundo que merecía ser imitada”. Ver *Asambleas* (Vol. 4: 479).

40 El 30 de abril, esgrimiendo argumentos similares a los de Martínez y Zavalía, el delegado Zenteno propuso que ante la falta de independencia judicial en las provincias, los conflictos entre un gobernador y un ciudadano local se resolvieran en jurisdicción federal. Sin embargo, la propuesta fue derrotada por considerarse que implicaba una excesiva intrusión del gobierno central en los asuntos locales.



Parte de la razón para la celeridad de las discusiones, e incluso la falta de debate de algunos casos, fue la ausencia de divisiones fuertes en la asamblea. Se hicieron pocas adiciones o correcciones al texto original del proyecto, y muchos artículos, particularmente aquellos relacionados a la estructura y división de poderes, fueron aprobados por unanimidad. Existieron sí divisiones entre una minoría conservadora y la mayoría liberal. La minoría, por ejemplo, expresó su desacuerdo acerca de establecer la capital en Buenos Aires, la abolición de las aduanas internas entre las provincias y, especialmente, la tolerancia de cultos. La oposición, sin embargo, nunca amenazó la estabilidad de la asamblea, incluso a pesar del hecho de que la única concesión que obtuvieron de la mayoría fue la introducción del requisito de profesión de fe católica para poder ser presidente.

La otra razón para acortar el tiempo de las sesiones fue el acuerdo de la mayoría en evitar largos debates, lo cual tenía sentido en el contexto del conflicto con Buenos Aires.⁴¹ La carrera para aprobar una nueva constitución comenzó pocos días después de que Urquiza abandonó la idea de incluir a Buenos Aires en la convención. En efecto, a mediados de abril Urquiza decidió tomar parte directamente en el sitio de la ciudad de Buenos Aires que los rebeldes de esa provincia mantenían desde inicios de diciembre (Scobie 1964: 86). En ese contexto, la rápida aprobación de la nueva constitución daba a los líderes de la ciudad la señal de que, a partir de ese momento, tendrían que aceptar la constitución en la forma en la que fue aprobada, o sufrir un estado de sitio indefinido que podría terminar en el uso directo de la fuerza.

La constitución fue aprobada el 1 de Mayo de 1853. Finalmente se había formado una federación, y Urquiza, candidato firme a la presidencia, recibiría poderes legales permanentes para mantener el apoyo de las provincias y para obligar a Buenos Aires a aceptar la nueva constitución como *fait accompli*. Para hacer más creíble el compromiso de imponer la nueva constitución, los constituyentes incluyeron una disposición según la cual no se podrían hacer reformas antes de que transcurrieran diez años. Esta cláusula, sin embargo, era imposible de cumplir si se pensaba integrar a Buenos Aires antes de ese plazo.

4. La constitución incompleta: la federación entre 1853 y 1860

Al momento en el que la constitución fue aprobada, no había evidencia alguna de que Buenos Aires abandonaría su resistencia. Los recursos económicos que esta ciudad tenía para resistir el sitio eran significativamente mayores que los que Urquiza y sus aliados eran capaces de obtener juntos. En junio, el fracaso de un bloqueo al puerto de Buenos Aires llevó la estrategia de los federalistas a un callejón sin salida. Sin más recursos para mantener a sus propias fuerzas,

⁴¹ Probablemente por decisión de Urquiza, la constitución tenía que ser aprobada el primero de mayo, que era el segundo aniversario del manifiesto de Urquiza contra Rosas.

en julio de 1853, Urquiza aceptó una mediación para levantar el sitio de la ciudad.

Desde esa fecha hasta 1860, la federación de trece provincias y Buenos Aires se organizaron *de facto* como Estados separados. Esto, sin embargo, sólo significó una suspensión temporal de las negociaciones durante la cual ambos bandos lucharían para inducir al otro a un repliegue de sus respectivas posturas. Desde el punto de vista de los líderes de Buenos Aires (excepto para los más radicales que querían un Estado independiente), aceptar un Estado federal y un gobierno nacional con fuertes poderes era ineludible en cualquier forma de acuerdo. Sin embargo, podían especular con ofrecer la integración de la provincia a cambio de una reforma que diera mayor protección a sus intereses económicos y políticos. Los líderes porteños podían esperar, por ejemplo, concesiones en el diseño de las reglas de representación que le dieran a su provincia mayor peso en la toma de decisiones nacionales, la renuncia de Urquiza como presidente y/o la moderación de algunos de sus poderes “dictatoriales”.



4.1 Entre la negociación y la fuerza

Mientras Urquiza se abocaba a la construcción del nuevo estado como presidente constitucional, los grupos políticos dominantes en Buenos Aires intentaban debilitar la posición de los federalistas.⁴² Los más radicales (o “separatistas”), que ganaron control de la provincia después de 1853, buscaban mostrar a los federalistas que Buenos Aires tenía la capacidad y la disposición de crear un estado soberano y resistir por la fuerza su integración. Los moderados (o “nacionalistas”), en cambio, querían establecer que la independencia *de facto* de Buenos Aires era temporal, una suspensión en lugar de un quiebre de la negociación. Ambas estrategias no eran del todo incompatibles. Es significativo, por ejemplo, que los separatistas evitaron una declaración formal de independencia que hubiera causado una nueva guerra entre Buenos Aires y los federalistas.⁴³ De esta manera, incluso si a largo plazo era imposible la constitución de un Estado independiente, en el corto plazo ambos grupos podían esperar que ante la mayor capacidad económica de Buenos Aires, los federalistas se verían debilitados.⁴⁴ Y para acelerar ese debilitamiento, la mejor estrategia de los líderes de Buenos Aires era crear o explotar divisiones dentro de la coalición federal, eventualmente haciendo alianzas con los posibles desertores de la misma.

La estrategia de Urquiza, a su vez, tenía tres componentes principales. En primer lugar, intentó aislar a Buenos Aires del resto de las provincias para evitar cualquier forma de in-

42 Urquiza es nombrado presidente constitucional el 1 de Mayo de 1854.

43 Mientras que una convención constituyente, dominada por radicales, creó una nueva constitución para Buenos Aires en 1854, dejó indefinido el estatus político exacto de esta provincia. Ver Scobie (1964: 165)

44 Al igual que en las negociaciones en procesos de transición de régimen, los moderados podían utilizar a los radicales para reforzar su posición negociadora. Ver Przeworski (1991).



fluencia de la primera sobre las segundas. El éxito de esta estrategia dependía, por supuesto, del grado de control de Urquiza sobre las trece provincias bajo su liderazgo. Aparte de su influencia personal, Urquiza buscó acentuar ese control por medio de sus nuevos poderes institucionales: la intervención federal y el estado de sitio. Entre 1853 y 1858, el ejecutivo nacional tomó el control político directo de varias provincias afectadas por conflictos internos, tales como La Rioja, Santa Fe, Jujuy y San Juan. Otras provincias, como Corrientes, fueron declaradas en estado de sitio (Pelliza 1923: 199-201; Scobie 1964: 107-112). En todos estos casos, el presidente utilizó sus poderes constitucionales para contener las pugnas internas de la federación o para impedir que desafiaran su propia autoridad.

El segundo y crucial paso era incrementar la capacidad de la federación para sobrevivir sin Buenos Aires. La dependencia económica que tenía el Estado federal con Buenos Aires sólo podía superarse eliminando el monopolio de su puerto sobre el comercio internacional. Por medio de un decreto de 1852 Urquiza había establecido la libre navegación de los ríos internos y abierto los puertos de las provincias del litoral al comercio con naciones extranjeras. Ésta fue una de las motivaciones principales de la guerra contra Rosas, y un aspecto clave de la nueva constitución. De hecho, había tanta esperanza puesta en los beneficios económicos de la libre navegación que algunos, como el mismo Alberdi, pensaban que si la estrategia era exitosa, la federación podría incluso prescindir de Buenos Aires.⁴⁵

Un elemento final para inducir a Buenos Aires a aceptar la constitución federal fue hacer creíble la amenaza de uso de la fuerza en caso de intransigencia de esta provincia. De alguna manera, esto dependía del éxito de las acciones previas. Mientras más cohesionada estuviera la coalición federal bajo el mando de Urquiza, y más capaz fuera la federación de mantenerse a sí misma económicamente, más creíble sería la amenaza del uso de fuerza como último recurso. Para fortalecer esta estrategia, Urquiza dio un paso más. Intentó obtener el reconocimiento de la federación como un nuevo Estado (haciendo parecer la separación de Buenos Aires como un simple caso de sedición interna) y revivir la alianza con Brasil y Uruguay que, en 1852, le había ayudado a ganar la guerra contra Buenos Aires.⁴⁶

En resumen, la estrategia de Urquiza tenía un objetivo doble. Al hacer autosuficiente al Estado federal, buscaba fortalecer la capacidad del nuevo Estado de sostenerse mientras las negociaciones eran suspendidas e incluso generar una salida no negociada (prescindir de Buenos Aires) en caso de que el proceso colapsara. Por otro lado, al hacer creíble la amenaza

45 Ver la carta de Alberdi a Urquiza del 21 de Octubre de 1852, en Cárcano (1938: 18-19)

46 La participación de Uruguay y Brasil en 1852 estuvo motivada por el interés de estos países en romper el bloqueo impuesto por Buenos Aires a la navegación de barcos internacionales en el sistema del Río de la Plata. Con el levantamiento del bloqueo, la alianza fue desmantelada.

de usar la fuerza en caso de intransigencia de Buenos Aires, buscaba empeorar las alternativas de Buenos Aires fuera de un acuerdo negociado.⁴⁷

Hasta el final de su periodo presidencial, en 1860, Urquiza pudo mantener cierta unidad en la federación. Sin embargo, fracasó en proveer al nuevo Estado con los suficientes recursos económicos para que sobreviviera por su cuenta. La apertura al comercio internacional de los ríos internos nunca rompió definitivamente el monopolio del puerto de Buenos Aires, más accesible y mucho mejor equipado para el comercio (Scobie 1964: 157-8). La disponibilidad del crédito extranjero fue demasiado escasa como para compensar la insuficiencia de fondos. Con el tiempo, esta situación debilitó la posición negociadora de Urquiza. A los ojos de la élite política de Buenos Aires (ya fueran nacionalistas moderados o separatistas radicales), era evidente que el resto de las provincias necesitaba a Buenos Aires mucho más de lo que esta provincia necesitaba a las demás. Los líderes de Buenos Aires no tenían prisa en llegar a un acuerdo y, de hecho, se dieron cuenta de que mientras más capaces fueran de esperar, más concesiones podían esperar obtener de los federalistas.

La estrategia de Buenos Aires tuvo a la postre un resultado mixto. La intransigencia de los líderes porteños llevó a una ruptura de las negociaciones. En 1859, Urquiza finalmente decidió iniciar una nueva guerra contra Buenos Aires, en la cual ésta fue derrotada.⁴⁸ La consecuencia inmediata de este resultado fue un acuerdo en el que Buenos Aires se integraría a la federación al igual que otras provincias. Al mismo tiempo, sin embargo, Buenos Aires obtuvo varias concesiones. A pesar de haber perdido la guerra, Buenos Aires no aceptó la constitución tal y como fue escrita en 1853 en todas sus partes. Una de las condiciones para su incorporación, como veremos, fue una reforma en la que Buenos Aires pudiera posponer la nacionalización inmediata de las rentas de su puerto, evitar la federalización de Buenos Aires como capital de la nación, reducir los poderes del gobierno central y eliminar algunos de los poderes discrecionales del presidente. En otras palabras, mientras que los federalistas obtuvieron la integración de Buenos Aires en una constitución que mantuvo elementos centrales de su diseño original, ninguno de los actores pudo, en última instancia, inducir a los otros a aceptar las instituciones de su preferencia.

4.2 *Las reformas de 1860 y la integración de Buenos Aires*

En 1857, el Ministro del Interior envió una nota al gobernador de Buenos Aires invitando a esta provincia a que examinara la Constitución de 1853. Era una oferta implícita para ne-

47 Para un análisis de cómo las opciones internas y externas a la negociación determinan el poder de negociación de los actores, ver Elster (1989: 74-82). Para una aplicación de este esquema a la creación de instituciones en general y constituciones en particular, ver Elster (1991b) y Knight (1992: 100-36; 1995).

48 Haber llegado a una guerra es indicador de que la amenaza de Urquiza de lanzar un ataque militar exitoso puede no haber sido creíble a los ojos de los líderes de Buenos Aires. Como observa Jon Elster, la ejecución de una amenaza implica que no funcionó. Ver Elster (1995d)





gociar algunas reformas constitucionales, aunque se suponía que la Constitución no podía ser reformada sino hasta 1863. El gobierno de Buenos Aires, entonces en manos de Valentín Alsina, un opositor radical de Urquiza y los federalistas, rechazó la oferta.⁴⁹ Sabiendo de la posición económicamente débil de la federación, el gobernador especuló que no había en ese momento razón para ceder. Dada la prohibición de reelección presidencial consecutiva en la Constitución, Urquiza dejaría el cargo en 1859. Esto abría la posibilidad de que un nuevo presidente, probablemente más débil que Urquiza, pudiera ser forzado a hacer concesiones más sustanciales a cambio de la integración de Buenos Aires a la federación.

Dado este contexto, en los primeros meses de 1859, Urquiza tenía que tomar dos decisiones entrelazadas: si continuaría en el poder al terminar su mandato, y si atacaría militarmente a Buenos Aires. Finalizar la presidencia sin incorporar a Buenos Aires podía significar tanto el ocaso de su influencia política futura como el fracaso de su intento de alcanzar la unidad nacional en términos favorables a los intereses provinciales. Un plan posible, apoyado por algunos miembros del gobierno, era obtener la reelección de Urquiza en contra de la explícita prohibición constitucional.⁵⁰ Urquiza era capaz de hacer esto debido al apoyo que todavía podía obtener de la mayoría de los gobernadores provinciales. Esta opción eliminaría el problema inmediato de la sucesión presidencial, y quizás podría asegurar la supervivencia de la coalición federal. Sin embargo, la continuidad de Urquiza excluía la posibilidad de cualquier negociación futura con Buenos Aires. Con el gobierno de Buenos Aires bajo el control del grupo radical, este último no aceptaría jamás una negociación con los federalistas si Urquiza seguía siendo presidente. Esto significaba que la única opción que quedaba para lograr la integración de Buenos Aires era una guerra abierta.

Es necesario analizar lo que estaba en juego en caso de una guerra entre los federalistas y Buenos Aires. Si Urquiza consideraba que la probabilidad de éxito era alta, la guerra podía bien ser la mejor opción. La derrota de Buenos Aires obligaría al gobernador Valentín Alsina a renunciar, e induciría a un nuevo gobierno, probablemente más conciliador que el de Alsina, a negociar con Urquiza un acuerdo de incorporación. Sin embargo, la probabilidad de éxito era incierta. Urquiza pasó todo el año de 1858 intentando, desesperadamente, conseguir ayuda de Brasil o Uruguay en caso de una guerra contra Buenos Aires. Este apoyo era crucial para impedir la entrada de barcos al puerto de Buenos Aires y así romper la capacidad de la ciudad de resistir un sitio prolongado. Pero esta ayuda nunca llegó, con lo que a menos que se lograra una derrota rápida, el sitio sería muy costoso para el gobierno federal.

49 Valentín Alsina, líder de la rebelión de 1852 y gobernador de Buenos Aires por un breve periodo, fue elegido gobernador nuevamente ese año.

50 En relación a esta alternativa, ver la carta de Alberdi a Urquiza el 6 de Mayo de 1859, en Cárcano (1938: 523-33)

Entre abril y mayo de 1859, Urquiza finalmente decidió dejar la presidencia a una persona de su confianza con el fin de ejercer influencia sobre el futuro gobierno sin violar la prohibición constitucional de reelegirse.⁵¹ Al mismo tiempo, poco después de proclamar a Santiago Derqui (su Ministro del Interior y asesor más cercano) como candidato presidencial, Urquiza decidió arriesgarse a una guerra con Buenos Aires.

El resultado de esta guerra ha sido un enigma en la historia argentina. Mientras que Urquiza logró obtener una victoria rápida sobre Buenos Aires, desistió de destruir las fuerzas armadas de esta provincia y de derrotarlos totalmente. Urquiza dejó que el líder del ejército porteño escapara con la mayor parte de sus fuerzas intactas y evitó entrar en la ciudad. También invitó a Buenos Aires a negociar las condiciones de su integración, más que dictarlas. ¿Por qué?

La lógica de esta acción se torna evidente si se analiza en el contexto de los juegos de negociación entrelazados que existían entre Urquiza y Buenos Aires, por un lado, y entre los distintos grupos locales que competían por dirigir a esta provincia, por otro. La defensa de Buenos Aires estaba a cargo de Mitre, un moderado que era, para ese entonces, uno de los candidatos más fuertes a la gobernación de Buenos Aires. Dado que era deseable alguna forma de acuerdo voluntario, Urquiza tenía que salvar la figura de Mitre si quería preservar a éste último como un sustituto potencial del actual gobernante, el separatista Valentín Alsina, en las negociaciones (Tonelli 1995: 22). Esta interpretación de los eventos puede explicar por qué Urquiza se limitó a exigir la renuncia de Alsina y a negociar un acuerdo de paz preparando la integración de Buenos Aires a la federación. También puede explicar por qué la parte vencida obtuvo concesiones: sólo haciendo algunas concesiones a los moderados de la ciudad podía mantener a raya a los radicales, y alcanzar un acuerdo rápido.

El 11 de noviembre, Urquiza y Buenos Aires firmaron un acuerdo estableciendo las condiciones para la incorporación de éste último al Estado federal. Buenos Aires fue obligada, por supuesto, a renunciar a su estatus de Estado independiente. Pero su incorporación estaba provista de ciertas garantías. En primer lugar, se le dio la opción a Buenos Aires entre aceptar la Constitución de 1853 tal y como estaba o proponer reformas. En esta última circunstancia, habría una convención nacional en la que Buenos Aires podría nombrar delegados de acuerdo con la población, y dicha convención estaría a cargo de aceptar o rechazar las propuestas. No habría requisitos de ratificación para las decisiones que tomara esta convención, pero Buenos Aires no estaría forzada a aceptar divisiones de su territorio sin su previo consentimiento. En particular, no podría ser forzada a aceptar la federalización de la ciudad o la división de la provincia. De acuerdo con el arreglo, la aduana de Buenos Aires sería nacionalizada. Sin embargo, Buenos Aires mantendría el mismo nivel de rentas de 1859 hasta cinco años después de su incorporación final (Sampay 1975: 381-84).

51 A este respecto, Urquiza parece haber seguido el consejo de Alberdi. Ver la carta enviada por Alberdi a Urquiza el 6 de mayo de 1859, en Cárcano (1938: 523).



Como era de esperar, Buenos Aires decidió llamar a una convención provincial, en febrero de 1860, y propuso varias reformas a la constitución. A pesar de la extensión de las reformas y del hecho de que algunas de ellas estaban claramente dirigidas a proteger los intereses políticos y económicos de Buenos Aires, tales reformas fueron aceptadas por una convención nacional formada en septiembre, sin que se presentara oposición relevante.

La lógica de la reforma se orientó a fortalecer la autonomía política de las provincias ante el gobierno central y a limitar los poderes del presidente. Los delegados en la convención de Buenos Aires hicieron público su desacuerdo con la representación igualitaria de los Estados en el senado, pero no insistieron en cambiar dicha regla. Sabían que tal reforma no sería aceptada jamás en la convención nacional. Por esta razón, la convención apuntó a eliminar algunos de los poderes del senado, tal como su iniciativa exclusiva para proponer enmiendas constitucionales. También eliminó el poder del Congreso Nacional de aprobar o rechazar las constituciones provinciales, el derecho de la Cámara de Diputados de iniciar juicio político a gobernadores y la facultad del poder judicial federal de intervenir en conflictos entre las diferentes ramas de gobiernos provinciales. Se mantuvo la intervención federal, pero se exigió que fuera a petición de las autoridades locales en casos de rebelión interna o de invasión de otra provincia. El gobierno federal sólo podía actuar por sí mismo en casos de ataque exterior o para defender la forma republicana de gobierno.

Con respecto a los poderes presidenciales, el objetivo de la reforma fue eliminar facultades discrecionales del ejecutivo. Por ejemplo, se preservó la institución del estado de sitio, pero se eliminó la posibilidad de que en casos urgentes el presidente pudiera suspender garantías estando el congreso en sesión. Siguiendo la misma lógica, Buenos Aires propuso que el presidente no pudiera hacer nombramientos permanentes que requirieran el consentimiento del senado cuando el congreso se encontrara en receso. En otras palabras, se mantuvo un presidente relativamente fuerte, pero estableciendo más límites a su autoridad.

Los delegados de la convención justificaron estas reformas argumentando que harían más compatible a la Constitución argentina con la lógica de la Constitución americana, el modelo en el que supuestamente se había basado. El delegado Sarmiento, pensador liberal que en la década de 1840 había celebrado con Alberdi las virtudes del centralismo y de la concentración de poderes en el ejecutivo, ahora se erigió en principal defensor de esta posición. De acuerdo con su nueva postura, la Constitución de 1853 (y su precedente, el proyecto de Alberdi) no era más que una mala imitación de la constitución americana. A juicio de Sarmiento, las “originalidades” de la Constitución, como la idea de una federación centralizada, o los fuertes poderes de emergencia del ejecutivo, eran desviaciones del modelo original que se explicaban por la ignorancia o la mala fe de sus diseñadores. En otras palabras, de acuerdo con Sarmiento, o los constituyentes de 1853 no sabían mucho de derecho constitucional o fabricaron conscientemente una constitución a medida de las



necesidades de Urquiza. En cualquier caso, Sarmiento veía a la Constitución como un texto incoherente que invitaba a las autoridades nacionales al abuso del poder.⁵²

Siguiendo estas ideas, el reporte de la convención argumentó que el concepto de federación se pervirtió en 1853 con “la decepcionante excusa de la originalidad.” (*Asambleas* 4: 769). No podía haber originalidad en asuntos en los cuales Argentina no tenía experiencia. ¿Cómo podían los constituyentes argentinos—preguntaba el reporte—decidir el balance adecuado de poder entre el gobierno central y las provincias si la idea de ley federal no tenía precedentes en ese país? (*Asambleas* 4: 769). La federación argentina, argumentaba el delegado Vélez Sarsfield, fue siempre una invención tomada de los Estados Unidos (*Asambleas* 4: 791). Si los argentinos querían una federación, debían regresar a las fuentes originales.

Es claro el carácter estratégico de estas argumentaciones. Era un lugar común para las elites liberales de la época admirar el éxito económico y político de los federalistas americanos. Pero al igual que Sarmiento unos pocos años antes, muchos de los delegados porteños compartían el punto de vista de que el modelo institucional de la constitución americana no se ajustaba a las condiciones de un país como Argentina. Incluso algunos delegados eran conocidos simpatizantes de un estado centralista. El problema real para los delegados no era el gobierno centralizado ni una presidencia fuerte, sino un gobierno nacional controlado por intereses adversos a los de Buenos Aires. Esperando ser minoría en el nuevo Estado, los representantes de Buenos Aires trataron de eliminar aquellas instituciones que eran peligrosas para la autonomía de las provincias, pues afectaban ahora a su propia provincia.

El mismo análisis merecen las críticas al potencial despotismo presidencial que hacía posible la Constitución de 1853 y las reformas destinadas a restringir el poder del ejecutivo de actuar en casos de conflicto interno. Dado que la presidencia se encontraba en ese momento en manos de los federales y era imposible predecir quién la controlaría en el futuro, personas como Sarmiento, en otro momento defensores de un ejecutivo fuerte, abogaban ahora por una limitación de los poderes de emergencia y de los poderes de intervención federal.⁵³

Tanto Urquiza, en ese entonces comandante en jefe del ejército nacional y gobernador de Entre Ríos, como Derqui, el nuevo presidente de la federación, apoyaron las reformas propuestas por Buenos Aires. Aparte de que hacer concesiones a Buenos Aires era la única forma de cerrar el conflicto, no estaba en el interés de ninguno de estos dos actores opo-

52 Esta visión de Sarmiento se dio a conocer en 1853, cuando después de hacer público su desacuerdo con el liderazgo de Urquiza, se enfrascó en una polémica con Alberdi acerca del significado e interpretación de la nueva constitución. Sarmiento argumentó que, siendo la constitución americana fuente de la argentina, esta última debería ser interpretada de acuerdo con la jurisprudencia de los Estados Unidos. Alberdi, a su vez, argumentaba que la constitución de 1853 era una creación original, y que debía ser interpretada y aplicada de acuerdo a los precedentes nacionales. Ver Sarmiento, *Obras Completas* (1909), Vol. VIII, y Alberdi, *Obras Selectas* (1920), Vol. X.

53 No resulta por eso de extrañar que pocos años después, cuando Sarmiento obtuvo la presidencia, renegara en la práctica los principios que en ese momento defendía en teoría. Ver Matienzo (1910).



nerse a las reformas. Urquiza quería ejercer influencia nacional desde Entre Ríos, que era el centro de poder militar y económico más importante de la federación, después de Buenos Aires. Por otro lado, Urquiza también quería mantener control personal sobre Derqui. En ambos aspectos, la atenuación de los poderes del gobierno central y del presidente no iba en contra de sus intereses políticos inmediatos. Derqui, por su parte, podía no estar de acuerdo con las reformas, pero al menos desde junio de 1860 quería independizarse de Urquiza. Y la única forma de hacerlo era obteniendo el apoyo de Buenos Aires. En este sentido, aceptar una disminución de sus futuros poderes puede ser considerado como el precio que Derqui tuvo que pagar para neutralizar la influencia de su propio creador.

El documento que resultó de las reformas de 1860 selló entonces un compromiso institucional en el cual los intereses de todos los actores políticos relevantes serían protegidos, o al menos no serían amenazados seriamente, en presencia de condiciones políticas cambiantes. Al igual que en el pacto original entre Urquiza y los líderes provinciales, los gobernadores mantendrían sus esferas locales de influencia a cambio de dar apoyo al gobierno nacional. El gobierno nacional, y particularmente el presidente, mantendrían instrumentos esenciales de control sobre las provincias, tales como el poder de intervención federal y el estado de sitio. La atenuación de las características más centralistas de la constitución de 1853 otorgó a los líderes de Buenos Aires y al líder de Entre Ríos, la segunda provincia más poderosa, garantías adicionales de que sus posiciones de poder no se verían alteradas por eventuales cambios en los intereses políticos que representaba la presidencia.

A pesar de las garantías mutuas que brindaba el compromiso, la aplicación efectiva de la nueva Constitución tomó dos años más y una nueva guerra en la cual Buenos Aires finalmente obtuvo el control del gobierno nacional. Justo antes de la incorporación final de Buenos Aires a la federación, los conflictos políticos entre Derqui y Urquiza propiciaron una situación que jugó favorablemente para Bartolomé Mitre, gobernador de Buenos Aires desde 1860. Para 1861, la cohesión de la coalición federal había desaparecido: las provincias se encontraban divididas entre partidarios de Mitre, Urquiza y Derqui. En septiembre de ese año, Mitre provocó una nueva guerra, la cual sabía que Urquiza no tenía ni el interés ni la capacidad clara para ganar. En la batalla de Pavón, después de una farsa de combate, Urquiza retiró a sus tropas y dejó que Mitre proclamara la victoria. En un año, previa renuncia de Derqui, Mitre fue elegido presidente de la federación.



Conclusiones: los orígenes de una república presidencial

En este artículo he argumentado que la constitución de 1853-60 puede explicarse a través de dos niveles de análisis distintos, aunque complementarios. En los aspectos más generales de la organización política del Estado, tales como la forma de gobierno presidencial, el modelo de federación centralizada y los poderes de emergencia del ejecutivo, la constitución estuvo influenciada por el acervo de ideas de un liberalismo de carácter conservador, preocupado por la creación de orden político y la construcción de un poder estatal efectivo en un contexto de fragmentación territorial y conflictos entre facciones. Sin embargo, en los aspectos de detalle y de carácter distributivo, el diseño final de la Constitución fue moldeado por un prolongado proceso de negociación, ocasionalmente apuntalado por el recurso de la fuerza. En este sentido, las diferentes expectativas de los actores principales acerca de sus futuras posiciones políticas y sus distintos recursos de poder fueron cruciales en determinar el resultado final del proceso de creación constitucional.

Por más de cuatro décadas, el país vivió un empate de fuerzas entre los federalistas de las provincias del interior y del litoral, y los anti-federalistas de Buenos Aires. Como hemos visto, la situación sólo se pudo resolver en 1852, cuando el gobernador de Entre Ríos, en alianza con otros países, fue capaz de derrotar a Buenos Aires y crear una constitución federalista con el apoyo de líderes locales. La Constitución fue hecha bajo la influencia de Urquiza, líder militar de la coalición federal, y candidato seguro a la presidencia. Dado el interés primario de los gobernadores provinciales en incorporar a Buenos Aires, Urquiza fue capaz de demandar, y obtener de ellos, una amplia delegación de poderes para organizar un proceso constitucional que buscaba impedir la probable oposición de esta provincia.

Las mismas reglas que debilitarían el poder de bloqueo de Buenos Aires en la convención, también harían posible que Urquiza y sus seguidores adoptaran instituciones con un grado relativo de autonomía de los líderes provinciales. Esta autonomía se tradujo en la creación de un gobierno central, y particularmente un cargo presidencial, con importantes instrumentos de control sobre las provincias. Mientras que el congreso fue investido con la autoridad para revisar constituciones provinciales y para juzgar y destituir a los gobernadores, el presidente obtuvo importantes poderes discrecionales para actuar en caso de conflictos internos.

El poder de Urquiza sobre los líderes locales, sin embargo, nunca fue absoluto. Aunque la constitución no requería ratificación formal de las provincias, es claro que, para ser aceptada, debía contener algunas salvaguardas mínimas para proteger los intereses de los caudillos provinciales. Algunas de estas garantías eran la separación de poderes entre ejecutivo y legislativo, la elección indirecta del presidente por electores de las provincias, el bicameralismo, la regla de representación igualitaria en el senado y, sobre todo, la elección



local de los gobernadores. Es preciso notar, sin embargo, que el mecanismo más importante en manos de los gobernadores para controlar el poder del gobierno nacional residía en el control *de facto* que ejercían sobre las elecciones locales. Debido a este control, los gobernadores no sólo eran árbitros en la elección del presidente, sino también los que decidían el nivel de apoyo legislativo que, una vez electo, el presidente tendría en la Cámara de Diputados y Senadores.

Desde el punto de vista de los líderes de Buenos Aires, este tipo de arreglo constitucional resultaba inaceptable. Aunque no podían cuestionar la creación de un Estado federal, sí era razonable que los líderes porteños esperaran obtener una mayor protección a sus intereses. Esta fue la razón por la cual la provincia rechazó finalmente su participación en la convención, y se resistió a integrarse a la federación por siete años. Aunque las negociaciones que precedieron la integración de Buenos Aires otorgaron muchas concesiones a dicha provincia, finalmente ni Urquiza ni los líderes de Buenos Aires fueron capaces de inducir al otro a aceptar un acuerdo en sus propios términos. Aunque todas las fuerzas federales unidas tenían el potencial de derrotar militarmente a Buenos Aires, esa ventaja militar de los federalistas nunca fue tan grande como para imponer una derrota fácil o rápida a dicha provincia.

La posición financiera de los federalistas era débil y una guerra relativamente larga tenía grandes costos para ellos. Buenos Aires, en cambio, tenía los suficientes recursos materiales para sobrevivir mientras las negociaciones eran suspendidas, e incluso para resistir un ataque militar durante cierto tiempo, en caso de que las negociaciones fracasaran. Esta es la razón por la cual las estrategias de los radicales separatistas y los nacionalistas moderados en Buenos Aires convergieron eventualmente. Mientras que la intransigencia de los separatistas forzó a los federalistas a declarar una guerra contra Buenos Aires, la impaciencia de los federalistas por alcanzar un acuerdo llevó a un compromiso con los moderados, en el cual la provincia obtuvo satisfacción parcial de sus demandas. Los líderes de Buenos Aires no pudieron imponer reglas de representación proporcional a la población en el senado o eliminar todas las instituciones centralistas que amenazaban sus intereses. Tuvieron éxito, sin embargo, en poner varios límites al poder del gobierno central y al presidente, así como en retrasar la nacionalización inmediata y completa de las rentas del puerto.

El sistema de distribución del poder que emergió de este proceso, fue, como argumenté al comienzo, una mezcla original de elementos de concentración y de dispersión de poder marcadamente distinta del modelo de frenos y contrapesos de la Constitución americana. Aunque se creó un Estado federal, el gobierno central en general, y el presidente en particular, adquirieron poderes para controlar a los gobiernos locales a través de la institución de la intervención federal. Al mismo tiempo, mientras que las relaciones entre ejecutivo y legislativo seguían en parte la lógica de la separación y control mutuo entre poderes, el



presidente fue investido con fuertes poderes de emergencia que lo podían convertir en un actor hegemónico en situaciones de conflicto interno. Era poco probable que bajo condiciones de polarización política y competencia electoral abierta, este sistema de distribución de poderes hubiera podido consolidar la república. El costo de perder la presidencia hubiera sido potencialmente muy alto para un partido opositor. Sin embargo, dadas las condiciones de competencia limitada, control electoral y pactos de sucesión en el poder bajo las cuales la constitución fue creada, el diseño de la Constitución de 1853-60 se convirtió en una fuente de estabilidad política durante siete décadas en el país.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. 1969. "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina." En Jorge Mayer (ed.) *Las Bases de Alberdi*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Obras Selectas*. 1920. Buenos Aires: La Facultad.
- Obras Completas*. 1886. Buenos Aires: La Tribuna Nacional.
- Bacque, Santiago. 1915. *Influencia de Alberdi en la Organización Política del Estado Argentino*. Buenos Aires: Herrendo.
- Barros, Carolina (ed.). 1997. *Alberdi: Periodista en Chile*. Buenos Aires: Verlap.
- Botana, Natalio, 1993. "El Federalismo Liberal en la Argentina: 1853-1930." En Marcelo Cargmagnani (ed.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio de México/ FCE.
- Botana, Natalio. 1985. *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, Natalio. 1983. *La Tradición Republicana: Alberdi, Sarmiento y las Ideas Políticas de su Tiempo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Buchanan, J. M., and G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burgin, Miron. 1960. *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Hachette.
- Cantón, Darío. 1973. *Elecciones y Partidos Políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Collier, Simon. 1985. "Chile From Independence to the War of the Pacific." En Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. III.
- Donghi, Tulio Halperín. 1982. *Argentina: De la Revolución de la Independencia a la Confederación Rosista*. Buenos Aires: Paidós.
- Etchemendy, Sebastian. 1997. *Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política*. Manuscrito, Buenos Aires: Universidad Di Tella,.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society*. Cambridge University Press.





- . 1991a. “Born to be Immortal: The Constitution-Making Process,” Cooley Lectures, University of Michigan Law School, April 15-17 (on file in University of Chicago Law Review).
- 1991b. *Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies*. Storr Lectures, Yale Law School.
- 1995a. “Strategic Uses of Argument.” In Kenneth Arrow et al (eds.) *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict Resolution*. New York: Norton, 236-57.
- 1995b. “Forces and Mechanisms in Constitution-Making.” In *Duke Law Review* 45: 364-96.
- 1995c. “Equal or Proportional? Arguing and Bargaining over the Senate at the Federal Convention.” In Jack Knight and Itaid Sened (eds), *Explaining Social Institutions*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 145-60.
- Jillson, Calvin. 1988. *Constitution-Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*. New York: Agathon Press.
- Jillson, Calvin C., and Cecil L. Eubanks. 1984. *The Political Structure of Constitution Making: The Federal Convention of 1787*. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 3 (Aug., 1984), pp. 435-458.
- Lynch, John. 1985. “The River Plate Republics from Independence to the Paraguayan War.” In *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. III.
- Kantor, Harry. 1971. “Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President.” En Thomas Di Bacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*. New York: Praeger.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- . 1995. “Models, Interpretations and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change.” In Jack Knight and Itaid Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Madison, James, Hamilton, Alexander, and Jay, John. [1788] (1987). *The Federalist Papers*. New York: Penguin.
- Manin, Bernard. 1995. “Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787.” En Fontana, Bianca Maria (ed.). *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Martire, Eduardo. 1982. “Gorostiaga y la Constitucion de 1853” *Revista Historica*. Buenos Aires: Instituto Historico de la Organizacion Nacional, No. 11.
- Alberdi, Juan Bautista. 1969. “Noticia Preliminar.” En Jorge Mayer (ed.). *Bases y Puntos de Partida para la Organizacion Politica de la Republica Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mayer, Jorge. 1963. *Alberdi y su Tiempo*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Merquior, J. G. 1991. *Liberalism, Old and New*. Boston: Twayne Publishers.
- Minutolo, Cristina. 1985. *Revolucionarios a Sueldo*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Mitre, Bartolomé. 1852. "Profesión de Fe." *Los Debates*. 1 (April).
- Molinelli, Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano 1991)
- Muñoz, Juan R. *Plan de Organización Nacional para las Provincias Unidas del Río de la Plata* (Mendoza: Imprenta del Constitucional, 1852)
- Negretto, Gabriel. 2011. "Shifting Constitutional Designs in Latin America. A Two-Level Explanation," *Texas Law Review*, Vol. 89, No. 7, June 2011, pp. 1777-1805.
- . 2013. *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel y Aguilar, José Antonio. 2000. "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, No. 2. pp. 361-97.
- North, D. C.; W. Summerhill y B. R. Weingast. 2000. "Order, Disorder and Economic Change: Latin America versus North America". En B. Bueno de Mesquita y H. Root, (eds.). *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press, pp.. 17-58.
- Ostrom, Vincent. 1979. *Constitutional level of analysis: Problems and prospects*. Convention paper delivered at the meetings of the Western Political Science Association in Portland, Ore., 22-24 March 1979.
- Pelliza, Mariano. 1923. *La Organización Nacional*. Buenos Aires: La Cultura Argentina.
- Asambleas Constituyentes Argentinas*. 1937. En Ravnani, Emilio (ed.). Buenos Aires: Peuser, Vols. III and IV
- Romero, José Luis. 1963. *A History of Argentine Political Thought*. Stanford: Stanford University Press.
- Rosa, José María. 1963. *Nos los Representantes*. Buenos Aires: Editorial Huemul.
- Saenz Quesada, Maria. 1974. *La Republica Dividida*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Safford, Frank. 1974. "Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America". En Richard Graham y Peter H. Smith (editors). *New Approaches to Latin American History*. Austin: University of Texas Press.
- Sagarna, Antonio. 1938. *Juan Maria Gutierrez y la Organizacion Nacional*. Buenos Aires: Editorial.
- Saguir, Julio. 2008. *¿Unión o secesión? Los Procesos Constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sampay, Arturo Enrique (ed.). 1975. *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sarmiento, Domingo F. [1852] (1996) *Argirópolis*. Buenos Aires: AZ Editora.
- Sarmiento, Domingo F. 1909. *Obras Completas*. Paris: Belin. Vol. IX.



- Schmitt, Carl. 1982. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scobie, James. 1964. *La Lucha por la Consolidación de la Nacionalidad Argentina. 1852-1862*. Buenos Aires: Hachette.
- Tonelli, Luis. 1995. "El Diseño Intencional de Instituciones," ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Argentina de Análisis Político, Mendoza, Argentina.
- Vanossi, Jorge. 1976. "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina." *Revista Jurídica de San Isidro*, Special edition. (December).





Parte 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Amy Gutmann

La identidad en democracia

Buenos Aires, Katz Editores 2008, 308 páginas

Comentario de: Dr. Francisco Huerta M.

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y

Relaciones Internacionales de la Universidad Casa Grande,

Guayaquil, Ecuador

La brillante doctora en ciencias políticas, Amy Gutmann, ha estado explorando, desde sus primeros trabajos, en algunas de las esquinas menos visitadas de un concepto manipulado de mil maneras: el de la democracia. Sus reflexiones sobre educación democrática, que en efecto constituyeron una teoría política de la educación, continuaron con lúcidas inquietudes en relación a otra teoría a la que se tipificó como democracia deliberativa.

Con la misma voluntad de indagar en los fenómenos que cada tiempo prioriza o pone en relieve, en el presente caso las manifestaciones organizadas de la identidad, ahora explosivamente presentes, Gutmann busca entender el peso que para la práctica de la democracia ello puede tener.

Dada su múltiple y compleja evidencia contemporánea que abarca esferas trascendentes del comportamiento humano, la autora se acerca respetuosa pero incisivamente en algunas de ellas, planteando en síntesis una pregunta dura: ¿los grupos identitarios, considerando todos los factores, propician la justicia democrática o la obstaculizan?

Como la interrogante propuesta amerita deliberación, Gutmann, obviamente en su caso, no brinda una receta. Defiende el derecho de los

grupos a constituirse y destaca de ellos lo bueno, lo malo y lo feo, lo que es “para mejor y para peor” en la búsqueda de justicia democrática dado que, en ocasiones, al poner sus reivindicaciones por encima de otros derechos individuales básicos amenazan la condición que, respetada por todos, les garantiza su derecho a constituirse.

Su capítulo sobre la identidad religiosa aborda precisamente esta paradoja más presente de lo que generalmente se acepta y la resuelve valorando las convicciones éticas y su contribución al ideal democrático.

Con igual criterio deliberativo, defendiendo el valor de los grupos voluntarios respecto del comportamiento estatal frente a los mismos, señala rotundamente: “Una cosa es que un Estado democrático tolere las asociaciones voluntarias que expresan ideas de discriminación mediante políticas de membresía discriminatoria pero que no distribuyen bienes públicos. Otra cosa es que el Estado las subsidie. La tolerancia acompaña la libertad de expresión, que se extiende incluso a los puntos de vista insidiosos, pero la tolerancia no supone apoyo estatal.”

En el libro se analizan también, con amplitud, las demandas de los grupos de identidad cultural y esa especial manera de asumir identidad que es la identificación por adscripción.



Sin duda, Amy Gutmann con esta aportación, que ya es posible adquirir en las librerías de nuestro país, contribuye a brindar nuevas herramientas conceptuales al debate interminable sobre cómo entendemos o, mejor aún, sobre cómo entender esa maravillosa e inacabable, siempre perfectible, construcción humana que es la democracia.

Siendo que, tal cual se ha descrito, no es una obra prescriptiva; sí es, en cambio, una brillante herramienta teórica para un debate adecuado sobre el rol de grupos que en ocasiones, como en una especie de discriminación positiva frente a siglos de prejuicios, pueden erosionar los fundamentos de la convivencia democrática.



Carlos Hunneus

Presidencialismo semi-soberano

Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 21, No. 2, 2012

Comentario de: María Victoria Ramírez

Estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas

y Relaciones Internacionales de la Universidad Casa Grande,

Guayaquil, Ecuador

Por mucho tiempo el caso de Chile se ha presentado como modelo exitoso de democracia, de desarrollo económico y de cooperación política entre partidos, entre otros aspectos. Pero en los últimos años han ocurrido eventos que han obligado a académicos y críticos a revisar sus posiciones con respecto a este país. Protestas sociales y concentración de la riqueza son algunas de las problemáticas que se presentan cada vez con más frecuencia dentro de las discusiones políticas. Las razones que envuelven estos acontecimientos tienen su génesis en la época de la transición a la democracia. Carlos Hunneus, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg en Alemania, argumenta que una de las características más importantes de este proceso es el desarrollo de un presidencialismo denominado “semi-soberano”. Hecho que ha definido no solo el alcance del ejecutivo y legislativo en la política, sino también el impulso de otras instituciones con más facultades de las que por lo general se les otorgan.

Hunneus comienza haciendo una crítica a los que han analizado anteriormente el caso chileno en estudios comparados, ya que según él, dejaron de lado singularidades importantes que permiten comprender de mejor manera el desarrollo del presidencialismo chileno. Son estas singularidades las que va exponiendo a medida

que surgen dentro de la explicación de los componentes del presidencialismo “semi-soberano”.

Estos componentes son:

- Las limitaciones del Congreso y el presidente ante los militares y Pinochet.
- Una de las singularidades del proceso de democratización chileno constituyó la continuidad del cargo del dictador saliente –General Augusto Pinochet– como comandante de las fuerzas militares. Esto influyó en la manera en que el nuevo presidente y el Congreso actuaron luego del periodo de dictadura militar; ya que si bien Chile es el país que presenta más enjuiciamientos y condenas por cargos de violación a los derechos humanos, la figura que representaba esa represión no tuvo la persecución que en otros países sí hubo.
- La dispersión de la autoridad presidencial en beneficio de otras instituciones.

Aunque los conceptos de división de poderes y de *accountability* horizontal como métodos para prevenir el autoritarismo por parte del ejecutivo no son nuevos dentro de la literatura académica y por lo general siempre han sido vistos como positivos e incluso imprescindibles, el caso chileno representa una distinción. Decisiones de organismos como el senado, el Banco Central,



el Tribunal Constitucional, entre otros, han tenido fuerte impacto en los procesos políticos, muchas veces reduciendo el campo de acción y efectividad del presidente. Factor que Hunneus describe como distintivo en relación otros presidencialismos en América Latina.

Limitaciones del presidencialismo por el impacto del sistema económico.

En este punto Hunneus se refiere específicamente a las *policies* económicas, y cómo los esquemas generales de las políticas económicas han sido mantenidos desde la época del autoritarismo, volviendo autónomo el sistema económico tecnócrata, independizándolo tanto de los partidos de gobierno como de los partidos de oposición. Esta situación restaba identidad a las propuestas de los partidos, y evitaba que se beneficiaran de los resultados, e implica el debilitamiento de la capacidad de decisión del presidente al igual que la del Congreso. Otras implicaciones se demuestran en la concentración de la riqueza y en la percepción del desarrollo (que varía según los sectores). Hunneus explica que en este ámbito hay muchos factores que aportan a la “reducción de soberanía” del presidencialismo en Chile, como el debilitamiento del sistema de partidos, el alto de nivel de organización de los sectores empresariales con respecto a los demás sectores sociales, el *path dependence* que se originó de las *policies* económicas, entre otros.

Un factor importante que Hunneus recalca debe tomarse en cuenta para el análisis del caso chileno en general, es la continuidad de los recursos institucionales del autoritarismo durante la época de transición, específicamente de la continuidad constitucional. Si bien se han realizado numerosas reformas a la constitución de 1980, la esencia de los lineamientos que en esta se esta-

blecían se mantuvieron hasta mucho tiempo después, lo que resulta inusual, ya que en otros países en donde han existido regímenes autoritarios, una de las primeras acciones que suelen tomarse una vez realizada la transición es reformar todas aquellas instituciones que el régimen autoritario había instaurado. El hecho de que en Chile no sucedió así merece especial atención.

Este estudio nos ofrece un análisis más detallado de factores que han modelado el sistema presidencial en Chile, volviéndolo “semi-soberano”, debido a las limitaciones que presentan el presidente al igual que el Congreso. El mérito de Hunneus va más allá de las estipulaciones de las facultades del presidente en la Constitución (como señala que se da en la mayoría de los estudios comparados), incluyendo las singularidades del caso chileno que han influido en el desarrollo de estas facultades. El autor expone una visión mucho más amplia del escenario político chileno y ayuda a entender las razones de las actuales críticas al gobierno, las protestas de los distintos sectores sociales, las diferencias en las percepciones tanto del pasado autoritario como de la efectividad de la actual democracia y la desconfianza hacia instituciones políticas en general.

Análisis de este tipo aportan al estudio acerca de los modelos democráticos, de las consecuencias en las características de las transiciones de modelos autoritarios a modelos no autoritarios y abren el abanico de posibilidades de investigación para aquellos que tengan percepciones distintas del presidencialismo y de democracia en aquellos casos considerados como exitosos, que como nos demuestra Hunneus, deben comenzar a estudiarse fuera de los conceptos clásicos de institucionalismo y presidencialismo, para poder tener un entendimiento mucho más profundo de las realidades políticas contemporáneas.



Maxwell A. Cameron y otros

Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina:

La voz y sus consecuencias

México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, 331 pp.

Comentario de: Carol Landázuri

Estudiante de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de las Américas (UDLA)

Durante las últimas tres décadas América Latina ha sufrido una transformación importante en términos de democracia. Uno de los aspectos más notables ha sido el espacio que ha ido tomando la participación ciudadana, la cual por mucho tiempo fue soslayada por grupos de poder.

Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe evalúan los procesos democratizadores de América Latina y analizan el impacto que éstos han tenido en esta región del mundo, destacando la creación de una nueva institucionalidad, la cual ha dado mayor cabida a la participación ciudadana.

Esta transformación surge debido al fracaso de las democracias representativas a partir del retorno a la democracia, el cual en Latinoamérica arranca aproximadamente hace tres décadas. Los ciudadanos al estar distanciados del sistema político, han optado por hacer escuchar su voz a través de formas poco convencionales.

Los sistemas políticos latinoamericanos no concuerdan necesariamente con la democracia representativa *per se*, pues la historia política en la región es diferente al resto del mundo, caracterizada básicamente por gobiernos inestables y colapsos democráticos.

La brecha entre ciudadanos y sistema político surge, de acuerdo al argumento de los au-

tores, básicamente por la falta de rendición de cuentas de los gobiernos, responsabilidad de los gobernantes y participación de la ciudadanía en general. A más de ello, esto se ha debido a la aplicación de políticas económicas neoliberales las cuales, en muchas ocasiones, no dieron soluciones a los problemas que se han mantenido por décadas en la región. Al mismo tiempo que los gobiernos recibían incentivos para implementar estas políticas, a la larga éstas debilitaron la economía de los países y la sociedad en sí misma.

Latinoamérica ha sido considerada una región con poderosos movimientos sociales, los cuales proliferaron durante los gobiernos autoritarios y actuaban sobretodo como contrapeso al régimen de sus respectivos gobiernos. Estos espacios de politización de la ciudadanía y movilización de la sociedad civil se debilitaron con el retorno a la democracia. Sin embargo, las nuevas formas de participación que analiza el libro son muy distintas a las que surgieron durante los regímenes militares, ya que se desarrollan en un contexto totalmente diferente. Los nuevos espacios surgen como respuesta directa a las políticas neoliberales, en algunos casos los ciudadanos se organizan por sí solos ante la incapacidad del Estado y en otros casos es la propia institucionalidad la que provee de legitimidad y constitucionaliza a dichos espacios de participación directa.



Estas serían, en determinados países, la característica propia de los nuevos sistemas políticos.

A más de abordar la emergencia de nuevas formas de participación, el libro analiza las consecuencias que han tenido éstas en las nuevas instituciones democráticas. Estas formas de participación enfrentan varios riesgos. En primer lugar, el Estado podría apoyar a la sociedad civil con el fin de deslindarse de responsabilidades. En segundo lugar, es posible que los líderes autocráticos usen a la participación ciudadana no con el fin de apoyar la autonomía de la sociedad civil, sino de maximizar su poder sobre la oposición. Finalmente, la institucionalización de estas formas de participación conduce a opacar los derechos de las minorías. Así se entendería que la participación ciudadana es antidemocrática. Los autores explican que ninguno de estos riesgos es inevitable, sin embargo, América Latina es una amalgama de democracias. Los procesos sociales no pueden ser predecibles y menos los referentes a la participación ciudadana, pues cada gobierno e institución tiene un contexto diferente por lo que pueden surgir transformaciones inesperadas. La participación podría fortalecer la estabilidad democrática, crear un criterio y buen juicio en los ciudadanos y exigir una clara rendición de cuentas.

Estas nuevas instituciones han generado la inclusión de todos –o al menos la mayoría– de los sectores de la sociedad; han fortalecido la representación y de este modo nutren la demo-

cracia; las decisiones políticas reflejan lo que los hacedores de políticas públicas escuchan de la ciudadanía; existe una dicotomía en cuanto a las relaciones clientelares, por un lado pueden romper estos patrones de clientelismo y por otro pueden dar nuevos pretextos para reconstruir viejas formas de partidismo e incluso de corrupción; los mecanismos de participación ofrecen nuevos instrumentos para exigir y controlar la rendición de cuentas; la participación ciudadana enriquece la educación de los ciudadanos con respecto al criterio político de cada uno, pues adquieren juicios coherentes con respecto a políticas públicas.

La discusión sobre las nuevas formas de participación ciudadana y sus consecuencias es bastante amplia, sin embargo el texto es profundamente aplicado a la realidad latinoamericana. El debate sobre todo se centra en cuán educada está la sociedad para ejercer una participación responsable y coherente al contexto político actual.

Las nuevas instituciones de democracia participativa no pueden ser predecibles en cuanto a sus reales consecuencias, pues América Latina es una región con sistemas políticos parecidos pero con diferencias sustanciales. Cada régimen político tiene características diferentes en cuanto a su estructura y su aplicación. Las nuevas formas de participación dan voz a los tradicionalmente excluidos, pero se evidencia a la vez que ésta no es del todo autónoma.



Sebastián Mantilla Baca y Gerardo L. Munck (editores)
La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina
 Quito: CELAEP- Fundación Hanns Seidel, 2013, 311pp

Comentario de: Estefanía Ortiz
 Estudiante de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
 Universidad de las Américas (UDLA)

El libro “La Calidad de la Democracia: perspectivas desde América Latina”, editado por Sebastián Mantilla y Gerardo L. Munck, incluye varios artículos de reconocidos especialistas y politólogos en democracia y calidad de la democracia como Mikel Barreda, Guillermo M. Cejudo, Daniel Levine, Scott Mainwaring, Sebastián L. Mazzuca, Marcus André Melo, José Enrique Molina Vega, Gerardo Munck, Timothy R. Scully y Jorge Vargas-Cullell.

Aunque cada uno de estos autores mantiene un punto de vista propio, la lectura del libro en su conjunto da una perspectiva global de la democracia como tal y del marco conceptual que se puede optar para analizar la realidad política en la región.

El estudio de la calidad de la democracia, para mi forma de ver, surge de la preocupación por captar y analizar la amplia variedad de regímenes políticos que se han dado en el transcurso de las últimas décadas y los resultados que han producido en sí.

La publicación se encuentra estructurada en tres partes: la calidad de la democracia: cuestiones conceptuales; la calidad de la democracia: medición y análisis empírico; y, calidad de gobierno y gobernanza democrática.

En el primer artículo, titulado *Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics*, Gerardo L. Munck va más allá de la definición simple de democracia con la finalidad de encontrar un concepto de democracia que permita medir su calidad. Según el autor, la definición mínima de democracia no expresa el verdadero significado de la misma. En este sentido, Munck busca ahondar en el debate e intenta retomar su esencia relacionándola con derechos civiles y políticos, así como las implicaciones sustantivas que tienen las decisiones tomadas por un determinado gobierno.

Marcus Andrés Melo, en su artículo *Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia*, argumenta que la literatura de política comparada con respecto del término democracia representa un sesgo normativo y que sus propuestas institucionales están marcadas por juicios no explícitos. El artículo hace referencia a los procedimientos de *accountability* (en español *rendición de cuentas*) como son las elecciones y otros mecanismos de participación ciudadana que los electores pueden ejercer. A más de ello, Melo plantea que mientras más fragmentado se encuentre el poder, menor es la claridad en la responsabilidad de las instituciones públicas y, como consecuencia, se reduce la facultad de los





ciudadanos para poder incidir dentro del gobierno, lo que nos lleva a comprender la importancia del vínculo entre el modelo de institucionalización y administración del gobierno y los demás actores de la sociedad. El ideal sería, entonces, que la democracia no tuviera ninguna minoría persistente, ya que es ahí cuando la mayoría puede imponer su constante presión.

Sebastián L. Mazzuca, en su trabajo *Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power*, presenta la necesidad de evaluar los procesos de democratización, ya que, evidentemente muchos de los gobiernos de carácter “democrático” que son implantados dentro de América Latina son elegidos por votación popular. Pero al parecer estos nuevos gobiernos presentan síntomas de deficiencia en la calidad democrática, siendo los más prominentes la corrupción, el gobierno por decreto ejecutivo, el clientelismo y los controles y equilibrios ineficientes. Efectivamente, Mazzuca hace referencia a los estudios efectuados en América Latina, acerca de las transiciones y consolidaciones de la democracia en la región. Por otra parte, el autor considera positiva la realización de estudios que tengan como punto de partida la calidad en la democracia.

En el artículo *Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina*, escrito por Daniel Levine y José Enrique Molina, se describen varios criterios que deberían tomarse en cuenta cuando se hace un análisis desde la perspectiva de “calidad de la democracia”. Estos son: decisión electoral, participación, rendición de cuentas y respuesta a la voluntad popular y soberana.

Mikel Barreda, en su artículo *La calidad de las democracias latinoamericanas: medición y claves explicativas*, presenta un análisis acerca de las características y el rendimiento de las nuevas

democracias, pues considera necesaria la evaluación de su desenvolvimiento y del efecto sobre las sociedades en las cuales se aplican, detectando las diferencias existentes entre las mismas.

En el artículo de Jorge Vargas-Cullell, titulado *La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización*, se plantea que, a pesar de que en los últimos años se han efectuado un sin número de estudios enfocados a la democracia, su calidad y democratización, persisten todavía varios vacíos. Vargas-Cullell indica que para el estudio de la calidad de democracia es necesario ir más allá de lo que estipula la definición procedimental. Además afirma que es necesario comparar la calidad de las políticas democráticas con parámetros firmemente sustentados por teorías comparativas de democracia. En adición, para el autor la calidad de la democracia de los sistemas electorales y de la participación cívica es más alta que la calidad de inclusión ciudadana y particularmente que la del Estado democrático de derecho. Tomando en cuenta sus postulados, el autor aplica al estudio la realidad Centroamericana.

Guillermo M. Cejudo, en el artículo titulado *¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos?*, más que poner énfasis en el estudio de la calidad de democracia, evalúa el rendimiento y capacidad de los gobiernos. Para el autor, la calidad de la democracia depende de la del Estado y no está determinada por la naturaleza de los procesos electorales, sino más bien por la calidad de procedimientos administrativos.

En el artículo de Scott Mainwaring, Timothy R. Scully y Jorge Vargas-Cullell, titulado *Measuring Success in Democratic Governance*, los autores se centran en un aspecto que comienza a generar interés entre los especialistas de la región como es la calidad del gobierno. Su interés se centra en analizar el efecto de diversas

políticas de gobierno y cómo éstas influyen en la evolución y transformación de un régimen democrático.

Todos los artículos representan aportes significativos en los estudios de la calidad de la democracia y calidad del gobierno. Tanto Munck, como Melo y Mazzuca concuerdan en que la definición de democracia no puede ser reducida a su mínima expresión.

Es indiscutible el hecho de que el proceso de democratización en América Latina ha sido el más largo en comparación con cualquier otro en el transcurso de la historia. Autores como Levine, Molina, Vargas-Cullell y Barreda destacan que, a

pesar de la estabilidad que ha existido en los últimos años en la región, los resultados de la democracia no son del todo satisfactorios. El mayor déficit democrático se encuentra especialmente al momento de efectuar rendición de cuentas.

En el caso de autores como Cejudo, Mainwaring, Scully y Vargas-Cullell es destacable el aporte teórico que hacen en el campo de los estudios de calidad de la democracia y calidad de gobierno. Otro aspecto interesante resulta el cuestionamiento que lleva implícito cada artículo sobre los resultados de la democracia y la necesidad de maximizar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.



Política Editorial

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Sus meses de publicación son julio y enero de cada año.

En colaboración con académicos destacados de varios países, esta revista fue fundada en abril del 2008 con el fin de promover la investigación, análisis y discusión científica de temas centrales de la ciencia política.

Esta publicación está dirigida a científicos, investigadores, estudiantes, así como a todas aquellas personas que tienen interés en el análisis y conocimiento profundo de la realidad política de América Latina.

Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP, la revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los autores no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

La revista recibe durante todo el año artículos que se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación establecidas. Por esta misma razón, los artículos publicados deberán ser de carácter inédito y estar dentro del área de especialidad de la ciencia política.

Cada edición responde a la estructura que ha adoptado la revista. La primera sección ha sido definida para el debate y confrontación de teorías y conceptos en ciencia política. Por lo general se presenta un artículo, el cual es comentado por al menos 4 especialistas.

La segunda sección esta destinada a la presentación y análisis de un tema en especial. Sus artículos –por lo general, en un número de 3 a 5– aunque se enmarcan dentro de una temática específica, los autores tienen plena libertad para proponer nuevas perspectivas de análisis y el uso abierto de teorías y metodologías.

Si la primera parte está dedicada a aspectos más teóricos, la tercera se enfoca en cuestiones de método, técnicas y estrategias de investigación.

Finalmente, la cuarta parte se centra en la presentación y crítica de publicaciones. Ponemos énfasis al tratamiento de bibliografía politológica reciente y relevante.



La Fundación Hanns Seidel es una fundación política alemana que cumple su misión inspirada en "principios cristianos". Fue fundada en el año 1967 y lleva el nombre del Dr. Hanns Seidel (1901-1961), quien ocupó el cargo de Ministro de Economía de Baviera (1947-1954) y fue Presidente del Gobierno de Baviera (1957-1960).

Nuestros objetivos se orientan exclusiva e inmediatamente a la utilidad pública, como a la promoción de la ayuda para el desarrollo. Nos comprometemos a políticas de buen gobierno, democracia, Estado de derecho, economía social de mercado y desarrollo sustentable.

El principio de autoayuda es el motivo decisivo de toda su cooperación internacional. Las funciones de política de desarrollo, correspondiendo a sus ideales social-cristianos, son la construcción y el fortalecimiento de una vida digna y humana.

- Como mediador y agente de diálogo la FHS ayuda a encontrar fórmulas de consenso en el plano político social interno y recomienda estrategias para solucionar conflictos sociales.
- Como agente de redes promueve la creación de redes transnacionales y fortalece la incorporación de sus contrapartes.
- Como "think tank" desarrolla conceptos de política y diálogo, cumple dentro de Alemania y en el extranjero tareas de asesoría política y participa en el discurso científico de relevancia política.
- La Fundación Hanns Seidel facilita detalladas informaciones en castellano en la página web: www.fhs.ec





Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

El Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP es una entidad sin fines de lucro que se dedica a la investigación científica, asistencia técnica, generación de espacios de debate y publicaciones.

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es uno de los proyectos editoriales que tiene el CELAEP.

El CELAEP, como entidad no gubernamental y apartidista, busca como eje principal fortalecer las instituciones y consolidar la democracia en el Ecuador y la Región Andina. Así, el CELAEP desarrolla y promueve investigación científica teórica y aplicada en el campo de la Ciencia Política a través de un grupo profesional de calidad que incluyen investigadores, consultores, docentes y estudiantes universitarios.

ÁREAS DE ESPECIALIZACIÓN:

**Instituciones
democráticas**

**Fortalecimiento
de gobiernos
locales**

**Modernización
del Estado y
descentralización**

**Partidos políticos
y sistema de
partidos**

**Elecciones y
sistemas
electorales**

www.celaep.org
e-mail: info@celaep.org

José Tamayo N24-283 y Lizardo García
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22
Tel: (593-9) 422-3689
Telefax: (593-2) 500-6189
Casilla Postal: 17-07-9651
Quito - Ecuador

LARCP SUBSCRIPTION ORDER FORM:

LATIN AMERICAN REVIEW OF COMPARATIVE POLITICS - LARCP

Published two times annually (ISSN:1390-4248)

Please send this order for and your check (address to CELAEP) to:



CELAEP
118-18 Union Turnpike, 3D,
Kew Gardens, NY 11415
USA

.....
Subscription rates:

institucional (anual, 2 volumens): USD\$ 140

individual (anual, 2 volumens): USD\$ 80
.....

YOUR PERSONAL DETAILS

Date: / /



Name:

Company/Institution:

Address:

City: State/Province:

Zip/Postal Code:

Country:

E-mail:

Phone: Signature:

Online Subscriptions

Accept:



For a quick and secure way to bill you and accept your credit card and bank transfers, please send us your request to:

info@celaep.org

Please detail us if your subscription is Institutional or Individual. We will send you the invoice and the payment request.

For your security we work with PayPal (BBB Privacy Certification).

PayPal



PayPal protects your financial information with industry-leading security and fraud prevention systems. When you use PayPal, your financial information is not shared with the merchant. Once your payment is complete, you will be emailed a receipt for this transaction.

Subscription Total:

Tax if applicable

**Add applicable taxes.
See above.

Total

YOUR DATA PREFERENCES: We would like to contact you with information about new publications and services, special discounts and promotions, forthcoming conferences that we are attending and samples/inspections of publications by telephone or e-mail.

If you wish to be contacted in this way, please tick here:

Email Telephone



Normas para la presentación de artículos y colaboraciones

Los autores que estén interesados en publicar sus artículos en esta “Revista Latinoamericana de Política Comparada” deberán enviar su original por correo electrónico a la siguiente dirección: info@politicacomparada.com

Las normas a seguir son las siguientes:

1. Los artículos enviados deberán ser inéditos, en español, y no estar aprobados para su publicación en otras revistas o publicaciones de otra naturaleza.
2. El Consejo de Redacción de la Revista se reserva el derecho de publicar los trabajos que han sido enviados. Debe tomarse en cuenta que las páginas estén numeradas y perfectamente legibles, sin descuidar el no incluir dentro del artículo el nombre de su autor, así como alguna referencia que evidencie su identidad. De esta manera, todos los trabajos serán analizados y evaluados por revisores externos, asegurando el anonimato de sus autores y la imparcialidad del proceso.
3. El análisis y evaluación de cada uno de los artículos tomará un período máximo de 6 meses, luego de lo cual el autor recibirá una comunicación indicándole sobre la aceptación o no de su escrito en la Revista. El mismo procedimiento se seguirá para los artículos principales como de la Reseñas bibliográficas.
4. Se pide que a más del artículo a ser tomado en consideración por parte de la Revista, se envíe en un archivo aparte la siguiente información del autor: nombres y apellidos, grado académico y/o estudios, ocupación, cargo actual y adscripción institucional, título del artículo, fecha de envío, dirección postal, teléfono, fax y dirección de correo electrónico.
5. Todos los artículos deben incluir en su parte inicial de un resumen escrito obligatoriamente en español e inglés. Su extensión no podrá ser mayor de 800 caracteres con espacios (120 palabras de promedio).
6. Cada artículo debe incluir de 5 a 10 descriptores o palabras clave. Estas deben estar en español e inglés.
7. El título de cada artículo no podrá ser mayor de 12 palabras.
8. La extensión fijada para los artículos, lo cual incluye tablas, gráficos y referencias bibliográficas, deberá ser la siguiente:
 - a. Sección teoría: máximo 9.000 palabras
 - b. Sección temática: promedio 8.000 palabras
 - c. Sección metodología: promedio 8.000 palabras
 - d. Sección reseñas bibliográficas: 800 palabras
9. Cuando se utilice siglas para referirse a instituciones, organismos, etc., deberá escribirse la primera vez su significado completo, pudiendo luego el autor usar solamente las siglas.
10. Las palabras en otro idioma deberán escribirse en cursiva
11. Las citas bibliográficas que vayan incorporadas en el cuerpo del texto deben ir entre paréntesis, señalando la siguiente información: apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Sartori 1970: 1033). La referencia completa deberá ir al final en la parte correspondiente a la bibliografía del artículo.
12. La bibliografía deberá ordenarse en orden alfabético por nombre de autor. Ejemplo: Apellido, Nombre, año de publicación, *Título del libro en cursiva*, ciudad, editorial
13. Todos los artículos deben ser enviados en archivo Microsoft Word, fuente “Times New Roman”, tamaño 12 puntos, sin negrita y con itálica solo en los casos citas bibliográficas o cuando el autor crea como estrictamente necesario.
14. La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” se reserva el derecho de hacer cualquier corrección de estilo y de carácter editorial con el fin de mejorar la presentación y claridad del artículo presentado.
15. Los trabajos que se ajusten a todas estas normas serán declarados como “recibidos” y puestos a consideración del Consejo de Redacción. Los que no, serán devueltos a sus autores y serán declarados como “no recibidos”.

Indexación y registro en bases de datos internacionales

La “Revista Latinoamericana de Política Comparada” está indexada hasta el momento en las siguientes bases de datos internacionales:

- EBSCO Publishing
- Ulrich's Periodicals
- Directory
- ProQuest
- Wilson's Social Sciences
- ZDB - Base Colectiva de Revistas (Alemania)
- OLC – Servicio de Contenidos (Alemania)
- Gale Group



Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2013 • Volumen N°. 7

Parte 1

Perspectivas teóricas
Presidencialismo y parlamentarismo

Los peligros del presidencialismo

Juan J. Linz

Juan J. Linz: presidencialismo y democracia.

Una revisión crítica

Scott Mainwaring y Matthew Shugart

Presidencialismo versus parlamentarismo.

Dos enfoques contrapuestos

Dieter Nohlen

Parte 2

Orígenes del presidencialismo
en Estados Unidos y América Latina

Elected Kings with the Name of Presidents.

On the Origins of Presidentialism in the
United States and Latin America

Josep M. Colomer

American Kingship? Monarchical Origins
of Modern Presidentialism

William E. Scheuerman

Los orígenes del presidencialismo en América Latina:
un estudio sobre el proceso constituyente argentino
(1853-1860)

Gabriel L. Negretto

Parte 3

Reseñas bibliográficas



7 861000 216746



Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos

