

PRESIDENCIALISMO, AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN ARGENTINA.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA DISTINCIÓN Y LOS SOLAPAMIENTOS ENTRE LA AUTORIDAD Y EL PODER

LEONARDO EIFF – leoeiff@yahoo.com.ar
Universidad Nacional de General Sarmiento – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s16668979/nkakgpxco>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2024.9943>

FECHA DE RECEPCIÓN: 30-5-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19-8-2024

Resumen

El artículo propone enfocar los debates sobre la crisis de la democracia desde la perspectiva teórico política que distingue la autoridad y el poder. Para ello, reconstruye la semántica histórica de ambas figuras y luego indaga sus consecuencias en el ordenamiento político de las democracias contemporáneas. El efecto principal a destacar es el que se observa en la institución presidencial. Por eso, el artículo se detiene en los debates alrededor del presidencialismo en Argentina introduciendo la visión teórico política de la distinción entre autoridad y poder, procurando mutar el sentido de esa controversia a los fines de explorar la vigente crisis de la democracia.

Palabras claves: autoridad, poder, democracia, presidencialismo

PRESIDENCIALISM, AUTHORITARISM AND DEMOCRACY IN ARGENTINA A REFLECTION ON THE DISTINTION AND OVERLAPS BETWEEN AUTHORITY AND POWER

Abstract

The article proposes to approach the debates on the crisis of democracy from the political theoretical perspective that distinguishes authority and power. To do this, it reconstructs the historical semantics of both figures and then investigates their consequences in the political order of contemporary democracies. The main effect to highlight is the one observed in the presidential institution. For this reason, the article focuses on the debates surrounding presidentialism in Argentina, introducing the theoretical-political vision of the distinction between authority and

power, seeking to mutate the meaning of that controversy in order to explore the current crisis of democracy.

Key words: authority, power, democracy, presidentialism

“Según mis viejas ideas, éste es el gran problema en política, que yo comparo al de la cuadratura del círculo en geometría al de las distancias en astronomía: ¿encontrar una forma de gobierno que coloque a la ley por encima de los hombres”

Carta de Rousseau al Marqués de Mirabeau

1. Introducción

Los recientes debates académicos, intelectuales y políticos en torno a la crisis de la democracia (Gargarella, 2021; Ipar, 2023; Levitsky y Ziblat, 2021; Przeworski, 2022) están conduciendo a revisar el tradicional clivaje entre democracia y autoritarismo (Lesgart, 2020) estipulado desde los años 80. Las exigencias de reconsideración, las dificultades para calibrar el carácter democrático o no democrático de fenómenos políticos que desafían nuestra comprensión, socavando las categorías y conceptualizaciones con las que las ciencias humanas procuraban asir el mundo político, bosquejan un nuevo campo de indagación para la teoría política. La zozobra conceptual que se evidencia al intentar profundizar en la vigencia de la antítesis entre autoritarismo y democracia a partir de la observación de “autoritarismos competitivos” o “democracias liberales” (Lesgart, 2020; Levitsky y Way, 2010), o de indicar posibles desplazamientos de las democracias delegativas hacia el autoritarismo (O’Donnell, 2010), puede encontrar otra perspectiva analítica si las nociones de *autoridad* y *poder* son problematizadas en toda su amplitud (Nosetto, 2022). En este sentido, el estudio de las nociones de autoridad y poder –junto a sus derivas: las relaciones entre verticalidad y horizontalidad, entre consenso persuasivo y reconocimiento espontáneo, entre cargo y persona– se revela como medular a fin de indagar con mayor profundidad en las razones de la mutación de la forma política del gobierno democrático (Novaro, 2000; Rosanvallon, 2015), en los significados de la crisis de la democracia y, más allá, en la teoría del Estado de derecho democrático. Así lo connotan las reflexiones

consagradas de Hannah Arendt (1972), Émile Benveniste (1983), Alexander Kojève (2004), Carl Schmitt (1982) y estudios arqueológicos y genealógicos sobre la autoridad (Agamben, 2003; Nosetto, 2022; Romandini, 2018). Según dicha literatura, conocer los principales rasgos histórico-conceptuales y teórico-políticos de la autoridad –que debe diferenciarse del poder en tanto no emplea ni el recurso de la persuasión ni el de la coacción– es un insumo nuclear para toda teoría del Estado y, más allá, para asir la génesis de *lo político*. Sin embargo, el devenir de la modernidad, con su irrefrenable tendencia hacia la inmanencia, ocluyó tal distinción, extraviando, finalmente, cualquier posibilidad de aprehender la especificidad conceptual y política de la autoridad. La autoridad fue incorporada a las dimensiones del poder, confundida con autoritarismo o con criterios dudosos tales como “valores” o “tradicción”. El artículo propone desplegar la siguiente inquietud: ¿cuál es el vínculo entre la pérdida del sentido de la autoridad y la crisis abismal de las formas políticas en la modernidad y, sobre todo, ¿cuál es su efecto en nuestro presente regido por una “perplejidad democrática”? (Davies, 2019; Gurri, 2023; Palti, 2018).

No obstante, el objetivo de este texto es calibrar la perplejidad en una de sus modulaciones específicas, puesto que ella condensa el carácter iridiscente de la crisis: la institución presidencial en Argentina. Institución nodal del régimen democrático y del sistema político; fue objeto central de la controversia en torno a la viabilidad de la estabilidad y la consolidación democrática bajo un régimen presidencialista. La investigación pionera de Linz (1997) inauguró un potente debate académico al interior de la ciencia política (Serrafero, 2019) sobre el nexo entre presidencialismo y democracia –cuya contraparte radicó en las posibilidades de la alternativa parlamentarista–, que dialoga con una de las preocupaciones medulares de la filosofía política y de la teoría política: la interrogación por el mejor régimen posible. En la Argentina, el presidencialismo fue sindicado por sus potencialidades antidemocráticas (Nino, 2005; Gargarella, 2014) y, principalmente, y en conjunto con el resto del dominante presidencialismo latinoamericano, por su menor eficacia, en comparación con el parlamentarismo, para lograr estabilidad democrática y eficacia gubernamental. De sus características institucionales

negativas (notoriamente la rigidez del sistema), que fueron matizadas por la propia literatura politológica (Mainwaring y Shugart, 2002) y por el propio decurso de los presidencialismos en el siglo XXI (Serrafero, 2021), debe destacarse, para nuestra perspectiva teórico-política, la cuestión del *personalismo*. El presidencialismo cobija y a veces promueve un personalismo político que desafía la división de poderes, las instituciones de control institucional (*accountability*) y, en el extremo, la democracia misma. Aunque también ciertos rasgos del presidencialismo (responsabilidad política, velocidad resolutiva ante la crisis, promoción y vehiculización de cambios) pueden ser factor de estabilización democrática. Por su parte, los reconocidos trabajos de Guillermo O'Donnell sobre la *democracia delegativa* (O'Donnell, 1997) ampliaron el campo de investigación dentro de un enfoque que destaca la singular combinación institucional entre presidencialismo y democracia. Singularidad que acentúa la versión latinoamericana y argentina de una tendencia general hacia la personalización política y la gubernativa del Ejecutivo (Rosanvallon, 2015). Ella modificó radicalmente la gobernanza democrática y acaso explique uno de los rasgos de la mentada crisis de la democracia, entendida, en este punto, como la creciente dificultad teórico-conceptual para distinguir formas autoritarias y formas democráticas de gobierno.

En lo que sigue abordaremos, en primer lugar, las principales aristas del debate entre presidencialismo y parlamentarismo desde el período de la transición hasta la actualidad, iluminado a partir de su pregunta, no siempre explicitada, por el *mejor* régimen político. En segundo lugar, reconstruiremos someramente la noción de autoridad, su distinción y solapamiento con la noción de poder, enfatizando, centralmente, en la correspondencia entre *personalidad* y *autoridad*. En tercer lugar, proponemos testear las alternativas políticas y constitucionales, que, informadas de la distinción entre autoridad y poder y, a su vez, del entrelazo entre personalización y politización, rastrean formas de conservar la separación y un umbral de entrelazamiento. Me refiero a la propuesta de Benjamin Constant en torno al *pouvoir neutre* y a la relectura que desarrolló Carl Schmitt en el contexto weimariano. La introducción de una interrogación alrededor de la vigencia y la validez de un poder neutral para nuestro ordenamiento político puede reconfigurar las relaciones entre

presidencialismo y democracia. Finalmente, en la conclusión, intentaremos resumir lo expuesto en función de la alternativa propuesta a los fines de vigorizar el Estado de derecho democrático.

2. Presidencialismo y auctoritas

En un libro que es, entre otras cuestiones, un balance del largo e intenso debate alrededor de la viabilidad democrática del sistema presidencialista, Mario Serrafiero (2019) señala que, si bien no existe ninguna incompatibilidad, por supuesto, *de iure* entre presidencialismo y democracia, ni entre liderazgos presidenciales fuertes y democracia, “en Argentina nuestra cultura política e institucional es *marcadamente personalista y el gobierno de hombres más que de leyes ha sido lugar común en nuestra historia y goza de buena salud en el presente*” (Serrafiero, 2019, p. 73. Los destacados son del autor). Situación, sigue Serrafiero, que entraña una paradoja, pues, por el otro lado, la sociedad argentina resiste, y resistió históricamente, cualquier consolidación autoritaria. Así, podemos conjeturar, se trata de una sociedad política –una cultura política– fallida tanto democráticamente como autoritariamente. Según Serrafiero el rasgo marcadamente personalista de la tradición política argentina le da un tono singular a nuestro presidencialismo; con una acentuación problemática no prevista por Alberdi, quien, como sabemos, imaginó un esquema presidencial robusto como vector de la organización nacional. Además, tal rasgo parece inclinar hacia *los hombres* y no hacia *las leyes* el clásico dilema de la filosofía política (Aris., Pol., 1286). Como apuntamos en la introducción, los estudios sobre el presidencialismo –campo en el que Serrafiero fue un destacado especialista–, enfocados desde la perspectiva comparada, propia de la ciencia política, tanto hacia el interior de los presidencialismos como hacia afuera, en relación con el parlamentarismo y con los sistemas mixtos, no pueden omitir la dimensión filosófico-política y teórico-política de la pregunta, cuyo derrotero, en la Argentina, supone una crítica de las formas y las prácticas de la política nacional. Dicha dimensión implica examinar la compatibilidad o la incompatibilidad entre la personalización política –weberianamente: la *dominación carismática*– y las instituciones de la democracia, que se definen por la impersonalidad y la neutralidad. Indagación que prelude el debate entre presidencialismo y

parlamentarismo, aunque el debate deba asumirla, pues connota una comprensión de la política, cuya impronta metafísica es indudable, en relación con la necesidad de una figura personal encarnada como barómetro de legitimidad del sistema político en su conjunto. La repuesta contraria a tal necesidad indica el legado autoritario –el gobierno personal-paternal, el gobierno de los hombres antes que el de las leyes– implicada en semejante intelección de la política, abierta o solapadamente horadante de la vida democrática. Pues bien, proponemos auscultar dicho examen a partir de tres enfoques señeros¹: los ensayos críticos de Carlos Nino (1988, 1997 2005); la investigación pionera, y altamente sugestiva para la ciencia política, de Juan Linz (1997) sobre la diferencia entre presidencialismo y parlamentarismo y las razones para la ponderación del último en función de la estabilidad democrática; y el clásico artículo de Guillermo O'Donnell (1997) sobre la democracia delegativa, que, si bien no aborda directamente la cuestión del presidencialismo, tal cuestión tiene una presencia masiva y decisiva.

Nino (1997) es quien sin tapujos asume la polémica en torno al presidencialismo desde una perspectiva directamente filosófico-política: la opción de la democracia deliberativa, en abierto contraste con la tradición hiperpresidencialista argentina, y, para jugar con los conceptos, en el extremo opuesto de la democracia delegativa. El juicio sobre el presidencialismo forma parte de una discusión sobre los modelos de democracia, es decir, sobre cómo justificar moralmente la preferencia por la democracia; de hecho, el análisis del presidencialismo debe comprenderse dentro de la severa crítica a las concepciones elitistas-pluralistas de la democracia (Nino, 1992). En un sentido más inmediateamente práctico, según Nino, no podrá darse la consolidación democrática sin una reforma constitucional que, al menos, atenúe el

¹ Es notorio que el debate alrededor del presidencialismo, en el contexto de preguntas de la *transición y consolidación democrática* en Argentina y en América Latina, fue variado e intenso (Serrafero, 2019, pp.29-75), pues involucró a las grandes plumas de la ciencia política internacional, en un tiempo propicio, además, para el desarrollo de estudios empíricos, sin soslayar el impacto de los giros políticos en Argentina y en la región entre los años finales del pasado siglo y la primera década de este siglo. Como sea, esta nota pretende disculparse por no poder abordarlos en toda su diversidad y complejidad, debido, en primer lugar, a la extensión del artículo, y, en segundo lugar, a que nuestro enfoque vale si seleccionamos algunas de las propuestas, consideradas, por el propio desarrollo del debate, como las más significativas.

presidencialismo². Asimismo, el rasgo medular del sistema político argentino –el hiperpresidencialismo– y la cultura política dominante –el personalismo, derivado del caudillismo histórico– produjo un marcado desequilibrio institucional en favor del Poder ejecutivo nacional en desmedro de las otras ramas del gobierno, de los controles democráticos horizontales, de las autonomías provinciales, conduciendo al país a la anomía institucional: a ser *un país al margen de la ley*. Fue el propio diseño constitucional alberdiano –el *monarca constitucional*–, sumado a una interpretación abusiva de las prerrogativas constitucionales del presidente, lo que arrastró a la Argentina hacia el predominio del gobierno de los hombres, que, de acuerdo con Nino, es notoriamente incompatible con la democracia, entendida no solo poliárquicamente sino desde el hontanar ético de una vida democrática como conversación entre iguales. Precisamente, Roberto Gargarella señala que el defecto en origen del diseño constitucional se debe a la pretensión de compatibilizar lo incompatible: “¿cómo puede insertarse la propuesta del Ejecutivo fuerte, en el marco de un sistema que pretende organizarse en torno a un esquema de frenos y contrapesos?” (Gargarella, 2021, p. 155). Nino argumenta contra los ideales del poder concentrado, principalmente su ejecutividad ante la crisis o en favor de transformaciones socialmente progresivas, enfatizando sus efectos erosivos para la democracia (el gobierno de la ley). Sobre todo, para una concepción exigente de la democracia, cuyo horizonte es la igualdad y la deliberación como método decisorio. La democracia deliberativa, entonces, no solo procura contestar democráticamente la clásica objeción contramayoritaria –cuyo resistente núcleo radica en el artículo 78 de *El federalista*, donde Hamilton defiende el carácter democrático del control judicial–, sino, muy especialmente en latinoamericana y en Argentina (la patria del populismo), la primacía del poder presidencial como factótum, gracias al amor del pueblo hacia el líder carismático, de transformaciones democráticas de relaciones sociales antes signadas por la desigualdad y el privilegio.

² Ver el segundo dictamen del Consejo para la consolidación de la democracia, de 1987, que Nino coordinara, titulado Reforma Constitucional. Asimismo, acicateado por el debate constitucional propugnado por el gobierno de Menem, Nino redactó un borrador de proyecto constitucional.

Para Nino la consolidación democrática consiste en la progresiva invalidación de las razones esgrimidas para justificar el poder personal. Por ello, el presidencialismo es el problema político e institucional más serio –y más exigente, teniendo en cuenta la rica tradición nacional-popular– para la democracia inaugurada en 1983. La principal debilidad del presidencialismo reside, precisamente, allí: en el personalismo político que encarna, supone y alienta. Escribe Nino (1988):

al ser el más poderoso de los órganos estatales de carácter unipersonal, todo el sistema institucional depende en demasía de las virtudes o vicios, habilidad o torpeza, carisma o impopularidad, y hasta el estado de salud de la persona que ejerce el poder ejecutivo (p. 118).

La cita permite destacar el cruce entre virtud y eficacia. Por un lado, la preocupación clásica por la virtud, es decir: por el buen gobierno, que corresponde a los hombres. Relación –hombres-virtud-buen gobierno– que, desde la modernidad filosófica y la prevalencia democrática, es entrevista como escollo: la salud de las instituciones no puede depender de la virtud de los hombres. El presidencialismo exagera la dificultad. Por eso, por el otro lado, cabe ponderar –modernamente– la eficacia del dispositivo presidencial en función de la consolidación de las instituciones democráticas.

148

Reteniendo, por ahora, el dilema entre *virtud* y *eficacia*, repasemos los puntos salientes de la intervención de Linz (1997) –Nino comparte con Linz los nodos de la crítica al presidencialismo–, cuya influencia fue decisiva en la discusión académica (Serrafero, 2019, p. 37). Lo central en Linz es menos el enfoque comparativo, las tipologías, que su fuerte apuesta por el cambio de la forma institucional para optimizar el régimen democrático. Esto es: que el presidencialismo dominante en América latina arrastra una rémora autoritaria que dificulta la consolidación –léase institucionalización– de la democracia. Linz, por supuesto, no lo argumenta explícitamente así, sino que, movilizandó evidencia empírica, recorre el camino de la *eficacia* del presidencialismo para el régimen democrático.

De las enumeraciones que Linz ofrece sobre las debilidades del presidencialismo vale, a los fines del artículo, destacar dos: la rigidez y la tendencia a la no

cooperación. La primera –derivada del mandato fijo del presidente y de la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, quienes poseen una legitimidad independiente de la otra– obstaculiza la resolución de las crisis políticas dentro del sistema democrático; la segunda excita los componentes conflictivos y agonales de la vida política, puesto que, además, el premio mayor del sistema implica un juego de suma cero. La combinación de ambos (rigidez sistémica y alta conflictividad social políticamente polarizada) puede ser fatal para la democracia. Así lo fue para “nuestra Weimar”: la democracia chilena en 1973 (Valenzuela, 1998). Mainwaring y Shugart (2002) elaboró la contestación más perdurable a los análisis de Linz³: la comprensión del presidencialismo supone el cotejo con el sistema de partidos, el sistema electoral y la cultura política de cada país analizado. Así, la incorporación de otras variables ofrece: 1) la distinción entre tipos de presidencialismo; 2) el reconocimiento de ventajas y desventajas tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo. Lo mismo puede argüirse respecto a investigaciones que relativizan el poder presidencial –el hiperpresidencialismo– destacando la presencia de actores políticos y sociales con veto, cuya capacidad orienta el juego político, perfila las instituciones y limita la iniciativa presidencial (Tsebalis, 2006). En suma: investigaciones matizadas, cautas antes generalizaciones abusivas y ponderaciones de un régimen sobre otro. Por lo tanto, aquello que las ópticas de Nino y Linz, desde ángulos epistémicos diversos, habían intentado propiciar: un diálogo entre la teoría política y la ciencia política; la literatura posterior a Mainwaring reafirmó, apelando a las seguridades de la evidencia empírica, la demarcación epistémica entre teoría política y ciencia política.

Sin embargo, el largo ensayo de Linz atesora ciertas zonas que permiten insistir con el diálogo y, por ende, con la pregunta por la relación entre presidencialismo y democracia. Allí Linz subraya que “la característica básica del presidencialismo es el

³ Vale añadir la tibiamente lefortiana crítica de Isidoro Cheresky: la ponderación del parlamentarismo buscó favorecer a las burocracias partidarias y estatales a fin de garantizarles el monopolio de la actividad política. Se trató, para Cheresky, de un enfoque hiperinstitucionalista (al hiperpresidencialismo, añadido, se procuró contrarrestarlo con un hiperinstitucionalismo), poco atento a la democracia ciudadana (Cheresky, 2006, p. 103).

pleno derecho a la legitimidad democrática del presidente” (Linz, 1997, p.33). Cualidad que no solo connota un irremediable conflicto de legitimidades con el parlamento, sino la primacía política del presidente. Linz refuerza su argumentación con una exquisita frase del *18 Brumario* de Marx, que nosotros condensamos: “La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el presidente elegido está en una relación personal” (Linz, 1997, p. 36)⁴. La relación metafísica de los diputados con el pueblo-nación se debe, no sólo a una lejanía que abstrae, sino a que los diputados representan diversas facetas de ese pueblo: el parlamento dispersa el poder. En cambio, el presidente posee una relación de poder próxima y concéntrica con el pueblo-nación⁵. La legitimidad democrática del presidente es personal, no sistémica. El componente estrictamente personal de tal legitimidad, que para Marx conducía irremediamente al autoritarismo (la rauda transición bonapartista de la elección democrática del presidente a la erección del Imperio), y para Alberdi era una de las claves de la república posible, para Linz constituye un irremontable pasivo para el régimen democrático. La ecuación entre personalización política y legitimidad plebiscitaria es un peligro persistente –una suerte de espada de Damocles– para la vida democrática y sus instituciones. La principal, desde ya, es la permisividad respecto al ingreso de *outsiders*, quienes, si logran operar astutamente la ecuación, pueden “asaltar democráticamente” el corazón del sistema político. El presidencialismo, entonces, no es solo un factor que dificulta la consolidación institucional de la democracia, como se argüía en los años felices de la ciencia política, sino un *locus* perturbador, un *umbral*, que borrona el clivaje entre regímenes, e, incluso, es la puerta cancel para una transición a contramano. O, al menos, para la irrupción de regímenes híbridos, que ensombrecen el establecimiento de oposiciones claras y distintas entre democracia y autoritarismo.

⁴ Para la fuente original: Marx, Karl (1999), *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, CS Ediciones, p. 28.

⁵ El carácter personal del presidente se liga, particularmente en Francia, pero no solo, con el unanimismo nacional-popular: la nación única e indivisible y el pueblo Uno.

Un descubrimiento temprano de tal hibridación anida en la conceptualización de las democracias delegativas (O’Donnell, 1997). O’Donnell destaca que ese *nuevo animal* pertenece cabalmente al campo de la democracia⁶. El disparador del artículo, movilizándolo estratégicamente el desconcierto, es señalar el desajuste entre las teorías de la democracia y sus referentes empíricos. Las primeras, sesgadas hacia concepciones noroccidentales de la democracia, no pueden dar cuenta del tipo de régimen que emergió en el Cono Sur, y que solo un optimismo demasiado ingenuo puede seguir considerando en transición hacia la democracia representativa noroccidental. O’Donnell las bautizó como *democracias delegativas*. Son democracias, pues cumplen, por ejemplo, los criterios elaborados por Robert Dahl (1974) para definir la poliarquía, incluso son más democráticas que la democracia representativa, pero menos liberales: “la democracia delegativa es fuertemente mayoritaria” (O’Donnell, 1997, p.322). En este punto, al divorciar democracia y liberalismo (político), O’Donnell, si bien su objeto empírico de análisis fue, a comienzos de la década del 90, la implementación gubernamental de las reformas neoliberales, pudo englobar bajo el mismo concepto (democracia delegativa) a las nuevas experiencias políticas que cundieron por América Latina en la primera década del siglo XXI (O’Donnell, 2010). Dichas democracias pertenecen a la familia conceptual de las *democracias iliberales* o de los populismos socialmente democratizadores; sin embargo, su clave distintiva radica en la centralidad de la delegación, en el acto de delegar, que ubica, a su vez, en el meollo del análisis la relación entre liderazgo y representación. En efecto, allí anida la definición:

Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado

⁶ Algo similar sucedió con el populismo. A fines del siglo pasado, los populismos históricos parecían corresponder a un tipo de autoritarismo (De Ípola, 1989); sin embargo, en nuestro siglo, la proliferación del término, por un lado, y la aparición de teorizaciones más sofisticadas (verbigracia: Laclau), por el otro, junto a consideraciones más crítica en relación con el funcionamiento democrático de las democracias liberal-representativas, colocó al populismo, o, al menos, a la interpelación populista, en el amplio campo de la democracia (Rosanvallón, 2020).

la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses (O'Donnell, 1997, p. 322).

O'Donnell (1997) aclara que este *nuevo animal* no pertenece a ninguna forma de gobierno, aunque el presidencialismo posee una mayor afinidad con él. Es palmario. De hecho, el contrapunto entre universalismo y particularismo, formalidad e informalidad, impersonalidad procesual y arbitrio personal, que el autor subraya al profundizar la diferencia entre las instituciones democrático-representativas-liberales y la *otra institucionalización*, propia de las democracias delegativas, prolonga las razones para oponerse a toda preeminencia del Ejecutivo tal como se observa al reparar en los debates republicanos y revolucionarios de fines del siglo XVIII (Pocock, 1975; Rosanvallon, 2015). De la cita vale destacar la relevancia de la *persona*, cuyo carácter representativo es eminente en tanto figura que encarna una totalidad. O'Donnell no parece presentar objeciones a la relación entre democracia y representación, siquiera al momento de encarnación personal de la representación; pero sí destaca el siguiente inconveniente: en las democracias delegativas la representación es incontrolada. La representación, efectivamente, supone, desde Hobbes al menos, delegación autorizada. No obstante, nuestro autor distingue *representación* y *delegación* cuando focaliza en el control (*accountability*). La representación democrática liga, por una serie de requisitos y procedimientos, a los representantes con los representados, o, de mínima, limita la consustancial independencia del representante. En cambio, la delegación democrática reniega de la lógica procedimental, de cualquier reconocimiento a los representados en su diversidad, pues fusiona, convirtiendo el triunfo electoral en profecía cumplida, al pueblo-nación con el líder plebiscitado.

Así las cosas, sospechamos que las definiciones y distinciones elaboradas por O'Donnell provienen de su comprensión estrecha del desafío teórico-político de la representación, de la relación de ésta con la personalización-encarnación, de raigambre cristológica, y, a su vez, de su lugar en las democracias contemporáneas. Lo señaló Marcos Novaro (2000) profundizando en dicho bosquejo teórico, y no es

complejo advertirlo si logramos ir más allá de la estrábica mirada liberal sobre la representación (Pitkin, 1985) a fin de alcanzar una intelección robusta del concepto de representación política (Duso, 2015). No podemos abundar en la problemática, solo diremos que, en efecto, la representación supone no solo delegación, presencia de los representados a través de su ausencia, sino: 1) vínculo político vertical; 2) personalización; 3) encarnación. En otros términos: que el orden político-jurídico no descansa en una norma sino en una decisión. Las llamadas democracias delegativas, sin duda con modulaciones institucionales defectuosas, evidenciaron dos cuestiones cardinales: 1) el gobierno de las leyes no puede prescindir de los hombres; 2) las democracias contemporáneas, que habitan contextos de crisis recurrentes, tienden a responder extendiendo los poderes gubernativos discrecionales.

La tensión entre presidencialismo y democracia o entre liderazgos masivamente plebiscitados y Estado de derecho merece la atención que ha tenido y hoy cobra una particular relevancia cuando la vida en común, bajo el signo de la democracia, es asediada por visiones sociales y prácticas políticas que se proponen la conquista de los espacios públicos institucionalmente decisivos para torcerlos hacia un rumbo desconocido. Por ello, con justas razones y precisos argumentos, los autores que revisamos advierten –en un contexto muy diverso al nuestro, el de las democracias triunfantes, pero con agudas anticipaciones– sobre ese intratable democrático: el poder presidencial. Al mismo tiempo, la teoría y la práctica de la democracia no pueden omitir el componente personal –la virtud del gobernante o su carisma⁷, el atributo nuclear de la representación-encarnación, al considerar la legitimación del ordenamiento político. Mejor dicho, el enfoque de Nino –el de la democracia deliberativa– si logra prescindir de tal componente, pero abre otros interrogantes en torno a la realización de una vida democrática asentando en el proceso

⁷ Escribe Max Weber en *Parlamento y gobierno*: “el hecho de que precisamente las grandes decisiones de la política –también y sobre todo de la democracia– las tome el individuo, está circunstancia inevitable, determina que la democracia de masas compre sus éxitos positivos, desde la época de Pericles, mediante fuerte concesiones al principio cesarístico de la selección de los jefes” (Weber, 1982, p. 151).

deliberativo que no podemos abordar; sí, en cambio, añadir que Nino, en lo concreto, propuso una reforma constitucional que conservara la figura presidencial, aunque desplazando su poder hacia el parlamento y el jefe de gobierno, siguiendo el esquema modélico de la Quinta República francesa, con menos atributos para el presidente. En suma: un presidente sin poder, pero con autoridad. Y hacia allí procuramos dirigir nuestra atención. Porque es factible hallar una salida al círculo vicioso de las democracias contemporáneas, que giran entre la ponderación de la formalización del Estado de derecho democrático y el reconocimiento de la representación personalizada como combustible político indubitable, al recuperar la distinción entre *auctoritas* y *potestas* y su correlato sistémico dual: autoridad personal y poder impersonal.

3. Cargo y persona

Las relecturas modernas de la distinción (Arendt, 1972; Kojève, 2004; Schmitt, 1982) recurren a dos citas clásicas: “el poder reside en el pueblo y la autoridad en el senado”, “Son dos, emperador augusto, aquellos por los cuales este mundo se rige principalmente: la autoridad sagrada de los pontífices y el poder real”⁸. Ellas exponen sin remilgos la nítida conciencia política de la distinción tanto en la Roma antigua como en la cristiandad latina. Por contraste, revelan el alcance del extravío moderno de la distinción (Arendt, 1972) o, y es lo mismo, de la disolución de la autoridad en beneficio del poder, cuya amplificación conceptual –que puede enfatizar el entrelazo *potestas/potentia* o inclinarse hacia la órbita de la dominación– y su característica proteica ha sido, y sigue siendo, deslumbrante. La pérdida que refiere Arendt es la de un sentido muy específico de autoridad –no la autoridad en general–: la autoridad de la fundación en un pasado, el hilo de la tradición, que da consistencia, permanencia y durabilidad al mundo que habitan los mortales, cuyas acciones son muy a menudo fútiles y siempre frágiles (Arendt, 1972,

⁸ “Cum potestas in Popolo, auctoritas in senato sit”. Ciceron, *De Legibus*, 3.28. “Duo quippe sunt, imperator auguste, quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra pontificum, et regalis potestas”. Carta del Papa Gelasio al Emperador Anastasio 1, circa 494 DC.

p.126). Veamos entonces, con cierta precisión analítica, la singularidad de la noción de autoridad, para luego indagar el vínculo trídico entre autoridad, cargo y persona.

Émile Benveniste, en su imprescindible *Vocabulario de instituciones indoeuropeas* (1983), destaca el halo oscuro y misterioso que impregna a la *auctoritas*. Autoridad remite, tradicionalmente, a autor (*auctor*) y, a su vez, a aumentar (*augeo*). La autoridad incrementa lo que existe conservándolo. Benveniste alambica dicho sentido y señala que, originariamente, *augeo* refiere un acto creador. A su vez, la autoridad es un don, reservado a pocos, de hacer surgir algo. Una escucha, siempre arcana, que suscita la convergencia entre creación y permanencia. Roma, *locus* filológico para *auctoritas*, desconocía la creación *ex nihilo*: “toda creación es siempre cocreación, así como todo autor es siempre coautor” (Agamben, 2003, p.143). Así, la trinidad romana –religión, autoridad y tradición– es “fuerza vinculante de un comienzo bajo el manto de la autoridad, al que los hombres están atados por lazos religiosos a través de la autoridad” (Arendt, 1972, p.162). Políticamente, la autoridad reenvía a la fundación, o, mejor, al carácter sagrado de la fundación. La desarticulación de la trinidad romana–el carácter eminentemente prospectivo de la temporalidad moderna–, redundó en que *el pasado que ya no pueda alumbrar el porvenir*. La autoridad es una causa pérdida. Toda apelación a la autoridad (enredada insistentemente con autoritarismo social, subjetividad autoritaria; todas excrecencias que una buena conciencia liberal-progresista debe rechazar) es políticamente fútil.

Es habitual confundir autoridad y poder, porque la autoridad reclama obediencia y presupone desigualdad; no obstante, lo propio de la autoridad es deslindarse tanto de la coacción como de la persuasión. Es decir: dos de las figuras nodales para justipreciar el poder. Autoridad y fuerza (violencia) se excluyen: allí donde hay violencia, no hay autoridad. He aquí el nudo: en contexto de autoridad no hay correspondencia entre desigualdad y violencia. Según Alexandre Kojève (2004), la autoridad no pertenece, estrictamente, ni al campo de la dominación ni al campo de la disputa política. Es un vector que atraviesa el *dominium* y el *imperium*. De algún modo, la autoridad insta a la obediencia, pero no la exige: es un actuar sobre los demás sin suscitar resistencia. Su rúbrica es el reconocimiento inmediato e

incondicional. La autoridad, para el lector moderno, parece decantar en el derecho; sin embargo, el derecho presupone la fuerza coactiva: no hay derecho sin tribunal. El derecho pertenece al campo del poder. Al contrario, como señalamos, la autoridad excluye la fuerza. Kojève ensaya una teoría y una tipología. Para la primera distingue la descripción fenomenológica, la meditación metafísica y las implicancias ontológicas; para la segunda estipula tipos puros: Padre, Amo, jefe, juez. Que corresponden a cuatro filosofías: Escolástica, Hegel, Aristóteles, Platón. Y a cuatro órdenes de razones: Causa, Riesgo, Previsión, Justicia. Los cuatro son irreductibles, aunque admiten diversas combinaciones. Además, Kojève piensa al tiempo como modelo de la autoridad. La del Juez reenvía a lo eterno; las otras tres a la temporalidad mundana: pasado (Padre), presente (Amo), futuro (jefe).

Como puede deducirse de la tipología de Kojève, de las fuentes clásicas, del ensayo seminal de Arendt, la noción de autoridad, además de expresar la continuidad y permanencia de un mundo políticamente articulado, refiere a un *quién*. Alguien debe encarnar, concretamente, la autoridad. En su genealogía romana de la autoridad como excepción, Agamben cita al estudio Heinze: “la *auctoritas* emana de la persona, como algo que se constituye a través de ella, vive sólo en ella y con ella perece” (Agamben, 2003, p.151) De otro modo, la autoridad no corresponde cabalmente al campo del poder legal institucionalizado que funciona normativamente en la impersonalidad. El *quien*, de la autoridad, escribe Arendt (2015):

 puede investir a personas -existe la autoridad personal, por ejemplo, en la relación entre padre e hijo, entre maestro y alumno- o puede investir puestos, por ejemplo, en el senado romano (*auctoritas in senatus*) o en las jerarquías de la iglesia (un sacerdote puede dar la absolución aun estando borracho) (p.148).

La autoridad requiere respeto o veneración hacia la persona o hacia la encarnación personal de una investidura. Así damos con una pista sobre la relación entre cargo y persona que nos indica uno de los modos del solapamiento entre autoridad y

poder⁹ que, vale enfatizar, solo puede advertirse a partir o después de considerar la mentada distinción.

La eclesiología (Provvidente y Ubierna, 2020) y la teoría política medieval (Ullmann, 2003) estudiaron con ahínco la relación entre la dignidad del cargo y las particularidades biográficas de la persona¹⁰. Su punto histórico álgido y decisivo anidó en la belicosa rebelión *donatista*. Ella retorna ante cada modelo sacerdotal a *imitatio Christi* (el franciscano es el más célebre). La cuestión a dirimir es si la dignidad del cargo es independiente de la personalidad de su portador, o, si la detección de cualidades morales deficientes en la persona afecta su autoridad en el ejercicio del cargo. Donato procuraba suturar el hiato entre la dignidad del cargo y la indignidad de la persona promoviendo un modelo ejemplar: la vida de Cristo. Su rigorismo fue respondido de dos maneras por la ortodoxia eclesial y por la pluma severa de San Agustín: por un lado, postulando el abismo “ontológico” entre Cristo –*una persona duae naturae*– y las criaturas humanas, y, por el otro lado, marcando el corte, la antítesis, entre naturaleza (*natura*) y gracia (*gratia*). La dignidad de los cargos, su autoridad, proviene de la gracia. Contrapunto eclesiológico de notables consecuencias políticas, pues desde ese suelo arqueológico germinaran las doctrinas jurídicas de la persona regia como persona mixta, cuyos actos son válidos debido a la majestad del cargo no a la virtud del portador. Antecedente teológico-político crucial para la teoría moderna de la soberanía estatal y la representación política (Kantorowicz, 2012), y, a su vez, de allí emerge su reverso: la denuncia carismática del hiato. La dominación carismática, la cualidad moral excepcional del líder, extrae su legitimidad de la negación de la escisión entre cargo y persona: “no

⁹ “Auctoritas y potestas son claramente distintas y, aun así, forman juntas un sistema binario” (Agamben, 2003, p.145).

¹⁰ En este punto, empleamos el término *persona* en el sentido lato de sus determinaciones biográficas, como “individuo natural”. Ciertamente que el término originario latino *personae* es un plural que releva su carácter relacional, teatral, retomado y recreado, primero, por el vocabulario jurídico romano, y luego, modificado decisivamente a partir de la definición de Boecio: la persona *es una substancia de naturaleza racional*. Conceptualización de consecuencias incalculables para el pensamiento filosófico occidental, cuyo primer trazo conclusivo anida en Descartes, quien funde a la persona en el *ego cogito cogitatum* (Thomas, 1999, p.95).

existen instituciones independientes de las personas y del estado de su carisma puramente personal en la forma de las magistraturas burocráticas” (Weber, 1964, p. 848).

Lo que pretendemos destacar es la persistencia de una tensión que nunca acaba de dirimirse ni en una diferencia cabal ni en una fusión plena. Los añejos esfuerzos por separar la dignidad del cargo y la indignidad de la persona, y, en contrario, las recurrentes intervenciones carismáticas en mor de fusionarlos, escenifican la tensión. Sin ella, la separación redundaría en burocratización, una maquinaria política sin espíritu, a merced de embates proféticos, y la fusión produce una sacralización de la persona que torna inocuo cualquier límite al poder. La solución católico-romana: el carisma reside en la persona de Cristo y su necesaria institucionalización-rutinización se deposita en el cargo que lo representa en la tierra (*Vicarius Christi*), no fue óbice para que “la cuestión del vínculo entre cargo y persona constituya también un objeto de problematización permanente, presente todo a lo largo de la cristiandad latina” (Nosetto, 2024, p. 70). La pregunta por la autoridad conlleva la indagación del vínculo, a definir una fórmula relacional que no afecte la *auctoritas*. Puesto que allí se conforma un triángulo significativo: detentar la autoridad es administrar venturosamente –y con los rigores del arcano– la tirantez entre el cargo y la persona.

El extravío de la noción de autoridad arrastró la rica historia de la tensión, optando por su total separación o por su resolución carismática. Sin embargo, en la modernidad, la emergencia de otra tensión, en este caso entre representación y personalización, permite restituir no meramente el tesoro político de una tradición sepultada, sino la perdurabilidad de las interrogaciones que emanan del sistema dual de la *auctoritas* y la *potestas*. En palabras de Nosetto, quien recientemente respunteeó una arqueología de la autoridad: “¿Puede haber Estado sin una idea de lo sagrado? ¿Cómo reservar entonces un espacio para la autoridad en el interior de una institución, como el Estado, que fue concebida como una máquina de acumular y ejercer el poder?” (Nosetto, 2024, p.74).

Soy consciente –como cualquier moderno o cualquier habitante de la posmodernidad globalizada– que toda remisión a la autoridad se nos manifiesta como una impostura. Es la conclusión de Arendt: la irremediable pérdida de sentido de la noción de autoridad. Claro que tal suceso empujó a *lo político* al borde de su clausura:

Evacuada la antigua noción de autoridad, el poder soberano no puede sino servirse de una indomable y multiforme entidad denominada opinión pública (...) Si la opinión se transforma en la sugerente del poder, la política sufre un ocaso definitivo: la soberanía se reduce entonces, a la vez, a una servidumbre de la opinión masificada y a un intento por domesticar sus flujos mediante el gobierno de los medios de transmisión (Ludueña Romandini, 2018, p.62).

Son las palabras tremendistas, pero también plausibles y rigurosas, que brotan de la hipótesis filosófica del *fin*. Quizás, para escapar de semejante destino, o al menos para demorarlo, valga explorar cómo operaron las mutaciones de la distinción entre autoridad y poder en el seno del Estado de derecho democrático. Es, en algún sentido, la alternativa que brinda la perspectiva schmittiana.

159

4. La autoridad presidencial como poder neutral

La célebre sentencia “le roi règne mais, il ne gouverne pas”, movilizada por los pensadores liberales decimonónicos para dar con una fórmula teórico-política que justifique la monarquía constitucional, constituye el ejemplo más incisivo del uso posible de la distinción entre autoridad y poder en los ordenamientos políticos modernos. Así lo interpreta Carl Schmitt, quien enraíza la frase en la arqueología política de la distinción. En una nota al pie de su *Teoría de la constitución*, Schmitt esgrime:

Al poder (siempre efectivo por necesidad) le corresponden conceptos como soberanía y majestad; autoridad, por el contrario, significa un prestigio esencialmente basado en el elemento de la continuidad y contiene una referencia a la tradición y permanencia. Ambas cosas, fuerza y autoridad, son eficaces y vivas, una junto a la otra, en todo Estado (Schmitt, 1982, p.93).

Nos incumbe detenernos en la *eficacia* y en la *vivacidad* de ambas, que, según Schmitt, habitan en todo Estado¹¹. Ya en *Catolicismo y forma política*, Schmitt afirmará que ningún orden político puede perdurar con meras técnicas de conservación del poder, “porque no hay política sin autoridad” (Schmitt, 2009, p.64). Aunque lo medular es la reinterpretación schmittiana de la teoría del *pouvoir neutre* enarbolada por Benjamin Constant (1814-1815):

Para la historia de los conceptos políticos de naturaleza teórica considero de especial interés el hecho de que la distinción entre *auctoritas* y *potestas*, que a mi juicio es una de las divisiones cardinales del pensamiento político europeo, se reconozca también en esta teoría de Constant (Schmitt, 1931, p. 166).

Veamos entonces, primero, qué entiende Schmitt por neutralidad y, segundo, qué implicancias tuvo la apuesta por una teoría política del *pouvoir neutre* en el seno del Estado derecho democrático en relación con la reactivación de la distinción entre autoridad y poder.

Como todo concepto político, o en trance de politización, el de neutralidad es polémico, anfíbio y polivalente. Corresponde a Schmitt el mérito indudable de haber abordado los distintos significados del vocablo neutralidad y, sobre todo, calibrado una zona no desdeñable de su pensamiento en la paradójica crítica a la neutralización de lo político que apuesta por un poder político neutral. Como se lee en el ensayo *La era de las neutralizaciones y despolitizaciones* (Schmitt, 1991): la historia de lo político es la historia de sus neutralizaciones y desneutralizaciones. Cada desplazamiento del centro de gravedad metafísico-político implica la neutralización del punto enervante anterior y un progresivo *in crescendo* de politicidad dirigido a, y contra, la nueva objetividad política. El caso paradigmático: la neutralización estatal de la religión en los albores de la modernidad. En el tiempo de Schmitt la cuestión candente fue la politización de la economía y la técnica –joyas neutrales

¹¹ En su estudio sobre la autoridad, Kojève señala que es “totalmente imposible abordar el problema del poder político y de la estructura específica del Estado sin conocer qué es concretamente la Autoridad. Una investigación, al menos provisoria, de la noción de Autoridad es indispensable, y debe anteceder a cualquier investigación sobre el problema del Estado” (Kojève, 2004, p.49).

durante el anterior siglo liberal–, que arrasó con la separación entre Estado y sociedad y, consecuentemente, con las anteriores zonas de no conflictividad antes erigidas. En primer lugar, Schmitt desentraña las neutralizaciones de tipo liberal, es decir, *negativas*, inhibitorias de la decisión: el Estado prescinde de actuar, renuncia a ponderar relaciones y es “agnóstico” respecto a los grupos político-sociales que pugnan por acceder al centro de la máquina. Se trata de la neutralidad estatal respecto a la vida religiosa, del Estado como cuerpo burocrático neutral, de la neutralidad procedimental respecto a los partidos que disputan la dirección estatal y, por último, de la igualdad de *chances* de los competidores por el poder de Estado. Ahora bien, la relación pluralista del Estado con la sociedad, manifestada en la preponderancia política del Parlamento, fue eficaz en el siglo liberal, pero ya no lo es en el siglo de las masas. La época de las masas es la de la politización de la economía y la de la irrupción de los partidos totales –que Weber no advirtió, tornando inconducente su propuesta de parlamentarización de la vida política alemana–, que atesoran la energía política de la sociedad frente a un Estado impávido, políticamente neutralizado. En suma: en el siglo XX las cuatro neutralizaciones negativas, recién apuntadas, acaban neutralizando *lo político*. Frente a ellas, cuyo predominio fagocita la estatalidad, la historia constitucional europea acoge cuatro neutralizaciones *positivas*, es decir, favorables a la decisión. La neutralidad del juez cuando sentencia de acuerdo con la ley, la neutralidad del consejo experto con base en el conocer, la neutralidad de la decisión soberana en aras de conservar la unidad política, la neutralidad del custodio de la Constitución, elevado por sobre los antagonismos partidarios. El juez, el científico, el soberano y el protector: juicio, verdad, poder y autoridad (las figuras semejan las de Kojève en *La notion de l'autorité*). Schmitt, ante el riesgo cierto de una neutralización total de *lo político*, elabora una figuración de lo estatal como *neutralización activa* o poder neutralizante.

Hecha la distinción entre los tipos opuestos de neutralización, cuyo contraste decisivo es su relación con *lo político*, indagemos la relectura schmittiana de la teoría del *pouvoir neutre*:

El Constant leído por Schmitt es el teórico de un tipo de poder político no ordinario, cuya naturaleza y posición constitucionales le imponen prescindir de la actividad política y administrativa más inmediata y sometida a la previsibilidad normativa, pero simultáneamente lo autorizan a intervenir con prerrogativas no ordinarias para resolver las dificultades que surgen de esa tensa coexistencia entre dos lógicas de la soberanía, característica de la monarquía constitucional (Dotti, 2008, p. 322).

El poder político neutral procura sofocar los conflictos disolventes: es un poder preservador del orden concreto, no de la mera vigencia formal de la ley. Es un poder supralegal porque es suprafaccioso. Luego, por supuesto, surge la inquietud por dar concretamente con ese poder neutralizador. La respuesta de Schmitt reside en la ponderación protectora del Presidente del Reich a partir de una interpretación proactiva del artículo 48 de la constitución de Weimar. Conforme la crisis se agudiza, Schmitt parece transitar de un presidente democrático-plebiscitario (en *Teoría de la constitución*) a un dictador que, mediante decretos excepcionales, conserva el orden constitucional (*El custodio de la constitución*). En todo caso, se trata de “superar la neutralización liberal mediante la activación de la decisión soberana ante la crisis, para neutralizar la crisis” (Dotti, 2008, p.311). Schmitt interpreta que tanto el Monarca constitucional de Constant como el Presidente plebiscitado del Reich acogen, a partir de la distinción entre reinar y gobernar, el sistema dual de la *auctoritas* y la *potestas*. Reinar y no gobernar quiere decir “actuación mediadora, tutelar, reguladora, que sólo en casos de necesidad se produce activamente” (Schmitt, 1931, p. 169). Una figura neutral en relación con los intereses políticos y sociales, prescindente en las luchas políticas partidarias, que “representa personalmente la permanencia del Estado (Dotti, 2008, p. 326). La autoridad presidencial representa la continuidad y permanencia del orden constitucional y la representa personalmente. El vínculo entre cargo y persona es notorio: el cargo de presidente es inescindible de su encarnación personal. Pero la encarnación es legítima a condición de renunciar al poder, es decir, a la construcción y expansión de un poder propio. Ahora bien, se trata de una autoridad con una reserva de poder activable en el caso de excepción. Llegado el caso, *auctoritas* y *potestas* se solapan para frenar y resolver la crisis excepcional. Su éxito implica un retorno a la normalidad, donde la Constitución es respetada, las normas son aplicables

regularmente, y la autoridad y el poder no se confunden. El gobierno gobierna y el Presidente-monarca guarda silencio.

El rodeo por la relectura schmittiana de la teoría del *pouvoir neutre* desemboca en la pregunta que nos desvela: la crisis de la democracia. Y fue anticipada por el propio Dotti en el final de su artículo sobre el poder neutral en Schmitt (publicado en el sintomático año 2008): “¿Qué valor pueden alcanzar estas disquisiciones para nuestros agitados regímenes latinoamericanos en la crispada globalización posmoderna?” (Dotti, 2008, p.326) En otros términos: ¿Es plausible imaginar la eventual constitucionalización de un poder neutral en Argentina? ¿Las crecientes atrofias de nuestro sistema presidencialista se deben, como vimos que se argumentaba en los años ochenta, a su carácter desmesurado, que desequilibra el juego constitucional, o se debe a la imposibilidad de concebirlo como poder neutral? ¿Es factible conciliar la certera intuición alberdiana –la robustez del orden constitucional está ligada a la legitimidad de la presidencia– con el poder neutral?

Desde la ciencia política tales preguntas fueron planteadas a partir de la exploración de las posibilidades de un sistema semi-presidencial, que morigerará las debilidades del presidencialismo –y su irrefrenable tendencia hacia la concentración del poder– conservando la figura presidencial arraigada en la tradición política nacional. Fue la propuesta original del Consejo para la Consolidación de la democracia, muy tíbiamente recogida en la Reforma Constitucional de 1994 a través de la creación del cargo de Jefe de Gabinete. En todo debate de ingeniería institucional irrumpe el contrapunto entre la validez abstracta de las formulaciones y sus inconvenientes al considerar el caso concreto. Las variables político-institucionales: la mudanza hacia el parlamentarismo debe sopesar adecuadamente el grado de disciplina de los partidos; el giro hacia un régimen semi-presidencial –cuya cifra es la combinación de un Presidente elegido popularmente y un Primer Ministro sometido a la confianza del parlamento– debe indagar quién del ejecutivo bicéfalo ejercerá la real jefatura política del gobierno. Y también vale para las variables para-institucionales: cultura política (¿predominantemente cooperativa o conflictiva?), estilos de liderazgos, tradiciones históricas, demandas de la opinión pública, etc. Dificultades que, en resumidas cuentas, demasiadas veces provienen de la idealización del

sistema al que se intenta arribar (Serrafero, 2019, pp.289-318). El propio Serrafero, quien recupera en gran parte las críticas al semi-presidencialismo desplegadas por Linz (1997, pp.100-119) sin admitir su apuesta por el parlamentarismo, destaca dos dificultades insuperables para la hipótesis de un Presidente con autoridad. La dificultad, podemos decir, del símbolo y la del arbitrio. La Argentina careció históricamente de figuras que simbolizaran las instituciones del Estado. Además, el país argentino posee una acerada cultura política conflictiva, polarizante. Dentro de ese contexto cómo esperar que los partidos y los actores con veto internalicen que la figura presidencial es neutral y habita –o levita– por encima de todos. En segundo lugar, es altamente probable que el arbitrio intente ser parte. Que la neutralidad sea artilugio. Aquí Serrafero cita la diatriba de Linz contra Schmitt:

la interpretación autoritaria de los poderes del presidente, tiene un buen ejemplo en la forma en la cual Carl Schmitt modificó la interpretación de la Constitución de Weimar. Utilizó su noción del *Hüter der Verfassung* (El custodio de la constitución) para crear la imagen de un líder que estaba por encima y contra los partidos, que finalmente llevó a la ruptura del *Führerstaat* con la tradición liberal democrática. Este peligro no se puede excluir cuando ocupa la presidencia un líder populista que personaliza el poder (Linz, 1997, pp.112-113).

164

El peligro en Argentina es palpable debido “a la tendencia predominante o hegemónica que se observa en gobernantes y partidos desde que el sistema se tornó competitivo” (Serrafero, 2019, p.303). Así, según Linz y Serrafero, el zorro, siempre autoritario (y consecuentemente nazi), Schmitt, imaginó un mecanismo político-institucional, no para preservar la Constitución y el Estado de derecho de los partidos totales, sino para transitar de la democracia al totalitarismo¹². La cita

¹² Sin atribuciones nefastas, Agamben arriba a conclusiones similares: “El estado de excepción en el cual se encontraba Alemania bajo la presidencia de Hidenburg fue justificada por Schmitt en el plano constitucional a través de la idea de que el presidente actuaba como *custodio de la Constitución*; pero el fin de la República de Weimar muestra por el contrario con claridad que una ‘democracia protegida’ no es una democracia, y que el paradigma de la dictadura constitucional funciona sobre todo como una fase de transición que conduce fatalmente a la instauración de un régimen totalitario” (Agamben, 2003, p.48). Entre la profusa y controversial bibliografía schmittiana en torno al vínculo entre conservación autoritaria de la Constitución y vía legal al totalitarismo, citamos a Renato Cristi (1998) y a Grégoire Chamayou (2020).

remata plegando la perspectiva schmittiana a los populismos latinoamericanos, a la *personalización* del poder –decisionismo, lógica amigo/enemigo (Leiras, 2022).

No hay más que admitir que los recursos institucionales son siempre inferiores al conjunto de condiciones que constituyen las causas de estabilidad y perdurabilidad de un régimen político; sin embargo, la controversia entre presidencialismo y democracia vislumbra la imposibilidad política de optar entre *el gobierno de las leyes* y *el gobierno de los hombres*. En nuestro contexto, vale barruntar algunos atisbos, como hipótesis teórico-políticas, que empiecen a responder las preguntas que antes formulamos avanzando más allá de las respuestas bien pensantes, verbigracia: *la democratización de la presidencia* (Serrafero, 2019, p.219).

Tres cuestiones entonces, que ofician también de conclusión provisional:

1) La indagación de la distinción entre *auctoritas* y *potestas* proporciona una comprensión última de lo público-político y de lo público-estatal que evita, o al menos morigera, la racionalidad omnicomprensiva del poder, incluidas las denuncias de una despolitización total de la existencia y su reverso: bregar por un retorno de la política como centro vital de la existencia. La distinción permite iluminar no solo que el orden político descansa en una decisión, sino también deducir un esquema constitucional capaz de combinar institucionalización con personalización. La distinción entre autoridad y poder –su conocimiento genealógico y arqueológico– abre una diagonal para huir de los círculos concéntricos del poder –y su sempiterna reyerta entre formalidad e informalidad (el *poder real* detrás del trono)–: el poder produce poder gubernamental mediante la impersonalización institucional; y la autoridad, sustraída del poder, conserva la *humanitas* personal blasonada con la neutral preservación y continuidad del orden. Si la máquina gubernamental se estropea, la ley se torna inaplicable, y sólo queda apelar al gobierno directo de los hombres, la autoridad se solapa con el poder y actúa excepcionalmente para enfrentar la crisis abismal.

2) En este punto, lo decisivo es menos sopesar el sistema político (presidencialismo, parlamentarismo, semi-presidencialismo), el análisis comparativo de sus niveles de eficacia, que lograr asir cómo el conjunto de modelos de democracia mutó hacia la

gubernamentalización. La preminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo (también en el parlamentarismo), de las disposiciones reglamentarias-administrativas por sobre el universalismo de los derechos, afectó gravemente lo que entendemos por gobierno democrático (Rosanvallon, 2015). La administración biopolítica es el paradigma democrático como gobierno *oikónómico*. Es el hilo tendido entre pensadores políticos tan decisivos, y tan distantes entre sí, como Arendt, Kojève, Schmitt y Foucault. La ciencia política intuye la problemática cuando liga *crisis económica, medida excepcionales de emergencia y democracia delegativa*, pero fatalmente piensa el orden desde la normalidad y no desde la excepción; por ello, reclama, pondera, la mera regulación institucional del gobierno democrático o el acrecentamiento de la participación ciudadana. Al contrario, y sin exacerbar los tonos apocalípticos, se trata de asumir la gubernamentalización de la democracia que otorga amplios poderes administrativos al Ejecutivo, bajo la supervisión legal del parlamento, cuya confianza será necesaria para la continuidad del gobierno (elemento parlamentario) conservando, por supuesto, la revisión judicial de las leyes y demás disposiciones. Ahora bien, la gubernamentalización del gobierno democrático abre un resquicio para la autoridad, entendida como núcleo irredento de *lo político*, asignable a un jefe de Estado, neutro y suprapartidario, pasivo en la normalidad (con funciones ceremoniales), pero constitucionalmente designado como *última Thule* del Estado de derecho democrático (Galimidi, 2024). Un poder *preservador*, una potencia del *No*.

3) Se trata de dirimir, ante todo, y en nuestra coyuntura teórica y política, si debemos dispensar la máxima atención conceptual al problema de la conservación del orden estatal-democrático, o sí, por el contrario, en *loop* con los debates de la transición, continuamos habitando la universalidad democrática y entonces debemos incursionar en mejoramientos institucionales o en la genérica democratización de la democracia. En suma, la creciente dificultad para identificar el clivaje entre autoritarismo y democracia –a diferencia de las décadas del 80 y 90 cuando la contraposición entre los regímenes militares o los de partido único y los gobiernos surgido del voto popular en elecciones competitivas, no ofrecía mayores tropiezos– impulsa la proliferación de términos ambivalentes (*autoritarismos competitivos*,

democracias liberales, democracias hegemónicas), que se deben menos a la polivalencia intrínseca de la palabra *democracia*, que a una dificultad teórica cierta, cuyo correlato argüimos en este artículo, proviene de la muy persistente desatención de las nociones de autoridad y poder, y de sus efectos aún vigentes, para una conceptualización certera del Estado de derecho democrático.

¿Cómo se cita este artículo?

EIFF, L. (2024). Presidencialismo, democracia y autoritarismo en Argentina. Una reflexión sobre la distinción y los solapamientos entre autoridad y poder. *Argumentos. Revista de crítica social*, (30), 141-170. [link]

Bibliografía

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo.

Arendt, H. (1972). Qu'est-ce que l'autorité? En *La crise de la culture*. Gallimard.

Arendt, H. (2015). Sobre la violencia. En *Crisis de la república*. Cuenco del Plata.

Aristóteles. (1986). *Política*. Alianza.

Benveniste, É. (1983). *Vocabulario de instituciones indoeuropeas*. Taurus.

Constant, B. (1814). *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*. Gallica.

Constant, B. (1815). *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs*. Gallica.

Chamayou, G. (2020). *Du libéralisme autoritaire*. La Découverte.

Cheresky, I. (2006). La ciudadanía y la democracia inmediata. En I. Cheresky (Comp.), *Ciudadanía, sociedad política y participación política*. Miño y Dávila.

Cristi, R. (1998). *Carl Schmitt and authoritarian liberalism*. University Press.

Dahl, R. (1974). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Guadiana.

Argumentos. Revista de crítica social, 2024, núm. 30, octubre (oct. 24 – may. 25)

Davies, W. (2019). *Estados nerviosos. Cómo las emociones se han adueñado de la sociedad*. Sexto Piso.

De Ípola, E. (1989). *Investigaciones políticas*. Nueva Visión.

Dotti, J. (2008). La cuestión del poder neutral en Schmitt. *Kriterion*, 49(118).

Duso, G. (2015). *La representación política*. UNSaM.

Galimidi, J. L. (abril de 2024). *Última Thule: Jorge Dotti y las paradojas autodefensivas de la Constitución Nacional Argentina*. Seminario Jorge Dotti, Unipe.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución*. Katz.

Gargarella, R. (2021). *La democracia como conversación entre iguales*. Siglo XXI.

Gurri, M. (2023). *La rebelión del público*. Adriana Hidalgo.

Ipar, E. (Comp.). (2023). Los nudos ideológicos de la democracia. En *Discursos de odio*. UNSaM.

Kantorowicz, E. (2012). *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teoría política medieval*. Akal.

Kojève, A. (2004). *La noción de l'authorité*. Gallimard.

Leiras, S. (2022). Decisionismo presidencial: ¿estilo político o estrategia en tiempo de crisis? El debate de la ciencia política argentina sobre los años 90. *Colección*, 33(1).

Lesgart, C. (2020). Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental. *Perfiles latinoamericanos*, 28(55), 349-371.

Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after Cold War*. Cambridge University Press.

Levitsky, S. y Ziblath, D. (2021). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? En J. Linz y A. Valenzuela (Comps), *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas*. Alianza.

Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós.

Nino, C. (1988). Presidencialismo vs. Parlamentarismo. En *Presidencialismo vs. Parlamentario. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*. Eudeba.

Nino, C. (Comp.). (1992). El hiperpresidencialismo y las concepciones de la democracia. En *El presidencialismo puesto a prueba*. Centro de Estudios Constitucionales.

Nino, C. (2005). *Un país al margen de la ley*. Ariel.

Nosetto, L. (2022). *Autoridad y poder. Una arqueología del Estado*. Las cuarenta.

Nosetto, L. (2024). *Respublica Christiana. Una arqueología de la autoridad*. Las cuarenta.

Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens.

O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Prometeo.

O'Donnell, G. (2010). Revisando la democracia delegativa. *Casa del tiempo* (31), 2-8.

Palti, E. (2018). *Arqueología de lo político. Regímenes de poder desde el siglo XVII*. FCE.

Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.

Pocock, J. (1975). *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton University Press.

Provvidente, S. y Ubierna, P. (2020). *La eclesiología. Lecturas entre Edad Media y mundo contemporáneo*. IMHICIHU-CONICET.

- Romandini Ludueña, F. (2018). *Arcana imperii. Tratado metafísico-político*. Miño y Dávila.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Seuil.
- Ronsavallon, P. (2020). *Le siècle du populisme*. Seuil.
- Przeworski, A. (2022). *La crisis de la democracia*. Siglo XXI.
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la constitución*. Alianza.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. Alianza.
- Schmitt, C. (2009). *Catolicismo y forma política*. Areté.
- Serrafero, M. (2019). *Presidencialismo y parlamentarismo en Argentina*. Ediar.
- Serrafero, M. (2021). *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*. Ediar.
- Thomas, Y. (1999). *Los artificios institucionales*. Eudeba.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. FCE.
- Ullmann, W. (2003). *Escritos sobre teoría política medieval*. Eudeba.
- Valenzuela, A. (1998). La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno. En A. Valenzuela y J. J. Linz (Comps.), *La crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Alianza.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. FCE.
- Weber, M. (1982). *Escritos Políticos*. Folios.