

Ciencia Política, Cátedra Pedrosa, comisión 72202.

¿Qué es la política?

En una discusión puede que el concepto sea muy amplio y abarcativo dependiendo del punto de vista de un individuo en sociedad, ya que no somos todos iguales y se presentan conceptos como el control de masas, la manipulación, lucha de intereses, representatividad, legitimidad, poder y que el solo hecho de existir ya es político.

La definición más asertiva de este concepto es la actividad para la organización del conflicto.

¿Qué es la ciencia política? Malamud

Es sabido que para definir si algo es o no una ciencia necesita tener un método, un objeto de estudio y debe de poder ser aplicable a la realidad de manera profesionalizada.

Positivista: su objeto es la realidad tal y como es (considérese objetiva o construida) y no como nos gustaría que fuese. Su objetivo es entender; transformar es misión del militante. Cuando un politólogo es militante debe tener cuidado de no confundir, contaminandolos, ambas funciones: ello atentaría contra la comprensión tanto como sobre la acción.

Sistemática: Utiliza métodos rigurosos de diseño, recolección y análisis que son seleccionados en función del problema de investigación, y por eso son plurales. Razona a través de la inferencia lógica (deducción e inducción), no de la voluntad o el dogma. Se diferencia entonces de 2 casos extremos: la carencia del método y la sacralización de un método.

Profesional: Se vive de ella y para ella, en vez de practicarla como hobby o aficionados. Hay requisitos de carrera que es preciso satisfacer: publicar bajo arbitraje científico y concursar para obtener posiciones académicas son dos de aquellos, aunque no los únicos.

¿Qué es hacer ciencia política? Malamud

Hacer ciencia política implica 3 tareas. La primera es producir conocimiento relacionado a la investigación y a la difusión de la misma, formar politólogos, antes eran de formación larga y definitiva en la modernidad es mas de ciclos cortos y continuos que imponen una mayor competencia de quienes quieren aprender de ciencia política y por último el ejercicio de la profesión que dispone de varias manera que son como académico de la profesión, profesor o directamente se dedican en otro ámbito que no esté relacionado con la disciplina pero la mayoría ejercerá en el ámbito en el que se encuentre la disciplina haciéndola adaptable y por lo tanto aplicable a la realidad.

¿Qué es la Política según Malamud? diadas, triadas y referís bomberos

La política es la lucha por establecer unos valores sobre otros. Estos valores pueden ser simbólicos o materiales, los simbólicos establecen lo que está bien o mal y los materiales definen quién se lleva qué. Cada conflicto proveniente de esta "lucha" tiene 2 respuestas

(izquierda o derecha) y cada una tiene defensores. Pero eso no es lo central sino de qué manera lo solucionamos, existen 3 maneras: tirar la moneda, arreglarlo entre las partes o recurrir a un tercero.

Tirar la moneda es confiar en el resultado de la suerte. No es tan loco: la primera democracia funcionaba de este modo. Es cierto que el pueblo, o sea la minoría de atenienses hombres y libres, se reunía en la plaza para tomar algunas decisiones. Pero los cargos públicos se elegían por sorteo. Pocas cosas hay tan igualitarias y democráticas como eso; sin embargo, las sociedades contemporáneas son demasiadas complejas. Por ende, requieren especialización y profesionalización.

La segunda opción es **diádica**. Arreglar entre las partes constituye una forma tradicional de tomar decisiones y hacer justicia. Por ejemplo: la “ley del más fuerte” o la “ley de Talión”.

A lo largo de las civilizaciones humanas, la justicia se definió mediante las variaciones de la ley de Talión que si bien “resolvían” el conflicto, eran demasiado caóticas. Circunstancialmente aparecían jueces que mediaban en los conflictos, pero aún así lo hacían dividiendo más que arbitrando, como el Rey Salomón.

Llegaron entonces el comercio y el Estado y surgió la opción **triádica**. El comercio requería reglas, como la garantía de la propiedad y el cumplimiento de los contratos, y el Estado les ofrecía. O mejor dicho las aplicaba. Es cierto que el Estado fue, en un principio, la expresión de la nobleza concentrada y, más tarde, el instrumento de la burguesía: no era universalmente imparcial pero sí entre pares, por ejemplo entre burgueses. La expansión del sufragio de y de los derechos sociales fueron extendiendo la imparcialidad Estatal a sectores más numerosos.

Para la visión triádica el Estado constituye a pesar de todas sus imperfecciones, lo más cercano a un juez imparcial. Claro que no es neutral, ya sea por un código de honor interno o por controles externos, deben eximirse a sus preferencias o las de su grupo social. Si manifiestan parcialidad serán suspendidos, sancionados y eventualmente despedidos.

¿Cuál es la mejor manera de resolver la “lucha” política? Según Malamud

En resumen en la política los diádicos son populistas y apelan a la acción directa, descreen de la imparcialidad, consideran a los actores más importantes que las políticas, ven a la acción directa no solo válida sino hasta necesaria porque lo que algunos ganan otros pierden, el particularismo y la vitalidad mandan. Los autores de esta cosmovisión son Marx, Laclau y Mussolini.

Los triádicos son institucionalistas y apelan a la mediación de conflictos, promueven el establecimiento de un tercero imparcial ideal pero no real, las reglas prevalecen sobre los jugadores, el Estado debe domesticar la acción directa, para que todos puedan ganar pero no puedan ganar o estar por encima del Estado, el universalismo y la racionalidad mandan. Los autores de esta cosmovisión son Weber, Huntington y Churchill.

No es exclusivo elegir una sola cosmovisión porque es necesario que coexista esta batalla dentro de la guerra política para poder aspirar a la mejor versión de la política, no nos olvidemos que estos conceptos no son rígidos son continuos y se transforman.

Organicémonos...

“La organización es la base del poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por consiguiente, la condición previa de la libertad política. El vacío de poder y de autoridad que existe en tantos países modernos es temporalmente llenado por diferentes motivos pero solo la organización política puede llenarlo de manera permanente. O bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente. o las élites disidentes se organizan para derribar ese sistema. En un mundo moderno el que organiza su política controla el futuro.” Samuel Huntington (1927-2008).

Las estructuras políticas no son un fin en sí mismas, sino herramientas para alcanzar objetivos trascendentales. No obstante sucede muy a menudo que aquello que surgió como un elemento se transforma, con el tiempo, en algo que se autojustifica, relegando el objetivo principal a un segundo plano. Esto ocurre porque los seres humanos no somos seres lógicos le damos valor a algo por sentimentalismo que exceden a su valor real no solo ideológicamente sino materialmente. Por ejemplo: la pasión por el club de fútbol, el partido político con el que nos identificamos y defendemos y por último el Estado-Nación con el patriotismo.

El motivo de que las organizaciones perduren es por la reorientación de sus metas como modo de adaptación al medio externo. Tal reorientación se produce por la tensiones sectoriales y particulares, determinan como resultante un nuevo equilibrio que, si se resuelven los desafíos planteados, favorece la continuidad de la organización.

En un mundo contemporáneo las sociedades son más complejas por distintos motivos, exige que para lograr resultados efectivos se coordinen múltiples voluntades y esfuerzos individuales. La organización no es una necesidad privativa de los ámbitos públicos sino que también de los privados; Empresarios, sindicatos, ciudadanos necesitan organizarse colectivamente para alcanzar objetivos en sociedades complejas.

Pero para poder pertenecer a una organización y poder alcanzar objetivos que individualmente le serían difíciles alcanzar, una persona primero debe ceder sus libertades de acción y externamente elegir una de las opciones de autonomía que lo satisfaga o en su defecto crear una propia. La definición contemporánea de esta organización es la *burocracia* como un cuerpo de funcionarios que le dan continuidad a la gestión organizativa en el marco de un estatuto formal, sancionado en base a procedimientos establecidos y previsibles que regulan su accionar.

Recursos Instrumentales de una Organización Contemporánea

1. Competencia(en sentido de idoneidad)
2. Relaciones con el entorno
3. Comunicación(tanto interna como externa)
4. Reglas formales
5. Financiamiento

6. Reclutamiento y control de la carrera política

La organización es un medio

Principios, medios y fines son, a la vez, objetos y etapas: un principio es donde se empieza, un fin es un objetivo y el lugar donde se termina. Y un medio es una herramienta y la fase intermedia entre el principio y el fin. Por lo tanto, toda organización debe considerar el hecho entre dos ideales y su concreción hay dos elementos esenciales: Los recursos instrumentales y la variable tiempo.

La **planificación** es la actividad de disponer recursos en función del tiempo para lograr el cumplimiento de metas de la manera más efectiva posible.

Al referimos a *efectividad* nos referimos a la concreción de metas a un menor costo posible garantizando su éxito. En este sentido la palabra *eficiencia* implica una mayor cuota de racionalidad(ajuste de medios a fines).

Una labor efectiva contempla 4 etapas:

- **Planeación**: Identificación de problemas
- **Diseño**: Camino a seguir para otorgar soluciones, se divide en tres etapas: **definición de objetivos** como orden de prioridades; **determinación de recursos disponibles**, tanto humanos como materiales y políticos y por último **coordinación sistemática y simultánea de las responsabilidades y funciones** de los participantes en la misión.
- **Ejecución**: Tareas planificadas pero flexibles en caso de que se presente un inconveniente no esperado
- **Evaluación**: Cumple dos funciones: por un lado se observan los aciertos y errores para **mejorar** en otra ocasión y por el otro la **predicción** de un fracaso en la planeación y la vuelta a un punto cero, de esta manera se ahorra tiempo, dinero y fracaso.

¿Se puede creer en los expertos?

Preguntas de interés en relación al cambio constante de hechos hacen que busquemos a aquellos que “saben más” que la gente común. Creyendo en respuestas más cercanas a la realidad que las de Carlos Medina el verdulero de barrio, craso error.

Estudios recientes han demostrado que la posibilidad promedio de que un experto acierte un pronóstico relativo a su disciplina no es superior que la de cualquier lego medianamente informado. Esto acontece en áreas tan disímiles como la meteorología, la política y el fútbol.

En conclusión los expertos no producen más pronósticos más precisos que la gente común. ¿Entonces da lo mismo ser experto que alguien común?, no, es posible encontrar en cada área de especialización una minoría de expertos que cuya tasa de aciertos es superior a la del resto, el problema es distinguir a esos genios de la cantidad de expertos de la maraña de autodenominados expertos es la fórmula de éxito de empresas, gobiernos y de ciudadanos que aspiren a la comprensión lúcida de escenarios futuros.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1 La sociedad, el estado y las instituciones

La sociología moderna y el concepto de sociedad Según Durkheim

La sociología moderna comienza a desarrollarse a finales del siglo XIX en Europa, mientras el Estado liberal se consolidaba como forma de organización política por excelencia, el orden social era cuestionado por nuevos actores sociales, entre ellos el movimiento obrero, y por nuevas ideas políticas, como el comunismo y el anarquismo.

En este contexto el Sociólogo francés Emile Durkheim. Desde su perspectiva, la sociedad es una totalidad *sui generis* (que es singular o excepcional), eso quiere decir que es algo más que la mera suma de individuos, es un fenómeno diferente.

“Vivir juntos, establecer lazos y relaciones sociales hace que se conforme algo mayor y más grande que la sumatoria de individualidades: la sociedad.” Desde esta noción la sociedad ya no es vista como solo un conjunto de individuos, Durkheim propone el concepto de “hecho social” lo que es realizado en formas de hacer, sentir y pensar independiente de uno mismo, aunque se adhiera consciente o inconscientemente a ellos. Son ejemplo de hechos sociales, pagar impuestos, cumplir con un contrato, cumplir los deberes conyugales o los paternos filiales.

Para Durkheim, la sociedad es la que impone al individuo una moral, que define como las reglas que rigen las relaciones y establecen lo que está permitido y lo que no.

¿Qué es lo que garantiza el comportamiento del individuo en sociedad?

Características de las instituciones Según Guillermo O'donnell

1) Las instituciones son **eficaces** porque generan un orden que se establece a través del sentido común sobre el comportamiento de las personas, **intersubjetivas** porque todos los grupos las conocen y respetan; y **pueden cumplir simultáneamente varias funciones** porque una manera de clasificarlas teóricamente es según el área a la que son destinadas como sociales, educativas, políticas y culturales pero se no quiere decir que solo tenga esa función exclusivamente.

2) Las instituciones se desarrollan en un juego o una tensión entre la permanencia en el tiempo y el cambio, entre la **estructuración** y la **reestructuración**. Las instituciones tienden a ser estables en el tiempo lo que permite que la sociedad las conozca y reconozca, y así puedan cumplir con sus funciones. Si en una sociedad las instituciones que la ordenan cambiarán todo el tiempo, los distintos actores no sabrían a qué atenerse. Pero ello no significa que sean inmutables o estáticas, sino que a pesar de la búsqueda de estabilidad, las instituciones

cambian, en general de forma lenta, porque las sociedades transforman sus modos de pensar, sus valores, demandas y representaciones. En resumen aquí es donde el orden de lo establecido choca con el caos del cambio.

3) Las instituciones pueden clasificarse en 2 que son **formales** porque están escritas y codificadas a través de leyes y reglamentaciones diversas cuya elaboración está vinculada a espacios legítimos como los tres poderes que conforman el Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y su incumplimiento trae aparejadas sanciones, públicamente conocidas, por parte del Estado y sus agencias particulares; e **informales** que son normas y conductas que, aunque son conocidas por todos, no están entre las previstas por las leyes y la formalidad del Estado. Se trata de normas aceptadas, conocidas, obedecidas e igual de efectivas, que no están escritas ni tienen origen en los tres poderes del Estado.

Las instituciones formales e informales funcionan **simultáneamente** y no son excluyentes. En todos los países existen reglas explícitas e implícitas que generan comportamientos y sanciones.

Sociedad, Estado y el control de las instituciones

Estado es una asociación que busca dominar mediante el uso de la fuerza legítima a una sociedad que está afincada en ese territorio, su relación posee una **complejidad** que está dada por la gran heterogeneidad de actores, grupos sociales y políticos que buscan cumplir sus objetivos y proteger sus intereses y, al mismo tiempo, evitar que otros lo hagan.

La lucha por determinar el rumbo de las instituciones es la lucha por el poder, en este proceso, las instituciones se vuelven centrales porque ordenan, regulan y determinan lo que se puede hacer y lo que no, y prevén el castigo a quienes no cumplan con las **reglas**.

Las instituciones **regulan quién** gana, **cuánto** poder poseerá, **cuáles** serán sus límites y **quiénes** se les impondrán. Las definiciones que se toman e implementan a partir de las instituciones provienen, a veces, del Poder Judicial, del parlamento (Poder Legislativo), del presidente o de algún ministerio (Poder Ejecutivo), y siempre deben estar respaldadas, incluso con la coerción, por el Estado o sus agencias. La capacidad de imponer la ley fortalece el rol estructurador del Estado. Cabe aclarar que el hecho de que el Estado tenga el control no implica indefectiblemente que la sociedad sea –o deba ser– controlada.

La sociedad civil y sus instituciones: el vínculo entre los individuos y el Estado

El proceso de **individuación** que sucedió durante la modernidad; es decir, que cada vez más las personas se perciben como individuos, ya no como personas pertenecientes a una comunidad que los contiene y los limita, como en el viejo orden medieval, lo que aquí nos interesa destacar es el repliegue del individuo a la esfera privada. En este proceso de individuación, el rol de los ciudadanos quedaría entonces reducido.

Esta tendencia a replegarse fue señalada de forma crítica por Alexis Tocqueville ya en el siglo XIX. El filósofo francés, crucial observador de la sociedad y el Estado que emergen en los

Estados Unidos, consideraba deseable para los sistemas democráticos que los ciudadanos participen de organizaciones intermedias (entre el Estado y la sociedad). De esa manera podrían no aislarse, fomentar el interés en los asuntos públicos e incrementar, así, la calidad institucional de la democracia. Tocqueville señala, entonces, que no es lo mismo un régimen político democrático, con elecciones legales y legítimas, que una sociedad democrática y, de hecho, la segunda es condición del primero.

La **sociedad civil** es, entonces, el entramado generado desde la ciudadanía para impulsar diversos objetivos, de defender intereses y derechos, sobre todo, frente a la intención del Estado de ampliar su dominación.

Las organizaciones y redes de la sociedad civil pueden ser también formales o informales y no pertenecen al Estado (aunque este pueda regularlas) ni a las organizaciones políticas, pero fomentan la participación en la esfera pública de los ciudadanos con diversos objetivos como:

- La **defensa** de los **derechos** y las **leyes** que el Estado ya reconoce o ha sancionado, pero, por diversas razones, no se garantiza su ejercicio y **cumplimiento**.
- La **concreción** de **funciones** que el Estado no estuviera realizando en temas de interés primario de la sociedad como, por ejemplo, salud, seguridad o educación, entre otros.
- La **ampliación** de la **constitución moral** de la sociedad impulsando y visibilizando nuevas problemáticas, por ejemplo, las organizaciones que sensibilizan sobre violencia de género, usos medicinales del cannabis o derechos de los movimientos de lesbianas, gays, trans, bisexuales, intersexuales, queers (LGTBIQ+). El concepto de constitución moral fue desarrollado por el sociólogo estadounidense Howard Becker (2014) y refiere a lo que en una sociedad está permitido y a lo que no.
- El **fomento** de diversos **intereses de la ciudadanía**, sean culturales, deportivos o religiosos.

El fortalecimiento de la sociedad civil es deseable ya que vigoriza la calidad de la democracia puesto que es una forma de vincular a los ciudadanos con los asuntos públicos.

2. El hombre y la cosa. Hacia la conceptualización del Estado Según Talavera

El Estado: origen histórico y formulación teórica

El Estado es una creación humana. Antes de que las sociedades conformaran un Estado, las personas vivían en lo que se ha dado en llamar “**estado de naturaleza**”. Esto significa que no había leyes que organizaran la vida humana y el más fuerte lograba imponerse una y otra vez, sobre el más débil.

En algún momento, sociedades que no tenían Estado, convinieron en la existencia de algún orden que les garantizara más poder y seguridad: así se originó el Estado. Mediante este **acuerdo**, los miembros de la sociedad renunciaron a varias de sus prácticas habituales (por ejemplo, la defensa por mano propia), en favor de la creación de una **nueva estructura** –el Estado– que serviría para defenderse de agresiones externas. Un Estado, aún precario y

pequeño, permitía organizar la defensa y regular las relaciones entre las personas reduciendo la violencia no controlada.

Hobbes señala en su obra Leviatán, publicada en 1651, que la guerra se encuentra entre las motivaciones fundamentales en la construcción del Estado. Para este filósofo era evidente que “durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra, una guerra tal que es de todos contra todos” (Hobbes, 2011: 102).

Weber: el Estado y la coerción

El sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) elaboró una definición de Estado muy útil para poder trabajar a partir de ella. Esta definición fue muy importante a principios del siglo XX, Según Weber, el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.

Los 2 conceptos fundamentales sobre el Estado que son la **dominación** sobre un territorio determinado que debe ser indiscutiblemente propiedad del Estado y el **monopolio de la violencia legítima**, esto quiere decir que sobre los límites de dominación, el Estado es el único que puede ejercer la violencia; dicha violencia es legítima porque está normada, regulada y respaldada por el orden legal vigente. A todas las demás asociaciones de individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia

El Estado y la dominación Según Weber

El Estado **no es un espacio igualitario**; por el contrario, implica que ciertas personas o grupos son capaces de imponer su dominación sobre otras personas o grupos: el Estado no es representativo de la totalidad de la sociedad ya que la sociedad es heterogénea y conflictiva.

Lo que caracteriza a la asociación estatal no son los objetivos que busca, ni el tipo de dominación que persigue, sino los medios a través de los cuales ejerce dicha dominación.

Para ser efectiva la dominación del Estado, el monopolio de la violencia y el problema de la legitimidad no pueden entenderse de manera separada, ya que son condiciones esenciales de la dominación estatal, la **violencia** ejercida por el Estado para dominar debe ser **legítima** y **regulada** por la **ley**.

El Estado no puede ejercer violencia si no está apegada a la legalidad que él mismo establece. La violencia estatal tiene una explicación que la legítima (por ejemplo, mantener el orden) y una legalidad que la controla, le da forma e impide que se desborde (las instituciones, en este caso las legales).

Legitimaciones de la dominación del Estado Según Weber

¿Por qué las personas obedecen al Estado? Para Weber existen varios modos de justificar y aceptar la dominación por parte del Estado. Clasificó la legitimidad en el *eterno ayer*, del *carisma personal*, de la *legalidad*.

- La legitimidad del eterno ayer está basada en la **costumbre**.
- La legitimidad del carisma personal es donde **una persona**, a través de su inteligencia, su magnetismo, y/o su capacidad de liderar grupos, llega a convencer a mayorías sociales, generando reglas que la multitud obedece sin cuestionar.
- La legitimidad de la legalidad está fundamentada sobre normas **racionalmente** creadas, las **leyes**, esta coloca al Estado en un papel de árbitro entre diferentes parcialidades.

Estado y gobierno

El Estado es permanente; el gobierno es temporal. Se distingue de lo que se denomina “gobierno” ya que este último está integrado por quienes, en forma contingente y coyuntural, administran el Estado. Los miembros del gobierno tienen un mandato temporalmente determinado, tras el cual deberán dejar sus puestos a nuevos encargados de administrar la estructura burocrática estatal y manejar sus atribuciones.

Estado y nación

Para Gellner (2008) existen dos fases que distinguen una nación: la **fase cultural** y la **voluntaria**. En cuanto a la primera, el autor señala que la construcción de la nación depende de la asociación de hombres que “comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación” (Gellner, 2008: 74).

En cuanto a la segunda (la voluntarista), señala que los ocupantes de un territorio determinado o los hablantes de un idioma dado, llegan a ser una nación cuando se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros (Gellner, 2008: 74).

Por su parte, Hobsbawm (2012: 17) utiliza una definición más amplia que la de Gellner, señalando que es suficiente con que un grupo suficientemente grande de personas se auto perciban como nación para ser analizada como tal.

3 Tipos de Estado Según Enrique García

El Estado liberal

Cuestionadora del poder absoluto que predominó en Europa desde finales del siglo XV y principios del XVI hasta finales del siglo XVIII. Fue considerado por sus propulsores como la filosofía política de la **libertad** y de la **razón**, que representaba el respeto por la vida privada y el constitucionalismo.

La formación de este tipo de Estado tiene como antecedentes la **Revolución inglesa** de 1688, que profundizó la primacía del Parlamento sobre la monarquía. También la **Revolución francesa** de 1789 es un antecedente importante. En ella se dio por tierra con la organización estamental

y aristocrática del Antiguo Régimen. El Estado liberal se extendió con fuerza por el Occidente hasta la crisis económica mundial de 1929-1930.

Por otra parte, dentro del Estado liberal se incluyó el ascenso político de la **burguesía**. La burguesía desplazó a la nobleza y se constituyó en la nueva clase social dominante muy vinculada al capitalismo y el comercio. También profundizó un proceso de secularización social. El desarrollo del Estado liberal provocó, entre otras cosas, que la **Iglesia** dejará de tener el **monopolio** de la educación y la cultura. El Estado liberal plantea la defensa de los llamados derechos naturales, inviolables, precontractuales e individuales. El hombre en su estado presocial, anterior a la formación de la sociedad, ya posee los derechos de la igualdad, de libertad y de propiedad privada.

Se trata de un Estado **no interventor** en la esfera económica que busca remover obstáculos para que los mercados logren autonomía.

Al Estado le corresponde solamente vigilar la seguridad exterior y la de los individuos, la realización de obras públicas (por ejemplo, construcción y mejoramiento de caminos) y la enseñanza elemental (Locke, 1990).

El Estado fascista

Surgido en Europa en las primeras décadas del siglo XX, el Estado fascista se inmiscuye en todas las esferas de la sociedad. El poder del Estado no posee límites y su **control** sobre la sociedad es total.

La **propaganda** tuvo un papel clave en el desarrollo y predominio de estos movimientos, como también el uso de la fuerza contra quienes se opusieron (tanto en forma legal como ilegal). El surgimiento del Estado fascista en Italia y de otros gobiernos de índole similar en Europa se explica en gran medida, por la llamada "**reacción de miedo**", generada por la presencia del comunismo. En 1917, había triunfado la Revolución rusa y, como resultado de ello, se había conformado el primer país comunista: la Unión Soviética.

Al mismo tiempo, aumentaba el **rechazo** a la democracia liberal, ya que esta era percibida como incapaz de dar soluciones a la realidad imperante, además del rechazo a otros Estados que eran vistos como rivales producto de un fuerte nacionalismo mezclado con xenofobia lo cual servía para justificar la guerra, la inversión en armamento y la unidad de la sociedad con una ideología definida.

El Estado de bienestar o benefactor

Se desarrolló en Occidente a partir de 1945, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Se conformó para dar solución a los efectos económicos y sociales que la contienda bélica había provocado y a los altísimos costos de la reconstrucción de los países involucrados en la guerra.

Este tipo de Estado buscaba, de hecho, una fórmula que permitiera retomar el rumbo del crecimiento, por un lado, y el logro de la estabilidad social ante el avance del comunismo, por otro. Por ello, puede entenderse que es el producto de una toma de conciencia de la incapacidad del Estado liberal de dar respuesta a los desafíos de la posguerra.

Es proteccionista con la población garantizando una buena calidad de vida como seguros de desempleo, vacaciones pagas, pensiones, jornadas laborales de 8 horas, aguinaldo, etc.

Caracterizado por la búsqueda y mantenimiento de altos niveles de ocupación, con una fuerte tendencia al pleno empleo, con el objetivo de una alta producción. A la vez, impulsa la expansión del gasto público y del gasto social, en particular, transformándose en un prestador de servicios tales como educación, salud, previsión social, jubilaciones.

Estas funciones son acompañadas por una legislación que protege las condiciones laborales, la prestación de los servicios y la calidad de los productos que son necesarios para la vida social.

El Estado de bienestar busca intermediar en las relaciones entre las fuerzas del capital (los empresarios) y las del trabajo (los sindicatos).

El Estado de bienestar ha generado una verdadera expansión de los derechos sociales y políticos.

En otras palabras, para pagar los nuevos gastos en energía y también lo utilizado para mantener el creciente costo de la carrera armamentista que provocaba la Guerra Fría, el Estado debía poner cada vez más dinero que ya no podía utilizarse para mantener el bienestar de la población.

El Estado neoliberal

En la década de 1990, la mayoría de los países socialistas entró en una crisis final que derivó en que el símbolo del comunismo cayera, y provocó que la Unión Soviética desapareciera. Con ella también fue arrastrada la creencia de que el Estado debía encargarse de todo lo relativo a la sociedad.

Las fronteras nacionales comenzaron a perder importancia, el capitalismo abrió una nueva etapa en que el mundo comenzaba a interconectarse y las barreras nacionales a desaparecer. La caída del comunismo permitió una gran expansión del capitalismo a nuevos mercados y esto se vio consolidado por un gran salto tecnológico que facilitó las comunicaciones y redujo el tiempo necesario para salvar grandes distancias, en definitiva Globalización.

Por ello las políticas neoliberales proponen trasladar el peso de las decisiones económicas al mercado, considerándolo como el único asignador eficiente de recursos. También promueve la eliminación de controles y regulaciones estatales que frenen el desarrollo económico.

El neoliberalismo sostiene que las medidas reguladoras y proteccionistas, que se implementaron anteriormente en el comercio exterior, atentaron contra la libre circulación de bienes y servicios, y obstaculizan la eficiencia económica del sistema internacional.

El neoliberalismo busca imponer un capitalismo desregulado sin normas o leyes que restrinjan su actividad y que permita un aumento de la actividad y la innovación privada, sin embargo, los resultados que se produjeron cuando se aplicó sin ningún otro criterio no siempre lograron estos objetivos y favorecieron la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades.

Los tipos de Estados en América Latina

Mientras que en Europa adoptó la función de árbitro, amortiguando tensiones sociales entre diferentes actores y convirtiéndose en el actor central de la política nacional, en América Latina su lugar fue totalmente el opuesto.

El Estado de bienestar en América Latina se expandió en forma incompleta, significa que no logró los beneficios sociales de la calidad y en la cantidad que ocurrió en Europa. Por diversos factores pero en particular la falta de relevancia a nivel mundial y alta conflictividad de sectores de diferentes clases sociales.

Uno de los problemas que estimularon los conflictos en América Latina es la creencia de que lo otorgado a un grupo era necesariamente una pérdida para otro.

En Argentina, el neoliberalismo alcanzó su consolidación con el gobierno del peronista Carlos Menem. También se considera presidentes neoliberales a Alberto Lacalle en Uruguay, Alberto Fujimori en Perú, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Carlos Salinas de Gortari en México, entre otros.

REGÍMENES POLÍTICOS

4 Regimenes políticos. Herramientas para bajar el grado de abstracción por Max Povse

La palabra "régimen" es polisémica, es decir, tiene muchos significados. En líneas generales es entendida como un conjunto de reglamentaciones que determinan el funcionamiento de un proceso o sistema. Pero también está cargada de un sentido peyorativo, utilizada para definir dictaduras, autoritarismos y totalitarismos.

El régimen político es el conjunto de reglamentaciones que determinan cómo se accede y cómo se ejerce el poder.

¿Cuáles son los tipos de régimen político?

Un tipo es una categoría que se utiliza para definir idealmente (no empíricamente) un conjunto de características que constituyen algo distintivo, suelen utilizar dos categorías mutuamente excluyentes como extremos de un continuo: democracia y autoritarismo.

Dependiendo de la definición que se tome de cada uno modifica al otro, estas definiciones tienen indicadores variables. Entre ambos tipos, existen variantes que se definen por la ausencia de algunas de las características de los tipos extremos.

La **democracia** es uno de los tipos, que se sitúa en un extremo del espectro. Es cuando el acceso y el ejercicio del poder son limitados. Ello quiere decir que dicho acceso se hace a través de un sistema electoral de elecciones libres y justas, a través de las cuales se elige a los representantes tanto legislativos como ejecutivos.

Los **representantes** deben ejercer el poder de manera democrática, significa que debe existir un Estado de derecho, con división de poderes, y pesos y contrapesos para impedir la

concentración en un solo actor. Por otra parte, los **ciudadanos** tienen derechos civiles y políticos, y gozan de las libertades de expresión, reunión y asociación.

Por último el poder de los representantes no debe estar limitado de manera ilegítima por actores externos al gobierno (tales como las Fuerzas Armadas, un partido político, la Iglesia, etcétera).

El **autoritarismo**, en cambio, es opuesto a la democracia. Es decir, el acceso y el ejercicio del poder no están limitados. Quien gobierna no es representante de los ciudadanos, sino que asume ese rol por medios no democráticos.

En el autoritarismo no existe una división de poderes y los ciudadanos no tienen derechos civiles y políticas garantizadas.

Como se puede apreciar a simple vista, pocos regímenes en el mundo cumplen con exactamente todos los rasgos de uno u otro tipo.

Los tipos teóricos, como los que trabajamos en este texto, son aproximaciones para tratar de entender realidades que, en general, siempre son más complejas y difíciles de encerrar en definiciones absolutas.

Dependiendo de la definición que se tome del concepto ideal, sea democracia o autoritarismo, dependerá dicha delimitación que se hará sobre la base de “subtipos” que se encuentran más abajo en la escala de abstracción. Esto quiere decir que, a partir de los grandes conceptos generales deben construirse otros, más específicos y explicativos, a los que la ciencia política ha llamado en los últimos años: “regímenes políticos con adjetivos”.

Regímenes políticos con adjetivos

Entre los subtipos de régimen político se encuentran diversos conceptos: la **poliarquía**, la **democracia delegativa**, o la **dictadura** (véase el Capítulo 5 de M. Battle, el Capítulo 6 de P. Bertino y el Capítulo 8 de V. Beyreuther).

Estos tres conceptos hacen referencia a subtipos específicos de lo que puede ser una democracia (los primeros dos), y un subtipo del autoritarismo (la dictadura).

Un régimen político puede tener elecciones libres y libertades políticas garantizadas, pero alguno de los indicadores que nos permiten decir eso no son completamente convincentes.

En el caso de la democracia delegativa, casi todos los indicadores coinciden con valores propios del tipo ideal de democracia, pero al menos uno de ellos no concuerda: la separación de poderes.

En el caso de las dictaduras, hasta en algunos casos pueden involucrar elecciones, pero, en tanto estas no son libres y no existen limitaciones al poder de quien gobierna, constituyen un subtipo más cercano al autoritarismo.

Existen muchos otros ejemplos de subtipos de democracia y autoritarismo entre ambas definiciones ideales: democracia iliberal, tutelada, hegemónica, autoritarismo competitivo, plebiscitario o limitado.

Debido a que muchos de estos ejemplos se aplican a casos específicos, no constituyen tipos ideales, sino subtipos de alguno de los dos polos del continuo régimen político.

Regímenes híbridos (ni democracia ni autoritarismo)

Un régimen híbrido es aquel que combina elementos de los regímenes democráticos y no democráticos.

Un régimen híbrido se caracteriza por tener indicadores con valores tanto democráticos como autoritarios. Un ejemplo pueden ser un régimen en el que haya elecciones libres, pero exista una “cancha inclinada” en favor del partido de gobierno, es decir que los recursos del Estado se usen a favor de la fuerza gobernante. Como otro ejemplo de estos indicadores puede mencionarse uno en el que la libertad de expresión esté asegurada, pero no la de asociación; otro caso puede ser un régimen en el que haya división de poderes, pero el Ejecutivo tenga una cantidad de poder desmesurado con respecto a los otros.

En la historia de la Argentina pueden señalarse como regímenes híbridos (por distintas causas y con distintas formas) los gobiernos de Agustín Pedro Justo, Juan Domingo Perón, Arturo Frondizi, Arturo Umberto Illia e Isabel Perón.

¿Cómo se transforma un régimen político en otro?

Se denomina transición al proceso mediante el cual un régimen político cambia a otro (esto se profundiza en el Capítulo 10 de N. Simone). Para que exista una transición, debe haber cambios profundos en los valores de un indicador: por ejemplo, libertad de expresión o libertad de reunión.

Se denomina transición el período de tiempo que transcurre entre un régimen y otro. Si en un régimen democrático se limitan los derechos de los ciudadanos, por ejemplo, se coarta la libertad de expresión o de asociación, el régimen pasa a ser híbrido, es decir, posee características de los regímenes democráticos y otras de los no democráticos, y no se define totalmente por ninguno de los dos tipos.

Si la tendencia autoritaria persiste y se restringen aún más las libertades y garantías, como la posibilidad de formalizar una oposición política, puede llegar a ser autoritario, es decir, claramente no democrático.

A la inversa, si un régimen autoritario comienza un proceso de democratización, que puede incluir la organización de elecciones libres, pasa a ser híbrido, y si deja de limitar las libertades civiles y la división de poderes, puede pasar a ser democrático.

Entonces los regímenes son fluidos y pueden cambiar en la medida en que quienes ejercen el poder modifican sus propias políticas. Por supuesto, también pueden mantenerse en el mismo modo en que se iniciaron y nunca cambiar de tipo.

El gobierno de Raúl Alfonsín, por ejemplo, llevó adelante, desde el primer día al último, políticas relacionadas con un régimen democrático, mientras el gobierno del general Jorge Rafael Videla nunca abandonó su carácter dictatorial y no democrático. Es muy importante no confundir cambio de gobierno con cambio de régimen. Un gobierno puede mantenerse en el poder y cambiar el régimen, o un régimen puede mantenerse aunque cambie el gobierno (por ejemplo, las sucesiones entre Videla, Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Fortunato Galtieri y Reynaldo Bignone durante el Proceso de Reorganización Nacional).

No es lo mismo un cambio de régimen que un cambio de gobierno.

5 Sistemas políticos contemporáneos. De la democracia a la Poliarquía *Margarita Batlle*

El concepto de “democracia” es polisémico.

Haciendo un recuento sintético de la teoría democrática contemporánea, se pueden agrupar tres tradiciones muy diferentes unas de otras: la **teoría clásica** o aristotélica, la teoría **medieval** y la teoría moderna o **maquiavélica**. Estas tres distintas tradiciones evidencian el modo en que, de la mano de los cambios acontecidos en la historia de la humanidad, las aproximaciones al concepto también se han ido modificando.

Frente a esta dificultad el politólogo Robert Dahl propuso ordenar y sistematizar el concepto con una visión **minimalista**, es decir, asumiendo que aquello que define a un régimen como democrático es el hecho de que sus gobernantes lleguen a ocupar el poder a través de elecciones competitivas.

El concepto de poliarquía es la manera más simple y que mejor describe a las sociedades democráticas realmente existentes (García Jurado, 1996/97: 41).

De acuerdo con Dahl, la democracia sería más una idea que perseguir que una realidad concreta. La democracia es un sistema inalcanzable e imposible de adoptar en la práctica.

La democracia se define como una poliarquía que no incluye todo lo que una democracia sustantiva podría ser, sino que se limita a todo aquello que no puede dejar de tener. Es decir, una versión mínima pero que, por esa misma razón, puede lograr más consenso.

¿Qué significa “poliarquía”?

El concepto de poliarquía designa la democracia realmente existente. En el libro *Politics, Economy and Welfare*, del año 1953, Robert Dahl y Charles Lindblom plantearon que un sistema poliárquico posee varias características que lo definen y distinguen de otros sistemas políticos.

1. **Derecho a votar y a ser votado.** Los ciudadanos tienen derecho a presentarse a elecciones y competir por los cargos públicos, es decir que hay una igualdad de oportunidades en ese sentido.
2. **Las elecciones deben ser limpias y todos los votos deben valer lo mismo.** Debemos garantizar que sea Universal (que todos puedan votar), que todos los votos valgan lo mismo. Además de evitar el fraude electoral que genera una desconfianza por parte de electorado
3. **Los funcionarios públicos electos no pueden ser condicionados por personas sin representación popular electoral.** No debe haber una persona o grupo que posea el poder (o pueda condicionar) sin haber sido electo de manera democrática, es decir, a través de elecciones.

4. **Debe existir una alternativa frente al gobierno y cada ciudadano puede elegir a qué grupo acercarse.** Cada ciudadano tiene la posibilidad de asociarse libremente a los diferentes grupos que sean de su interés.
5. **La existencia de libertad de expresión y variedad de información.** deben garantizarse diversas fuentes a través de las cuales los ciudadanos reciben la información. En una poliarquía hay libertad de expresión. Así, deben evitarse los monopolios o desequilibrios informativos.
Para lo antedicho deben existir fuentes de información diversas que cuenten con las garantías para realizar su trabajo y convertirse en un canal efectivo entre el ciudadano y los acontecimientos nacionales o internacionales.
6. **Para que exista una poliarquía debe haber partidos diferentes con iguales posibilidades de llegar al poder y que, a su vez, representen programas e ideas distintas.** Plantea el rol de los partidos políticos, en tanto instituciones encargadas de sumar intereses y demandas diversas de la ciudadanía.
Los partidos son en la poliarquía los protagonistas de la competencia y del ejercicio del poder, ya que logran interpretar y representar los intereses heterogéneos que conviven en una sociedad.

El marco institucional de la poliarquía

Para que se cumplan todas las características que conforman una poliarquía, se requiere que exista un marco institucional (legal y político) que garantice su funcionamiento.

Las instituciones de la poliarquía deben regirse bajo dos principios fundamentales:

Inclusión: Se relaciona con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en las decisiones que se toman desde el gobierno, vale decir que la participación más allá de lo meramente electoral

Contestación: Se refiere a la existencia de competencia política, es decir, a un sistema con elecciones competitivas, sin que el poder sea ejercido de manera monopólica, y haya lugar para la alternancia de partidos y candidatos en el gobierno.

En la poliarquía, los partidos políticos juegan un rol clave. Esto se debe observar en su función de canal entre el ciudadano y el gobierno, lo que se denominó anteriormente como el principio de inclusión. El papel de los partidos, también, debe entenderse como la voluntad de colocar a sus candidatos en cargos públicos mediante elecciones (principio de contestación).

La participación de la ciudadanía y la existencia de elecciones transparentes, universales y competitivas que permitan la alternancia de autoridades del Estado son principios que se asocian al funcionamiento de un sistema democrático y, en la propuesta teórica de Dahl, pasan a ser rectores de todas las características de la poliarquía.

Conclusiones. ¿La poliarquía como una versión "real" de la democracia?

Cuando se refiere a muchos (en lugar de todos) queda claro que la poliarquía debe garantizar el acceso al poder de quien gana, pero también los derechos de los que pierden.

En síntesis el concepto de poliarquía toma las características centrales de lo que se espera de una democracia fundamentada en la inclusión y la contestación, y se erige como un concepto útil para dar cuenta del modo en que se estructuran los regímenes políticos contemporáneos y se conforman los gobiernos.

6 Algunas consideraciones entorno a la democracia delegativa *Paula Bertino*

Surgieron en función de la necesidad de caracterizar a los regímenes políticos postransicionales de la década de 1980 en América Latina.

Surgimiento de las democracias delegativas

La combinación del retorno de la democracia y crisis económica significaba que un país pasaba de una dictadura a una democracia en medio de la ilusión generalizada. Se recuperaba la libertad y la democracia y, a la vez, estas sucedían con crisis económicas muy fuertes que esos gobiernos no podían resolver.

Los contextos de gran temor y frustración predisponen a la ciudadanía para el surgimiento de democracias delegativas.

De este modo ante la gran crisis económica y social los ciudadanos apoyaban a quien otorgue una promesa de solución, sin preguntarse si esas promesas pueden ser o no efectivamente cumplidas.

Las democracias delegativas: una primera mirada

Así como existen distintos tipos de Estado hay diferentes tipos de democracia. La democracia moderna no se asemeja en su forma actual a la que existía en épocas de la Grecia clásica. Las democracias representativas se consolidaron a mediados del siglo XX en Europa continental. Las democracias representativas son aquellos regímenes políticos en donde los ciudadanos, mediante el voto, eligen a sus representantes. La ciudadanía tiene posibilidad de controlarlos y las instituciones democráticas permiten una convivencia entre oficialismo y oposición.

La condición delegativa de estas democracias implica que la ciudadanía solo se limita a encomendar, confiar, otorgar, entregar, concretamente, delegar el poder soberano al que triunfa en una elección.

Las DD no son autoritarismos, ni democracias representativas, ni populismos, sino un subtipo de democracia.

El gobierno es ejercido por los ganadores de la elección. Los obstáculos que tienen son el tiempo, dado que las elecciones son periódicas y existe efectivamente la posibilidad de ser reemplazados por otros partidos, y el desgaste que le ocasiona una oposición, electa de forma popular serán las relaciones entre los poderes, y no las presiones de la ciudadanía, las que definen los rumbos de las políticas que se prosigan desde el gobierno.

Profundizando en el concepto

Las decisiones en este tipo de regímenes no se toman teniendo en cuenta la diversidad de opiniones en la ciudadanía, sino que tienen un alto contenido discrecional. Esto significa que solo una persona o un grupo de personas toma las decisiones. Además, estos no sienten la necesidad ni la obligación de consensuarlas, ampliarlas o someterlas a la revisión de instituciones de control.

La democracia delegativa se distingue de otros subtipos de régimen político por la forma en la que se toman las decisiones.

En las DD, los liderazgos son carismáticos y se concentran en ellos todo el saber y la toma de decisión sobre cómo salir de la crisis.

En las DD, el presidente es la encarnación del país y del interés general; contradecirlo es contradecir a la Nación.

En las DD, la única institución legítima es la presidencia; el resto de las instituciones debe obedecer o apartarse de las decisiones del Estado.

Las DD se caracterizan por su condición **movimientista**. ¿Qué significa esto? Significa que se apoyan en movimientos sociales, no en partidos políticos. Esto les permite ampliar la cantidad de individuos que apoyan al candidato ya que los partidos son un componente más del movimiento.

Los movimientos, en vez de los partidos políticos, permiten una mejor integración de las diferencias entre sus componentes. Los partidos políticos son considerados obstáculos para la toma de decisiones porque, en general, sólo integran a personas que coinciden entre ellas y rechazan a quienes piensan distinto.

El presidente en las DD se sostiene en movimientos amplios y heterogéneos más allá del partido o movimiento que lo llevó al poder. El gobierno de la DD se propone como representante de todos y pretende superar las facciones construyendo un movimiento en torno a sí mismo antes que un partido.

Auge y decadencia de las DD

Debido a que las **crisis** no son eternas y al existir, como existen, elecciones libres, la ciudadanía puede efectivamente votar por una alternancia. Más tarde o más temprano en el tiempo, la ciudadanía exigirá una **rendición de cuentas**, ya sea a través de sus representantes en el Congreso o en el marco de una elección presidencial.

La posibilidad de sostener este modelo en el tiempo es poco probable

CAMBIOS DE RÉGIMEN

9 Golpes de Estado y otras formas de interrupción institucional por *Florencia Deich*

Este texto presenta una serie de elementos para comprender las características propias y las diferencias entre los conceptos “golpe de Estado” e “interrupción institucional”.

En la búsqueda de un concepto. Elementos en común

- Un golpe de Estado, cuando triunfa, siempre produce un **cambio de régimen** político.
- Un golpe de Estado, sin importar la causa que invoque, es siempre un **acto ilegal**. Una importante parte de las regulaciones del régimen político está establecida generalmente en las constituciones nacionales e incluyen las formas previstas de acceso al poder y las formas de ejercicio de ese poder. Por eso un golpe de Estado es una acción que no está prevista en la ley y por lo tanto es inconstitucional.
- Un golpe de Estado siempre es un **hecho violento**, aunque varíe el grado y la forma en que se aplica dicha violencia.
- Un golpe de Estado es un hecho en el que **participan diversos sectores y grupos sociales** que en general sólo coinciden en terminar con el régimen democrático. En general, los golpes son liderados y planificados por los militares pero también impulsados por los distintos actores civiles. Además, en muchas ocasiones, cuenta con fuerte apoyo de sectores políticos, sociales, religiosos, gremiales e inclusive, internacionales.

Suele ocurrir que, cuando retorna la democracia, ante la **vulnerabilidad** del régimen que comienza, los golpistas vuelven a encontrar un factor común y, otra vez, se unen para **conspirar**. Tal es el caso de la Argentina, donde el cambio constante entre regímenes democráticos y no democráticos se volvió una historia difícil de terminar.

Los golpes de Estado pueden clasificarse

Los golpes de Estado en el que las Fuerzas Armadas toman el poder y son el grupo más importante de la coalición golpista son los denominados **golpes militares**.

En estos casos, todas las instituciones quedan bajo la órbita militar: los jefes de dichas fuerzas **suprimen el parlamento** y **eligen al presidente**, los **gobernadores**, los **intendentes** y los **embajadores**.

Muchas veces, quienes ocupan esos cargos son hombres de armas. Es decir que las **decisiones** se toman en el **seno de la institución militar**, que es el verdadero poder. Un ejemplo paradigmático fue el golpe de 1976, cuando el país fue dividido entre las tres armas (Fuerza Aérea, Ejército y Marina) y los militares, además de tener el poder real, ocuparon numerosas posiciones en la administración pública.

Como en todo golpe de Estado que anula un régimen democrático, la constitución queda relegada –en ocasiones directamente se la cambia por otra, como ocurrió en 1955– y se prohíbe la actividad política en cualquier ámbito.

Los **golpes de Estado no son exclusivos de las Fuerzas Armadas**. Cabe señalar que otros actores pueden organizar un golpe con el objetivo de cambiar el rumbo político de un país a través de la **violación** y de la **falta de reconocimiento de la legalidad constitucional vigente**. En la Argentina, los golpes de Estado en que el grupo dominante no fueron las Fuerzas Armadas no han sido comunes, pero pueden encontrarse ejemplos en otros países, como Honduras en 2009.

Un tercer tipo de golpe ocurre cuando un gobierno, originalmente democrático se perpetúa en el poder más allá de lo legalmente permitido.

Esto puede suceder porque visualiza perder en elecciones, porque carece del poder necesario para llevar a cabo su proyecto o porque la reelección es limitada. En este caso, se trata de un **autogolpe de Estado**: un presidente que había sido elegido por la vía democrática se convierte en un dictador.

Esto es así porque anula el parlamento, la justicia y suspende las garantías constitucionales de la población. En la Argentina no se registra este tipo de golpes. Un ejemplo fue el protagonizado por el entonces presidente peruano Alberto Fujimori en la década de 1990 y el guatemalteco Jorge Serrano unos años después.

Más allá de los elementos en común definidos hasta aquí, cada golpe de Estado es un hecho que tiene características propias y, por lo tanto, diferentes a las de otros golpes de Estado.

Los aspectos a considerar para caracterizar particularmente un golpe de Estado y que permiten distinguirlo son: las **causas** que conducen al hecho del golpe; el **liderazgo** y los **actores** que los llevan a cabo, sus **intereses** y **discursos**; cómo se desarrolla; las **consecuencias** y los **efectos** sobre el sistema político y la vida social.

Los golpistas se aprovechan de ambos factores: una situación de crisis (social o económica) que parece no poder ser solucionada y la falta de apoyo al gobierno.

Interrupciones institucionales sin cambio de régimen

Un golpe de Estado siempre produce un cambio de régimen cuando es exitoso. Pero no es la única forma de inestabilidad. A veces, también hay turbulencias y conflictos que, aunque pueden generar un cambio de gobierno, no cambian el régimen político (Véase el Capítulo 4 de M. Povse y el Capítulo 2 de P. Gómez Talavera para profundizar sobre la diferencia entre Estado y gobierno). En estos casos, se trata de **interrupciones institucionales**.

Una interrupción institucional se produce cuando el conflicto social y político, la intervención militar o de otro grupo logra derribar al gobierno, pero no llega a cambiar el régimen.

Desde la década de 1990 los golpes de Estado militares ya no eran habituales. Esto fue así por el cambio de contexto global con el fin de la Guerra Fría y la caída del comunismo, luego de la disolución de la Unión Soviética.

Las *interrupciones institucionales* están caracterizadas por una conjunción de elementos.

Por ejemplo,

- La movilización popular: Mediante estos actos buscan crear una sensación de descontrol y pérdida de orden para debilitar o terminar con un gobierno y asumiren su reemplazo.
- El accionar del congreso: congreso el que, por diversos motivos, decide poner fin anticipadamente al mandato de un presidente democrático y nombra a un reemplazante
- La justicia: Se puede llevar a cabo mediante juicios políticos, llevados a cabo por acusaciones que se discuten de manera mediatizada y después se dirimen de modo legal y que por lo general llevan al cambio de gobierno. Un caso es el de Argentina con Cristina Fernandez de Kirchner en 2022.
- Presión de sectores poderosos externos o internos: En este caso incluiré inestabilidad el accionar de grandes grupos económicos que, en vez de tropas y aviones, utilizan el mercado financiero y la economía para provocar la desestabilización del gobierno en ejercicio

De diferentes formas e intensidades, estas nuevas formas de inestabilidad han logrado terminar con varias presidencias en América Latina.

La existencia de un cambio presidencial sin un cambio de régimen político es la diferencia principal entre la interrupción institucional y los golpes de Estado.

Golpes de Estado en la Argentina

Durante el siglo XX se sucedieron cinco golpes de Estado militares, en los siguientes años: 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. Cada uno de esos golpes adoptó diferentes características en relación con los objetivos y actores que los llevaron a cabo. A su vez hubo varias interrupciones institucionales.

El primer elemento, entonces, para destacar es la gran cantidad de golpes de Estado y cambios de régimen que sufrió nuestro país. Esto no fue igual en toda la región.

Las interrupciones institucionales en la Argentina

En cuanto a las interrupciones institucionales, además de la ya mencionada de Frondizi, en la Argentina se produjeron en tres ocasiones más: con el fin de los gobiernos de Héctor Cámpora (1974),

Fernando de la Rúa (2001) y Eduardo Duhalde en 2003 (que por una cuestión de tiempos históricos no se abordará en este trabajo). Estos casos tienen en común que el presidente constitucional debió abandonar el cargo pero sin producirse por eso un cambio de régimen.

El (fracasado) golpe de Estado contra Frondizi: un caso particular

Para el caso del gobierno de Frondizi, lo que se inició como un golpe de Estado terminó como una interrupción institucional porque no logró cambiar el régimen político y se resolvió según lo previsto en la Constitución Nacional vigente.

10 Las dos transiciones de la democracia en la Argentina (1973- 1983) según *Nicolás Simone*

Definiciones

La transición, entonces, es un **lapso (intervalo)** que comienza cuando un régimen no democrático de un país empieza a retirarse y termina cuando un régimen democrático se impone ya sin riesgo de ser derrocado.

La transición, en sentido amplio, se consuma cuando no existe **peligro de regresión** autoritaria; es decir, cuando se eliminó la opción de que los militares hagan otro golpe de Estado.

En esta segunda etapa los partidos compiten por el control de instituciones políticas que sienten que se mantendrán indefinidamente. Se alcanza cuando las elecciones son rutina, aunque es difícil determinar en qué momento un proceso democrático ya está consolidado (O'Donnell, 1997: 330).

Los estudios e investigaciones sobre las transiciones a la democracia comenzaron en la década de 1980.

El último período de transición a la democracia comenzó en Europa con Portugal (1974), Grecia (1974) y España (1975), para luego extenderse por América Latina desde 1978 (Argentina en 1983). Con la caída del muro de Berlín en 1990, la democracia avanzó también sobre el este europeo, África y Asia.

Los actores políticos en la transición a la democracia

En ese lapso, los actores políticos conviven y compiten a la vez en un periodo de tiempo muy complejo.

Élite política: En el primer momento de la transición, la élite política comienza una especie de "conspiración" contra el régimen autoritario lo que la convierte en el primer actor y el más fundamental del proceso.

Para la transición a un régimen democrático se necesita que el gobierno autoritario se encuentre debilitado.

Los acuerdos son muy generales, no tienen que ver con programas de gobierno muy detallados, sino con la intención de expulsar cuanto antes al gobierno no democrático. Los pactos de las élites apuntan, sobre todo, a lograr un llamado a elecciones en las que los partidos se puedan presentar libremente. Algunos ejemplos de estos actores son políticos, intelectuales, empresarios, sindicalistas.

Sociedad civil: mediante sus acciones, como movilizaciones o pedidos de apoyo internacional, suele presionar en favor de la democracia. Los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos y los estudiantes universitarios

La participación activa de la sociedad civil es posible porque la transición comienza cuando la dictadura está débil y su final se percibe cercano.

El aumento de la presión por parte de la sociedad civil tiene 2 funciones:

La **primera** es apoyar a la élite política para que logre la vuelta a un sistema democrático y, al mismo tiempo, empujar fuera del sistema a los sectores nostálgicos, es decir, dejar aislados y sin apoyos a quienes desean continuar con un régimen no democrático.

La **segunda** es ampliar la agenda pública con temas que, luego, los partidos políticos deben canalizar, es decir, influir en los temas que se discuten en una sociedad, tanto en los medios como en la vida cotidiana de las personas.

La sociedad movilizada puede imponer determinados temas en las agendas públicas de discusión, aunque los partidos no quisieran incluirlos ya que los obligarían a tomar posiciones arriesgadas electoralmente.

Sectores blandos: Se agrupa a dirigentes que apoyaron inicialmente la dictadura y que, como se está terminando, se inclinan ahora por una salida democrática.

Los grupos “blandos”, en principio de forma clandestina, participan de esa conspiración a favor del llamado a elecciones. Comienzan, así, a actuar en forma conjunta con sectores de la élite política que quieren volver a un régimen democrático.

Los sectores que apoyaron al régimen no democrático suelen dividirse frente a una transición. Los “blandos” apoyaron inicialmente la dictadura, pero en ese momento prefieren una salida democrática. Los “duros” son quienes quieren continuar la dictadura aun cuando ya no hay legitimidad para que eso ocurra.

Nostálgicos: Son grupos que durante la transición hasta las elecciones, y también luego de asumido el gobierno democrático, pueden conspirar contra la consolidación de este.

En este contexto complejo entre los que rechazan y los que abrazan el golpe de Estado, los sectores democráticos no deben competir entre ellos descarnadamente. La manera en que los políticos pueden bloquear intentos de retroceder a una dictadura es por medio de pactos y acuerdos de gobernabilidad.

Actores internacionales: Se trata de una serie de organismos que presionan desde afuera de las fronteras del país con el objetivo de lograr la efectiva instalación de la democracia: organizaciones internacionales de partidos tales como la Internacional Socialista o la Demócrata Cristiana, que apoyan a los políticos locales afines a sus ideas, con dinero o logística para las elecciones.

También componen este grupo los organismos supranacionales (eso quiere decir que están “por encima” de las naciones) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La presión internacional es clave para que el régimen democrático se consolide.

Incertidumbre, élites políticas y pactos

Los procesos de democratización suelen estar a cargo de una élite política.

La activa acción de los nostálgicos del régimen autoritario anterior obliga a que los políticos de diversos partidos tengan que acordar reglas entre sí para controlar la lucha por el poder.

Estos pactos pueden ser secretos o públicos y tienen como fin generar garantías recíprocas para competir en igualdad de condiciones por el poder.

Los pactos entre los dirigentes de la élite de distintos partidos son importantes por dos motivos. El primero de esos motivos es porque se constituyen en la garantía de que los sectores nostálgicos del régimen autoritario no tendrán margen de maniobra para intentar otro golpe de Estado. El segundo motivo es porque la alianza de la élite forma una red de contención de las demandas de una sociedad que salen a la luz, producto de las expectativas que produce el regreso de la democracia.

La transición fallida de 1973

La transición definitiva de 1983

A modo de cierre

Gobierno según Zelaznik

La palabra griega *kubernao* -de la que deriva gobierno- significa dirigir con el timón, aludiendo a la docilidad de la nave al timón (gubernalle o gobernalle). Esta raíz transmite de modo inmejorable la imagen más usada para caracterizar al gobierno: la del timonel de la nave, y más precisamente al buen gobierno: la del timonel conduciendo la nave a buen puerto.

Gobierno como conjunto de Actores

En esta perspectiva el foco está puesto en el conjunto de personas que ejercen el poder político y, en consecuencia, determinan la orientación política de una sociedad, y se pone en evidencia la importancia del estudio de las élites políticas. Esta definición no nos da la definición de "gobierno", sino que es más apropiado usar el término "gobernantes".

¿Por qué se obedece a los gobernantes?

El mando efectivo de quienes gobiernan es esencialmente una cuestión de **autoridad** de los sujetos titulares del poder, núcleo gobernante al que se presta obediencia.

Para Hauriou, la autoridad es "una **energía espiritual** debida a una cierta calidad o valor de la voluntad y de la inteligencia que permite a una élite política asumir la empresa del gobierno del grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden (. ..) no es fuerza material ni cuantitativa que pueda medirse o contarse; es una energía puramente

cualitativa que únicamente puede estimarse".

Como sostiene Max Weber "dentro de un ámbito geográfico determinado, está garantizada de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo". En este sentido el poder político es una forma de dominación.

Como señala Cotta, cuando la fuerza militar o la fuerza económica se traducen en formas de dominio político deben soportar significativas transformaciones y adaptaciones, relacionadas con la necesidad de dotarse de una forma política con relativa autonomía

¿A quién se le reconoce el derecho a gobernar?

En este sentido existen dos núcleos referidos a la legitimación y la institucionalidad del poder político del gobierno.

La legitimidad del poder se coloca en el centro de la relación entre **gobernantes** y **gobernados**, y se refiere al apoyo a través del cual estos últimos confieren autoridad a determinadas personas, influyendo en el orden y la paz de la sociedad, y en la normalidad y estabilidad del gobierno.

En primer lugar, la dimensión "genética" lo central es que los gobernados aprueban el mecanismo de designación de las autoridades, cualquiera sea éste. Sea monárquico y democrático.

En segundo lugar, la dimensión "funcional" obediencia está fundamentada en la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de la comunidad o, al menos, para cumplir con las funciones que asume como propias

Finalmente, la dimensión "legal" el problema de la legitimidad se une con el de la institucionalidad del poder, en tanto ambas (legalidad y legitimidad) tienden a identificarse en períodos de normalidad y estabilidad de los gobiernos, mientras que se distancian en la anormalidad e inestabilidad institucional, recobrando la legitimidad su personalidad propia, más allá de su forma jurídica.

El poder de autoridad institucionalizado (ejercido formalmente con sujeción a la constitución) se caracteriza por la presencia del principio jerárquico, es decir, por "la supraordenación del órgano superior con respecto al inferior en la jerarquía de poder", cuyo vértice es el gobierno. En un gobierno institucionalizado, el acto de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones es objetivo: no es tomado en nombre propio, sino de la autoridad conferida por el cargo en tanto organización de gobierno; y la obediencia es a la institución de gobierno de la que emana, tomada en su integridad. Aquí el poder de autoridad ya no es sólo subjetivo, no descansa solamente en el prestigio, la influencia individual o social, la reputación moral, etc., sino que pasa a ser un derecho de control político que se halla adscrito a un cargo.

Gobierno como conjunto de Funciones

Antes de referirnos a las funciones del gobierno es necesario indagar en su naturaleza. Y en este sentido es posible remitirse a la distinción clásica entre dirección política (o, simplemente, política) y administración como tipos ideales.

La *dirección política* tiene dos caras una de ellas se destaca por su **naturaleza innovadora**. Como recuerda Weber, ésta surge de la íntima subjetividad del político, y en este sentido se caracteriza por su discrecionalidad y por estar sesgada por juicios de valores. La otra cara destaca su estrecha vinculación con la **necesidad de obtener consenso** y, por lo tanto, su marca es también la negociación, el riesgo y el acuerdo político.

El polo de la *administración*, por el contrario, aparece definido por su carácter repetitivo. y por el ambiente de normalidad en el que se desarrolla. debiéndose limitar a ejecutar decisiones ya adoptadas.

Si bien es el gobierno quien tiene el papel de la dirección política, el aspecto de la administración desarrollado por la burocracia pública es el que permite que sus directivas tengan una aplicación concreta, el que garantiza que los mandatos sean llevados a la práctica Cotta propone distinguir las **modalidades de desarrollo** de las funciones del gobierno a partir de dos perspectivas: una que hace hincapié en la diversificación o contracción de las funciones de gobierno (cualitativa) y otra que detecta las variaciones en el quantum de intervención gubernamental (cuantitativa).

De hecho, a iguales referencias temporales es posible identificar países con una gran expansión de las funciones de gobierno (en términos cualitativos y/o cuantitativos) conviviendo con otros cuyos gobiernos están escasamente expandidos.

Desde la **perspectiva cualitativa** cabe penetrar en los contenidos de la función de gobierno. Ya se ha señalado la dificultad para determinar las funciones específicas y propias del gobierno; sin embargo, es posible identificar la manera en que, con distinto recorrido de un país a otro, fue expandiéndose durante los últimos siglos.

Es posible identificar, en un principio, al menos 2 funciones que han sido ampliamente asociadas al gobierno: "el mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el **interior**" (el problema de la custodia de un orden asociativo, de la integración -incluida la contención de las tendencias a la disgregación- y de la salvaguardia de la paz interna) y "la tutela de la comunidad política frente al **exterior**" (el problema de la guerra y de la paz externa".

El proceso de **centralización política**, al que se hizo referencia anteriormente, lleva a la creación del Estado absolutista, la progresiva diferenciación entre las esferas de lo público y lo privado, enraizada en el proceso de modernización social, termina con la creación de dos esferas de poder separadas: por un lado la del Estado (la del gobierno político) y por el otro, la del mercado (el poder económico). De la conjunción de ambas tendencias surge históricamente, aunque en diferentes momentos en los distintos países, el **Estado mínimo**.

En lo que respecta a la **cantidad** (el quantum) de gobierno, son varios los indicadores que se suelen utilizar, según el aspecto que se busca resaltar. Sin duda, el que ha sido más utilizado es la evolución del gasto público, medido por el presupuesto estatal.

Es posible extremar el argumento elaborando la distinción entre **gobierno electo** -limitado en el tiempo- y "**gobierno permanente**" del funcionariado de carrera que es el que compone y hace funcionar el brazo administrativo del Estado. Este último se halla en subordinación jerárquica respecto del primero, pero el gobierno electo necesita del funcionariado no solamente para mover ciertas maquinarias institucionales sino también, frecuentemente, para contar con el saber técnico especializado y con la información propia del "saber de la función".

Gobierno como conjunto de Instituciones

Enfocar al gobierno en términos institucionales requiere diferenciarlo/ relacionarlo con algunos conceptos conexos como lo son sistema político y régimen político.

El concepto de sistema político, referido a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, posee una reciente pero controvertida historia.

Desde el punto de vista de **David Easton** un sistema político es un conjunto de conductas interrelacionadas a partir de las cuales se asignan valores con autoridad en un sistema social. Su enfoque metódico es:

- El estudio de la política desde una perspectiva general, que busca precisar las características presentes en todos los sistemas antes que hacer referencia a casos particulares
- La atención a los procesos políticos, antes que a sus estructuras.

Esta concepción nos lleva a pensar en el sistema político como una computadora que procesa los inputs que activan el sistema (entradas, ingresos o impulsos, en su modalidad de demanda o de apoyo al sistema político), y los transforma, mediante los procesos de conversión, en outputs (salidas, resultados o respuestas, en su modalidad de decisiones políticas aplicables a toda la comunidad) que "digieren" los conflictos que se dan en la sociedad (el ambiente), y entre ésta y el sistema político. Los outputs pueden determinar cambios en el ambiente, los que a su vez pueden afectar al sistema político. Desde la aplicación de este punto de vista es muy acotado una visión donde se prioriza el **funcionalismo** por sobre la estructura.



Podría decirse que Almond aprovecha el esquema eastoniano, procediendo a su especificación desde una perspectiva **sistemática**:

Los mecanismos de **input** son desagregados en demandas

de: 1) bienes y servicios; 2) regulación de conductas; 3) participación, y 4) información; y en apoyos mediante: 1) ayuda material; 2) obediencia a la ley; 3) participación, y 4) respeto a la autoridad.

De la misma manera, los **outputs** son desagregados en: 1) extracciones (tributos, tasas, servicios personales); 2) regulaciones de la conducta; 3) prestaciones o distribuciones (de bienes, servicios, honores, oportunidades, etc.), y 4) productos simbólicos (afirmación de valores, exhibición de símbolos políticos, declaraciones o intenciones políticas).

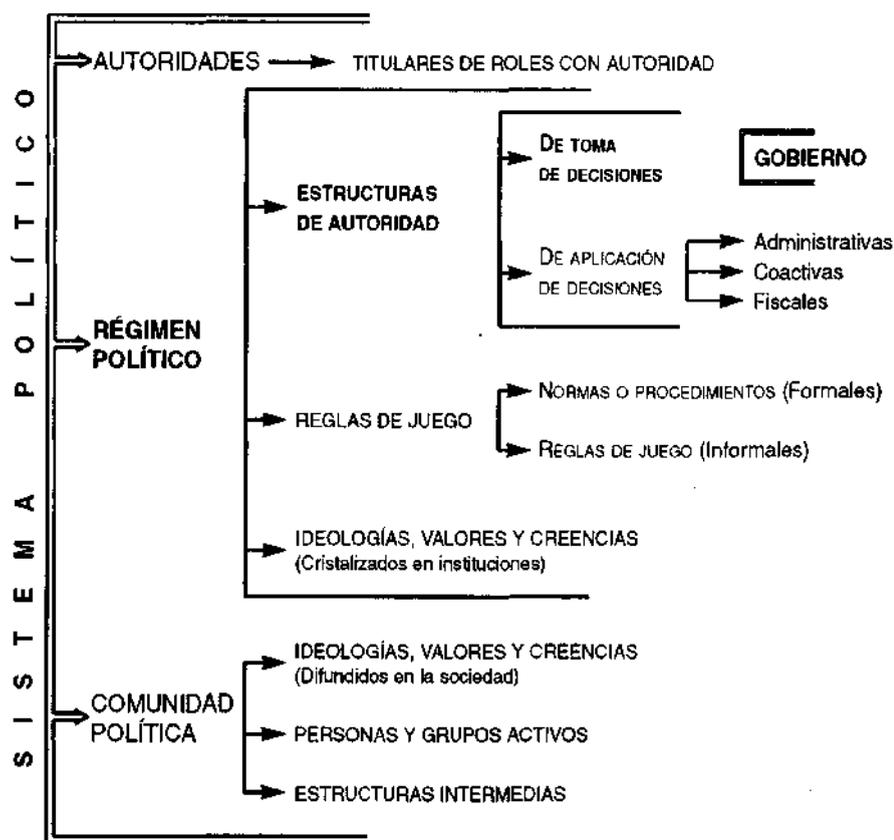
Las primeras dos funciones actúan del lado de los inputs, las tres siguientes del lado de los outputs, y la restante afecta a todos los procesos implicados en el sistema político. Ellas son: 1) articulación o selección de intereses; 2) combinación o incorporación de intereses; 3) elaboración de reglas; 4) aplicación de reglas; 5) adjudicación de reglas, y 6) comunicación de actividades. Esta perspectiva es bastante **lineal**.

Desde otro punto de vista, propuesto por **Duverger**, el sistema político puede ser visto como el "conjunto del sistema social estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos". El sistema político, entonces, abarcaría a un conjunto de instituciones (que constituyen, entre otros elementos, el régimen político) y a todas sus relaciones con factores sociales, sean o no de naturaleza política: económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc.

Un camino original es el desarrollado por **Leonardo Morlino**, quien aprovecha elementos del análisis sistémico, en la medida en que concibe al sistema político coexistiendo con otros subsistemas (económico, cultural, etc.) como componentes de un sistema social más amplio; pero lo hace a partir de una perspectiva estática, esto es, aislándolo respecto del resto de los fenómenos sociales.

Morlino permite distinguir los componentes institucionales de los sistema políticos: en primer lugar la comunidad política, que incluye: 1) las ideologías, valores y creencias difundidas en la sociedad; 2) las personas o grupos activos (de carácter no estructurado), y 3) las estructuras intermedias, en referencia a los partidos políticos y grupos de interés; en segundo lugar, el régimen político, sobre el que centraremos el análisis, y finalmente, las autoridades, esto es, los titulares de roles con autoridad, lo que remite al tema de los gobernantes y aclara el carácter objetivo (institucional) de su poder.

SISTEMA, REGIMEN Y GOBIERNO



Pero no todos los problemas conceptuales están superados, en este sentido, es posible encontrar dos perspectivas básicas, utilizadas en el estudio de los sistemas políticos concretos.

En la primera perspectiva, el gobierno designa al conjunto de las estructuras de toma de decisiones coincidiendo ambas de manera exacta. Esto nos lleva a conferirles carácter gubernamental tanto al poder ejecutivo como al legislativo.

El primero es que, de alguna manera, se acerca al esquema funcionalista en la medida en que, partiendo del supuesto inicial de que la función del gobierno es decidir, se pasa a identificar inmediatamente las estructuras de autoridad que intervienen en el proceso de toma de decisiones, considerándose legítimamente como pertenecientes al gobierno. En el límite, además del ejecutivo y el legislativo, el poder judicial (al menos el órgano que lo encabeza) e incluso los organismos "burocráticos" del Estado pasan a formar parte de las instituciones de gobierno.

El segundo comentario, derivado del anterior, es que la determinación de las instituciones de gobierno depende, como es obvio, del tipo de régimen político ya que estos se diferencian, entre otras cosas, por implicar diferentes redes institucionales en el proceso decisonal.

En la segunda perspectiva el término designa a un órgano particular de las estructuras de toma de decisiones; más específicamente, lo que el pensamiento liberal ha denominado como poder ejecutivo.

El proceso de modernización política, diversificando las estructuras de autoridad, y el surgimiento del constitucionalismo, confiriéndoles poder político decisorio, marcan el punto en que ambas empiezan a transitar por caminos distintos.

Formas de gobierno por Zelasnik

Las formas de gobierno en el pensamiento político

Las formas de gobierno a lo largo de la historia pueden ser abordadas desde dos perspectivas complementarias que echan luz sobre diferentes fenómenos. La primera perspectiva se relaciona con el seguimiento de la evolución de las instituciones de gobierno, lo que permite aprehender con precisión las modalidades en que histórica y concretamente se estructuraron. La diferenciación de las formas de gobierno puede realizarse a partir de la consideración de tres elementos.

- Fuente de Legitimidad: directa o indirecta: Directo o indirecto
- Forma de estructuración del poder ejecutivo: Colegiado o unipersonal
- Relación entre las estructuras de toma de decisiones: Separación de poderes, más precisamente entre el ejecutivo y el legislativo saber si existe una separación o una fusión.

Parlamentarismo

El parlamentarismo es la forma de gobierno que más estrechamente ha estado asociada a la democracia. El origen de esta forma de gobierno se relaciona con las sucesivas reformas políticas que transformaron a las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII en los modernos regímenes políticos democráticos a través de una serie de mutaciones en el sistema político.

Poseen un jefe de Estado cargo simbólico y ceremonial, que es ocupado en monarquías por un rey y, en repúblicas por un presidente elegido por el parlamento, con un mandato fijo y jefe de gobierno que tiene a su cargo la dirección política y administrativa (primer ministro, premier, canciller o presidente de gobierno).

El poder ejecutivo se constituye por un cuerpo colegiado(gabinete o consejo de ministros)que, además del primer ministro(que lo preside) está integrado por el resto de ministros encargados de administrar las diferentes áreas del Estado.

Los miembros del gabinete (en especial el jefe de gobierno) deben ser, al mismo tiempo, miembros del parlamento.

El primer ministro es elegido de manera indirecta por el parlamento, que es elegido por sufragio popular y cumple a su vez las funciones legislativas. Si bien es el jefe de Estado quien propone

su designación su poder es sólo formal ya que el jefe de gobierno no es investido a menos que cuente con el consentimiento parlamentario.

De hecho, el gobierno es responsable ante el parlamento y no ante el jefe de Estado. La designación del resto de los ministros se realiza, generalmente, en un momento posterior. La propuesta del jefe de gobierno. Estos también necesita la confianza del parlamento para mantenerse en el cargo.

El **mecanismo de investidura** puede ocurrir básicamente de dos maneras:

la primera es votando en contra de una "cuestión de confianza" planteada por el primer ministro; la segunda, por medio de la aprobación de un voto de "censura" o "no confianza" (desconfianza) impulsado por los miembros del parlamento. Resulta, pues, lógico que la duración del mandato del ejecutivo no esté sujeto a plazo alguno. El mismo se mantiene mientras conserve el apoyo de los parlamentarios.

Como contrapartida del poder de investir/remover a los miembros del gabinete que posee el parlamento, el jefe de gobierno tiene, a su vez, la facultad de disolver al parlamento (o de solicitar al jefe de Estado que lo haga), convocando a elecciones inmediatamente para la constitución de uno nuevo.

Asimismo, sirve para superar situaciones de "empate" entre el parlamento y el gobierno, devolviéndole al pueblo la posibilidad de definir la situación.

Este modelo existe fusión de poderes e interdependencia de los mismos, esta interdependencia garantiza la constitucionalidad del gobierno.

Este es el parlamentarismo clásico pero a modo de síntesis existen otros tipos de gobiernos parlamentaristas más empíricos que teóricos.

En un polo,

el gobierno de asamblea, que implica el predominio absoluto del parlamento sobre el gobierno.

En el otro polo, el gobierno de gabinete que testimonia el aumento de la autoridad del gobierno sobre el parlamento. Entre este polo y el centro del espectro puede ser ubicado el parlamentarismo controlado, ya que se da un mayor poder al brazo gubernamental sobre el parlamento, sin llegar al extremo del caso británico.

Presidencialismo

La Constitución de los Estados Unidos es el modelo original a partir del cual esta forma de gobierno ha tenido influencia, limitada principalmente a los países de América latina.

El presidencialismo se caracteriza en cuanto a su fórmula de legitimidad, por la elección popular del gobierno mediante votación directa de los ciudadanos. A diferencia del primer ministro parlamentario, el presidente es designado por un período fijo e inmodificable.

Lo importante, el presidente no es responsable ante el colegio electoral sino ante el electorado, que puede deponerlo sólo al final de su mandato. Sólo es responsable ante quien lo inviste, el pueblo. En función de esto, no puede dudarse de que la fuente de legitimidad del gobierno es directa aun en caso de que existan, formalmente, colegios electorales.

Es de carácter **unipersonal** por el hecho de que las responsabilidades del jefe de Estado y jefe de gobierno recaen en la figura del presidente.

En contraste con la anterior forma de gobierno, el presidencialismo en caso de un empate o una fuerte oposición en el mandato pueden conducir a una parálisis de gobierno y eventualmente una inestabilidad en el sistema.

En situaciones en que no existe una mayoría clara a nivel del congreso, debido al carácter multipartidista del sistema de partidos, las posibilidades de acción dependen de la capacidad que tenga el gobierno para establecer alianzas políticas a nivel congresual.

Semipresidencialismo

El semipresidencialismo es un *sui generis*, su característica principal es combinar una estructura parlamentaria con la elección de un presidente directamente por la ciudadanía. Al igual que en el parlamentarismo, existe la **distinción** entre un presidente. (**jefe de Estado**), y un primer ministro (**jefe de gobierno**) que descansa sobre la confianza del parlamento; los miembros del **gabinete** deben serlo del parlamento al mismo tiempo, y el gobierno es ejercido por el primer ministro y el resto de los miembros del gabinete. En todos los casos (excepto Irlanda) el gobierno es designado de manera implícita, esto es, no necesita de una expresa votación sino que basta con la aquiescencia pasiva de los parlamentarios.

Pero al mismo tiempo, el presidente es elegido por **sufragio popular**, y de esta manera tiene una legitimidad democrática equivalente al del parlamento. Si bien no posee todo el poder de su igual en un sistema presidencialista, y debe **delegar** la mayor parte de las acciones gubernamentales en el primer ministro y su gabinete, su rol de jefe de Estado deja de ser meramente ceremonial y simbólico para convertirse en un poder regulador. El Jefe de gobierno debe contar incluso con la confianza del parlamento y del presidente. Después de todo, la fuente de legitimidad del presidente y del congreso es exactamente la misma.

Un elemento que ayuda a diferenciar los distintos tipos de semipresidencialismo es el balance de poder político, es decir, la **coincidencia de la mayoría presidencial con la parlamentaria**. En este sentido es posible encontrar, al menos, tres interacciones básicas.

En la primera el **presidente se encuentra en oposición con respecto a la mayoría parlamentaria**; en consecuencia, posee únicamente una función reguladora del proceso político. En este caso se dan fenómenos de "cohabitación", como ocurrió en Francia entre 1986 y 1988 Y entre 1992 y 1995, cuando un presidente socialista (Mitterrand) debió convivir con una mayoría parlamentaria, y en consecuencia con un primer ministro, de extracción derechista. La función presidencial se asemeja en gran medida a la del jefe de Estado parlamentario, aunque aquí puede resguardar una función arbitral (reguladora) que sirva de contrapeso político.

La segunda interacción se da cuando la **mayoría en el parlamento, que domina al gobierno designando al jefe de gobierno y su gabinete**, coincide con la presidencial, pero el presidente no es el líder del partido mayoritario. En este sentido, el líder del partido mayoritario se convierte en primer ministro, haciendo efectivo el rol de jefe de gobierno, mientras que el jefe de Estado se convierte meramente en un símbolo, encajando así casi perfectamente con el rol de su par parlamentario.

Finalmente, cuando el **presidente es el líder del partido mayoritario en el parlamento**, pasa a tener de hecho un poder similar a su par de cualquier país presidencialista. En este caso el gabinete (incluido el primer ministro) no pasa de ser en cuanto a su ejecutividad un apéndice del jefe de Estado, quien se convierte en el actor que efectivamente ejerce el gobierno. En síntesis, es indudable que, a pesar de su especificidad, no son desdeñables los argumentos que incitan a la relocalización de los países semipresidencialistas dentro de alguna de las formas de gobierno anteriormente desarrolladas.

Recursos de gobierno y Presidencialismo Argentino por Bonvecchi y Zelaznik

Como en todo sistema presidencialista de carácter monista y unipersonal del poder ejecutivo y la separación de orígenes, supervivencia y propósitos entre el Ejecutivo y el Legislativo, albergan el potencial para bloqueos en la toma de decisiones y crisis de gobierno. Sin embargo el régimen político argentino confiere al Presidente un conjunto de herramientas para prevenir la emergencia de estos problemas o, eventualmente, desactivarlos.

Institucionales

Gabinete

Al igual que en los sistemas presidenciales típicos, el Presidente argentino puede designar y remover a los miembros del gabinete de manera unilateral y exclusiva. Ese control le permite al Presidente concentrar el poder de manera que el Ejecutivo parezca, efectivamente, como un órgano unipersonal.

Una excepción al respecto, fue introducida en la reforma constitucional del 1994, concierne al jefe de Gabinete: éste puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de ambas cámaras, lo cual no ha ocurrido en los 17 años de existencia de esta institución. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el Congreso no tiene la posibilidad de nombrar a su reemplazo, lo cual queda a cargo del Presidente.

El Presidente también puede establecer la estructura del gabinete definiendo la naturaleza de sus carteras. De acuerdo con la constitución(art. 100), el número y competencia de los ministerios deben ser definidos por una ley especial enviada al Congreso por el Jefe de Gabinete. Sin embargo el poder ejecutivo tiene la atribución de dictar decretos de naturaleza legislativa, por lo cual se encuentra capacitado para determinar por su cuenta el números de ministros, así como sus atribuciones.

En definitiva, el control sobre el gabinete ejecutivo le permite plasmar en términos organizativos el tipo de liderazgo que el Presidente plantea para su gobierno.

Vetos

El poder reactivo más importante conferido al Presidente argentino es el de vetar leyes sancionadas por el Congreso, lo que permite evitar al Congreso realice cambios no deseados al *status quo*.

El veto es un instrumento bastante poderoso debido a que el Presidente dispone por un lado, de un veto fuerte y, por el otro, de veto total o parcial.

El veto del Presidente es fuerte porque se necesita de una mayoría calificada para que el Congreso pueda insistir con una ley sancionada. El Presidente debe comunicar todo veto al Congreso dentro de los 10 días de sancionada la ley que desee objetar, y el Congreso sólo puede imponerse al veto e insistir en la ley originalmente sancionada, si cuenta con dos tercios de los votos de cada cámara (Constitución Nacional, art 83). Por consiguiente cualquier Presidente que cuente con un tercio en al menos una de las dos cámaras puede mantener el veto y evitar cambios no deseados en el *status quo*.

Que un veto sea total o parcial implica que el Presidente puede objetar la totalidad de una ley o cualquier fragmento de ella, en cuyo caso puede promulgar parcialmente las partes no vetadas de una ley.

Decretos de necesidad y urgencia

De poder proactivo que tiene a su disposición el presidente dentro del diseño institucional argentino es la capacidad de emitir decretos constitucionales conocidos como DNU.

Los DNU permiten al poder Ejecutivo, en situaciones de necesidad y urgencia, emitir disposiciones de carácter legislativo que alteran automáticamente el *status quo* sin contar con la delegación previa del Congreso.

Una característica del DNU es la aprobación tácita de los decretos por parte del Congreso, según esta regla los DNU permanecen vigentes a menos que a menos que ambas cámaras del Congreso las rechacen de manera explícita. Ese es uno de los motivos que hacen que el poder de decreto sea institucionalmente más fuerte que en Brasil, donde el presidente puede dictar *medidas provisionarias* que sólo conservan vigencia jurídica si ambas cámaras las aprueban explícitamente. Así pues el silencio legislativo valida los DNU en Argentina, pero hace caer las medidas provisionarias en Brasil.

Partidarios

Los poderes institucionales deben ser analizados no solo combinándolos entre sí, sino también en conjunción con los poderes partidarios. En cualquier sistema democrático la importancia del jefe de gobierno en la toma de decisiones está fuertemente determinada por las características del sistema de partidos y de las organizaciones partidarias que lo conforman se dividen en 3: el contingente legislativo del presidente, la cohesión de los partidos políticos y la posición ideológica relativa del partido del presidente respecto al resto de los partidos políticos.

Contingente legislativo del presidente

Es la proporción de bancas que tiene el presidente en el Congreso. El poseer un contingente legislativo mayoritario constituye un recurso esencial para que el presidente pueda avanzar con su agenda de gobierno. En la historia política argentina no es común que los presidentes cuenten con mayoría en ambas cámaras. Al hablar de presidentes cuasi mayoritarios, se refiere a aquellos que cuentan con el apoyo de al menos el 45% de los legisladores.

Cohesión de los partidos

Se refiere a la consistencia del apoyo que puede otorgar: una mayoría partidaria construida sobre la base de un partido altamente fraccionalizado elimina parte de las ventajas de poseer dicha mayoría. La cohesión se ha analizado de diferentes maneras. La forma más directa de medirla es evaluando la cohesión de los partidos en las elecciones parlamentarias, toman como indicador las características del sistema electoral, asumiendo que ellas proveen incentivos para unificar a los políticos alrededor de las propuestas nacionales o dividirlos en torno a problemas locales. Aquí se adopta como indicador de cohesión el grado de nacionalización de los partidos, que indica la medida en que el electorado de cada partido se encuentra concentrado en el área nacional o distribuido en arenas locales.

El nivel de nacionalización puede usarse como indicador de cohesión en tanto en grado de integración política de los partidos, esto es, de las consecuencias que tiene el nivel de nacionalización tiene sobre los objetivos y la toma de decisiones partidarias, los líderes territoriales de partidos desnacionalizados están principalmente interesados en los resultados electorales de nivel subnacional más que del nacional, porque es aquél al que se vincula de manera directa con su supervivencia política. Es por eso que los incentivos de esos líderes para coordinar sus decisiones en el área nacional resultan significativamente debilitados, como también se debilitan los incentivos para impulsar políticas públicas de alcance nacional en lugar de buscar beneficios particularistas de sus distritos.

Por el contrario, los partidos más nacionalizados tendrían mayores incentivos para operar de manera cohesionada alrededor de una agenda de políticas públicas de alcance nacional.

Fiscales

El presidente cuenta con los recursos fiscales de las transferencias intergubernamentales y la modificación presupuestaria.

Transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales son útiles como recursos para el presidente gracias al grado de discrecionalidad y el valor que ellas tienen para los gobiernos provinciales. Estos recursos fiscales le otorgan al Presidente el poder de obtener la cooperación de los gobiernos provinciales y de los representantes de las provincias en el Congreso para aprobar sus iniciativas legislativas. Por el carácter discrecional de las transferencias intergubernamentales, el presidente puede apropiarse del beneficio político que esos fondos general en la economía. Por otro lado, las transferencias intergubernamentales les dan recursos a los gobiernos provinciales para mantener sus instituciones a través de la recepción de fondos. Los autores sostienen que las transferencias gubernamentales más valiosas para el presidente son aquellas que le confieren el mayor grado de discrecionalidad y, simultáneamente, garantizan en la mayor medida posible a los gobernadores seguridad en la recepción del dinero pero con la menos discrecionalidad posible para administrarlo.

Discrecionalidad: La discrecionalidad presidencial sobre cada transferencia se define según el control que el Ejecutivo nacional posea sobre cinco dimensiones de su formato institucional: el monto, la distribución geográfica, el timing de la asignación, el pago y la asignación específica de los fondos. Las transferencias se clasifican como altamente discrecionales cuando el

Presidente controla todas las dimensiones, como discrecionalidad media cuando controla el monto, timing y pago, y de baja discrecionalidad cuando solo controla el timing y el pago. Por otro lado, la discrecionalidad de los gobernadores se mide por el control que los Ejecutivos provinciales ejercen sobre cuatro dimensiones de cada transferencia: reasignación, timing, contratación y monitoreo. Las transferencias son altamente discretionales cuando los gobernadores controlan todas las dimensiones, discrecionalidad media cuando controlan la mayoría de ellas y discrecionalidad baja cuando controlan apenas dos dimensiones.

Poder de modificación presupuestaria

El poder de modificación presupuestaria es útil al Presidente para formar y mantener coaliciones legislativas. A través de él, el Ejecutivo puede cambiar el destino de las partidas presupuestarias, subejecutarlas o no ejecutarlas, sin solicitar consentimiento del Congreso. El poder de modificación presupuestaria ha sido utilizado típicamente en combinación con la sobreestimación o subestimación de los ingresos tributarios en el cálculo del presupuesto nacional. Con el recurso de la modificación presupuestaria, el presidente puede utilizar las partidas presupuestarias como herramientas de negociación con legisladores o gobernadores provinciales durante el ejercicio fiscal. Este poder resulta útil para construir coaliciones o mantener su disciplina siempre que los partidos con representación parlamentaria tengan un bajo nivel de integración. Si los partidos tienen un alto nivel de integración política, los legisladores tienen incentivos para decidir una distribución universalista de las partidas presupuestarias para todas las provincias en lugar de maximizar la obtención de beneficios particularizados para sus distritos.

Brevísimo curso de Derecho para no abogados según Arballo

La justicia

El complejo sistema judicial argentino está delineado sólo superficialmente en la Constitución. Lo único que vemos allí es la punta del iceberg:

- la **Corte Suprema**. La Constitución dice mucho sobre el Congreso en su sección específica abarca **43 artículos**.
- El **poder Ejecutivo** lo trata en **21 artículos**.
- El **Poder Judicial** le dedica formalmente sólo **12 artículos** en la sección tercera de la “parte orgánica”.

Aunque también en otras partes de la Constitución figuran normas sueltas que lo involucran, como el **art. 99 inc.4** en la Constitución Nacional que especifica el nombramiento y la remoción de jueces.

Nuestra descripción del sistema judicial va a seguir en lo general el orden de aparición de temas en la Constitución, comenzando por la Corte Suprema, su órgano-cúpula y el más visible, para luego referirse a los “tribunales inferiores”.

Poder Judicial ≠ “justicia”

La Constitución Nacional es una producción humana llena de compromisos y no autovalente: muy necesitada, por el contrario, de mandatarios y de intérpretes.

De igual forma vamos a evitar presentar una imagen cándida y edulcorada de la función del Poder Judicial, que no es un órgano heroico y sobrehumano dentro de la división de poderes, sino un engranaje más que tiene sus defectos propios.

Lo importante es que una y otra vez debe evitarse a toda costa la visión desjuridizada de nuestro gobierno en general y de los poderes judiciales en particular. La justicia platónica o ideal puede ser cosa de filósofos, pero aquí nos importa una justicia republicana y terrenal, una que exige ver a los jueces como curadores y custodios no solo de las taxativas reglas de la Constitución, sino también de las ideas que ella contiene, y que por economía conceptual podríamos llamar sus “valores”. Nuestro recorrido empezará por la cúpula: el tribunal más conocido del país, y el más importante.

Corte Suprema

Es el único tribunal que la Constitución menciona, y la cúpula del Poder Judicial. Un poder que a diferencia del Congreso (interrumpido durante los gobiernos autocráticos) y del Ejecutivo (sostenido también, pero marcado por mandatos periódicos en democracia e intermitentes derrocamientos golpistas) mantiene su continuidad formal desde el 15 de octubre de 1863, cuando dictó su primer fallo.

Sus jueces deben cumplir con requisitos especiales para acceder al cargo (edad, formación, tiempo de ejercicio) y además –desde 1994– con un piso muy alto de consenso que se requiere para la aprobación de sus nombramientos: dos terceras partes de miembros presentes del Senado.

La Constitución –a diferencia de lo que han hecho muchas constituciones provinciales– no predeterminó el número de miembros de la Corte, que ha sido de 5, de 7 y de 9. Su última versión fue la versión más corta ", y es la que más tiempo ha tenido durante su historia. Hasta 2020 el historial de la Corte Suprema nos mostraba que habían pasado por el tribunal 113 jueces.

¿Tiene que haber necesariamente una sola Corte?

Más allá de esa cuestión normativa, la idea de la división en salas a nivel federal nos va a parecer también desaconsejable por otros dos motivos: es posible mostrar que resulta funcionalmente innecesaria (porque la Corte no resuelve casos “disciplinariamente” penales o civiles que requieran de una formación “de nicho” en cada materia, sino casos constitucionales o institucionales que no dependen de conocimientos especializados) y además puede ser inconveniente (porque la multiplicidad de salas podría llevar a la inconsistencia de criterios en cada “ventanilla” de atención).

¿Cómo trabaja la Corte Suprema?

A diferencia de un tribunal común (que debe dictar sentencias en el tiempo estipulado en los códigos procesales), la Corte no tiene tiempos para pronunciarse. Su arco de posibilidades es amplísimo: aunque muchos casos se resuelven (en general de modo denegatorio) en cuestión

de meses, otros llegan a permanecer pendientes de decisión durante años. En casos muy excepcionales puede la Corte resolver en días o semanas

Las audiencias públicas

El proceso ante la Corte fue por un siglo y medio monótonamente escrito. Recién entrado el siglo XXI hicieron su aparición las audiencias, que se convocan excepcionalmente en casos muy relevantes por su trascendencia para escuchar no solo a las partes, sino a otras personas de la sociedad civil o expertos que alegaban sobre el caso (usando la figura de “amigo del tribunal”: *amicus curiae*). La idea en cierto punto se inspiraba en el modelo de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, que celebra audiencias en todos sus casos (lo que puede darse el lujo de hacer porque limita mucho el número de causas que toma para resolver, a tal punto que falla menos de cien casos por año).

Podía ser dable esperar un acercamiento a ese modelo, pero las audiencias quedaron más bien como rarezas.

La presidencia de la Corte Suprema

Este es uno de los puntos ciegos de la Constitución: se menciona lateralmente el cargo de presidente de la Corte (cuando se habla del juicio político al presidente de la Nación) pero no se determina cómo se lo elegiría.

En los Estados Unidos el presidente de la Corte (llamado Chief Justice) es elegido por el presidente de la Nación y esa condición “presidencial” de la Corte va a quedar en ese juez mientras dure en su cargo. De tal forma, la presidencia de la Corte solo se puede cambiar cuando el juez en cuestión se retira, y el presidente nomine a un nuevo juez de la Corte para reemplazarlo.

En la Argentina fue así hasta 1930

Guardián de la Constitución... y de las sentencias arbitrarias

La Corte fue pensada como un órgano para resolver algunas causas muy puntuales en jurisdicción exclusiva y “originaria” (es decir, que se inician directamente ante ella, como los casos concernientes a embajadores) y que, al margen de esas excepciones, estaba llamada a intervenir en su jurisdicción “extraordinaria” como la última instancia de los tribunales inferiores. En ese carácter, la llave para entrar a la Corte requería –en el diseño original– que hubiera una “cuestión constitucional”, que en la terminología de la Corte se denomina “cuestión federal”. Esto implicaba que era necesario que existiera un planteo de inconstitucionalidad, o bien uno que se relaciona con la interpretación de la propia Constitución. Si no se daban estas circunstancias, si no había “Constitución” involucrada en el tema, el caso debía terminar en la jurisdicción correspondiente: una Cámara Federal si la jurisdicción era de tribunales nacionales, o un Superior Tribunal de Provincia si el caso era de la jurisdicción local.

En resumen: lo “simplemente erróneo” no, pero lo “arbitrario” sí es materia de revisión por parte de la Corte. En diversos fallos ulteriores se empezó a delinear el concepto de esa “arbitrariedad”, en una trayectoria que se pondría muy en boga en las cortes de los períodos de facto. Acaso parecería que ante la imposibilidad de atender y resolver de manera genuina

cuestiones de constitucionalidad –lo que habría sido surrealista en un gobierno que precisamente surgía al margen de la Constitución–, los jueces de la Corte se ponían a revisar si era correcto o no el razonamiento de fallos de jueces inferiores. Así, la jurisdicción “extraordinaria” de la Corte pasó a ser una instancia más de apelación y protesta genérica de sentencias. “Somos un almacén de ramos generales”, protestaba en algún momento el juez Fayt.

La colección de “Fallos”: el evangelio constitucional

Desde el principio la Corte argentina fue consciente de que iba a generar en forma permanente jurisprudencia que debía conocerse. Al año siguiente de la inauguración del tribunal, en 1864 nació la colección oficial de sus fallos: en un primer momento se incluían allí todas las sentencias pero, a medida que la jurisprudencia del tribunal se fue expandiendo, solo se publicaría un número seleccionado de ellas.

El orden en que se organiza la publicación en Fallos es el siguiente: en primer lugar, aparece el dictamen que ha hecho sobre el caso el procurador general (un dictamen que no es “vinculante” para la Corte), y luego el fallo propiamente dicho, comenzando por la versión que ha formado “mayoría”. También se publican a continuación las versiones alternativas de la sentencia, que pueden ser sentencias de voto concurrente (que llegan a la misma conclusión de la mayoría, pero con argumentos de firma propia de los jueces que los suscriben) o disidente (en disidencia total o parcial, se trata de la versión que postulaban para el caso quienes han quedado en minoría).

El control judicial de constitucionalidad

Si la característica esencial del estado de derecho constitucional es la existencia de un orden jurídico jerarquizado, a partir de allí se plantea otro problema, que tiene dificultad teórica y práctica: quién y cómo, y en qué circunstancias, es la autoridad que va a decir que una “orden” o una “restricción” de la lista ha sido infringida por el gobierno en funciones.

Hay solo dos alternativas demasiado claras para ser discutidas: o la Constitución controla cualquier ley contraria a aquella, o la legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre tales alternativas no hay términos medios: o la Constitución es la ley suprema, inalterable por medios ordinarios, o se encuentra al mismo nivel que las leyes, y, por lo pronto, como cualquiera de ellas puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; pero si en cambio es verdadera la segunda, entonces las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza.

Por qué los jueces controlan la constitucionalidad

Los sistemas pueden organizar de manera diferente su acceso al control de constitucionalidad. Algunos proponen un modo libre: cualquier persona puede demandar la constitucionalidad. Otros sistemas funcionan con un acceso vip: solo pueden reclamar la inconstitucionalidad, por ejemplo, diputados o senadores.

Nuestro sistema (que sigue las bases del modelo estadounidense) lo resuelve de forma abierta (potencialmente cualquier persona puede exigir un control) pero no gratuita: no porque sea arancelado, sino en un sentido metafórico, pues la persona que presenta el reclamo debe

demostrar un “agravio”, un problema que le plantea una norma (o una omisión inconstitucional, como veremos más adelante).

Lejos de ser uniforme, el control de constitucionalidad judicial se organiza de diversos modos, con dos modelos preminentes.

- En el modelo difuso (originario de los Estados Unidos, y copiado por la Constitución argentina), todos los jueces son jueces de la Constitución, sin distinción de fueros ni instancias, y sus “declaraciones” están llamadas a decidir el caso, por lo que no tienen efectos generales derogatorios.
- En el modelo concentrado (adoptado con variantes en Italia, Alemania, España y Bélgica), hay una jurisdicción constitucional especializada, que ejerce un “Tribunal Constitucional”. Estos tribunales suelen estar conformados por jueces que tienen mandato de duración predeterminada, y ejercen el control de constitucionalidad en abstracto (sin necesidad de que haya un “caso”) y con carácter previo a la entrada en vigencia de la norma.

Por qué se puede declarar la inconstitucionalidad

Es pertinente aclarar aquí que los jueces no deben juzgar el mérito de las leyes, ni dar opiniones sobre su conveniencia. Por el contrario, las inconstitucionalidades pueden provenir de varias fuentes:

- Vicio del procedimiento: sucede cuando el acto no ha sido adoptado conforme a las reglas y formas establecidas en la Constitución (por ejemplo, si no se obtuvo la mayoría requerida para la sanción de una ley, o si un decreto de necesidad y urgencia no tiene la firma de los ministros).
- Incompetencia: tiene lugar cuando se invaden las esferas de atribuciones asignadas por la Constitución, al violar ya sea la división de poderes “horizontal”, o bien la distribución territorial de competencias en los Estados federales. Por ejemplo, este caso se daría si una legislatura provincial pretende modificar el Código Penal, una legislación “común” que solo puede sancionar el Congreso.
- Y por supuesto, la violación de un derecho constitucional. Esto puede ocurrir por un desconocimiento de un derecho fundamental atribuido en la Constitución, o por una restricción indebida o irrazonable que surja del acto impugnado.

Un control “deferente”: self restraint y ultima ratio

Una de las derivaciones de la división de poderes es que el Poder Judicial no debería obtener incumbencias de las otras ramas del gobierno. Para minimizar el riesgo de “falso positivo” (declarar inconstitucional algo que no lo es), el sistema reclama deferencia, prudencia o autorrestricción (self restraint).

Por eso es que la jurisprudencia histórica de la Corte se ha condensado en cápsulas que giran sobre esta idea. En esas teorías, la declaración de inconstitucionalidad de un acto de los poderes constituidos es una decisión de suma gravedad que debe ser considerada como el último recurso (ultima ratio) para el que se requiere una prueba tan clara y precisa como sea posible. Se asume entonces que “en tanto no se discuta la existencia de las atribuciones propias de otro poder, la revisión del acierto de sus actos no incumbe a los jueces”. Literalmente dicho muchas veces por la Corte: “La misión más delicada que compete al Poder

Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones”.

Es en efecto una cuestión delicada, porque como expresó alguna vez un juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Robert Jackson (también uno de los jueces del juicio de Núremberg), “es difícil resistir la tentación de etiquetar como inconstitucional cualquier cosa que no nos guste”. Para evitar la tentación de erigirse en una “superlegislatura” política, la idea es mantener un criterio deferente. Otro juez estadounidense que ya citamos, Felix Frankfurter, lo puso una vez en términos contundentes: “Incluso si estuviéramos convencidos de que tal medida es una locura, esa creencia no sería prueba de su inconstitucionalidad”.

Una luna menguante: las “cuestiones políticas no judiciales”

No todo lo que existe en el mundo es judicial. La Constitución (más específicamente, la supremacía constitucional) no puede ser el pretexto para que los poderes de control sustituyan el criterio de decisión de los poderes de ejercicio del gobierno y lo reemplacen por uno propio. De esta idea surge una taquigrafía que repliega el alcance del control de constitucionalidad, dejando afuera de la revisión judicial el subcontinente de las “cuestiones políticas no judiciales”. Como el control de constitucionalidad, estas tampoco aparecen en la Constitución textualmente, sino que las conocemos a través de los casos en que la Corte las fue identificando como tales, en una casuística discreta. En un caso de hábeas corpus de 1985 la Corte enumeró varios casos en que “resulta definitivo el criterio de los poderes Legislativo y Ejecutivo” y en la lista incluyó a la declaración del estado de sitio (el tema sobre el cual versaba esa causa), el manejo de las relaciones exteriores y la intervención federal.

La lista era ejemplificativa y no taxativa (recuérdese que estamos en una esfera en la que no hay “letra textual” que sustente esta construcción de pura doctrina judicial). Como observa Horacio Rosatti, actual juez de la Corte Suprema, se trata de un estándar

12

en gran medida autorreferencial, ya que terminará catalogada como “cuestión política”... aquella que los jueces digan que es “cuestión política”.

Barreras técnicas del control de constitucionalidad: un aburrido pero trascendental compendio de derecho procesal constitucional

El control de constitucionalidad va a contrapelo de nuestra lógica democrática, pues su lógica es contramayoritaria. En el nombre de la Constitución, jueces no electos van a invalidar actos legislativos o decisiones de las ramas del gobierno que tienen un aparente mandato popular ganado en comicios. El sistema ha ido reconociendo la tensión implícita en estas posibles interferencias, y por eso desde su nacimiento el control ha sido “dosificado” por el Poder Judicial a través de barreras “técnicas”.

En primer lugar, tiene que haber un “caso”

La jurisdicción no está para opinar (no hay competencia “consultiva” en nuestro sistema), sino para resolver casos. El juez solo puede pronunciarse sobre un planteo concreto, y se exige que el litigante demuestre estar sufriendo un “agravio” para que su petición entre en consideración. Se requiere que el demandante manifieste “un interés real y concreto susceptible de protección legal actual”. Por cierto, la jurisprudencia ha establecido que no basta invocar el carácter de

representante del pueblo (como un diputado) para ejercer la acción si no hay un agravio personal.

La concepción clásica entiende que resultaría improcedente el control de constitucionalidad “por omisión”

De allí que, en principio, lo que uno puede pedirle a un juez es que declare inaplicable cierta ley, pero no que le exija al Congreso que sancione una ley nueva, destinada a operativizar un derecho no tutelado. Sin embargo, últimamente –y con buen criterio–, ha ido ganando terreno una teoría superadora, que subraya la fuerza normativa de la Constitución: si nos la tomamos en serio, no podemos ignorar que la violación de una norma puede surgir tanto por una mala palabra, como por un silencio culpable del legislador cuando se le ha mandado legislar sobre un derecho.

La invalidación debe ser no solo el último recurso, sino la única forma en que los jueces intervienen

Generalmente esta idea se asociaba con el self restraint, diciendo que la declaración de inconstitucionalidad era la ultima ratio de la intervención judicial. Pero la vanguardia jurisprudencial, vinculada a tendencias más “activistas”, con frecuencia se aparta de esta restricción, y toma las pautas constitucionales como fuente de “mandatos remediales” o, en lugar de “invalidar”, reformula la interpretación de las leyes de forma extensiva para que sus resultados sean compatibles con los derechos tutelados (estas resoluciones suelen llamarse “sentencias interpretativas”, o, en Francia, “declaraciones de conformidad bajo reserva”).

En síntesis: existen muchas más formas de resolver el binomio validación/invalidación, y el desafío de los jueces es encontrar el remedio adecuado, que puede exigir mandatos de implementación y otras variantes que superan ese molde dual.

La jurisprudencia como fuente del derecho

Desde el antiguo derecho romano se han ido imponiendo las decisiones de los tribunales como una “fuente” de derecho, lo que reconoce variaciones según los distintos sistemas. Se habla de stare decisis o precedente como el principio que fuerza a los tribunales a seguir el criterio establecido.

Entre nosotros esta “doctrina del precedente” es también una construcción de los propios tribunales, pues ni la Constitución ni las leyes dicen nada al respecto (como nota lateral, apuntamos que esto sí estaba previsto en la Constitución argentina de 1949, que establecía la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Suprema para todos los jueces nacionales y provinciales).

Existen dos tipos de stare decisis, y ambos justifican el interés que tienen abogados y operadores del sistema por el estudio de la jurisprudencia. Tanto es así que –en Argentina como en otros países– encontramos revistas y diarios físicos y digitales especializados que publican fallos y sistematizan los criterios que surgen de los casos juzgados.

Uno es el stare decisis que los juristas llaman “horizontal”. Este involucra un criterio de sucesión temporal: la seguridad jurídica se fortifica cuando los criterios cobran estabilidad, de forma que los fallos nuevos siguen los criterios establecidos con anterioridad, salvo que existan muy profundas razones para decidir de un modo distinto.

El stare decisis “vertical”, por su parte, hace a una relación de jerarquía entre órganos judiciales. Así, los tribunales inferiores asumen el respeto y seguimiento de “la doctrina” (el

cuerpo de criterios) que sea estable en sus tribunales superiores. De este modo se evita que el criterio potencialmente distinto del inferior sea luego revocado en la apelación.

La garantía de las garantías: el debido proceso judicial

La arbitrariedad de sentencia es el caso particular de una noción más general que fue armándose para aglutinar principios especiales. El concepto que congloba la garantía de las garantías es el “debido proceso” judicial, que se aplica en todos los procesos (penales y civiles) con ciertas variantes, y que luego fue también captado en una idea resultadista: el proceso no solo debe ser correcto, sino también “servir”, ser eficaz. De allí llegamos a la “tutela judicial efectiva”, versión 2.0 de la clásica garantía del debido proceso.

Bajo estas concepciones se reúnen algunos criterios básicos para la actuación judicial.

- La imparcialidad del juzgador o tribunal. Esto se refleja en varias cuestiones conocidas. La primera es el hecho de que el sistema permite “recusar” a jueces potencialmente imparciales (para evitar que tengan favoritismos o enemistades con los sujetos del juicio). Y junto a esto, la existencia de una garantía estructural más general que veda que alguien sea “juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa” (evitando esas comisiones especiales, o esos nuevos tribunales, se sorteaba el peligro de que se designe a un decisor teniendo en mente que debe intervenir en un caso puntual).
- Acceso. Debe haber posibilidad efectiva de acceso a la justicia. Esto puede requerir ajustes y la articulación de mecanismos específicos de salvaguarda para personas en situación de vulnerabilidad o que tienen por razones estructurales dificultades mayores para la defensa de sus derechos (al respecto, un cierto consenso iberoamericano aparece codificado en las “Cien Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de Personas en Situación de Vulnerabilidad”, un documento de la Cumbre Judicial Iberoamericana).
- Publicidad. Un proceso debe ser público y sin actos secretos para las partes ni para la sociedad (“salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”, como afirma el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Y dado que la jurisprudencia es fuente del derecho, también ello exige la difusión de los criterios que los jueces están adoptando para conocimiento de la comunidad.
- Tiempo. Aquí hablamos del plazo razonable del proceso. Esto es relevante tanto del lado de quien promueve acciones judiciales (como una indemnización, o la investigación de un delito, incluso una medida provisoria de tutela mientras se desarrolla el proceso) como de quien interviene en un juicio como acusado o demandado, que no debería ser expuesto a la incertidumbre prolongada sobre la suerte de su litigio.
- Proceso contradictorio. Este criterio refiere a un proceso con derecho a ser oído e “igualdad de armas” entre las partes, con la posibilidad de aportar pruebas, examinar, impugnar y alegar sobre la prueba producida en el juicio, y argumentar sobre hechos y derecho.
- Eficacia. Para que la tutela sea efectiva: la investigación no debe ser una mera formalidad, las violaciones a derechos deben castigarse, las indemnizaciones deben reparar el daño, y los problemas estructurales deberían tener una resolución acorde.
- Fundamentación. Aunque la perfección e infalibilidad judicial sea un ideal incumplible, sí es exigible que todo proceso tenga un fundamento en el derecho y una adecuada explicación (“motivación de las sentencias”) de por qué se resuelve de determinado modo.

- **Equidad.** En ocasiones resulta necesario “atemperar, con criterios de justicia, las consecuencias personales, familiares o sociales desfavorables surgidas por la inevitable abstracción y generalidad de las leyes”. La expresión citada no es un desiderátum maximalista, sino una concreta expresión de consenso de tribunales judiciales de la región, plasmada en el art. 36 del Código de Ética Judicial Iberoamericano (producto también de la Cumbre Judicial Iberoamericana). Esas calibraciones de ajuste y sintonía fina que optimizan mejor las leyes al caso concreto son soluciones de equidad, cuya aplicación –nos dirá el mismo Código– debe estar especialmente orientada “a lograr una efectiva igualdad de todos ante la ley”.
- **Recursos.** Se exige poder contar con un derecho (amplio) de apelar una sentencia desfavorable. Este derecho debe implicar no solo discutir la aplicación de la norma (el derecho), sino cómo se hizo la determinación de los hechos que el juez tuvo por probados al tomar la decisión.
- **Intangibilidad.** Con esto se hace referencia a la no restricción de las garantías judiciales en situaciones de emergencia.
- **Especificidad.** El proceso debe adecuarse al tipo de derecho que debe ser tutelado. Como veremos a continuación, esto ha dado pie a la existencia de diversas “ventanas” por las que acceder a la justicia en función de la clase de demanda que se esté realizando.

Una ventana a un juicio civil

Los juicios penales se parecen más entre sí que los juicios civiles, que tienen –según las jurisdicciones– muchos fueros especializados. En una lista no excluyente, podemos contar los juicios laborales, de familia, de niñez y adolescencia, de ejecución y quiebras, comerciales. La especialización busca disponer de operadores especializados en la materia y en la casuística del tema, y los códigos de procedimiento les asignan reglas propias que toman nota de las necesidades de cada proceso.

16

En los procesos civiles existen medidas cautelares que pueden imponerse antes de que la contraparte demandada se entere de que existe un proceso en su contra: el caso más usual es el embargo, una interdicción que sirve para evitar que el demandado ceda bienes o retire el dinero de la cuenta cuando sea informado acerca del reclamo. Esas cautelares requieren que se presuma peligro en la demora y una plausible verosimilitud del derecho reclamado. En muchos juicios de amparo aparecen medidas cautelares de “no innovar”, que detienen la aplicación de una ley que se está discutiendo hasta tanto se expida una sentencia al respecto; o bien medidas “innovativas”, que toman nota de la urgencia de una situación y pueden ordenar, por ejemplo, que un tratamiento médico se inicie de inmediato, sin perjuicio de lo que se resuelva en el juicio.

Los códigos procesales prevén en general –todavía– juicios escritos, de trámite marcadamente burocrático. Aunque los sistemas tienden en marcha dispar hacia una flexibilidad y oralización, no existen “juicios en audiencia” al modo de los juicios penales. Si una de las partes ha sido notificada y no contesta la demanda, el juicio puede proseguir con la sola intervención de la otra parte (algo que nunca sucedería en un juicio penal).

Los juicios civiles tienen posibilidad de apelación, a través de un recurso y siempre siguiendo la misma lógica: los tribunales superiores solo podrán modificar los puntos de la sentencia del juez inferior que hayan sido apelados, sobre la base de las concretas quejas que le hayan sido

planteadas en los recursos; no es deber ni función del tribunal superior juzgar el caso otra vez, desde cero.

Una ventana a un juicio penal

El proceso penal suele implicar un sistema más rígido tanto en las reglas de fondo como en las reglas de procedimiento, lo cual tiene sentido porque ponen en juego un interés público más fuerte que los litigios entre privados. Ya hemos repasado estas reglas en detalle en el capítulo 4 al revisar el contenido del art. 18, que perfila el derecho a la defensa en juicio.

Esa rigidez se refleja en un desarrollo legal y judicial más tabulado en cuanto a las garantías que se le aplican, siempre con la idea básica de evitar el “peor error” de un sistema judicial: el caso de un inocente injustamente condenado. Es famosa la expresión “Mejor diez culpables absueltos que un inocente condenado” y no se trata de un delirio garantista ni abolicionista; la frase refiere nada más ni nada menos que a la “Regla de Blackstone”, escrita en una obra pilar de la historia de la jurisprudencia: *Commentaries on the Laws of England*, del eminente jurista William Blackstone, publicada en la década del sesenta... del siglo XVIII.

Esa causa “prescribió”

Esta frase, popularizada en el uso corriente, hace alusión al instituto jurídico de la prescripción penal, por el que transcurrido cierto tiempo la chance de imputar a una persona (la “acción penal”) se extingue. En algún fallo la Corte ha aludido al “hecho social, según el cual el transcurso del tiempo conlleva el olvido y el desinterés por el castigo”.^[127] Otra razón subyacente de ese abandono legal es que el Estado no encuentra ventaja práctica en sostener indefinidamente esfuerzos de investigación de resultados cada vez más improbables. Por supuesto, esto también puede ser usado como estrategia de defensa, es decir, buscar dilatar de forma deliberada los trámites de un proceso para conseguir que dure el tiempo necesario para prescribir.

Una jurisdicción ciudadana: el juicio por jurados populares

La figura de los jurados populares siempre se relaciona con un modelo “clásico”, el de las películas, en el que los integrantes del jurado penal son doce ciudadanos, legos, y solo intervienen en la causa que se les asigna mediante un sorteo. Tienen la obligación de presenciar el juicio, que es dirigido por un juez profesional (quien admite prueba y resuelve las incidencias entre las partes) y luego se pronuncian en un veredicto condenatorio o absolutorio del acusado

El abogado, primer juez del caso

No recibe un sueldo del Estado (salvo que sea un defensor oficial) ni emite sentencias o doctrina, pero el abogado es quien primero “ve” el caso y piensa cuáles son las alternativas para llevarlo (o no) a la justicia. Significativamente, una norma procesal nos advierte que “en el desempeño de su profesión, el abogado será asimilado a los magistrados en cuanto al respeto y consideración que debe guardársele” (art. 58 Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

20

Es literalmente el primer juez del caso, y tiene un amplio abanico de responsabilidades: éticas, técnicas y humanas. El abogado es amortiguador emocional de un cliente, el puente entre la lógica judicial y la gente de a pie y –como apunta Martín Böhmer– cumple una función esencial de “traductor” del lenguaje de los intereses privados al lenguaje del interés público. Un viejo

civilista uruguayo, Héctor Lafaille, ha dicho que el abogado es el soldado desconocido de la jurisprudencia, y tiene razón: muchos fallos que elogiamos o consideramos novedosos suelen seguir el esqueleto argumentativo y la pulsión de justicia que trazó el trabajo del abogado de la parte, o de un fiscal o defensor.

... y otros que no salen en la foto

Detenernos en la figura del abogado nos da pie para poner el foco en otros participantes clave que muchas veces pasan desapercibidos. Hasta aquí nos hemos centrado en el papel de los jueces que ponen la firma a las decisiones que toman. Si bien su mecanismo de decisión es formalmente unipersonal (salvo en tribunales plurales o “colegiados”), detrás de cada juez hay siempre un equipo de trabajo. Si observamos el organigrama de un juzgado notaremos al pie del juez a su escudero, el secretario, de quien con maldad pero no sin buena parte de razón se ha dicho que es un funcionario que hace todo lo que no firma, y firma todo lo que no hace.

Quienes conocen el trabajo en tribunales captan el chiste intuitivamente, y explicarlo puede servir para dar un pantallazo de lo que pasa tras bambalinas. Existen empleados rasos o experimentados que asumen las diversas tareas, desde la atención diaria a la organización del “despacho”: pequeñas y muy relevantes decisiones que son esenciales para la complicada logística de un juzgado, en muchos casos saturado de causas y limitado por la carencia de medios y personal. Tener el “despacho al día” no depende de las facultades intelectuales del juez o de su coraje cívico, sino de una tarea mucho menos romantizada, la buena burocracia y aceiteada logística que cuando falla suele ser el motivo de esos procesos que duran años.

Una jurisdicción offshore: el “control de convencionalidad”

La idea de un “control de convencionalidad” surge como una extrapolación del “control de constitucionalidad” proyectada esta vez al ámbito externo: los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos que en general están plasmados en una “convención” (esa denominación es equivalente a “pacto” o “tratado”). En concreto, suele usarse con relación a una convención en particular, que hemos mencionado muchas veces, ya que es la única que tiene un tribunal especializado, la Corte Interamericana.

La expresión misma “control de convencionalidad” no figura en ningún texto legal ni convención. Empezó a usarse en la doctrina y aparece por primera vez en un voto Guatemala, de 2003). Se convertirá en doctrina de ese tribunal por primera vez en el caso Almonacid Arellano y otros c. Chile de 2006, en el párr. 124, y en aquella acta de nacimiento encontramos la conjugación de tres ideas distintas:

- Los poderes judiciales nacionales también son órganos de aplicación de un tratado internacional. “Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”.
- Deben revisar entonces las normas nacionales para evitar que en su aplicación surjan violaciones a los tratados. “En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

- Y les son vinculantes los criterios sentados por la Corte IDH. “En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Esto nos obliga a hablar en cierta profundidad de este tribunal que no es “nuestro”, pero sí insufla sentido vinculante y “de rango constitucional” a nuestro sistema jurídico.

Guatemala, de 2003). Se convertirá en doctrina de ese tribunal por primera vez en el caso Almonacid Arellano y otros c. Chile de 2006, en el párr. 124, y en aquella acta de nacimiento encontramos la conjugación de tres ideas distintas:

- Los poderes judiciales nacionales también son órganos de aplicación de un tratado internacional. “Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”.

- Deben revisar entonces las normas nacionales para evitar que en su aplicación surjan violaciones a los tratados. “En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

- Y les son vinculantes los criterios sentados por la Corte IDH. “En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Esto nos obliga a hablar en cierta profundidad de este tribunal que no es “nuestro”, pero sí insufla sentido vinculante y “de rango constitucional” a nuestro sistema jurídico.

La Corte Interamericana

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el tribunal internacional creado por la Convención Americana de Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica). Estos tratados regionales de derechos humanos suelen tener sus tribunales como órganos de aplicación, y así existen otros tribunales que también se asimilan en Europa y en África: la Corte Europea de Derechos Humanos (establecida en Estrasburgo en 1959) y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en funcionamiento en Arusha, Tanzania, desde 2006).

El amparo

Se trata de la acción procesal más conocida a nivel “popular”, y es en parte el fruto de una creación judicial, dado que no estaba contemplado en la Constitución. Aparece a través de un binomio de sentencias de la Corte Suprema que lo ponen en el mapa procesal: Siri de 1957 y Samuel Kot SRL de 1958.

No fue una invención absoluta, pues ya existían amparos en otros países americanos y había algunas provincias que lo incluían en constituciones locales.

Siri es el apellido del amparo contra el estado

Se planteó como un hábeas corpus, pero no se cuestionaba el arresto de una persona, sino un acto arbitrario que afectaba a la libertad de expresión: la policía había ejecutado clausura y secuestro de la edición de un diario local. Era el diario Mercedes de la ciudad homónima, cuyo

propietario era Angel Siri, un exsenador bonaerense por el justicialismo. Nació allí entonces el amparo como una generalización del hábeas corpus, destinada a la tutela de todas las garantías que no fueran la libertad física. Del fallo surge una idea fuerza que nutriría muchos fallos posteriores: “Las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución, e independientemente de las leyes reglamentarias”.

Y Kot es el apellido del amparo contra particulares

Fue en lo esencial un fallo “antihuelga”. La firma Samuel Kot SRL poseía una fábrica que estaba en conflicto gremial y había sido tomada por los trabajadores. Con la huelga declarada ilegal, y manteniéndose la continuidad de la toma, se interpuso este amparo por el cual el demandado no era el Estado, sino los huelguistas.

Esto cierra el círculo del amparo como garantía amplia con una idea que la teoría jurídica conoce como la “eficacia horizontal” de los derechos fundamentales, la de que no solo se pueden invocar contra el Estado, sino también contra particulares:

La declaración de que no existe protección de los derechos humanos frente a organizaciones colectivas, que acumulan casi siempre enorme poderío material o económico (comercios, sindicatos, asociaciones profesionales, grandes empresas), comportaría la de la quiebra de los grandes objetivos de la Constitución, cuyo espíritu liberal es inequívoco y vehemente y con ella, la del orden jurídico fundamental del país.

Aclaremos que, aunque a veces se lo llama “recurso de amparo”, en verdad no es un recurso sino una “acción” a secas (porque no presupone una sentencia a la que haya que apelar). Así lo denomina la Ley de facto 16.986 que finalmente lo reglamentará a nivel federal en 1966: se buscaba poner orden y acotar el campo de aplicación del amparo con un sistema de plazos rígidos, además de explicitar que no era admisible la acción si con ella se perseguía una declaración de inconstitucionalidad. Pero con el tiempo esto se volvió letra muerta, pues los jueces fueron declarando la inconstitucionalidad o encontrando excepciones a tales restricciones.

La invención (importación) de la acción de clase

La obsolescencia legal procesal –contrastada con la exuberancia constitucional– se hizo más aguda con una nueva creación judicial de la Corte, posiblemente la más importante del siglo actual. Así como Siri inventó el amparo individual, la Corte “vio” que una nueva especie de amparo estaba escrita con tinta limón en el art. 43, y la pasó en limpio en el fallo Halabi de 2009. La doctrina dio origen a la “acción de clase” criolla, cuyo nombre e idea general es tomado de la class action de los Estados Unidos sobre la que se han montado grandes litigios como los que involucraron condenas a tabacaleras por omitir información a consumidores sobre los daños a la salud que causa el cigarrillo.

¿Por qué esa “acción de clase” y no la común y clásica demanda del damnificado al dañador? La Corte razona que “la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte y, al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto”. Eso sucede en “materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos”. También puede suceder que aun fuera de esas materias existan razones prácticas para propiciar el formato “mayorista” de la acción de clase: la

coexistencia de múltiples acciones individuales –el formato normal– supone la realización simultánea de muchos juicios en los que se llevarán a cabo muchos actos y trámites para probar lo que es una causa fáctica común a toda la familia de casos, con el riesgo de que se emitan sentencias contradictorias o disímiles (con más trabajo para tribunales saturados, y mayores costos legales para las partes).

El hábeas corpus

Si el amparo es una acción de “amplio espectro” (que sirve para cualquier derecho), el hábeas corpus tiene una función terapéutica más acotada: solo previene o remedia restricciones a la libertad “física”. De hecho, esta garantía más específica fue la que primero surgió en el tiempo: se trata del hábeas corpus que nació en la Carta Magna inglesa de 1215, con el objetivo de resolver el problema de un monarca que apresaba gente. Desde entonces esta acción quedó como un estándar en el constitucionalismo. Por eso el hábeas corpus desde siempre se consideró “implícito” en nuestra Constitución, ya consolidado en la práctica judicial incluso en el siglo XIX, y solo desde 1994 el art. 43 CN lo “explicita” en estos términos:

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

Es importante notar que el hábeas corpus no tiene por objeto investigar ni resolver sobre el eventual delito que pueda haber cometido el autor de la privación ilegítima de la libertad, sino solo controlar la detención y –si esta no fuera legal y justificada– disponer la liberación de la persona arrestada.

El hábeas data

La reforma de 1994 se anticipó a la era del big data y agregó una garantía “focal”, una suerte de amparo especializado. El art. 43 párr. 3 la describe como la acción judicial que toda persona tiene a su disposición “para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes”.

Surge de aquí también la multiplicidad de fines del hábeas data más allá del que se intuye en su nombre: si el hábeas corpus era traed el cuerpo, aquí el objeto sería traed el dato (conocer la información compilada), pero también servirá eventualmente para pedir su “supresión, rectificación, confidencialidad o actualización”.

Por debajo de la Corte (i): los tribunales federales inferiores

La organización judicial por debajo de la Corte no está resuelta en la Constitución, lo cual es un buen criterio ya que deja espacio para que el legislador la estructure del modo funcional que convenga a las necesidades.

La especialización por fueros se estructura en tribunales dedicados específicamente a ciertas materias, lo que supone que sus magistrados y empleados están más familiarizados con algún tema y van adquiriendo mayor dominio del área de su incumbencia.

Casi todos los fueros son relativamente conocidos o “transparentes” en la denominación. Tenemos fueros civiles (a veces unificados en “civil y comercial”, o bien especializados como

los “juzgados de ejecución y quiebras”), laborales, penales (a veces especializados en “penal económico” o “penal tributario”), o “de la seguridad social” (que resuelven, por ejemplo, litigios sobre jubilaciones y pensiones). La decisión de distribuir la justicia en fueros es puramente legal, según criterios de eficiencia y de organización judicial, pues la Constitución no puntualiza nada al respecto (aunque los estándares internacionales de derechos humanos sí exigen fueros especializados, por ejemplo, para el juzgamiento de niños, niñas y adolescentes).

La otra segmentación es geográfica. En la justicia federal, el territorio del país se divide en distritos que tienen una “Cámara” (de apelaciones) común. Por la disparidad de población, sucede que algunas provincias tienen más de una Cámara, mientras que hay Cámaras que abarcan territorios de más de una provincia. Esto no es un problema constitucional, porque la jurisdicción federal la fija el Congreso y es un circuito judicial distinto del provincial. Así, un caso radicado en La Pampa podría tener su primera decisión en el Juzgado de Primera Instancia de Santa Rosa, luego ser apelado ante una Cámara Federal, la de Bahía Blanca, para por fin llegar a la Corte por la selectiva vía del Recurso Extraordinario Federal, que describiremos más adelante.

Las Cámaras son tribunales “de alzada” (de apelación) que solo atienden apelaciones o “recursos” contra una sentencia de primera instancia. La regla de organización en la justicia federal, y en casi todas las jurisdicciones provinciales, es que en primera instancia el decisor es singular (un juez) mientras que en las apelaciones son tribunales “colegiados”, pluripersonales, que deben estudiar y firmar conjuntamente el caso (una Cámara puede estar así dividida en “salas”, con tres jueces cada una). La pluralidad de miembros –se supone– brinda la posibilidad de que un eventual error sea corregido (más ojos miran el mismo caso) y añade alguna riqueza deliberativa adicional al entañar un debate previo entre pares.

Por debajo de la Corte (ii): los sistemas judiciales provinciales

La idea de que las provincias se rigen por sus propias instituciones también implica que tienen libertad para estructurar sus sistemas judiciales y dictar sus propios códigos procesales locales, aplicables en tribunales de la justicia local.

Las provincias –y también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– tienen sus particularidades. Algunas son anecdóticas, como la denominación de sus tribunales máximos (en algunos casos es “Superior Tribunal”, en otros “Suprema Corte”). Un pequeño vistazo a su composición y competencia nos mostrará un panorama bastante diverso (tribunales de 5 a 9 jueces, que en algunos casos tienen una “división en salas” por materias).

Pero más allá de sus diferencias, en cada espacio judicial provincial el proceso es un camino de escalas, con dos instancias ordinarias, una provincial extraordinaria (que tratará ese superior tribunal local) y un eventual (y azaroso) ticket para llegar finalmente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación: el Recurso Extraordinario Federal, que sirve para controlar que el criterio local haya sido correcto en la interpretación de “cuestiones federales” como las que impliquen cuestionamientos de validez formulados con base en la Constitución Nacional.

Un “doble comando” para el Poder Judicial: el Consejo de la Magistratura

Hasta 1994 el Poder Judicial tenía un solo órgano (la Corte Suprema) que combinaba las funciones de “decisión” judicial final y también asumía las de “gobierno y administración” (como Poder, el Judicial tiene que dictar sus reglamentos, designar empleados, administrar

presupuestos, etc.). Y el proceso de selección y de remoción de magistrados corría por carriles exclusivamente políticos: el presidente elegía a cualquier candidato que cumpliera los requisitos constitucionales y mandaba su “pliego” al Senado para su aprobación; una vez emplazado en el cargo, la remoción requería el “juicio político” del Congreso.

En 1994 ese sistema se vio alterado con la entrada de un nuevo “actor” institucional, tomado de precedentes españoles e italianos: el Consejo de la Magistratura, un órgano de composición plural que se ocupa de varias cuestiones, centralmente tres:

- Es órgano de gobierno del Poder Judicial. Dicta los reglamentos de su organización, administra los recursos y ejecuta el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
- Asume las facultades disciplinarias sobre jueces. De este modo, las incorrecciones funcionales se tramitan en denuncias que resuelve el Consejo, y que pueden derivar (además de en su desestimación, si no hubiera incorrección en el actuar de parte del magistrado) en responsabilidad disciplinaria (una sanción menor, que impone el propio Consejo) o en el inicio del proceso de destitución (que implicará la formación de un “Jurado de Enjuiciamiento”).
- Se encarga de la primera etapa (la parte más gruesa del embudo) para la selección de jueces, al organizar concursos públicos que derivan en ternas que son vinculantes. El concepto es de una relativa “despolitización”: el presidente perdió en 1994 la libertad absoluta de nominar a su gusto a cualquier candidato con requisitos, y solo puede proponer a quien haya sido nominado por el Consejo en este proceso.

30

Aunque el sistema se piensa en lógica “meritocrática”, también puede verse en un sentido “depurador”: a lo largo del proceso se puede filtrar a candidatos de formación jurídica precaria o de probidad dudosa. Pensemos que una mala ley puede eventualmente reformarse, pero una vez designado un mal juez tiene estabilidad en el cargo y estará escudado por una barrera de garantías que lo protegerá contra las destituciones, y aun esa deposición no restituirá la justicia de la que pueda haber privado a las partes en los juicios en los que intervino.

La composición del Consejo de la Magistratura

En su art. 114, la Constitución no predeterminó el modo concreto de integración del Consejo de la Magistratura; solo estableció un concepto matriz, que luego derivó a una ley especial, en estos términos:

El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

¿Qué es ese “equilibrio” en la representación? Como no necesariamente es “paridad” de integrantes, la respuesta a esa pregunta se puede pensar de varias formas. Así, una forma posible –y recurrente– de medir el “equilibrio” ha sido la de computar la relación entre los tres estamentos “políticos” (Senadores, Diputados y Ejecutivo) frente a los “técnicos” (jueces, abogados y académicos). Y esa ecuación ha tenido varias mutaciones:

- La relación era de 9 a 11 en su primera versión de 20 miembros (dada en 1997 por la Ley 24.937): el Consejo tenía 9 miembros “políticos” (4 diputados, 4 senadores y un representante del Ejecutivo) y 11 “técnicos” (5 magistrados, 4 abogados y 2 académicos).

- La relación se modificó a 7 a 6 a partir de la reforma de 2006, en la que –con la idea de agilizar las decisiones– se redujo la composición a 13 miembros: la Ley 26.080 eliminó los diputados y senadores por la segunda minoría (quitándole diversidad política al Consejo) y los estamentos “técnicos” pasaron de 11 a 6 representantes (3 jueces, 2 abogados y 1 académico).

Juzgar a los que juzgan: el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

Este es otro de los órganos relacionados con la justicia que se incorporó en 1994, y sobre el que tampoco se definió concretamente su forma de composición. El art. 115 CN indica que el Jurado de Enjuiciamiento tiene tan solo una función (decidir sobre remoción: por sí o por no) y señala que estará “integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal”. La Ley 24.937 (según ref. 26.080 de 2006) fija su composición en 7 miembros, desglosados en 2 jueces, 4 legisladores (2 por cada cámara) y un abogado de la matrícula. Son elegidos en sorteos públicos por períodos semestrales, de modo que es muy probable que transcurra este período sin tener que intervenir en ningún proceso.

Como en el modelo del juicio político, se toma en cuenta lo relevante que es la decisión de expulsar un juez, y por eso exige un superconsenso: la ley pauta mayoría de dos tercios del jurado. Esta regla, articulada con la diversidad en la composición, asegura que un juez no quede expuesto a la destitución como “castigo” por un comportamiento adverso o no dócil al sector político dominante.

Recordemos que este jurado no puede actuar hasta que no se lo habilite el Consejo de la Magistratura, que hace de “filtro” de las denuncias. Para ese paso previo también se requieren mayorías agravadas: las decisiones del Consejo sobre suspensión de magistrado y de remisión al Jurado de Enjuiciamiento para su remoción tienen que cumplir con dos tercios de los miembros presentes.

La norma constitucional también ha querido evitar que existan juicios muy prolongados, que mantienen al magistrado enjuiciado –y a la sociedad– en la indefinición de la continuidad de su función. Por eso la parte final del art. 115 CN establece que el Jurado de Enjuiciamiento debe “archivar las actuaciones y, en su caso, reponer al juez suspendido, si transcurrieren ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo”. La idea detrás de esta caducidad es también evitar que se manipulen los tiempos como una forma de presionar al juez sometido a proceso de destitución.

Defensores y fiscales: el “ministerio público”

Hasta 1994, fiscales y defensores se suponían parte misma del Poder Judicial. Este criterio tradicional acarrea un problema, pues implicaba una dualidad esquizoide: por más que los fiscales tuvieran garantizada autonomía de criterio para actuar, era en definitiva el mismo poder en el que convivían departamentos separados para juzgar, para acusar y para defender, lo que en la práctica afectaba el principio de independencia e imparcialidad.

Esto también cambió con la reforma constitucional de 1994, que incorporó la “sección cuarta”, inmediatamente después de las tres primeras dedicadas al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta sección trata del “Ministerio Público” en un solo artículo:

Art. 120. El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la

República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. Nótese que se habla de un “Ministerio Público” pero luego vemos que en realidad hay dos, que aparecen nombrados a partir de sus titulares. Son el Ministerio Público Fiscal (abreviado “MPF”, cuya cabeza es el procurador general) y el Ministerio Público de la Defensa (el “MPD”, cuya cabeza es el defensor general). La norma constitucional es tan deliberadamente escueta que los detalles quedan librados a la definición del legislador (y esto implica –como siempre que sucede esta indefinición– que se puede cambiar la regulación subconstitucional sin necesidad de cambiar la Constitución). La reglamentación que tenemos es la Ley 24.946 (original de 1998, con algunas modificaciones), de la que surgen –en su art. 1– algunos conceptos más concretos para entender su funcionamiento.

El Ministerio Público es un órgano esencial de la administración de justicia, y por tal motivo sus funcionarios suelen tener deberes, incompatibilidades y prerrogativas parecidos o idénticos a los de los jueces. Un fiscal, como un juez, debe suponerse probo, íntegro, imparcial, a salvo de presiones de los órganos políticos, etc., con lo cual aparecen en escena lógicas similares a las que explicaban las garantías de estabilidad en el cargo y que en general se aplican a los miembros del Poder Judicial, como por ejemplo la “intangibilidad de remuneraciones” (que impide que se reduzcan los sueldos como forma de presión, castigo o disuasión).

Así, los “magistrados del Ministerio Público” (o sea, fiscales y defensores) gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los 75 años. Cuando cumplan esa edad, se requiere nueva designación, que será por período limitado a cinco años: es el mismo sistema de estabilidad en el cargo que se aplica a los jueces (aunque su fuente es legal, art. 13 de la Ley 24.946, y no constitucional)

Del imperio de la justicia al reino de la judicialización

La justicia, pensada en su origen como un ámbito de reclamos relativamente excepcional, se ha convertido en cambio en un espacio que cobra presencia permanente en nuestros ciclos de noticias: hay más litigios y más propensión a activarlos en demandas y recursos. La a veces señalada “judicialización de la política” no sería entonces sino el caso particular de una tendencia general, replicada y discutida en países de diversas tradiciones jurídicas y distintos grados de desarrollo.

Y esa mayor “judicialización” no es tampoco un acontecimiento local. El jurista alemán Bernd Rüthers, por ejemplo, en un libro de 2020 de título muy transparente, *La revolución secreta. Del Estado de derecho al Estado judicial*, reporta cómo “extensas áreas de todas las ramas del derecho se regulan, ya no a través de las leyes, sino del derecho judicial”.

El fenómeno reclama una mirada cauta y en perspectiva. No es culpa de jueces arrogantes ni comedidos, sino en buena medida una derivación de que –como analizamos antes– aparecen más derechos y más reglas, ergo hay menos discrecionalidad, y ergo, más juicios. En consecuencia, hay mayor chance de un impacto en la agenda pública y política.

Veamos el caso de los Estados Unidos, donde un juicio fue nada menos que el antecedente directo de una guerra civil (el caso *Dredd Scott*, que negó derechos de ciudadanía a personas

afroamericanas). Este juicio había elaborado una doctrina que venía a admitir la segregación racial bajo el principio “separados pero iguales” (Plessy c. Ferguson, de 1896). Esta misma Corte Suprema resistió la intervención regulatoria del Estado (Lochner, de 1905) y finalmente aceptó el New Deal (Wickard c. Filburn, de 1942), ordenó el desmantelamiento de grupos monopólicos (Standard Oil Co. of New Jersey, de 1911), ordenó la integración de escuelas segregadas (Brown c. Board of Education, de 1954), estableció el derecho al aborto (Roe c. Wade, de 1972), frenó y luego rehabilitó la pena de muerte (Furman c. Georgia, de 1972, y Gregg, de 1976), precipitó la salida de Nixon (US c. Nixon, de 1974), desestimó impugnaciones sobre una elección muy disputada (Bush c. Gore, de 2000), declaró que los detenidos en Guantánamo tenían derecho a la revisión judicial (Rasul c. Bush, de 2004), rechazó los límites de aportes a las campañas (Citizens United, de 2010), aceptó la cobertura de salud obligatoria del Obamacare (NFIB c. Sebelius, de 2012), y estableció el derecho constitucional a contraer matrimonio con personas del mismo sexo (Obergefell, de 2015).

La lógica de la defeción estratégica: Relaciones entre el Poder Ejecutivo y la CSJN en la Argentina en periodos de democracia y dictadura según Gretchen Helmke.

Federalismo según Pirsh

UNITARISMO: En los Estados unitarios hay una unificación vertical en la toma de decisiones, existe una concentración del poder en una administración central, que designa delegados regionales o ejerce directamente el poder local. Las administraciones locales solo son el brazo ejecutor del gobierno central, y no tienen autonomía ni son electos popularmente. (Gran Bretaña, Suiza, Francia).

FEDERALISMO: El Estado federal supone la existencia de diferentes niveles de gobierno dentro del Estado.

Estos niveles se organizan verticalmente de forma jerárquica: el país se organiza con un gobierno central (nacional, federal) y diversos gobiernos subnacionales (provincias, estados, departamentos). En Latinoamérica, países como Argentina, Brasil, Venezuela y México son países federales.

CARACTERÍSTICAS: Una de las características fundamentales del federalismo es que los Estados federales cuentan con una Constitución Nacional escrita, que determina la repartición del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

En la Constitución se establecen los límites y atribuciones del gobierno federal y las unidades territoriales, declarando su convivencia conjunta y regulando conflictos entre los niveles de gobierno. La existencia de la CN es fundamental ya que ella establece que las unidades subnacionales son actores capaces de negociar y vincularse con el Estado Nacional, y también interactuar directamente con la ciudadanía que las habita.

INSTITUCIONES FEDERALES: En los sistemas federales existen instituciones mediante las cuales interactúan los distintos niveles de gobierno. Ellas son los Poderes Legislativos

bicamerales, donde una cámara representa al pueblo en su conjunto y otra cámara a las provincias. En los distintos países varía la forma en la que se eligen los integrantes de las cámaras y cuáles son sus atribuciones. En Argentina, el Senado es la Cámara Alta y representa los intereses de las provincias en la arena nacional.

PROBLEMA DE CÁMARA ALTA: La elección de representantes de la Cámara Alta no responde a una lógica proposicional como en la Cámara Baja, porque su objetivo es representar a las provincias en el plano nacional y estas provincias son iguales entre sí. La cantidad de bancas en Cámara Alta puede ser fija (cantidad determinada de senadores para cada provincia) o escalonada (cantidad determinada de senadores dependiendo del tamaño de la región). Lo que sucede en la práctica es que las provincias pequeñas están sobrerrepresentadas en las Cámaras Altas y esto afecta las estrategias políticas.

INSTITUCIONES DE LAS SUBUNIDADES: Cada gobierno provincial tiene una estructura compuesta por instituciones: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, separados e independientes del gobierno central.

Además, los gobiernos provinciales, al igual que el central, tienen la capacidad de recaudación fiscal y dictar una Constitución Provincial propia.

DIVERGENCIA EN MODELOS FEDERALES: En la práctica, las federaciones presentan diferentes características y dinámicas políticas. Algunas de las variables que determinan las características de los sistemas políticos federales son: cuestiones fiscales y económicas, tipos de sistemas de partidos, sistemas electorales y relaciones entre los funcionarios nacionales y los subnacionales.

PROBLEMA HISTÓRICO QUE RESPONDE EL FEDERALISMO: Los problemas históricos que ha intentado resolver el federalismo son la unificación y la integración nacional de los países. También se considera la adopción de sistemas federales para gobernar territorios extensos, especialmente aquellos con lenguas diferentes.

WILLIAM RIKER: William Riker elaboró teorías acerca del origen y funcionamiento de los sistemas federales. Para Riker, la perduración de las federaciones es resultado de un proceso de negociación entre unidades políticas soberanas, que acuerdan renunciar a parte de su soberanía para unirse y protegerse contra posibles ataques externos. Para el autor, esto daría origen al gobierno nacional. Riker también plantea que el objetivo del federalismo es la protección de los derechos individuales frente a la posible tiranía de la mayoría, por lo que crea instituciones como la legislatura bicameral para representar a la población y a las provincias. Todas las provincias deben tener las mismas competencias. **PROBLEMA:** Los postulados de Riker, más que elaborar una teoría del federalismo, elaboró una acerca del federalismo norteamericano, pero los demás modelos federales no responden a esta teoría.

ALFRES STEPAN: Stepan toma la definición inicial de Riker, pero elabora categorías que permiten analizar todos los federalismos. A diferencia de Riker, Stepan considera que no todas las unidades subnacionales tienen las mismas potestades y prerrogativas, sino que hay asimetría en las unidades. Para Stepan existen tres modelos de federalismo:

- **Coming Together:** son las federaciones de EEUU, Australia o Suiza. Refiere a aquellas uniones voluntarias de unidades territoriales relativamente autónomas, que deciden juntar su soberanía reteniendo sus identidades individuales, para defenderse de ante amenazas externas.

- Holding Together: son las federaciones de India, Bélgica y España. Son federaciones que surgen de una asamblea constituyente. Estados unitarios multiculturales deciden adoptar una forma federal para mantener unidos sus países en democracia.
- Putting Together: fue la federación de la URSS. Este tipo de federación es de países no democráticos. Mediante la fuerza coercitiva, el Estado Central subordina a Estados que eran antiguamente independientes, generando un Estado Multinacional.

INSTITUCIONES EN FEDERALISMO ARGENTINO: Las instituciones que permiten que Argentina sea un país federal son el gobierno federal y 24 unidades que lo componen, 23 provincias y una Ciudad Autónoma. Cada unidad subnacional tiene su propio poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, independientes del gobierno nacional. Excepto el Judicial, los representantes de los poderes son elegidos por el pueblo mediante el voto.

DIFERENCIA ENTRE CÁMARA BAJA Y CÁMARA ALTA: El poder Legislativo Nacional está compuesto por dos cámaras: La Cámara de Diputados, con 257 miembros, tiene el objetivo de representar al pueblo de la nación, por lo que la distribución de las bancas se da de forma proporcional de acuerdo a la población de cada provincia. Cada 2 años se renueva la mitad de la cámara y el mandato de los diputados es de 4 años. La Cámara De Senadores, con 72 miembros, representa a las unidades subnacionales que componen el país. Siendo que las provincias son iguales en el país, la distribución de las bancas es equitativa para cada provincia: cada unidad tiene 3 senadores. Un tercio de la Cámara se renueva cada 2 años y el mandato de los senadores es de 6 años.

INTERVENCIÓN FEDERAL: Mediante la intervención federal, el Estado Nacional interviene las provincias en caso de que no respeten el sistema representativo y republicano, o en caso de conflictos o invasiones. La última que se utilizó fue en la presidencia de Néstor Kirchner, que intervino Santiago del Estero por prácticas antidemocráticas.

VARIACIÓN EN DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LAS PROVINCIAS: Cada provincia puede elegir qué organización va a asumir. Algunas provincias tienen legislaturas bicamerales (Buenos Aires o Mendoza) y otras decidieron conformar legislaturas unicamerales (CABA, Tucumán, Tierra del Fuego). También pueden elegir la fecha de elecciones provinciales.

MALAPPORTIONMENT: El malapportionment es una sobre o subrepresentación de las unidades Subnacionales en las Legislaturas Nacionales. Esto porque las Cámaras Altas no representan a personas sino a unidades territoriales. En Latinoamérica, este malapportionment no afecta solo a las Cámaras Altas sino también a las Bajas. La distribución de bancas es influenciada por la manipulación de elites políticas que buscan beneficiarse.

PROVINCIAS RENTÍSTICAS: Gervasoni postula que el federalismo fiscal crea situaciones rentísticas cuando las unidades subnacionales reciben transferencias del gobierno central en mayor cantidad a las que obtienen con sus propios impuestos. Según Gervasoni, las diferencias entre las provincias se explican mediante el origen y la magnitud de sus recursos fiscales. En aquellas provincias que reciben muchos subsidios del gobierno central, se encuentran menores niveles de democracia.

