

Cuando perdemos la cabeza. La acefalía del ejecutivo en los sistemas presidencialistas de gobierno: Argentina en perspectiva comparada*

MARIO RICARDO MAURICH

UADE / UB / UBA

mrmaurich@ciudad.com.ar

De las características que definen al sistema de gobierno presidencialista, la prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo para el titular del Poder Ejecutivo es la preponderante. Aquí analizaremos en qué medida se cumplió con la prescripción mencionada en situaciones de acefalía total, es decir, cuando presidente y de haberlo el vicepresidente no pueden desempeñar las funciones del cargo. Nuestra hipótesis de trabajo apunta a demostrar que en función de tal prescripción, en situaciones de vacancia total de dicha titularidad; activados los mecanismos previstos por la Constitución, quien asuma la presidencia debe obligatoriamente completar el período de quien lo ha dejado vacante. Esta afirmación se justifica en las características lógicas del sistema que tiene como base las prescripciones constitucionales. Partiendo del caso argentino y a través de un control comparado de los casos de sistemas presidencialistas en toda América, analizaremos cómo las distintas constituciones prevén las posibilidades de acefalía total y en qué medida se ajustaron los comportamientos de los principales actores político-institucionales a la prescripción de un mandato de duración limitada y fijo, en aquellos casos en los que se dio efectivamente la acefalía total.

La política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos por la Constitución.

Juan Bautista Alberdi, Bases y puntos de partida
para la organización política de la República Argentina

* Versión revisada del ensayo presentado al VI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003. El autor agradece los comentarios de Emilio Saguir, Mónica C. Yriart y Héctor Noejovich.

I. Introducción

Cabe recordar que uno de los criterios para distinguir los distintos tipos de sistemas de gobierno democrático es el que los diferencia en función de quién y cómo se elige al titular del Poder Ejecutivo, cuánto dura éste en el cargo, y quién forma gobierno y de qué y quién depende su duración y estabilidad¹. En este sentido, la peculiaridad del sistema de gobierno presidencialista radica en que el titular del ejecutivo, elegido a través de elección popular, es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno; posee un mandato de duración limitada y fijo, y es él quien designa al gabinete de gobierno dependiendo la duración y estabilidad del mismo de su discrecionalidad².

Esta peculiaridad de unificar en un único cargo con un mandato de duración limitada y fijo —el de presidente— ambas jefaturas, hace que el problema de la continuidad del gobierno en situaciones de acefalía total se convierta en una aparente paradoja institucional para el sistema presidencialista. Más aún si tal situación se presenta en contextos de graves y profundas crisis (socioeconómicas, políticas o de otro tipo).

Luego de la renuncia de Fernando De la Rúa a la primera magistratura tras las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, y sin contar con un vicepresidente que lo sucediera —Carlos “Chacho” Álvarez había hecho lo propio presentando su renuncia a la vicepresidencia el 7 de octubre de 2000—, se activaron los mecanismos de la Ley de Acefalía. Mediando éstos y luego de cuatro presidentes provisionales que se sucedieron en el término de catorce días, Eduardo Duhalde, senador nacional por la provincia de Buenos Aires, ocupó finalmente el tan preciado sillón de Rivadavia. A pesar de que al asumir el cargo el 2 de enero de 2002 se anunció que el nuevo presidente terminaría el mandato inconcluso, poco tiempo después se dio a conocer la decisión del nuevo presidente de renunciar anticipadamente a la primera magistratura y entregar el gobier-

¹ Esta connotación está más o menos explícita en Sartori (1994).

² Por el contrario, en los sistemas parlamentaristas la titularidad del ejecutivo descansa en la jefatura de gobierno, que es elegida por el legislativo y cuya estabilidad y la de su gobierno dependen del apoyo y confianza que los sustente desde la asamblea. Mientras que la jefatura de Estado, en estos sistemas, descansa en personajes que reinan pero no gobiernan (un rey —monarquías parlamentarias—, o un presidente —repúblicas parlamentarias—). En sistemas semipresidencialistas ambas jefaturas también descansan en distintos cargos, pero a diferencia del sistema anterior, el jefe de Estado es elegido popularmente por un período fijo y, por lo tanto, en cuanto a sus funciones no es una mera figura decorativa. Para la diferencia a este respecto entre parlamentarismo y semipresidencialismo ver Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1994).

no a un nuevo presidente. Los acontecimientos que se desarrollaron entre la renuncia de Fernando De la Rúa y el anuncio de Eduardo Duhalde de que renunciaría el 25 de mayo de 2003, enmarcaron una paradoja que puede ser expresada de la siguiente manera: ¿el nuevo presidente debía terminar el mandato de cuatro años del presidente De la Rúa o lo era interinamente y debía convocar a elecciones anticipadas para elegir un nuevo presidente? Si se llamaba a elecciones, el nuevo presidente elegido, ¿debía terminar el mandato del presidente renunciante o inauguraba un nuevo período?

Creemos que este problema es sólo aparente, ya que en función de la prescripción³ del mandato de duración limitada y fijo para el cargo de presidente, en situaciones de vacancia total de dicha titularidad, y activados los mecanismos previstos constitucionalmente para tales situaciones, quien asuma la presidencia debe obligatoriamente completar el período de quien lo ha dejado vacante. Esta afirmación se justifica en las características lógicas del sistema que tienen como base las prescripciones constitucionales.

En este ensayo analizaremos en qué medida la prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo —característica a juicio de varios autores, particularmente Juan Linz (1988)⁴, distintiva y problemática del sistema presidencialista de gobierno—, se ha respetado en situaciones excepcionales tales como la de acefalía total. En este sentido, y a través de un control comparado de los casos de presidencialismo en toda América, evaluaremos cómo las distintas constituciones han previsto la posibilidad de tal situación; y, cómo se han ajustado a lo que las fórmulas prescriptivas marcan lo que operativamente los actores políticos han desempeñado en aquellos casos en los que el Poder Ejecutivo ha quedado acéfalo. Desde una perspectiva neoinstitucional abordaremos el estudio principalmente del caso argentino, particularmente la posición del Congreso en lo que se refiere a la reglamentación del artículo 75, hoy 88 de nuestra Constitución Nacional.

II. Neoinstitucionalismo y lógica jurídica: la Constitución como base axiomática del sistema político democrático

En su clásica obra *Teoría de la Constitución*, Karl Loewenstein (1982: 149) planteaba que las constituciones se han convertido en un dispositivo

³ Aclaramos que el concepto de prescripción es utilizado a lo largo de este ensayo no en el sentido de la heurística jurídica, es decir, como algo que se ha perdido o ha mermado por el transcurso del tiempo, sino en el sentido de preceptuar, ordenar, determinar o mandar una cosa.

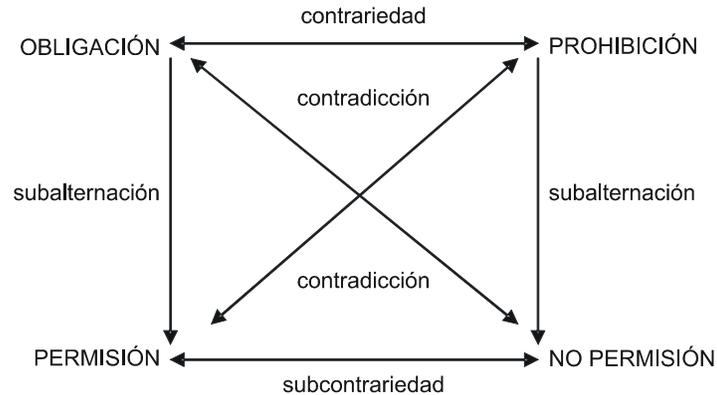
⁴ La versión revisada y más completa de dicho trabajo se encuentra en Linz y Valenzuela (1997).

fundamental para controlar por parte de los destinatarios del poder, el uso del poder por parte de los detentadores del poder. Siguiendo esta perspectiva, el neoinstitucionalismo observa que, si bien las instituciones políticas de gobierno siguen siendo estructuras que tienen la capacidad de limitar las elecciones a un determinado menú de opciones en lo que a herramientas fijadas constitucionalmente para gobernar se refiere y poseen mecanismos para asegurar su cumplimiento (North, 1986 y 1995), dicho menú, al conjugarse con los recursos propios de los actores, abre la posibilidad de diferentes escenarios, aun dentro de la misma fórmula prescriptiva.

Ahora bien, aun en este enfoque las instituciones políticas de gobierno se constituyen en fuertes y poderosos constreñimientos a la acción de los actores políticos individuales y colectivos. Las constituciones son la base prescriptiva sobre la que se estructura todo el aparato político, rigiendo y limitando el juego político institucional. En este sentido, el mencionado aparato que se constituye en reglas de juego institucionalizadas debe mantener cierta correspondencia lógica con la Constitución como base del sistema. En 1951, Georg Henrik von Wright (1979) comenzó a divulgar a través de diversas publicaciones sus trabajos sobre la lógica deóntica. Ésta, al igual que la lógica proposicional sobre el discurso general o la aritmética sobre los cálculos matemáticos, permite un control formal sobre los sistemas normativos jurídicos. Es decir, este tipo particular de lógica de conceptos normativos tales como permisión, prohibición y obligación, se ocupa de analizar las distintas posibles relaciones que se establecen entre estos conceptos en el marco de un sistema articulado y así cumplir con la completitud, coherencia e independencia que lo caracterizaría como sistema lógico. Dicho esquema lógico puede ser graficado como en la Figura 1, denominado cuadro de las modalidades deónticas.

En este sentido, las constituciones serían un conjunto de normas jurídicas independientes a partir de las cuales se estructura, a través de una cadena de subordinación, la validez de todo el sistema jurídico y político, y se sientan ciertos principios y valores a los que se deben ajustar las normas que integran dicho sistema y las acciones de los actores en juego. Esto se condice con la pretensión de que las instituciones políticas de gobierno, en tanto reglas de juego, aseguren un bajo nivel de incertidumbre en las interacciones humanas haciendo previsible cierto número de comportamientos al ajustarlos a un patrón de referencia con carácter prescriptivo (North, 1995). Las constituciones han intentado reglar toda la gama de posibilidades en lo que a acciones humanas y situaciones que se le pueden presentar al hombre se refiere. De esta forma, las técnicas constitucionales que desde el siglo XVIII están detrás de las constituciones formales, han intentado

Figura 1
Cuadro de modalidades deónticas



Fuente: Elaboración del autor.

llevar al plano político los principios de certidumbre de la física newtoniana (Maurich, 1988). El aporte del neoinstitucionalismo a la moderna ingeniería constitucional ha apuntado a brindar mayores posibilidades de reducción de la incertidumbre a través de la consideración de ciertas pautas de conducta institucionales no formales que deben ser tomadas en cuenta en pos de asegurar una mayor estabilidad democrática *vis-a-vis* un aumento de la calidad de dichos regímenes (Sartori, 1994).

III. Acefalía, Constitución y lógica deóntica.

Lo que las normas mandan en 19 presidencialismos americanos

La prescripción constitucional de un mandato de duración limitada y fijo, como dijimos al comienzo del trabajo, es una característica común a todos los presidencialismos. Esta característica definitoria de dichos sistemas de gobierno abre una serie de posibilidades que no han escapado al intento de previsión y por lo tanto regulación dentro del sistema⁵. En este caso particular, la posibilidad que nos interesa analizar es la acefalía del Poder Ejecutivo.

⁵ De hecho, respecto a las características prescriptas sobre tipo y duración del mandato, las posibilidades que se han abierto y problematizado se refieren a: a) si se permite o no reelección inmediata, y si se lo permite, cuántas veces; y b) cuáles son los mecanismos sucesorios en caso de acefalía. Para la opción a), ver el excelente trabajo de Serrafero (1997).

El concepto de acefalía connota una situación en la cual el Poder Ejecutivo, que es unipersonal, queda sin cabeza, sin titular. Esto ocurre cuando el ejecutivo, por distintas causas, se queda sin presidente; o si lo hay, éste no puede ejercer sus funciones. Esta situación puede ser transitoria y temporaria, o permanente y definitiva. En el primer caso, existe un sucesor inmediato, establecido constitucionalmente; y una vez que asume el cargo, o desaparecen las causas que impedían que el presidente ejerciera el cargo, o desaparece la vacancia. En el segundo caso, el presidente y su o sus sucesores inmediatos, están afectados por causales de acefalía; lo que implica que se debe recurrir a mecanismos especiales, también establecidos constitucionalmente, para cubrir la vacancia presidencial.

Aquí nos interesa analizar qué sucede cuando la vacancia de la presidencia es permanente y definitiva, que encuadra lo que hemos denominado acefalía total, en relación con la prescripción constitucional del mandato de duración limitada y fijo. El primer caso ha sido analizado comparativamente y de manera pormenorizada en otros excelentes trabajos sobre lo que se ha denominado analíticamente como la sucesión del vicepresidente⁶. En este sentido, analizaremos cómo las distintas constituciones presidenciales en toda América han previsto esta situación y qué soluciones han determinado a la misma, ya que bajo una misma categorización —la acefalía— existen distintos arreglos institucionales⁷.

En una primera aproximación, podemos agrupar las soluciones institucionales en función de su:

- Resolución temporal, a) inmediata, es decir, se establece quién sucede definitivamente al presidente; o, b) mediata, es decir, que provisoriamente alguien ocupa el cargo hasta que se elija a quién definitivamente lo ejercerá; y,
- Canal de instrumentación, c) si la misma está explicitada en el texto constitucional; o, d) si éste último, delega al órgano legislativo la responsabilidad de la solución del mismo a través de la sanción de una ley.

De la combinación de estas posibilidades podemos obtener los distintos tipos de soluciones que hemos encontrado en las constituciones presidenciales americanas:

1) Inmediata presente en el texto constitucional (a + c);

⁶ Sobre este tema ver Serrafiero (1999).

⁷ Hemos tomado las constituciones presidencialistas de diecinueve países que al momento de esta investigación poseían gobiernos civiles elegidos popularmente.

- 2) Inmediata establecida por ley del órgano legislativo (a + d);
- 3) Mediata presente en el texto constitucional (b + c);
- 4) Mediata establecida por ley del órgano legislativo (b + d);
- 5) Inmediata o mediata establecida en el texto constitucional (a ó b + c), y;
- 6) Inmediata o mediata establecida por ley (a ó b + d).

En la primera solución (a + c), el texto constitucional establece el orden de sucesión en casos de acefalía total marcando el carácter permanente de dicha asunción. En la segunda (a + d), el texto constitucional establece un orden de sucesión provisional dejando la elección del ocupante permanente para otra instancia posterior. La tercer solución (b + c), implica que el texto constitucional delega en el órgano legislativo la responsabilidad de dictar una ley que establezca el orden de sucesión de carácter permanente. La cuarta (b + d), el texto constitucional delega al órgano legislativo la responsabilidad de ordenar por ley un orden de sucesión provisorio y el mecanismo a través del cual se suplirá la vacancia de forma permanente. En la quinta (a ó b + c), el texto constitucional establece que, según el caso, quien asuma el cargo lo hace en forma definitiva o provisorio y en este último caso establece la elección de quien ocupará el cargo de manera permanente para una posterior instancia. En la sexta y última (a ó b + d), el texto constitucional delega al órgano legislativo la responsabilidad de dictar una ley que, según el caso, establezca quién ocupará el cargo de forma

Cuadro 1

Instrumento de la solución	Tiempo y cualidad de la solución		
	Sucesión inmediata (a)	Sucesión mediata (b)	Combinación de inmediata y mediata (a ó b)
Especificación constitucional (c)	Honduras 1982 Nicaragua 1987 Costa Rica 1949 Colombia 1991 Paraguay 1992 Uruguay 1967	México 1917 Guatemala 1985 El Salvador 1983 República Dominicana 2002 Venezuela 1999 Ecuador 1979 Brasil 1988 Perú 1993 Chile 1980	Bolivia 1967 Panamá 1972
Ley (d)	Estados Unidos de América 1787	Argentina 1853/1994	-

Fuente: Elaboración del autor.

permanente o provisorio, y en este último caso también los mecanismos a través de los cuales se elegirá a quien lo cubra de manera permanente. En el cuadro siguiente, podemos apreciar la distribución de los países americanos presidencialistas en función de la caracterización recién mencionada.

Como puede observarse en el Cuadro 1, siete de las diecinueve constituciones presidencialistas han prescripto soluciones definitivas al problema, seis en el mismo texto constitucional y una a través de una ley (un 37 por ciento del total). Mientras que once (diez en la misma Constitución y una a través de ley, el 53 por ciento) optaron por algún tipo de solución mediada. Y sólo dos casos (un 10 por ciento) que establecieron una u otra solución según sean las circunstancias. Podríamos decir que aquellos casos que optaron por una solución definitiva han intentado reducir al mínimo las posibilidades de incertidumbre causadas por acefalías permanentes y definitivas. Mientras que en los otros casos al instituir soluciones mediadas o combinadas han dejado abierta la posibilidad de posibles conflictos al dar margen a la incertidumbre lógica en cualquier proceso de selección.

Las soluciones mediadas por un ocupante provisorio en sus dos modalidades como las que combinan en función de la ocasión, implican diversos tipos de arreglos institucionales a través de los cuales se elegirá a quien permanentemente ejercerá la primera magistratura. Los tipos encontrados, pueden ser agrupados en función de:

- A quién le cabe la responsabilidad de elegir y con qué procedimiento, que puede ser, a) al propio órgano legislativo; o, b) al electorado.
- La d) existencia o e) no de especificaciones temporales en cuanto a cuándo se produce la acefalía total. Este tipo de especificación influye en la determinación de a quién le cabe la responsabilidad de elegir y con qué mecanismo.

En función de tales parámetros, podemos tener las siguientes combinaciones:

- 1) es el órgano legislativo quien debe elegir al sucesor definitivo según cuánto tiempo ha pasado del inicio del mandato o cuánto falte para su término (a + c);
- 2) es siempre el órgano legislativo quien elige al sucesor definitivo no importando cuándo se ha producido la vacancia (a + d);
- 3) es el electorado quien debe elegir al sucesor definitivo según cuánto tiempo ha pasado del inicio del mandato o cuánto falte para su término (b + c); y

Mario Maurich

4) es el electorado quien elige al sucesor definitivo no importando cuándo se ha producido la vacancia (b + d).

Por lo tanto, podemos reagrupar los países presidencialistas que habiéndose producido la vacancia total del ejecutivo median la solución definitiva al problema de la siguiente forma:

Cuadro 2

Especificación temporal	Responsable de la elección	
	Órgano legislativo (a)	Electorado (b)
Sí (c)	Brasil Chile México	Brasil Bolivia Chile México Panamá Venezuela
No (d)	Argentina Ecuador El Salvador Guatemala República Dominicana	Perú

Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de los textos constitucionales.

Es interesante hacer notar que en estos casos donde hay un ocupante provisorio el principio que prevaleció para determinar quién ocupará definitivamente el cargo es el de la elección. En un único caso, el de Perú, es el electorado el que siempre elige al sucesor que llenará la vacante. Mientras que en cinco casos (Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana) es el legislativo el que siempre elige al sucesor. Los tres casos de Brasil, Chile y México según el momento en el que se produce la acefalía elegirá el legislativo o el electorado. En los casos de Bolivia y Panamá (los dos únicos casos que combinan la solución inmediata y mediata), si la acefalía se produce en los tres primeros años de los respectivos mandatos, es al electorado a quien le corresponde elegir al sucesor. En el caso de Venezuela, es el electorado quien elige al sucesor siempre que la acefalía se produzca dentro de los cuatro primeros años del mandato.

IV. Lo que los actores interpretan y hacen a partir de lo que las normas mandan

El aspecto, a nuestro parecer, más importante es distinguir los casos en los cuales el texto constitucional o la ley que el órgano legislativo dicte a efectos de lo que la Constitución prescribe, explicita que habiéndose producido la acefalía total, quien asuma de forma permanente la presidencia debe obligatoriamente terminar el mandato inconcluso. En el Cuadro 3, podemos apreciar como se agrupan los distintos países en función de este tema:

Cuadro 3
Constituciones según expliciten o no la obligación del cumplimiento del mandato fijo en casos de acefalía presidencial total

Forma de instrumentación de la solución de la acefalía	Existencia de la explicitación	
	Sí	No
Especificación constitucional	El Salvador Guatemala Honduras Bolivia Chile Ecuador México Nicaragua Panamá Paraguay Brasil Venezuela	Costa Rica Colombia Perú Uruguay República Dominicana
Especificación en ley	-	Argentina Estados Unidos de América

Fuente: Elaboración del autor a partir del análisis de los textos constitucionales.

Como puede observarse en este último cuadro, doce de los diecinueve países presidencialistas de América explicitan constitucionalmente la consecuencia lógica de la prescripción de un mandato de duración limitada y fijo: la cual es que, en situaciones de acefalía total, cualquiera sea el mecanismo a través del que se suple la vacancia total del ejecutivo, el nuevo presidente debe terminar el período iniciado por su antecesor. Los otros siete casos, no explicitan ni en el texto constitucional o ley correspondiente dicha prescripción. Sin embargo, la inexistencia de la misma no implica, en términos lógicos, que se pueda faltar al mandato. Si se lo hiciera se estaría faltando a una norma e idea que define al sistema de gobierno como tal.

***IV.1. La acefalía en Estados Unidos de América.
Cuando lo urgente se ajusta a lo necesario***

Algunos autores han atribuido la supervivencia por más de doscientos años de la Constitución presidencialista estadounidense a factores paraconstitucionales (Riggs, 1988) o variables contextuales (Sartori, 1994). Otros, yendo más allá, recomiendan la remoción de ciertos límites a la democracia presentes en la propia Constitución (Dahl, 1993 y 2003). Sin embargo, no hay que desestimar los incentivos institucionales creados por esta bicentenaria norma en cuanto a la posibilidad de reducir las incertidumbres que pueden presentarse en escenarios y situaciones inciertos. En este sentido, a pesar de que las normas sancionadas por el Congreso para situaciones de posible acefalía total no han prescripto explícitamente la fidelidad al mandato de duración limitada y fijo, y que nunca se ha presentado históricamente tal situación, las interpretaciones sobre dicho tema no se apartan de lo que la Constitución manda.

La Constitución sancionada en Filadelfia en 1787 prescribió en su artículo 2, sección 1, párrafo 1: “Se confiará el Poder Ejecutivo al presidente de los Estados Unidos de América. Éste ejercerá sus funciones por un término de cuatro años, y se le elegirá, junto con el vicepresidente, que también desempeñará su cargo por el mismo término (...)”. Y agrega en el párrafo 6 del mismo artículo y sección: “En caso de remoción, muerte o renuncia del presidente, o de incapacidad para desempeñar las funciones de su cargo, le sucederá el vicepresidente; en caso de remoción, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso dispondrá por medio de una ley quién desempeñará la presidencia; este funcionario, ejercerá el cargo hasta que cese la incapacidad o se elija un presidente”. Como puede apreciarse, en el texto de la norma se delegaba al Congreso la responsabilidad de establecer quién debía cubrir la vacancia del ejecutivo en caso de que faltase quién lo sucedía en forma inmediata. Por lo tanto en 1792, durante la primera presidencia de George Washington, el Congreso sancionó la “*Presidential Succession Act*” que establecía que en casos de falta total del presidente y vicepresidente, el que seguía en el orden de sucesión era el presidente *pro tempore* del Senado (el senador que preside el Senado cuando no está el vicepresidente para hacerlo); y a este, lo hacía el *Speaker of the House* (es decir, el que preside la Cámara de Representantes) (Acta de Sucesión Presidencial, 1792, art. 1, sec. 3, par. 4-5).

En 1886, durante la presidencia de Grover Cleveland, el Congreso de Estados Unidos modificó el orden de sucesión a los miembros del gabinete

del presidente. El argumento en el que se basó tal cambio era que los legisladores no tenían experiencia ejecutiva (Acta de Sucesión Presidencial, 1886). Durante la presidencia de Harry Truman, en 1948 se promulgó la “*Presidential Succession Act*” de 1947 (Acta de Sucesión Presidencial, 1947, 3 U.S.C. , sec. 9), en la que nuevamente se cambió el orden de sucesión, esta vez combinando los sistemas de las leyes anteriores. De esta forma, el orden de sucesión establecido era el siguiente: vicepresidente, presidente *pro tempore* del Senado, *House Speaker*, y los miembros del gabinete presidencial en un orden establecido. En 1967, durante la presidencia de Lyndon B. Johnson y a través de la Enmienda XXV, se especificó el orden de sucesión para el caso de que el vicepresidente muriese o fuera inhabilitado por discapacidad estando el presidente en funciones, o siendo inhabilitado el presidente y estando en funciones el vicepresidente⁸.

IV.2. La acefalía del Poder Ejecutivo en la República Argentina

El análisis de los procesos político-legislativos a través de los cuales en nuestro país se dio cobertura normativa a la posibilidad de acefalía total por vacancia permanente y definitiva de los cargos de presidente y vicepresidente, debe ser analizado en función de los distintos y diferentes momentos políticos e institucionales que enmarcaron dichos procesos. También deben analizarse los contextos en los cuales se produjo la aplicación de dichas normas y la interpretación que los actores hicieron de las mismas. De esta forma, se podrá entender más claramente su accionar particular. A continuación intentaremos llevar adelante esta tarea.

IV.1.1. Momento institucional I: origen, antecedentes y aplicación de una ley centenaria, la Ley N° 252

En 1853, la Convención Constituyente sancionó la Constitución de la Confederación Argentina, que en su artículo 72 decía: “En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la nación. En caso de destitución, muerte, dimisión ó inhabilidad del presidente y vicepresidente de la nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. Cuando en 1860 se aprobaron las

⁸ Enmienda XXV, del 10 de febrero de 1967.

reformas hechas por la Convención Reformadora *ad hoc* en la ciudad de Paraná, el mencionado artículo pasó a tener el número 75 perdurando en su contenido hasta la actualidad, pero nuevamente con cambio de número (ahora artículo 88) a partir de la reforma de 1994. Es interesante hacer notar que en los procesos de sanción y reforma nombrados nunca se discutió el contenido del artículo, perdurando su forma original que recogía los antecedentes coloniales, nacionales y provinciales precedentes, como el de la Constitución estadounidense. Esto puede apreciarse en que en el libro de actas de la Convención Constituyente de 1853 dice: “Puesto a votación el artículo 69, fue aprobado unánimemente, así como los artículos 70, 71 y 72” (Rodríguez Villar, 1937)⁹.

Así, nuestros constituyentes se apartaron del modelo planteado por Juan Bautista Alberdi en sus bases (Alberdi, 1979), donde en el artículo 81 del Proyecto de Constitución decía: “En caso de muerte, dimisión o inhabilidad del presidente de la confederación, será reemplazado por el presidente del Senado, con el título de vicepresidente de la confederación, quien deberá expedir inmediatamente, en los primeros casos, las medidas conducentes a la elección de nuevo presidente, en la forma que determina el artículo anterior”. Al hacer esto, se estableció un mecanismo que daba la responsabilidad al Congreso de reglamentar por ley el artículo 75, al igual que el modelo estadounidense. Sin embargo, los hechos políticos que enmarcaron la renuncia del presidente Derqui y la posterior designación de Mitre como Gobernador de Buenos Aires con atribuciones anexas al Poder Ejecutivo nacional, no permitieron el cumplimiento de lo prescripto por la Constitución de 1853-1860¹⁰. Asumida la presidencia el 12 de octubre de 1862, luego de las elecciones que encumbran a la primera magistratura, Mitre inicia su gestión.

La muerte del Vicepresidente Marcos Paz, el 2 de enero de 1868, mientras estaba a cargo del Poder Ejecutivo por encontrarse Mitre en el frente de la guerra contra Paraguay, obligó a acelerar el trámite legislativo sobre la reglamentación del artículo 75 que se había iniciado en julio de 1866. De esta forma, el Congreso sancionó el 19 de septiembre de 1868 la Ley N° 252 que establecía un orden de sucesión provisorio (según el artículo primero de la mencionada ley) en casos de acefalía por falta de presidente y vicepresidente, el Poder Ejecutivo sería desempeñado por el presidente provisorio

⁹ Tampoco en la Convención Reformadora de 1860 se dio importancia al fondo de este artículo, ver Reforma Constitucional de 1860 (1961).

¹⁰ Sobre este interesante período de nuestra historia ver Rodríguez Villar (1937) y Rebollo Paz (1949).

del Senado, seguido por el presidente de la Cámara de Diputados, y en última instancia por el presidente de la Suprema Corte de Justicia), y la obligación una vez asumido el cargo de llamar en un término de treinta días a elecciones generales para cubrir definitivamente ambos cargos. La mencionada ley fue utilizada solamente en dos ocasiones.

Por la renuncia del Vicepresidente de Arturo Frondizi, Alejandro F. Gómez, en 1958, el primero en el orden de sucesión de acuerdo a la Ley de Acefalía N° 252, era el Presidente Provisional del Senado, José María Guido. Cuando el 29 de marzo de 1962, el presidente de la nación fue obligado a dejar el cargo por un pronunciamiento militar, se acordó una salida legal merced a la mencionada ley. Sin embargo, lo que el texto de la misma prescribía no fue cumplido, merced un “acuerdo-compromiso” firmado entre el nuevo presidente provisorio y los comandantes en jefe de las tres fuerzas armadas. Por lo tanto no se llamó a elecciones presidenciales sino hasta 1963¹¹, y el presidente provisorio terminó el mandato de Frondizi.

En 1973, el recién Presidente electo Héctor J. Cámpora y su Vicepresidente Vicente Solano Lima, renunciaron luego de 48 días de gobierno para generar la acefalía del Poder Ejecutivo y así llamar a elecciones presidenciales en las que Perón pudiera presentarse. De esta forma, asumió la presidencia provisionalmente Raúl A. Lastiri, Presidente de la Cámara de Diputados por encontrarse vacante la presidencia provisional del Senado. Y, habiéndose llamado a elecciones dentro de lo que marcaba la ley, el 12 de octubre de 1973 asume la presidencia de la nación Juan D. Perón. Sin embargo, en este último caso tampoco quedaba claro si Perón debía terminar el mandato iniciado por Cámpora el 25 de mayo de 1973 o había iniciado uno nuevo la fecha de su asunción al cargo.

IV.2.2. Momento institucional II: a la búsqueda de un salvataje.

La sanción de una nueva ley de acefalía presidencial, la Ley N° 20.972

El primero de julio de 1974 fallece Juan D. Perón y asume la presidencia la Vicepresidente María Estela Martínez de Perón. A mediados de 1975, el Poder Ejecutivo a cargo de la Presidente María Estela Martínez de Perón envía al Congreso un proyecto de ley para que se sancione una nueva ley de acefalía. Ingresado por la Cámara de Senadores, el proyecto ejecutivo fue remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales. El mismo apuntaba, entre otros temas, a un interinato por

¹¹ Al respecto ver Rodríguez Lamas (1990).

parte del gabinete presidencial. Esto, junto con la convicción de que “ (...) se trata de una materia privativa, en principio, del Congreso de la Nación”, hizo que el vicepresidente de la mencionada comisión, el Senador por la Capital Federal Fernando De la Rúa afirmara que se “(...) prescindió en absoluto de ese proyecto de ley, (...)” por considerarlo “inoficioso”¹². Así, en la reunión 15ª del 8 de julio de 1975, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad, en base al elaborado por dicha comisión, el Proyecto de Ley de Acefalía que pasó a la cámara revisora¹³.

El 10 de julio de 1975 ingresa desde la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Acefalía con media sanción, siendo remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la misma. Dicha comisión despachó un dictamen de mayoría que por unanimidad aconsejaba la sanción del proyecto proveniente de la cámara de origen. Tras largas exposiciones por parte de varios diputados, la Cámara de Diputados —con 152 diputados presentes, sobre un total de 243—, sancionó sin modificaciones, en la reunión 16ª del 11 de julio de ese año, el proyecto de Senadores, tras una votación en general afirmativa y una particular sobre los artículos 1, 2 a 7 y 8.

De esta forma, se sancionó la Ley N° 20.972 con el siguiente texto:

Art. 1.— En caso de acefalía por falta de presidente y vicepresidente de la nación, el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente en primer lugar por el presidente provisorio del Senado, en segundo por el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de estos, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta tanto el Congreso, reunido en Asamblea, haga la elección a que se refiere el art. 75 de la Constitución.

Art.2.— La elección, en tal caso, se efectuará por el Congreso de la Nación, en Asamblea que convocará y presidirá quien ejerza la presidencia del Senado y que se reunirá por imperio de esta ley dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al hecho de acefalía. La Asamblea se constituirá en primera convocatoria con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara que la componen. Si no se logra ese quórum, se reunirá nuevamente a las cuarenta y ocho horas siguientes, constituyéndose en tal caso con simple mayoría de los miembros de cada cámara.

Art. 3.— La elección se hará por mayoría absoluta de los presentes. Si no se obtuviere esa mayoría en la primera votación se hará por segunda vez, limitándose a las dos personas que en la primera hubiesen obtenido mayor

¹² Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo IX, 1975, p. 1193.

¹³ La discusión completa sobre este tema, puede leerse en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo IX, 1975, p. 1187-1206.

numero de sufragios. En caso empate, decidirá el presidente de la asamblea votando por segunda vez. El voto será siempre nominal. La elección deberá quedar concluida en una sola reunión de la Asamblea.

Art. 4.— La elección deberá recaer en un funcionario que reúna los requisitos del art. 76 de la Constitución Nacional, y desempeñe alguno de los siguientes mandatos populares electivos: senador nacional, diputado nacional o gobernador de provincia.

Art. 5.— Cuando la vacancia sea transitoria, el Poder Ejecutivo será desempeñado por los funcionarios indicados en el art. 1 y en ese orden, hasta que resuma el titular.

Art. 6.— El funcionario que ha de ejercer el Poder Ejecutivo, en los casos del art. 1 de esta ley, actuará con el título que le confiere el cargo que ocupa, con el agregado “en ejercicio del Poder Ejecutivo”. Para el caso del art. 4, el funcionario designado para ejercer la presidencia de la república deberá prestar el juramento que prescribe el art. 80 de la Constitución Nacional ante el Congreso y, en su ausencia, ante la Suprema Corte de Justicia.

Art. 7.— Derógase la Ley N° 252 del día 19 de septiembre de 1868.

Como puede apreciarse, esta ley mantiene el orden de sucesión establecido por la vieja Ley N° 252 para los casos de vacancia temporal de la presidencia por falta de presidente y vicepresidente. Y agrega un mecanismo para los casos de vacancia permanente y definitiva por falta de presidente y vicepresidente, en el cual asegura la continuidad institucional por el orden prescripto, en primer término; y donde el Congreso, en una segunda instancia, recupera el lugar que el artículo 75 de la Constitución de 1853-1860 le otorga en cuanto a determinar qué funcionario público debe hacerse cargo de la presidencia. En lo que respecta a la ausencia de una prescripción explícita en el texto de la norma sobre la duración del mandato del presidente elegido por la Asamblea Legislativa debemos hacer una aclaración. Existieron varios proyectos anteriores al considerado proveniente del Senado, iniciados por los diputados Viale, Moral, Monsalve, Cárdenas, y Porto. Los mismos son incluidos en el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales presentado por el miembro informante de la misma, el diputado Auyero, en la discusión del 11 de julio. Particularmente el del diputado Viale hacía referencia a la problemática de la terminación del mandato: “(...) la actual integración de los poderes de gobierno se ha efectuado en forma simultánea y que, de igual modo, habrá de producirse su renovación a la expiración de los actuales mandatos, circunstancia que ocurrirá el 25 de mayo de 1977”. “Precisamente, ante esta singularidad, si en el lapso que media hasta ese entonces sobreviniera la necesidad de efectuar una nueva

elección para cubrir los cargos de presidente y vicepresidente de la nación por acefalía del Poder Ejecutivo de acuerdo con la legislación vigente, reaparecería con todas sus connotaciones y complejidad política el hecho de si los funcionarios así electos lo serían para completar el período o para iniciar uno nuevo”¹⁴. El diputado Auyero, sobre este tópico aclara en la presentación del informe que si bien la ley no manifiesta explícitamente hasta cuando debe ocupar el cargo el funcionario elegido, el sentido que el legislador le ha dado es lo suficientemente claro y no deja lugar a interpretaciones equivocadas: es el Congreso el que debe imponer el límite dentro de lo que la Constitución establece¹⁵.

Ahora bien, para poder entender el sentido de esta ley, debemos interpretar las motivaciones de los actores en juego que influyeron en sus preferencias electivas al momento de legislar la mencionada ley. Como ya adelantamos, el Poder Ejecutivo había presentado un proyecto que fue desestimado por el Senado. Dicho proyecto fue motivado por la preocupación de los varios proyectos sobre enjuiciamiento político a la presidente María Estela Martínez de Perón¹⁶. Si los mismos prosperaban, al no haber vicepresidente que desempeñara el cargo mientras se resolvía la situación, ¿quién se haría cargo del ejecutivo? Al iniciar un proyecto que proponía la derogación de la Ley N° 252 y una continuidad del gobierno a cargo del gabinete presidencial, la posición de poder del Ministro de Bienestar Social, López Rega, estaba asegurada. Hay que recordar el enfrentamiento entre el Congreso en general, y ciertos sectores del justicialismo en particular, con la presidente y el poder detrás del trono¹⁷.

Por parte del Congreso en general, y de los legisladores de ambas cámaras en particular, la principal motivación fue por un lado evitar la posibilidad de que ciertos personajes del entorno presidencial sucedieran a la presidente en caso de que prosperaran los pedidos de juicio político. Por otro lado, y en este contexto, mantener la continuidad institucional de la recientemente recuperada democracia y evitar las posibilidades de quiebre. Esto puede apreciarse a lo largo de las intervenciones de los legisladores de ambas cámaras en el tratamiento y discusión de la Ley N° 20.972, y principalmente en la fórmula de votación de ambas cámaras, que aun habiendo representación de partidos dispares y que por largo tiempo habían llevado

¹⁴ Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo IX, p. 1630.

¹⁵ Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo IX, p. 1635.

¹⁶ Sobre este particular ver Serrafiero (1997).

¹⁷ Sobre este particular como uno de los elementos causantes del derrumbe institucional de las democracias, ver Linz (1988).

adelante un juego de política del adversario, por unanimidad sancionaron el proyecto que luego sería promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo. Lamentablemente el golpe militar del 24 de marzo de 1976 echó por tierra la posibilidad de tal continuidad.

***IV.2.3. Momento institucional III:
¿a pesar de las normas? Cuando lo necesario deja lugar a lo urgente***

El 8 de julio de 1989, Raúl Ricardo Alfonsín, quien había asumido la presidencia de la nación el 10 de diciembre de 1983, y su Vicepresidente Víctor H. Martínez, renuncian seis meses y dos días antes de la finalización de su mandato, que debía completarse el 10 de diciembre de 1989. Esta situación abría el campo para la aplicación por primera vez de la nueva Ley de Acefalía N° 20.972 de 1975. Por lo tanto, debiera haber asumido provisoriamente el cargo el Presidente Provisional del Senado (el Senador E. Otero), o el Presidente de la Cámara de Diputados (el Diputado J. C. Pugliese), o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (el juez J. S. Caballero). Acto seguido, el Congreso de la Nación constituido en Asamblea Legislativa y según el procedimiento establecido en la ley, debería haber elegido un ocupante definitivo al cargo presidencial entre los funcionarios públicos enumerados en la misma ley. Sin embargo, no fue así. Merced a un acuerdo en el que se estableció adelantar el traspaso de mando al recientemente Presidente electo en los comicios del 14 de mayo, Carlos Saúl Menem, éste asumió la primera magistratura el 9 de julio de ese año. Estas desprolijidades normativas podrían haberse evitado, y mantenido la coherencia constitucional en lo que al mandato de duración limitada y fijo se refiere, si dentro de lo que la ley de acefalía dicta se lo hubiera elegido como aquel que debía terminar el mandato inconcluso de Alfonsín. Esto es así desde que Menem calificaba dentro de las categorías explicitadas por la norma para ser elegido (era Gobernador Provincial de La Rioja). De esta forma, el 10 de diciembre de ese año, hubiera comenzado su propio mandato.

Con la renuncia de Fernando De la Rúa a la presidencia de la nación el 20 de diciembre de 2001, y habiendo quedado vacante la vicepresidencia con la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez a la vicepresidencia el 7 de octubre de 2000, se abrió nuevamente un capítulo de desprolijas interpretaciones sobre principios y mandatos constitucionales que son claros, como es el de un período presidencial de duración limitada y fijo. En esta oportunidad sí se aplicaron los mecanismos de la Ley N° 20.972. Tras la renuncia del primer mandatario, asume el Presidente Provisional del Senado, el justicialista

Ramón Puerta, quien convoca a la Asamblea Legislativa que con mayoría de su partido elige, el 23 de diciembre, al Gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá como presidente provisorio quien debía llamar a elecciones anticipadas en 60 días para elegir un presidente que terminara el mandato de De la Rúa. Esta situación fue el resultado de una interpretación de la ley condicionada por la interna del justicialismo. Como resultado del internismo del nuevo partido gobernante, este presidente duró tan sólo siete días, renunciando el 30 de diciembre junto con el presidente provisional del senado. Activados nuevamente los mecanismos de la ley de acefalía, El Presidente de la Cámara de Diputados, el justicialista Eduardo Camaño asume la presidencia provisionalmente y vuelve a convocar a la Asamblea Legislativa. Ésta elige el 31 de diciembre como nuevo presidente al Senador bonaerense Eduardo Duhalde, quien asume la presidencia el 2 de enero de 2002, supuestamente para terminar el mandato de Fernando De la Rúa hasta el 10 de diciembre de 2003.

Sin embargo, nuevamente no fue así. Varios fueron los factores que influyeron. El feroz internismo entre posibles candidatos para las próximas elecciones presidenciales nacionales en el marco de la profunda crisis socioeconómica que sobrevino a la salida de la convertibilidad. La crisis de los tradicionales partidos y de aquellos que conformaron la alianza que se terminó por derrumbar con la renuncia de De la Rúa, frente al “que se vayan todos”. El pedido de adelantamiento de las elecciones por distintos sectores políticos. Los desaciertos del gobierno frente a una crisis insospechada con varios flancos de conflicto. Esta problemática constelación llevó a que el Presidente Duhalde anunciara en julio de 2002 el adelantamiento para el 30 de marzo del siguiente año las elecciones para elegir nuevo presidente y su decisión de dejar el poder indefectiblemente el 25 de mayo de 2003. Esta decisión empeoró la situación desde que la interna del justicialismo se posicionó como problema de gobierno: ¿cuál sería el mecanismo para dirimir la interna y asegurar el traspaso a un nuevo presidente y gobierno justicialista? ¿Este nuevo presidente y su gobierno debían terminar el mandato de De la Rúa?

Aparentemente, la urgencia de un liderazgo legitimado por las urnas y la de asegurar la transición a un presidente justicialista se impuso por sobre la necesidad al respecto de los mandatos constitucionales y al sentido que los legisladores de 1975 dieron a la Ley N° 20.972. Esta necesidad y su satisfacción no era sólo una prioridad apoyada por el justicialismo, sino por varios y distintos actores políticos.

De esta forma, el 30 de noviembre de 2002, el Congreso modificó la Ley N° 20.972 a través de la sanción de la Ley N° 25.716. Esta modificación

apuntó principalmente a cubrir de legalidad la renuncia del Presidente Duhalde y permitir la asunción anticipada de quien ganase las elecciones, sin que se considerase dicho lapso hasta el 10 de diciembre como primer período. Así se agregó al artículo 4 de la ley de 1975: “En caso de existir presidente y vicepresidente de la nación electos, estos asumirán los cargos acéfalos. El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional”. El proyecto en cuestión había sido iniciado en la Cámara de Senadores por el Senador Justicialista por Chubut, Marcelo Guinle, el 14 de enero de 2002. El mismo fue remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales de esa cámara. Pero no fue hasta el 27 de noviembre de ese año que por una moción afirmativa de tratamiento sobre tablas, fue considerado y aprobado junto con un gran número de expedientes sobre el mismo tema el 28 de noviembre con modificaciones, pasando a la cámara revisora. En esa misma fecha, en la Cámara de Diputados, tuvo una moción sobre tablas afirmativa y fue aprobado y sancionado. El Poder Ejecutivo recién promulgó¹⁸ dicho proyecto sancionado el 7 de enero de 2003 y fue publicado en el Boletín Oficial el día siguiente.

El 27 de abril de 2003, se realizaron las elecciones presidenciales. Carlos Saúl Menem y Néstor Kirchner, ambos justicialistas se posicionaron en primer y segundo lugar, obligando a una segunda vuelta electoral entre ambos. Empero, con la renuncia de Menem a dicha segunda vuelta, Kirchner juró el 25 de mayo como nuevo Presidente de la Nación.

IV.3. La acefalía en el Perú: después del diluvio, ¿regreso a la institucionalidad?

La fuga de Alberto Fujimori al Japón abrió la posibilidad, concretada el 22 de noviembre de 2000, de su destitución y declaración por parte del Congreso peruano de su incapacidad moral para ejercer la presidencia (artículo 113, inciso 2 de la Constitución de 1993) en un tercer mandato asumido el 28 de julio del mismo año, en el marco de una Constitución por él reformada en 1993. Habiéndose aceptado la renuncia a los dos vicepresidentes que debían sucederlo, Valentín Paniagua, Presidente del Congreso por Acción Popular y opositor al régimen de Fujimori, asume provisional-

¹⁸ Decreto N° 34/03.

mente la presidencia hasta el 28 de julio de 2001, fecha en la que debía asumir un nuevo presidente electo a través de votación popular. Realizadas las elecciones presidenciales, su triunfador Alejandro Toledo asume la presidencia en la fecha recién mencionada.

La Constitución peruana de 1993 establece en su artículo 112 (modificado por el artículo primero de la Ley N° 27.365) que el mandato presidencial es de cinco años. Por lo tanto, habiendo iniciado Fujimori un tercer nuevo período el 28 de julio de 2000, la finalización del mismo es el mismo día y mes de 2005. Ahora bien, las especificaciones constitucionales del Perú, en el artículo 115, sobre quién asume el cargo de presidente en casos de acefalía total sólo dicen que el presidente del Congreso, ocupa y desempeña provisionalmente la primera magistratura, y que debe llamar de inmediato a elecciones para cubrir dicha vacancia. Nada dice dicho artículo sobre si quien ocupa el cargo luego de ser elegido por votación popular debe terminar el mandato inconcluso. Pero el artículo 116 expresa claramente que el presidente asume el cargo el 28 de julio del año en que se realiza la elección. Por lógica, en esta fecha una vez cada cinco años inicia y finaliza un mandato. De lo que se deduce que, la Constitución peruana impone el mandato de duración limitada y fijo característico de los sistemas de gobierno presidenciales.

Cuando Alejandro Toledo asumió la presidencia nada se dijo sobre hasta cuándo ocuparía dicho cargo. Empero, si el Perú hubiera querido iniciar una nueva etapa de signo contrario a los años del régimen de Fujimori, tendría que haber ajustado sus conductas a lo que las normas prescriben. En términos prácticos, esto significa que el Presidente Toledo debió terminar el mandato de Fujimori, el 28 de julio de 2005. Por lo que se debió haber llamado a elecciones, y no se hizo.

V. Consideraciones finales. Actores, instituciones políticas y procesos históricos, una reflexión personal

En los últimos años, está de moda hablar sobre la problemática de la calidad democrática de los sistemas de gobierno. Coincidimos con Manuel Antonio Garretón (2003) en que el régimen democrático no es un punto de llegada sino más bien un proceso en constante construcción. Por lo tanto, la calidad democrática de dichos regímenes y de las instituciones que enmarcan sus procesos políticos debe ser analizada dinámicamente. Si bien las instituciones políticas de gobierno son un factor estructural y por lo tanto fijo, esto

no significa que no exista un dinamismo y cambio institucional. Los actores político-institucionales aprenden y aprehenden a través de la experiencia histórica, pero siempre enmarcados en los lineamientos iniciales elegidos en los momentos constitucionales constituyentes.

Dos de los tres casos analizados con un poco más de profundidad, la Argentina y el Perú, son los únicos que han pasado por la experiencia de la acefalia total tal como fue definida. Aparentemente, Perú quedó nuevamente atrapado en la misma lógica imperante durante los diez años de discrecionalidad política imperantes durante los noventa. Argentina, luego de tantas críticas al menemismo y su excepción constante, ha vuelto a caer en la misma situación. Tal vez, a manera de Sísifo estemos condenados a un eterno trabajo de nunca acabar. Para cambiar tal situación, debemos convertir el círculo vicioso en uno virtuoso, y la única salida es terminar con la excepción constante y albergarnos en el respeto a las normas constitucionales. No importa cuáles sean los diversos y distintos mecanismos que estas hayan impuesto, no existe uno que sea el más eficiente y efectivo para lograr la calidad deseada. Cada caso depende de los recursos y actores propios para lograrlo.

Parecería ser que en función de lo arriba explicado, nuestro actor Congreso y los actores individuales y colectivos en su interior, es decir legisladores y partidos, han priorizado fines y metas particulares y de corto alcance. En el marco del generalizado “que se vayan todos”, prefirieron asegurar la ocupación del poder para su partido y a la vez congraciarse con la ciudadanía, aún a pesar de lo que las normas prescriben. En este sentido, el aprendizaje histórico de nuestros actores aparentemente en los últimos veinte años no fue muy bueno.

“Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes”. Esta frase, que según Juan Bautista Alberdi, es atribuida a Simón Bolívar, al parecer resume la imagen que se tiene de quien llega a ocupar el sillón de Rivadavia. Esta opinión según Carlos Nino ha ido acrecentando, con el correr de los años, la idea de un presidente todopoderoso de ribetes casi monárquicos¹⁹.

La experiencia de los últimos dos años nos demuestran que nuestros actores han adquirido, en el mejor de los casos una actitud instrumental con respecto a las instituciones. Sin embargo, esto no es positivo en lo que respecta a la calidad de nuestra democracia. No puede haber estabilidad de un régimen si no existe una racionalidad colectiva con respecto a las reglas

¹⁹ Ver Nino (1991).

de juego. Y el diseño institucional que se basa en la Constitución y los valores que esta posee, deberían estar en el primer lugar de las preferencias de todos nuestros actores.

Al parecer, jugamos a la democracia pero sin tener las mismas actitudes con respecto a las reglas. Y como se ha planteado desde hace varios años, no puede haber juego posible sin reglas estables y aceptadas por todos. La Constitución debe ser el norte de todas las acciones colectivas. Las opciones institucionales y su estructuración en distintos diseños de nada valen si no se las respetan. La efectividad de las reformas institucionales depende del tipo de aprendizaje histórico efectuado. ¿No habremos aprendido nada?

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1979). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, CEAL.
- Botana, Natalio (1977). *El orden conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Dahl, Robert (1993). “Acerca de la remoción de ciertos impedimentos a la democracia en los Estados Unidos”, en Horwitz, Robert H. (ed.), *Los fundamentos morales de la república norteamericana*, Buenos Aires, REI.
- Dahl, Robert (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, FCE.
- Duverger, Maurice (1981). *Jaque al rey*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Fabbrini, Sergio (1991). “Il governo del leader-con-partito”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 21, N° 3, dicembre.
- Garretón, Manuel Antonio (2003). “Democracia y nuevas relaciones Estado-sociedad en América Latina”, en *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, EDUCAT.
- Johnson, Nevil (1987). “The Place of Institutions in the Study of Politics”, en *Political Studies*, Vol. 23, N° 2-3.
- Koelble, Thomas A. (1995). “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, en *Comparative Politics*, Vol. 27, N° 2.
- Linz, Juan (1988). “Democracia presidencialista o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) (1997). *La crisis del presidencialismo, I perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza.
- Loewenstein, Karl (1982). *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.

- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994). “Juan L. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 135, octubre-diciembre.
- Maurich, Mario (1998). “Estados de excepción. El uso de herramientas excepcionales más allá de la Constitución”, en Orlandi, Hipólito (comp.), *Las instituciones políticas de gobierno*, Vol.1, Buenos Aires, EUDEBA.
- Munk, Gerardo (1996). “La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización”, en *Ágora*, N° 5, Invierno, Buenos Aires.
- Nino, Carlos (1991). “El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo e inestabilidad democrática en Argentina*, Buenos Aires, CEI.
- North, Douglass (1986). “A Neoclassical Theory of the State”, en Elster, John (ed.), *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., FCE.
- Rebollo Paz, León (1949). *Derqui, el presidente olvidado*, Buenos Aires, Imprenta López.
- Reforma Constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales* (1961). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Instituto de Historia Argentina “Ricardo Levene”, Universidad de La Plata, La Plata.
- Ridley, F. F. (1975). “Political Institutions. The Script not the Play”, en *Political Studies*, Vol. 23, N° 2-3, junio.
- Riggs, Fred W. (1988). “La supervivencia del presidencialismo en los Estados Unidos: prácticas para-constitucionales”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Rodríguez Lamas, Daniel (1990). *La presidencia de Guido*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, CEAL.
- Rodríguez Villar, Pacífico (1937). *Acefalía de la república. Consecuencias de la Batalla de Pavón, antecedentes de la Ley Nacional N° 252*, Buenos Aires, Problemas Argentinos.
- Sartori, Giovanni (1991). “Le riforme istituzionali tra buone e cattive”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 21, N° 3, diciembre.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F., FCE.
- Serrafero, Mario D. (1997). “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina, 1976”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8, N° 2, Universidad de Tel Aviv.

Mario Maurich

- Serrafero, Mario D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario D. (1999). *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) (1990). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tonelli, Luis (1995). “Estabilidad y diseño institucional en política. Un marco interpretativo para la creación y reforma intencional de instituciones, aplicado al proceso constitucional argentino (1853-1880)”, paper presentado al II Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, noviembre, Mendoza.
- Von Wright, Georg H. (1979). *Norma y acción*, Madrid, Tecnos.
- Weaver, R. Kent y Bert Rockman (eds.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C. , The Brookings Institution.
- Zuleta Puceiro, Enrique (1994). “Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales”, en *APORTES, Para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 1, N° 2, octubre.

Palabras clave

Política comparada - instituciones políticas - América Latina - presidencia - acefalía

Key words

Comparative politics -+ political institutions - Latin America - presidency - acephalia

Abstract

Several authors argue that the constitutional prescription of a limited-in-duration and fixed mandate of the holder of the executive authority, simultaneously head of state and head of government, is the preponderant characteristic that defines presidentialism. The main aim of this paper is to

analyze to what extent the prescription above mentioned is fulfilled in situations of total acephalia, that is to say, when president and vice-president cannot perform the functions of their position. The hypothesis points out that in situations of total acephalia, the person who assumes the presidency must obligatorily complete the period of whom has provoked the vacancy. This affirmation is justified in the logical characteristics of the system and has bases in constitutional prescriptions. Beginning by the argentine case, and through a compared control of the cases of presidential systems in all America, the article analyzes how the different constitutions anticipate the possibilities of total acephalia. Moreover, it studies to what extent the behaviors of the main institutional and political actors are adjusted to the prescription of limited-in-duration and fixed mandate, in those cases in which the total acephalia occurred indeed.