

## LIDERAZGO PRESIDENCIAL EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA: NUEVOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS

**María Fernanda Arias Núñez**  
CONICET / Universidad Nacional de San Martín  
(Argentina)

### Resumen

El concepto de liderazgo es relativamente nuevo en la ciencia política. Se relaciona con la noción de autoridad estudiada por Max Weber. El liderazgo presidencial comenzó a analizarse en los Estados Unidos y dio inicio a los estudios presidenciales que también se divulgaron en Europa a pesar de tener regímenes parlamentarios. En Latinoamérica son muy incipientes, si bien hay variados estudios sobre los líderes populistas del siglo pasado, las presidencias de las nuevas democracias de fines del siglo y del siglo actual son escasas. Las ópticas institucionalistas han sobredimensionado los aspectos formales de las presidencias, soslayando los estudios sociológico-políticos. La ausencia de documentación asequible y el neoinstitucionalismo en boga pueden ser parte de la causa de este fenómeno.

**Palabras clave:** liderazgo presidencial, política mundial, política latinoamericana, sociología, institucionalismo.

El liderazgo político es, a nuestro entender, un concepto relacional que no solo depende de las cualidades del mandatario sino también de la aquiescencia del gobernado. Estos dos actores se mueven proactivamente, es decir, el mandatario se esfuerza en lograr el apoyo y el pueblo acepta de buen grado y actúa de acuerdo con esa guía o se resiste.

El concepto de liderazgo ha experimentado cambios a lo largo de la historia política; si bien en un principio se definía con relación a las cualidades particulares del líder como la iniciativa, la personalidad y el saber hacer, y los gobernados parecían no importar demasiado porque se trataba de gente que se movía según sus pasiones (Maquiavelo, 2010) o porque eran hombres egoístas para los cuales no existía el bien común (Hobbes, 1940). La zorra y el león en Maquiavelo y el Leviatán en Hobbes describían a los mandatarios. Es decir, eran individuos con elementos de astucia (zorra) y fuerza (león) que usarían dependiendo del humor de los gobernados. Un ejemplo, Maquiavelo consideraba que para obtener el poder era mejor ser astuto, para mantenerlo, en cambio, la fuerza debía ser la cualidad apropiada.

Estos autores habían dejado atrás la antropología filosófica que definía al hombre como ser social por antonomasia, animal político (Aristóteles, 1947) o como criatura divina a quien Dios pone en el mundo para lograr su salvación (Santo Tomás, 2010). El renacimiento encumbró al hombre como señor de la naturaleza a la cual podía dominar y lo fue liberando de las normas fijadas por la moral cristiana vigente en la Edad Media. Para buena parte de los intelectuales de la época como Maquiavelo, el político era considerado un

artista con cuyas manos se amasaba la buena política, es decir, la política eficaz y bella sin connotación moral. La política se convirtió en el arte de obtener y preservar el poder.

Más tarde, en el esplendor de las monarquías absolutistas, aparecieron visiones contrarias. Los monarcas basaban su autoridad en el poder que venía de Dios. Eran enviados divinos o por lo menos, ungidos de Dios. Si bien estas justificaciones no solo provenían del pensamiento semita y de la tradición oriental, teorías como el “derecho divino de los reyes” surgieron para justificar el poder sin límites del gobernante, buena parte de este endiosamiento del gobernante también continúa en nuestros días (García Pelayo, 1981: 38).

Frente a esta visión sacra del monarca surgió el pensamiento liberal que se revelaba ante el “absurdo” sometimiento de los hombres hacia otros hombres. El liberalismo político basaba su concepción en que el hombre nacía libre y bueno, pero se lo encadenaba. El hombre, a diferencia de la teoría antropológica de Aristóteles, no necesitaba a la sociedad para ser feliz. Él alcanzaba su propia felicidad buscando su bien en forma egoísta, no mala, sino naturalmente asociada con su propio beneficio. El límite de su felicidad estaba dado por la libertad de los otros.

La concepción de la sociedad y el fin último desapareció y fue reemplazada por la sociedad separada del Estado. Los hombres se ligaban voluntariamente a los otros a través de un contrato social que no perseguía un bien comunitario, ya que sería imposible que lo hubiera dada la desigualdad natural de los hombres. La autoridad se concedía voluntariamente a un representante del pueblo que administraba la sociedad civil. Para que este poder no fuera arbitrario, se creaban las constituciones formales que establecían una serie de normas más o menos rígidas, es decir no modificables fácilmente sino con un arduo procedimiento legislativo.

Ahora bien, cuando tanto el liberalismo decimonónico como la teoría marxista, que descreía de la autoridad por ser el instrumento de la clase dominante, comenzaron a declinar, la preocupación por el poder resurgió a fines del siglo XX. No solo fue motivo de estudios realizados por los neomaquiavelistas como Pareto, Mosca y Michels (Burnham, 1945), sino también por Max Weber (1993), cuyos análisis sobre los tipos de dominaciones políticas fueron seguidos por estudios sobre liderazgo en Europa, los Estados Unidos y Latinoamérica. En los Estados Unidos, los estudios referidos a los líderes políticos y especialmente los presidenciales desde la Segunda Guerra Mundial han sido significativos en número y calidad.

La comprensión de que el hombre no era un ser individualista y que la autoridad tenía funciones mucho más trascendentes que la seguridad ayudó a que se escudriñara en la personalidad, la función y el estilo de los gobernantes. Por otro lado, la aparición de figuras carismáticas (desde Hitler, Mussolini, Franco, Roosevelt en Europa y los Estados Unidos, y Perón y Vargas en América Latina) despertó la curiosidad de las ciencias sociales sobre el fenómeno del mando, la personalidad política, los estilos presidenciales, etcétera.

En el presente artículo, analizaremos recientes estudios del liderazgo presidencial en los Estados Unidos y Europa y finalmente llegaremos a Latinoamérica y la Argentina. Consideramos que en toda Latinoamérica

los estudios de liderazgo presidencial se han desarrollado muy poco desde una óptica sociológica y psicológica política. O sea, los estudios sobre el gabinete presidencial, la personalidad y el estilo del mandatario, la relación con la prensa y los grupos de presión son escasos y buena parte de ellos son análisis periodísticos. Nuestra hipótesis es que el auge de los estudios neoconstitucionalistas, más la dificultad en el acceso a material documental son factores que han incidido en la escasa mirada sociopolítica y psicopolítica de los trabajos.

### **El liderazgo presidencial en la literatura contemporánea**

Los estudios presidenciales comenzaron a constituirse en una corriente académica a partir de los años 60 y 70 en los Estados Unidos. En efecto, como bien ha analizado Serrafiero, los llamados *presidential studies* conformados por una serie de estudios que comienzan con los clásicos de Richard Neustadt y siguen con Arthur Schlesinger han creado escuela (Serrafiero, 2011:9). Serrafiero considera que existen dos variantes entre los estudiosos: aquellos que como Neustadt o Schlesinger se concentran en los aspectos de la personalidad política del ocupante del Poder Ejecutivo y otros que discuten el tema institucional, o sea aquellas normas, leyes y demás organizaciones formales que son instrumentos de los presidentes y asimismo delimitan su actuar.

En los Estados Unidos, el liderazgo presidencial se puso en boga a partir del particular gobierno de Franklin Delano Roosevelt, único presidente norteamericano que ganó sucesivamente cuatro elecciones presidenciales entre 1932 y 1944. Además, Roosevelt fue un presidente carismático. A través de la radio, el nuevo medio de comunicación en esos días, hablaba frecuentemente al pueblo con un mensaje más cercano en el que introducía a menudo referencias a la Biblia (Willner, 1984: 154-155).

Schlesinger considera que la fortaleza de la institución presidencial podría tener sus orígenes en la constitución norteamericana. A través del poder de veto, de iniciación de los proyectos de ley, de nombramiento de los miembros de la Corte, etcétera, el Ejecutivo estaba destinado a ser un poder fuerte. Incluso, uno de los presidentes con menos carisma como Taft (1909-1913) consideraba que todo el gobierno estaba tan identificado con la figura presidencial que se lo veía a él como responsable de las omisiones y comisiones producidas durante su mandato (Schlesinger, 2004: 430). La inclusión de la personalidad con dotes de liderazgo, aunque limitado por los *lobbies* parlamentarios, los medios de comunicación y la opinión pública, convirtió a la presidencia norteamericana del siglo XX en una especie de monarquía imperial (Schlesinger, 2004: Epílogo).

El personalismo de la figura presidencial fue *in crescendo* en la opinión pública norteamericana. Se hizo evidente que a partir de la Segunda Guerra Mundial, el presidente no solo constituyó una personalidad omnipresente en la política interna, sino también externa como consecuencia del poderío político que convirtió a los Estados Unidos en el principal vencedor de la contienda, tanto militar como política y económicamente.

Esto lleva a decir a Neustadt que el presidente norteamericano estaba emparentado con los monarcas de la Inglaterra parlamentaria, pero introduce una característica nueva que extrae de la calificación que alguna vez realizó Roosevelt, conceptuando a la presidencia como un liderazgo moral (Neustadt, 1990: Preface). El presidente, como cualquier otro mandatario, no actúa solo para mantener el poder durante su gobierno y volver a ganarlo en la próxima reelección sino para trascender en el tiempo. Es decir, desde los más decentes hasta los más corruptos se preocupan por realizar algo que beneficie a la mayoría. Equivocadamente o no, todos buscan trascender en política o bien por sus éxitos económicos, su actividad en el ámbito de la justicia social, su poderío militar, el emplazamiento especial en el concierto de las naciones o sus ideas revolucionarias.

Otros estudiosos como Terry Moe y William Howell, inscriptos en la corriente neoinstitucionalista, enfocan su interés en las normas jurídicas. Para los autores, el presidente norteamericano posee una capacidad de liderazgo muy significativa sobre todo a través de la acción unilateral, es decir, aquellas conductas que el presidente puede realizar a través de vetos o decretos presidenciales sin consultar con el Congreso como efectivamente se hizo con la compra del Estado de Luisiana, las políticas de acción afirmativa y de derechos civiles. La Constitución norteamericana es ambigua, según los autores, con respecto a las prerrogativas presidenciales. En efecto, la carta magna es bastante flexible y otorga una amplia libertad al Ejecutivo, siendo las medidas unilaterales bastante frecuentadas en gran parte de la historia presidencial. La hiperactividad de este poder estaría basada en el marco institucional permisivo con el presidente (Moe y Howell, 1999; 133).

La nueva visión institucionalista de la política también ha llevado a interpretar el gran poder del presidente como una derivación de algunas normas constitucionales. A partir del poder de veto y de las designaciones del gabinete, Moe y Howell prestan mucha atención a la posibilidad del presidente norteamericano de saltar la discusión parlamentaria y poder llevar a efecto políticas sin ningún consenso formal. Muchos ejemplos se agolpan, pero algunos de los más contemporáneos serían la iniciación de las políticas de la acción afirmativa que surgieron en favor de las minorías étnicas, la creación de agencias de control, como la Administración de Alimentación y Drogas (1) y la imposición de la revisión regulatoria (Moe y Howell, 1999: 134). Pero la verdadera posibilidad de que el presidente actúe libremente sin sentir presión de ninguno de los otros poderes del Estado es básicamente la ambigüedad de las reglas constitucionales. Moe y Howell afirman que la ambigüedad constitucional invita virtualmente a la presidencia imperial (Moe y Howell, 1999: 138).

En pocas palabras, en la cuna del régimen presidencialista, el liderazgo producido por la personalización del poder y el debilitamiento de los partidos políticos es un fenómeno ineludible que puede hacer tambalear el sistema institucional. Incluso, el liderazgo de tipo popular, como el que actualmente posee Obama, no le asegura la estabilidad ni el progreso de su gobierno debido a la merma en la importancia de las maquinarias partidarias y en el hecho de que los legisladores se muevan interesados en su propia reelección y no

necesariamente en sostener al presidente de su partido. Por eso el debilitamiento es mutuo. Si por un lado, la persona del presidente adquiere un poder muy grande ya que encarna a la nación entera y además se convierte en el receptor directo de las necesidades del pueblo, por otro, si este pueblo le quita su favor las maquinarias partidarias y los aliados del Congreso podrían no estar dispuestos a apoyar su gestión.

La importancia del Ejecutivo no solo se ha revigorizado en los Estados Unidos sino también en Europa con regímenes semiparlamentaristas y parlamentaristas. Para dar algún ejemplo, en Francia, los estudios de Bell y Marlière ilustran la importancia del liderazgo en un país que posee un jefe de Estado, el presidente, y un jefe de gobierno, el primer ministro. Si bien históricamente la figura del presidente tuvo un bajo perfil, tal vez porque los franceses lo relacionaban con el autoritarismo de la monarquía prerrevolucionaria, a partir de la instauración de la Quinta República y el efectivo liderazgo de Charles De Gaulle, la presidencia francesa adquirió una notable importancia. De Gaulle, héroe de la Segunda Guerra Mundial, creó una presidencia fuerte que no solo reformó el país sino que estableció políticas internacionales diferentes. A partir de allí la presidencia cambió su rol aunque su importancia dependió de la habilidad de los que ocuparon su cargo. Pero todos ellos, tanto Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing, Françoise Mitterrand y Jacques Chirac demostraron ser líderes fuertes que crearon maquinarias políticas estructuradas y pudieron manejarse bien en épocas de cohabitación, cuando el primer ministro y el presidente pertenecían a partidos diferentes (Bell, 2012: 391).

Otro autor realiza un análisis similar sobre el presidente Nicolas Sarkozy. Para él, Sarkozy cumple con tres de las características propias de los presidentes franceses, el bonapartismo, relacionado con un estilo plebiscitario de gobierno y con tendencias populistas; el orleanismo, caracterizado por un marcado liberalismo político y económico; y el legitimismo, que propone una vuelta a la historia prerrevolucionaria y a los valores característicos, como el respeto a la autoridad, la visión religiosa y moral de la vida, etcétera (Marlière, 2009: 380).

En suma, los estudios presidenciales han comenzado a estar en boga desde la década del 60 en los Estados Unidos y han producido una cantidad considerable de obras que van desde los estudios psicológicos, las biografías, los estilos presidenciales, la relación con los demás poderes y las normas constitucionales. Pero esto no ha ocurrido solo en los Estados Unidos sino que se ha propagado por Europa, aunque en ese último caso se trate de regímenes parlamentarios en los que, hipotéticamente, el primer ministro es un delegado del partido mayoritario en el Parlamento. Allí también, como en Latinoamérica, el primer mandatario suele tener una influencia personal muy grande dependiendo de sus características personales y el contexto histórico.

### **Liderazgo presidencial en América Latina y en la Argentina**

En América Latina, diversos autores estudiaron a líderes latinoamericanos contemporáneos. Los presidentes Juan Domingo Perón (Argentina) y Getulio Vargas (Brasil) han sido, ciertamente, los que más

han suscitado interés. Ambos mandatarios populistas desplegaron un gran poder de movilización de adeptos y constituyeron partidos carismáticos con poco desarrollo doctrinario y estructuras simples. Además, desarrollaron políticas poco ortodoxas desde el punto de vista institucional, la expulsión de funcionarios no peronistas, la persecución de opositores a fines del gobierno peronista y el establecimiento del *Estado Novo*, un engendro neocorporativista en Brasil, reflejan algunas de estas cuestiones.

Los líderes personalistas actuales son diferentes. Si bien generan movilizaciones, estas no poseen la intensidad ni la magnitud que se producía durante la vigencia de los regímenes populistas. Por otra parte, los partidos han perdido poder de organización y generación de nuevos líderes. También en líneas generales, la creciente volatilidad del electorado ha resquebrajado el poder de los líderes populistas y ha creado líderes coyunturales, provenientes de movimientos sociales autónomos (Vargas, 2004:43-46).

Isidoro Cheresky analiza a los "líderes de popularidad". De alguna manera, son similares a los líderes coyunturales que menciona Vargas. Analizando los casos de Venezuela, el Perú y el Brasil, el autor interpreta que son conductores que se forjan fuera de los partidos políticos tradicionales como Hugo Chávez en Venezuela, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo en el Perú y Fernando Collor de Mello y Luiz Lula da Silva en el Brasil. En realidad, los partidos políticos son agrupaciones *ad hoc* que se organizan para seguirlos (Cheresky, 2006: 24 y ss.).

Finalmente, en años recientes, se han desarrollado interesantes estudios sobre el liderazgo contemporáneo en la Argentina. Esto ha sido motivado por la presencia de líderes presidenciales de fuerte arraigo popular que han reformado la matriz política argentina. Así, como afirman Vargas y Cheresky, los liderazgos políticos argentinos y especialmente los líderes presidenciales como Ricardo Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) surgieron de las propias organizaciones partidarias, pero sin comulgar necesariamente con las doctrinas históricas de sus partidos. De hecho, siendo ambos peronistas, las ideologías de Menem y Kirchner eran radicalmente opuestas. Además, han sido líderes de popularidad, ya que la relación entre los presidentes y el pueblo se efectuó de manera directa sin mediación de las organizaciones partidarias, a través de los medios de comunicación.

Si bien se han realizado interesantes investigaciones sobre el gobierno de Menem y de Kirchner centradas en la figura política, la campaña electoral y el estilo presidencial (2), existe una inclinación a abordar la presidencia desde una óptica institucionalista con la intención de medir el respeto del Poder Ejecutivo a las normativas constitucionales y jurídicas.

Los nuevos enfoques neoinstitucionales, a nuestro entender, sobredimensionan el estudio relacionado con las normas jurídicas en detrimento de las visiones más sociológicas o el aporte de la psicología política. Es evidente que solo una clara visión sociopolítica más cercana a la realidad, es decir, al liderazgo, las negociaciones, las colaboraciones, las luchas internas en los grupos políticos, las rupturas con las instituciones de gobierno y grupos de presión pueden facilitar la comprensión de los fenómenos de poder en la presidencia. Un ejemplo es la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, cuyo proyecto fue



presentado por Cristina Fernández de Kirchner y causó revuelo entre los medios de comunicación privados con el argumento de que podría violar el justo derecho a la información y la prensa libre. Además de las posibles infracciones al derecho de libertad de prensa, debe analizarse como producto de la fricción entre el gobierno y los grupos de poder mediáticos, las discusiones y divisiones dentro del Ejecutivo, las relaciones con el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia, la opinión pública en general y una cuestión más personal: la intención política de Kirchner de señalar a los medios de comunicación como un poder dominante (Vincent, 2011: 60).

De acuerdo con los estudios neoinstitucionales argentinos, los presidentes Menem y Kirchner del Partido Justicialista se caracterizaron por su falta de respeto hacia la división de poderes y el régimen republicano de gobierno (3). En la visión de O'Donnell, cuyo trabajo sobre las democracias delegativas ha tenido una gran repercusión, la Argentina sería un país con poco desarrollo de la tradición democrática y bajo nivel de institucionalización. Además, sus mandatarios tenderían a crear poderes hegemónicos diferentes al estilo más dialoguista y participativo (O'Donnell, 1991: 21).

Es verdad que la Argentina, el Brasil y el Perú no poseen una tradición democrática tan fuerte como el Uruguay y Chile, que han tenido gobiernos democráticos por un período más prolongado de tiempo. Sin embargo, así como Chile ha desarrollado políticas de acercamiento entre los partidos para asegurar la estabilidad democrática, también la Argentina realizó acciones similares. De hecho, el Pacto de Olivos (4) no solo se destacó por crear una nueva ley constitucional que estableciera la reelección presidencial, que era el principal deseo de Menem, sino por incluir ciertas cuestiones que suponían un control horizontal sobre el gobierno. Uno de ellos fue la figura del Jefe de Gabinete que, de alguna manera, buscaría propiciar una mayor relación entre la Administración Pública Nacional, el parlamento y las provincias. También las elecciones de un tercer senador por la minoría, lo mismo que la creación del Consejo de la Magistratura (5), procuraban una mayor participación parlamentaria de los partidos no gobernantes y el control no político del poder judicial, respectivamente.

Contrariamente a lo que se suponía, el Jefe de Gabinete actuó como un delegado del presidente sin libertad de acción y, en general, sin mayor relación ni con el parlamento ni con los gobiernos provinciales. En cuanto al tercer senador, medida que los constituyentes de la reforma de 1994 habían decidido incorporar a la Carta Magna a fin de aumentar la participación de los partidos minoritarios en el Senado, no resultó como se pensaba. Después de la merma en el caudal de votos del radicalismo (6), principal contendiente del Justicialismo desde la apertura democrática de 1983, no aparecieron otros partidos políticos con la suficiente fuerza para contrarrestarlo, salvo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al contrario, surgieron una multiplicidad de partidos menores con poca proyección nacional, algunos provinciales, desmembramientos del Partido Justicialista y otros autónomos, muchos de los cuales se asociaron al partido oficialista. Los partidos con mayor representación en la Cámara de Senadores han sido desde hace más de diez años el Partido Justicialista/Frente para la Victoria y la Unión Cívica Radical, pero esta última

con baja representación. El promedio de las bancas obtenidas por ambos partidos ha sido en el período 2003-2010 alrededor de cuarenta para el Justicialismo y trece para el radicalismo (Jones y Micozzi, 2011:60).

En otras palabras, a pesar de las intenciones del Pacto de Olivos, la reforma constitucional de 1994 no consiguió aumentar la participación de los partidos políticos de la oposición y, de esa manera, nivelar el poder del partido gobernante. Lo que queremos señalar es que las normativas jurídicas no siempre logran el objetivo por el que fueron creadas. La concentración de poder en el Ejecutivo, entonces, debe estudiarse utilizando otros enfoques como el rol presidencial protagónico en determinadas circunstancias históricas, la institucionalización de los partidos políticos, la personalidad presidencial y el humor de la opinión pública.

Con esto señalamos que la organización jurídica es un instrumento de la política y no al revés. Es decir, su vigencia dependerá de la voluntad política de los que ejerzan el poder. Incluso algunas normas intocables como el derecho a la vida, a la información o a la propiedad se actualizaron dependiendo de las decisiones del poder político y de la aceptación por parte de la opinión pública.

Para ejemplificar, tomaremos las severas críticas que los estudios neoinstitucionales han realizado con respecto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, que en países como los Estados Unidos y la Argentina, son los que velan por la constitucionalidad de las leyes y los actos de gobierno. Algunos consideran que Kirchner buscó la independencia del Poder Judicial sometiendo a la Corte menemista al juicio político. El alto tribunal había engrosado su número por decisión de Menem y la mayoría de sus miembros eran calificados como "mayoría automática" porque fallaban a favor de las medidas adoptadas por el Ejecutivo (Gargarella, 2011: 63-70).

Aunque estudiosos como Gargarella defienden la actitud de Kirchner de someter a juicio político a los jueces menemistas y elegir a los miembros reemplazantes (7) por su gran talento y prestigio, debe advertirse que el presidente también los seleccionó sobre la base de su posición ideológica, coherente con sus ideales progresistas en cuanto al matrimonio igualitario, la baja de la pena en los procesos judiciales, la ampliación de la justicia social y la reivindicación de los derechos humanos. La posición del juez Eugenio Zaffaroni y de la jueza Carmen Argibay Molina fueron señales muy directas y claras de lo que se esperaba de sus fallos (8). Es decir que Kirchner también realizó una designación política de los jueces aunque en una forma más criteriosa que la de Menem (9).

Como comenta Julio Oyhanarte, la elección de los miembros de la Corte Suprema es más un problema político que jurídico. El exministro ha sostenido que en la Argentina el Poder Ejecutivo, al cual le da el mote de *poder preeminente* en los regímenes presidencialistas, debe asegurar un gobierno eficaz y evitar que sus políticas programáticas sean obstaculizadas por los otros poderes de gobierno como el legislativo y el judicial (Oyhanarte, 1969: 83). Para ello, es preciso elegir a los jueces que además de probos e independientes comulguen con los principios sostenidos por el Ejecutivo. O, como afirma el autor, que tanto



el Poder Ejecutivo como la Corte acuerden en “la aceptación de la misma idea del bien común, concreto e histórico, que inspira el ejercicio de la función gubernamental” (Oyhanarte, 1969: 76).

Si bien es posible que los gobiernos de Menem y Kirchner utilizaran todos los recursos disponibles para imponer su voluntad política a través de leyes de emergencia, decretos de necesidad y urgencia, procesos judiciales que ignoraban lo que decidían los jueces de primera instancia y lo pasaban directamente a la Corte Suprema (10), la concentración en el poder ejecutivo bien puede ser considerada una medida desestabilizadora de las instituciones gubernamentales o bien puede ser vista como instrumento eficaz en los momentos de crisis y de mayor desconcierto por parte de la opinión pública. Es decir, puede juzgarse el acierto o desacierto de tales medidas pero no solo desde el aspecto jurídico sino también del político. En ambos casos también debe realizarse una apreciación sociológica: qué elementos de liderazgo presidencial y de apoyo de la opinión pública pueden haber existido para que tales medidas se realizaran y además fueran eficaces o no lo fueran.

En otras palabras, la respuesta a por qué Ejecutivos fuertes pueden tomar medidas de excepción para poder llevar a cabo sus políticas con tanta frecuencia en América Latina y especialmente en la Argentina, y cómo ellas son aceptadas por la opinión pública no debe buscarse tanto en las instituciones, sean estas regímenes parlamentarios o presidenciales, elecciones, reelecciones cerradas o abiertas, composición de los jueces sino en la capacidad de mando de los liderazgos presidenciales.

La respuesta podría encontrarse al estudiar el estilo del presidente y su relación con el público, los otros órganos de gobierno, los grupos de presión y los propios miembros de la administración. Es decir que si bien las normas e instituciones amoldan la realidad y establecen una seguridad para los tiempos venideros, no siempre aseguran por sí mismas los resultados si no son comandadas por actores con gran voluntad política, que en el caso citado son los presidentes. El liderazgo, contemplado como la interrelación entre un mandatario capaz de convocar y una opinión pública convencida en su llamado, es el que realmente convierte en realidad las políticas.

Ahora bien, ¿por qué han preponderado los estudios juristicistas sobre los políticos? Una respuesta es la falta de información. Más allá de las leyes, los decretos presidenciales, los vetos, los proyectos de ley derivados al Congreso, los debates parlamentarios, los fallos judiciales o las noticias periodísticas no existe una tradición conservacionista en la Argentina, como sí sucede en los Estados Unidos y en algunos países europeos, para guardar los actos presidenciales, las cartas, las entrevistas o memorándums administrativos en repositorios públicos.

En los Estados Unidos, el estudio de las grandes biografías políticas se ha hecho sobre la base de los papeles que se encuentran en las bibliotecas de los presidentes, donde tanto documentos oficiales como cartas privadas, discursos oficiales escritos o grabados, colecciones de historia oral son conservados y están al alcance del público con algunas restricciones.

En la Argentina, los documentos de la administración en general se destruyen y son pocos los que luego se incorporan al Archivo General de la Nación. Asimismo, la falta de tradición de los estudios presidenciales produce una cierta actitud reservada por parte de los protagonistas de la historia reciente, que temen comentar su paso por los gobiernos y los logros obtenidos pero también las dificultades que se encontraron. Son pocos los que pueden relatar no ya los secretos presidenciales sino el vivir cotidiano dentro del Gabinete o el Congreso.

## Conclusiones

El liderazgo político y el liderazgo presidencial son temas que han tomado difusión en los últimos años de las ciencias políticas. La temática fue soslayada en buena parte de la historia de la teoría política sobre todo a partir de la vigencia del pensamiento liberal, que sospechaba de la autoridad y prestaba toda su atención a las normas a través de las cuales la libertad individual sería protegida. Sin embargo, los estudios sobre el poder renacieron cuando el pensamiento liberal entró en decadencia a fines del siglo XIX y principios del XX. Los neomaquiavelistas, como Pareto, Mosca y Michels, fueron los que iniciaron el estudio de la élite política como órgano conjunto de poder. Weber inició un estudio más sistemático y sociológico del mando. Con su análisis sobre los tipos de dominación contribuyó a despertar el interés por las raíces sociológicas y míticas del mando, o sea, por qué se obedece a aquel que ocupa el poder. Y más allá de las explicaciones legales, profundizó sobre la relación significativa entre el gobernante y el gobernado.

Una de las vertientes de los análisis de liderazgo son los estudios presidenciales iniciados en los Estados Unidos a partir de los años 60. Ellos optaron por analizar la figura presidencial desde la reflexión politológica concentrándose en problemáticas tales como el manejo del poder, las coaliciones y rupturas con el entorno interno y externo, los rasgos de personalidad y la actitud frente a distintas problemáticas históricas. Este interés por el liderazgo presidencial también se trasladó a Europa, donde a pesar de poseer regímenes parlamentarios, el primer ministro suele ser el líder de su bancada partidaria y también el de su país.

En Latinoamérica y en la Argentina no hay tradición de estudios de liderazgo presidencial como encontramos en los Estados Unidos y Europa. Creemos que la causa principal reside en la fuerte influencia de la corriente neoinstitucional en la politología contemporánea. Los trabajos académicos de las últimas décadas en la Argentina se han dedicado a examinar la política desde el punto de vista del respeto a las normas constitucionales. En su gran mayoría, consideran que los gobiernos argentinos se han caracterizado por llevar a cabo una gran concentración de poder en el Ejecutivo y generar el debilitamiento de los poderes Legislativo y Judicial.

Lo que argüimos es que la visión neoinstitucional no es el enfoque adecuado para conocer la singularidad de los gobiernos fuertes comandados por líderes populares. Es decir, si bien es verdad que los gobiernos fuertes han ido utilizando con más frecuencia medidas de excepción, la invalidez de las normas constitucionales debe estudiarse desde otro punto de vista. Creemos que profundizando en la tradición

histórica de las sociedades, la situación sociopolítica vigente, el estilo presidencial y el humor de la opinión pública pueden conocerse con mayor exactitud las razones de excepción de las normas y la relativización de la doctrina que establece la nivelación entre los poderes republicanos.

Las normas son creaciones humanas que moldean las prácticas políticas organizándolas con relación a un fin. No es que neguemos la importancia de la actividad jurídica en cuanto a proteger los derechos individuales y políticos, pero es verdad que la aplicación de tales derechos puede cambiar con el tiempo y adaptarse a las distintas necesidades, siempre y cuando se respeten los principios fundamentales. El líder político, y en el caso de que hablamos el presidencial, es quien dirige las políticas y amolda las normas a las circunstancias en la búsqueda del bien común concreto de una nación. Si bien la organización jurídica es indispensable para sostener los andamios del gobierno, es el liderazgo personal, el “agente”, en palabras de Bourdieu, el encargado de desarrollar las políticas. Ahora bien, el poder presidencial tiene, además del límite jurídico que preserva los derechos fundamentales del ciudadano, el límite de la opinión pública quien finalmente le da el visto bueno o rechaza la conducción a través de la aquiescencia y cumplimiento de las medidas o la renuencia a ponerlas en práctica.

Creemos que el campo presidencial es muy amplio y da cabida a distintos enfoques jurídico-institucionales, politológicos, psicológicos etcétera. Ahora bien, la dificultad de hallar documentación oficial dispuesta al público hace muy difícil la investigación en Latinoamérica. Aun así, el análisis de las noticias periodísticas, las entrevistas en profundidad, los discursos presidenciales y de la oposición puede procurarnos medios importantes en la realización de estudios presidenciales. Una mejora en la conservación de los materiales producidos por el Poder Ejecutivo podría favorecer en el futuro la continuación de estos estudios imprescindibles para analizar la historia reciente.

## Notas

(1) Food and Drug Administration: agencia que entiende en lo que se refiere a la administración de los alimentos y las drogas en los Estados Unidos.

(2) Véanse, por ejemplo, Atilio Borón, *El Menemato. Radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1991; Gustavo Béliz, *Menem, la Argentina hacia el año 2000*, Buenos Aires, Galerna, 1986; Vicente Palermo y Marcos Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, 1996; María Fernanda Arias, *Carisma y Poder: el ascenso de Carlos Saúl Menem a la Presidencia de la Nación, 1983-1989*, Buenos Aires, Temas, 2002; Daniel Arzadun, *El peronismo: Kirchner y la conquista del reino*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Julio Godio, *El tiempo de Kirchner*, Buenos Aires, Letra Grifa, 2006; Andrés Malamud y Miguel de Luca (coords.), *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, 2011.

(3) Véanse, por ejemplo, Guillermo O'Donnell, “Democracia delegativa”, *Novos Estudos*. CEBRAP. N.º 31, 1991; Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti, “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto1994)”, *Desarrollo Económico*, XXXVI (1996); Ana María Mustapic, “Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem”, *Ágora*, 3 (1995); Luis Tonelli, “Prefacio”, en *La Política en tiempos*

de los *Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, 2011, pp. 9-10; y Roberto Gargarella, "Notas sobre Kirchnerismo y Justicia", en *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, 2011, pp.69 y ss.

(4) Se llama Pacto de Olivos a la concertación entre el principal referente justicialista, Carlos Menem y el expresidente, Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, donde acordaron los puntos más importantes de la Reforma Constitucional de 1994. Esta se realizó en la residencia presidencial de Olivos en 1993.

(5) Órgano conformado por miembros parlamentarios por la mayoría y la minoría y por otros provenientes de ámbitos no políticos que entiende en todo lo que se refiere al nombramiento de los jueces y su control.

(6) En las elecciones presidenciales de 1995, el radicalismo ocupó el tercer lugar por primera vez desde el comienzo de la democracia en 1983. En 1999, la Alianza, constituida por la UCR y el FREPASO, ganó las elecciones presidenciales. Sin embargo, con la renuncia de De la Rúa a fines de 2001 y la crisis social desatada en ese año, la Unión Cívica Radical cayó en una grave debacle electoral.

(7) En realidad, Kirchner no cubrió todas las vacantes de la Corte Suprema y dos de ellas quedaron vacías hasta nuestros días.

(8) Eugenio Zaffaroni es un penalista que se orienta hacia posiciones doctrinarias llamadas "garantistas" con las que se inclina a defender las garantías individuales y suavizar las penas. Carmen Argibay Molina estuvo presa mucho tiempo durante el Proceso de Reorganización Nacional por sus orientaciones políticas y se constituyó en defensora acérrima de los derechos humanos.

(9) En ese sentido, no eran amigos personales del presidente como el caso de Nazareno y Menem y poseían prestigio dentro de sus pares.

(10) El *per saltum* fue un artilugio legal utilizado durante la presidencia de Menem para permitir que la privatización de Aerolíneas Argentinas, que había sido negada por un juez de Primera Instancia, pasara directamente a la Corte Suprema sin ser considerada por la Cámara de Apelaciones. También parecía ser una medida que utilizaría el gobierno de Cristina Kirchner si los jueces de primera instancia fallaban en contra sobre la Ley de Medios.

## Bibliografía

Aristóteles (1947), *Obras completas*, Buenos Aires, Ediciones Anaconda.

Bell, David S. (2002), "The essence of Presidential Leadership in France: Pompidou, Giscard, Mitterrand and Chirac as Coalition Leaders", *Politics and Policy* Vol. 30, pp. 372-396.

Burnham, James (1945), *Los maquiavelistas. Defensores de la libertad*, Buenos Aires, Emecé.

Burns, James McGregor (1978), *Leadership*, New York, Harper Collins Publishers.

Cheresky, Isidoro (2006), "Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía", *Nueva Sociedad* N.º 206, noviembre-diciembre, pp. 14-26.

Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti (1996), "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico* XXXVI, pp. 443-474.

García Pelayo, Manuel (1981), *Los mitos políticos*, Madrid, Alianza.

Gargarella, Roberto (2011), "Notas sobre Kirchnerismo y Justicia", en *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 63-70.

Hobbes, Thomas (1940), *Leviatán*, Méjico, Fondo de Cultura Económica

- Jones, Mark P. y Juan Pablo Micozzi (2011), "Control, Concertación, Crisis y Cambio: Cuatro C para dos K en el Congreso Nacional", en *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 49-61.
- Maquiavelo, Nicolás (2010), *El príncipe*, Madrid, Alianza.
- Mainwaring Scott y Matthew Shugart (1997), "Juan J. Linz: Presidentialism and Democracy: a critical appraisal", *Comparative Politics* Vol. 29 N.º 4. July, pp. 653-683.
- Marlière, Philippe (2009), "Sarkozysm as an ideological theme park. Nicolas Sarkozy and Right Wing Political Thought", *Modern and Contemporary France* Vol. 17 N:º4, pp. 375-390.
- Moe, Terry y William Howell (1999), "The presidential power of unilateral action", *Journal of Law, Economics and Organization* Vol. 15 N.º 1, pp. 132-179.
- Mustapic, Ana María (1995), "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", *Ágora* 3, pp. 61-74.
- Neustadt, Richard E. (1990), *Presidential Power and the Modern Presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, The Free Press.
- O'Donnell, Guillermo (1991), "Democracia delegativa", *Novos Estudos*, CEBRAP N.º 31, pp. 7-23.
- Oyhanarte, Julio (1969), *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Vargas, Carlos (2004), "Liderazgos en transición: trayectorias de liderazgo político en el Perú", *Cuadernos de investigación social*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vincent, Lucía (2011), "La disputa por la mediación durante el Kirchnerismo", *Revista Confines*, 7/13, enero-mayo, pp. 49-81.
- Santo Tomás de Aquino (2010), *Summa Theologicae*, Madrid, BAC.
- Schlesinger, Arthur Jr. (2004), *Imperial Presidency*, Boston, New York, A Mariner Book Houghton Mifflin Company.
- Serrafero, Mario (2011), *El área de estudios presidenciales*, Comunicación del académico Mario Daniel Serrafero en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 28 de setiembre, pp.5-42.
- Tonelli, Luis (2011), "Prefacio", en *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 9-14.
- Weber, Max (1993), *Economía y Sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Willner, Ann Ruth (1984), *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership*, New Haven, Yale University Press.