

origen y la teo-

### FRENOS Y CONTRAPESOS: PRESUPUESTOS BÁSICOS

En *The Federalist* n° 51, James Madison ofreció algunas de las principales razones que apoyaban la organización de un sistema de frenos y contrapesos y dio también algunas claves sobre su funcionamiento y objetivos. En uno de los apartados más significativos, sostiene que:

La mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en una sola rama de gobierno reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionales al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizá pueda reprocharse a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. Pero ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, sobrarían tanto las contralorías externas como las internas del gobierno (Hamilton, Madison y Jay, 1982 [1787]).

El análisis apropiado de este único párrafo merecería un trabajo que excede en mucho los límites de este escrito. Por eso, me contentaré con señalar algunos de los elementos más significativos de esta reflexión.

Por un lado, Madison dejó en claro cuál era el *objetivo* del sistema institucional de frenos y contrapesos: evitar las mutuas opresiones y *resistir las intrusiones de una rama del gobierno sobre las demás*. Para eso, optó por una estrategia institucional de *paz armada*, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes armas defensivas contundentes ("medios constitucionales") capaces de prevenir los posibles ataques de los restantes. Así dotada, cada una de las ramas del gobierno se sentiría igualmente poderosa

En se  
de la  
debe pon  
personales  
de  
por su propio int  
Ninguna rama pre  
a mirarse entre  
En última  
que por  
primaria entre l  
institucionalmer  
factores para el  
De este mod  
no a ocupar la v  
en ese momen  
lado, el "uso in  
rios públicos  
virtud de form  
viduos poco  
Por otro lado  
a aquellos q  
deres al asu  
De esta mar  
general, y l  
deseo de se  
según la c  
la visión, a  
tas) que s  
actuaban  
mental d

e intimidada ante el poder de las demás y tendería, por tanto, a no excederse para no desatar el potencial "disparo defensivo" de las otras. En todos los casos, la reacción no provendría del deseo de los funcionarios públicos de servir al conjunto y de asegurar la vigencia de los derechos de los demás, sino del autointerés de preservar las porciones de poder que les asignó la comunidad. El egoísmo de los funcionarios serviría entonces al interés común evitando los abusos de poder.

En segundo lugar, Madison indica cuál es el *combustible* —el elemento *motivacional*— capaz de poner en movimiento todo el esquema institucional: el autointerés de ciudadanos y funcionarios. En sus palabras, "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición". En eso consistía la idea de combinar los "medios constitucionales" con los "móviles personales". En otros términos, funcionarios egoístas y dotados de herramientas defensivas apropiadas y equivalentes iban a ocuparse —por su propio interés— de resistir los ataques esperables de los demás. Ninguna rama prevalecería sobre las demás y todas se verían obligadas a vincularse entre sí —a negociar— para poder llevar adelante sus pretensiones. En última instancia, la lógica de este pensamiento, la de la mano invisible que por aquel tiempo hizo conocida Adam Smith, era la que primaba entre los sectores dominantes. En otros términos, el egoísmo institucionalmente reconducido iba a permitir alcanzar objetivos satisfactorios para el interés general.

De este modo, Madison también abría el debate en torno al *lugar que iba a ocupar la virtud* en el diseño de las instituciones, una discusión central en ese momento y floreciente para el pensamiento republicano. Por un lado, el "uso institucional" que se le daba al autointerés de los funcionarios públicos le permitía al sistema *economizar en virtud*, esto es, ahorrar virtud de forma tal de no ser más exigentes que lo necesario frente a individuos poco dispuestos a comprometerse cívicamente (Ackerman, 1984). Por otro lado, y de modo aún más notable, criticaba, de forma implícita, a aquellos que minusvaloraban la importancia de los controles entre poderes al asumir que las personas tendían a comportarse como "ángeles". De esta manera, refutaba a aquellos que consideraban que las personas en general, y los funcionarios públicos en particular, estaban movidos por el deseo de servir al otro o al interés común. Así, la afirmación madisoniana según la cual los hombres no eran ángeles tenía un destinatario preciso: la visión, al parecer extendida entre muchos republicanos (antifederalistas) que se oponían la Constitución, quienes sostenían que las personas actuaban o podían actuar, colectivamente, motivadas por el puro o fundamental deseo de servir a los demás y, en consecuencia, a los intereses de

su comunidad. En el planteo de Madison se advierte que sus opositores descuidaban toda preocupación por los controles al poder, confiados en que los funcionarios públicos actuarían como "ángeles", de modo altruista, para servir desinteresadamente al interés general.

En cuarto lugar, Madison prefería que se establecieran *controles internos o endógenos* —esto es, de una rama del poder frente a las otras— antes que *controles externos o exógenos* —es decir, los controles populares a menudo asociados con el voto de la ciudadanía—. En esto reside la principal diferencia entre los federalistas y sus críticos, los antifederalistas. El punto es importante, entre otras cosas, porque sugiere que los antifederalistas no se despreocupaban alegremente de establecer controles (tal como sugería Madison) confiando con ingenuidad en las virtudes cívicas de los representantes, sino que abogaban por el establecimiento de *otro tipo* de controles.<sup>3</sup>

Lo señalado hasta aquí define el contenido y los contornos de una peculiar concepción de la organización constitucional basada en *la lógica agonial, del conflicto*. Lo que se pretendía era utilizar al sistema institucional de modo tal de organizar y contener el conflicto social canalizando las energías de todos —los impulsos expansivos y/u opresivos propios de los integrantes de cada una de las ramas de poder— en pos del beneficio común y descansando, sobre todo, en mecanismos de control endógenos, antes que exógenos. Esto es, confiando en las capacidades, decisiones y poderes de funcionarios públicos dotados de los incentivos apropiados y no en las virtudes cívicas propias de una sociedad comprometida con los intereses de la comunidad.

<sup>3</sup> En este sentido, la crítica que les hace Madison resulta exagerada e injusta. Era cierto que muchos de los que se oponían a la Constitución no compartían la visión humeana sobre las motivaciones personales defendida por los federalistas y que algunos asumían una antropología más optimista (a fin de cuentas, no había entonces, como no hay hoy, razones para pensar en los individuos como unidireccionalmente motivados, como sostienen Ben-Ner y Putterman, 1998). También era verdad que algunos opositores, sin llegar a tener una visión ingenua de las motivaciones humanas, confiaban en la capacidad transformadora de las motivaciones que podía tener el sistema institucional: ese sistema, sostenían, podía estar al servicio de la creación de ciudadanos más comprometidos con los destinos de su comunidad y, si no lo estaba, abdicaba de su capacidad de incidir de manera positiva sobre el carácter de los ciudadanos. Sin embargo, lo que importaba aquí era otra cosa, una cuestión respecto de la cual federalistas y antifederalistas parecían indefectiblemente divididos: cuál debía ser el papel de la ciudadanía en la vida política de la comunidad y, en especial, cuál era su lugar en el proceso de toma de decisiones y en la activación de los controles sobre el poder.

SEPARACIÓN ESTRIC...  
LOS MODELOS DE DEMO...  
El sistema de frenos y co...  
na directa a las crecient...  
desafiaban los derechos...  
interferencias represe...  
límites estrictos, los le...  
intereses sectoriales; la...  
rama legislativa tiend...  
del poder. Estas poli...  
Legislaturas poderos...  
Parecían estar inspir...  
su y en la Constituci...  
ción revolucionari...  
que "la voz del pue...  
"suprema" y derivó...  
la "separación estr...  
y contrapesos, má...  
La separación...  
sólo de sus prop...  
el sistema de fr...  
mismo tiempo,...  
aspiraciones re...  
parencia, la ce...  
entendible y la...  
poderes. Sin e...  
tanto poder c...  
gobierno en...  
dato de la "n...  
Congreso de...  
En tal ser...  
concepción...  
en la plene...  
en el comp...  
na medida...  
Estos

### SEPARACIÓN ESTRICTA VERSUS FRENOS Y CONTRAPESOS: DOS MODELOS DE DEMOCRACIA

El sistema de frenos y contrapesos puede entenderse como una respuesta directa a las crecientes intromisiones de las Legislaturas locales que desafiaban los derechos de los acreedores y grandes propietarios. Tales intervenciones representaron, para muchos, una grave enseñanza: sin límites estrictos, los legisladores se convierten en meros voceros de los intereses sectoriales; las Legislaturas toman decisiones apresuradas, y la rama legislativa tiende a invadir la esfera de acción de las otras ramas del poder. Estas políticas locales, en apariencia, se correspondían con Legislaturas poderosas y poco sujetas a controles internos o endógenos. Parecían estar inspiradas en el modelo jacobino de la Revolución Francesa y en la Constitución de 1793. Ese modelo (al igual que el de la Constitución revolucionaria de 1791), a su vez, se basaba en el presupuesto de que “la voz del pueblo” era infalible (era “la voz de Dios”), indivisible y “suprema” y derivó en sistemas institucionales fundados en la noción de la “separación estricta” de los poderes, a los que el esquema de los frenos y contrapesos, más tarde, se opondría (Vile, 1967).

La separación estricta proponía que cada rama del poder se ocupara sólo de sus propias tareas sin intervenir en las de las demás, a lo que el sistema de frenos y contrapesos opuso la “mutua interferencia”. Al mismo tiempo, la separación estricta era resultado de una diversidad de aspiraciones republicanas, que incluían la búsqueda de claridad y transparencia, la certeza de que el sistema de gobierno debía ser sencillo y entendible y la convicción de que no debía haber confusiones entre los poderes. Sin embargo, ese modelo pretendía proteger al Legislativo en tanto poder que expresaba la voluntad popular. Esto es, en un tipo de gobierno en el cual el poder de la Legislatura era el más activo, el mandato de la “no interferencia” venía a consagrar el lugar privilegiado del Congreso dentro de la constelación de poderes.

En tal sentido, el modelo de la separación estricta era hijo de una concepción particular de democracia, de rasgos mayoritarios, fundada en la plena confianza en las capacidades políticas de la ciudadanía y en el compromiso cívico de sus miembros (características que, en buena medida, comparte con las visiones deliberativas de la democracia). Estos rasgos son, precisamente, a los que Madison se opone en *The Federalist* n° 51, al criticar a quienes creían –o parecían creer– que las personas eran “ángeles” deseosos de actuar conforme a las necesidades de su comunidad.

De hecho, todo el esquema de frenos y contrapesos, que quiere "abrir en virtud (cívica)", desconfía de las capacidades políticas de la ciudadanía y se vincula a una noción de democracia mucho más restrictiva, puede entenderse mejor en comparación con el sistema de la división estricta. Mientras que en el modelo de la separación estricta la principal preocupación era asegurar la mejor expresión de la voluntad general, el de los *checks and balances* pretende contener los irrefrenables excesos mayoritarios para evitar la opresión de unos sobre otros (y, en particular, la de las mayorías sobre las minorías). Si en el primer modelo el énfasis estaba puesto en la afirmación de los rasgos democráticos del sistema institucional, en el segundo el acento aparece colocado en la protección de los derechos. El sistema de frenos y contrapesos se asocia entonces a una concepción negativa de la democracia y procura evitar la comisión de ciertos males (las mutuas opresiones) antes que asegurar la concreción de otros resultados posibles, beneficiosos para el bienestar general.

Esta visión más acotada de la democracia expresa bien la lógica agonal que Alexander Hamilton resumió en los debates de la Convención Federal del 18 de junio de 1787: "Dadle todo el poder a las mayorías, ellas oprimirán a las minorías. Dadle todo el poder a las minorías, ellas oprimirán a las mayorías. Por tanto, ambas deben tener poder y lograr defenderse así de [los ataques] de la otra" (Farrand, 1937: vol. I, 282). En esas declaraciones se advierte claramente que el valor del sistema político residía en su capacidad de impedir las mutuas opresiones y que todos los esfuerzos institucionales debían apuntar a canalizar y contener la guerra social. Las palabras de Hamilton, por lo demás, ponen en evidencia los problemas que afectaban a esa visión de la democracia, que son similares a los que suelen afectar a las visiones más preocupadas por la protección de derechos. No se trataba sólo de la dificultad para determinar cuáles eran las minorías o cuáles de sus derechos merecían una protección especial (tanto la minoría de los grandes propietarios como la de un grupo étnico objeto de extendidos prejuicios pueden merecer una protección especial pero, sin duda, no una del mismo tipo e intensidad), sino del muy alto precio que el sistema institucional estaba dispuesto a pagar, en términos democráticos, con el objeto de asegurar la "tregua armada" en la lucha entre facciones en curso. En efecto, y tal como se desprende de las palabras de Hamilton, la forma cierta de impedir la opresión cruzada requería dotar a los grupos en cuestión —más allá de su tamaño, importancia o peso— de un poder institucional equivalente.

La respuesta de Hamilton no resulta novedosa a la luz de la vieja tradición de la "Constitución mixta", que requería una división del poder capaz

... de los grupos arra...  
... Aunque...  
... En efecto, muy modestas de...  
... de las minorías, el p...  
... mecanismos de control y cui...  
... capaces de limitar...  
... Sin embargo, esa...  
... el poder de decisión...  
... relativas equivalent...  
... para tomar contro...  
... limitadas de la dem...  
... que el poder de las m...  
... definitiva, la expect...  
... era que los dist...  
... pudieran...  
... entre ellos sol...  
... de que la inat...  
... de una solución...  
... generados pe...  
... pero también, uer...  
... se basaba, de...  
... más comprometidos

ENCURSO I: LA LÓGICA  
La lógica agonal c...  
ado de años de r...  
conflictos econó...

4 En 17...  
entor...  
siem...  
dife...  
can...  
int...  
di...

de dotar a los distintos sectores involucrados —digamos, a las partes monárquica, aristocrática y democrática de la sociedad— de una cuota de poder equivalente. Aunque la decisión prometía ser efectiva para impedir que uno de los grupos arrasara con los derechos o intereses de los demás, en términos democráticos, el precio que se aceptaba pagar (evaluado incluso desde visiones muy modestas de la democracia) resultaba sin dudas exagerado. En efecto, toda persona interesada en asegurar la protección de los derechos de las minorías puede acordar en que es valioso contar con ciertos mecanismos de control y cuidado de los intereses básicos de los grupos vulnerables capaces de limitar, en casos específicos, el poder de acción de las mayorías. Sin embargo, esa opción es muy diferente de la que propone distribuir el poder de decisión democrático entre mayorías y minorías en porciones relativas equivalentes. En este último caso, la capacidad de las mayorías para tomar control sobre sus propios asuntos —esencial aun en visiones limitadas de la democracia— resulta fundamentalmente diluida, a la vez que el poder de las minorías resulta por demás aumentado.

En definitiva, la expectativa del sistema institucional que se estaba creando era que los distintos grupos en los cuales quedaba dividida la sociedad<sup>4</sup> no pudieran oprimirse mutuamente y quedaran forzados a negociar entre ellos soluciones aceptables para el bien común, bajo el supuesto de que la inacción resultaría la peor alternativa para todos. Se trataba de una solución en parte comprensible, en vistas de los radicales temores generados por la crisis social, política y económica del momento, pero también, teniendo en cuenta los presupuestos y principios en los que se basaba, de una respuesta difícil de digerir para los demócratas más comprometidos de la época.

#### EXCURSO 1: LA LÓGICA AGONAL EN LA HISTORIA. ARMAS Y URNAS

La lógica agonal con la que se pensaba al sistema institucional era resultado de años de reflexión teórica y reacción política en torno a los graves conflictos económicos y sociales que habían arrasado a los Estados Unidos

<sup>4</sup> En *The Federalist* n° 10, por ejemplo, Madison habló de estos grupos. Sostuvo entonces que: "Los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales. Entre acreedores y deudores existe una diferencia semejante. Un interés de los propietarios raíces, otro de los fabricantes, otro de los comerciantes, uno más de los grupos adinerados y otros intereses menores, surgen por necesidad en las naciones civilizadas y las dividen en distintas clases, a las que mueven diferentes sentimientos y puntos de vista".

137  
luego de la independencia, que incluían las dificultades económicas posteriores a la guerra, con amplias partes de la población endeudadas, grupos de acreedores ávidos de recuperar su dinero y movimientos sociales y políticos destinados a saldar esa batalla. Esos conflictos alcanzaron su punto más alto con las resistencias populares a las acciones de los jueces que —se presumía— funcionaban como representantes de los intereses de los acreedores y demandaban el pago de las deudas privadas (Jensen, 1967). El desencanto social con la política dominante se vinculaba también, y de modo especial, con las Legislaturas estatales, a las que se consideraba en su gran mayoría compuestas por individuos que respondían a los intereses del sector acreedor.

La ciudadanía, entrenada en la resistencia frente a prácticas e instituciones adversas, comenzó a mostrar su rechazo a las órdenes judiciales que la perjudicaban y se movilizó para impedir que se reunieran los tribunales. De este modo, como señala Wood (1969: 397-398), los ciudadanos comenzaron a “utilizar en contra de sus maestros las doctrinas que estos les habían inculcado, en orden a llevar adelante la revolución” (véase también Wood, 1966). La decisión de obstaculizar la labor de la justicia provocó una esperable conmoción social. Los sectores más acomodados veían la situación como un extremo intolerable de la vida política, mientras que los sectores más vulnerables consideraban esas acciones como la condición necesaria para asegurarse el acceso a la justicia.<sup>5</sup>

En este contexto, los levantamientos colectivos como la llamada “rebelión de Shays” (una movilización antijudicial encabezada por el veterano de guerra Daniel Shays) simbolizaron la crisis política de la época. A pesar de haber sido prontamente sofocada por las tropas del general Lincoln, esa rebelión pasó a la historia como uno de los hechos más notables del siglo.<sup>6</sup> De hecho, las discusiones acerca de cómo reorganizar el sistema político que caracterizaron el período en buena medida estuvieron motivadas por la idea de evitar nuevos levantamientos como el de Shays (Neivins, 1927; Young, 1967).

5 A modo de ejemplo, en Hampshire County, entre los años 1784 y 1786, se presentaron casi tres mil casos a la justicia, lo que supone un incremento del 262% respecto de lo sucedido entre 1772 y 1774. Aún más, en Worcester sólo en 1785 se contabilizaron cuatro mil demandas.

6 Samuel Ely fue uno de los principales líderes de estos movimientos populares. Luke Day alcanzó similar repercusión en Northampton, liderando una movilización de mil quinientas personas. Sin embargo, el intento de Daniel Shays de detener la reunión de las Cortes en Worcester lo convirtió en símbolo de estos levantamientos contrainstitucionales de la ciudadanía.

En efecto, esas rebeliones tuvieron gran repercusión en muchas Legislaturas estatales, que comenzaron desde entonces a impulsar normas pro deudores, como las que reclamaban los insurrectos: emisiones de papel moneda, condonaciones de deuda, expropiaciones, etc., muchas veces promovidas por decisión de los legisladores que querían prevenir nuevos levantamientos. En otras ocasiones, los cambios normativos —en particular, las emisiones de papel moneda— fueron el resultado de cambios en la composición de las Legislaturas que comenzaron a albergar en forma creciente a representantes del grupo de los deudores. En los hechos, entre 1785 y 1786 la cuestión de la emisión de papel moneda (autorizada por las Legislaturas) pasó a convertirse en el punto central de los debates políticos de la época. La Legislatura de Pensilvania fue la primera en autorizarla, y a ella la siguieron al poco tiempo otras seis: las de Carolina del Sur, Nueva York, Carolina del Norte, Nueva Jersey, Georgia y Rhode Island.

Ahora bien, si los levantamientos armados generaron estupor y temor entre la dirigencia política, el hecho de que los rebeldes pudieran obtener por obra de las leyes lo que antes reclamaban por las armas sobrepasaba todos los límites imaginados. En efecto, y como señaló el gran historiador del período, Gordon Wood (1969: 405-406), “merced a la fuerza misma de las leyes de los estados, y no de la anarquía o la ausencia de ley” (como ocurriera con la rebelión de Shays) los deudores comenzaban a obtener beneficios capaces de aliviar su situación (véase también Wood, 1992). En los casos más graves (como el de Rhode Island), las Legislaturas se animaron a cuestionar la autoridad de los jueces que se mostraban resistentes a los nuevos programas políticos (pro deudores). Estos hechos —y, en general, la gran permeabilidad del sistema institucional existente frente a las demandas ciudadanas más fuertes— cambiaron la historia institucional americana. Desde entonces, buena parte del nuevo diseño institucional iba a estar dirigido a impedir resultados como los que empezaban a sucederse en las diversas Legislaturas estatales. El sistema de frenos y contrapesos fue entonces una respuesta clave a la situación de la época.

#### EXCURSO 2: FRENOS Y CONTRAPESOS EN AMÉRICA LATINA

##### Y UNA DISTORSIÓN DECISIVA SOBRE EL LIBERALISMO DEL EQUILIBRIO

Con todos sus problemas, el modelo los frenos y contrapesos encerraba una serie de mecanismos atractivos que apuntaban a asegurar un balance en el ejercicio del poder. El esquema del equilibrio, una propuesta del



liberalismo de la época, tenía como principal consigna evitar los graves males que asociaba con las concepciones rivales: la tiranía y la anarquía. El liberalismo se presentaba entonces como la única opción sensata —e intermedia— entre dos concepciones alternativas a las que consideraba proclives a los excesos: se oponía tanto a los abusos de “uno” (el rey, el caudillo, el presidente autoritario o todopoderoso), como a los de “los muchos” (las facciones mayoritarias, las masas desbocadas, las mayorías sin límites).

El liberalismo, además, se caracterizaba a sí mismo como una salida opuesta tanto al conservadurismo, que era considerado favorable a la concentración de poder, como al republicanismo rousseauniano, que estaba al servicio de los excesos del mayoritarismo.

En América Latina, la disputa política y constitucional tendió a seguir caminos similares a los descritos, aunque exagerados en algunos de sus términos fundamentales. En parte, la ausencia de una estructura institucional de base capaz de organizar mejor la disputa pública provocaba que los conflictos tendieran a tomar versiones más extremas. En tal sentido, la concentración del poder promovida por los conservadores durante el siglo XIX produjo caudillos y líderes muy predispuestos a los abusos autoritarios. A la vez, las corrientes jacobinas de reacción contra el autoritarismo también se animaron a promover cursos de acción más violentos. Para buena parte de la dirigencia latinoamericana, sucesos tales como la Revolución Haitiana, que culminó en 1804 —la primera y muy cruenta revolución de esclavos negros— o las violaciones del orden y la propiedad cometidos por masas desarropadas tanto en Venezuela (1814) como en El Parián de México, constituían ejemplos claros de las graves implicaciones del jacobinismo igualitario en América Latina. Para muchos dirigentes latinoamericanos —que en este sentido parecían seguir las enseñanzas maderonianas—, tales eventos ratificaban el hecho de que las pasiones tendían a tomar el lugar de la razón, sobre todo cuando participaban las “multitudines”. El líder político y militar Simón Bolívar, por ejemplo, padeció y criticó con dureza levantamientos populares como los mencionados, que dejaron una profunda huella en su memoria política. Como tantos otros, propuso organizar un sistema institucional diferente, capaz de reaccionar frente a esas “tragedias públicas”.<sup>7</sup> “Las pasiones —comentaba Bolívar

<sup>7</sup> Es interesante notar la diferencia entre el tipo de “tragedias” institucionales frente a las que reaccionaron los norteamericanos —las Legislaturas rebeldes— y el tipo de enfrentamientos sociales que desataron la reacción en América Latina —en muchos casos, levantamientos sanguinarios—.

preocupado— se han  
canizado las cabezas  
desorganizadores”  
Estas apreciaciones  
pensadores promi  
nalista argentino J  
Bases y puntos de po  
(libro que se con  
vención Constitu  
que “los nuevos J  
el nombre de pr  
propuso desviar  
organización de  
dor que prome  
nalismo chileno  
demostrado q  
fueron monar  
pueda asumir  
desobedece c  
sentido com  
en ciertos c  
atraso y la p  
que el hijo  
La prop  
miento lib  
influencia  
los hecho  
titucional  
berdi res  
al Congr  
“tiranía  
“en nue  
al Univ  
era cor  
marca  
rista c  
a fave  
tra

EL NO...

preocupado— se han excitado por todos los estímulos, el fanatismo ha vol-  
canizado las cabezas, y el exterminio será el resultado de estos elementos  
desorganizadores” (cit. en Bosch, 1980: 127).

Estas apreciaciones eran compartidas por muchos otros dirigentes y  
pensadores prominentes de la época. Por ejemplo, el notable constitucio-  
nalista argentino Juan Bautista Alberdi, en el cap. 12 de su obra cumbre,  
*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*  
(libro que se convertiría en el principal marco de referencia de la Con-  
vención Constituyente Argentina de 1853), atribuyó a Bolívar la idea de  
que “los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con  
el nombre de presidentes” (Alberdi, 1981 [1852]). Además, en el cap. 25  
propuso desviarse del modelo norteamericano en el punto referido a la  
organización del Poder Ejecutivo. Sugirió acercarse al modelo conserva-  
dor que promovieron Juan Egaña y su hijo Mariano para el constitucio-  
nalismo chileno y la Constitución de 1823 porque, decía, la historia “ha  
demostrado que la única solución racional en repúblicas que poco antes  
fueron monarquías” era la elección de “un presidente constitucional que  
pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía lo  
desobedece como presidente republicano”. Y agregaba, contradiciendo el  
sentido común de buena parte de la elite de la época: “Yo no veo por qué  
en ciertos casos no puedan darse facultades omnímodas para vencer el  
atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer el desorden, que no es más  
que el hijo de aquellos” (Alberdi, 1981 [1852]: 181).

La propuesta de Alberdi acabó por resultar muy propia del pensa-  
miento liberal de la época, que comenzaba a matizarse bajo la creciente  
influencia del conservadurismo. Esta mixtura liberal-conservadora, en  
los hechos, se convertiría en el punto de reposo del pensamiento cons-  
titucional latinoamericano en su período fundacional. Los dichos de Al-  
berdi resultaban, así, similares a los de Bolívar cuando, en su “Mensaje  
al Congreso de Bolivia” de 1826, luego de alertar sobre los riesgos de la  
“tiranía y la anarquía”, pidió que el presidente de la República actuara  
“en nuestra Constitución, como el sol que, firme en su centro, da vida  
al Universo” del sistema institucional (Bolívar, 1976: 231-233). La idea  
era compartida por los principales constitucionalistas de la región, muy  
marcados por esa misma ideología liberal-conservadora. El influyente ju-  
rista chileno de origen venezolano, Andrés Bello, también se pronunció  
a favor de un presidente fuerte capaz de actuar “como un dique con-  
tra el torrente de las conmociones de partido” (cit. en Brewer Carías,  
1982: 142). El obispo conservador Bartolomé Herrera, en Perú, abogarí-  
a por el establecimiento de una autoridad que “dirija las voluntades y que

prescriba lo que hay que hacer u omitir, conforme a la ley natural" (cit. en Paz Soldán, 1943: 110). En definitiva, en todos los casos el objetivo parecía ser el mismo: contar con una autoridad diferente y superior a la del pueblo –voluntad a menudo confusa y guiada por la pasión– que lograra imponer el orden cuando fuera necesario.

En razón de las presiones del conservadurismo regional, el liberalismo latinoamericano aceptó retocar el modelo constitucional norteamericano (el cual, en muchos otros aspectos, aceptaba o proclamaba aceptar) conforme a las exigencias conservadoras. Las diferencias principales impulsadas por el conservadurismo local fueron dos. La primera era otorgarle un papel mayor a la religión en el marco de un esquema constitucional liberal que proponía establecer un "muro de separación" entre Iglesia y Estado. En América Latina, ese muro se resquebrajaría desde el texto constitucional mismo. La otra gran diferencia, que es la que aquí me interesa subrayar, es la referida a los poderes presidenciales. Contra lo que exigía la doctrina liberal, el constitucionalismo latinoamericano abrazaba y rechazaba el sistema de frenos y contrapesos, al que le introdujo una sustancial –y tal vez mortal– variación: un desequilibrio parcial en favor del poder presidencial.

De este modo, los latinoamericanos desajustaron el sistema de equilibrios colocando un peso superior en uno de los platillos de la balanza de poderes, amenazando con herir de muerte todo el esquema, dado que modificaban su pretensión principal. Los males institucionales que siguieron desde entonces en toda la región –inestabilidad política, abusos de autoridad, dependencia judicial, opacamiento del Congreso–, si bien tuvieron orígenes diversos, sin lugar a dudas tuvieron mucho que ver con aquel "pecado original". En otras palabras, la decisión de apartarse del modelo de frenos y contrapesos, a la que a la vez se pretendía suscribir, determinó muchos de los futuros desequilibrios de la región.

#### DIÁLOGO EN EL MARCO DE UN MODELO AGONAL

El sistema de frenos y contrapesos creado en el siglo XVIII, en cualquiera de sus dos versiones principales (ya sea en la más "pura" de los Estados Unidos o en la "desbalanceada" de América Latina) fue poco favorable a la cooperación política y el diálogo. Es más, lejos de alentar la cooperación, buscaba contener la confrontación; antes de promover el diálogo, procuraba canalizar la confrontación.