

**DOS CONCEPTOS DE CIENCIA POLÍTICA  
APLICADOS A LA REALIDAD ARGENTINA:  
PREDOMINIO Y HEGEMONÍA**

*Comunicación del académico*

*Dr. Natalio R. Botana, en la sesión privada de la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,  
el 23 de octubre de 1996*

## **DOS CONCEPTOS DE CIENCIA POLÍTICA APLICADOS A LA REALIDAD ARGENTINA: PREDOMINIO Y HEGEMONÍA**

Por el académico Dr. NATALIO R. BOTANA

El propósito de esta comunicación es conocido en sus grandes líneas por los señores académicos. Los años que transcurren entre 1989 y nuestra circunstancia presente abarcan un panorama institucional sujeto a bruscos cambios y, a la vez, firmemente anclado en el pasado. Las reflexiones que siguen se ocuparán pues del componente decisivo que la dimensión institucional ofrece a la teoría de la democracia.

Como he dicho en otra oportunidad<sup>1</sup>, no negaré que el hilo conductor de lo que aquí habrá de exponerse puede arrojar una sensación de *déjà vu*, debido a la marcada insistencia con que me he referido en los últimos años a una cuestión institucional no resuelta por la política argentina. Estoy aludiendo, claro está, a dos aspectos ligados en un mismo nudo de interrogantes como son la hegemonía del poder presidencial y la sucesión en la cumbre de esa magistratura.

De inmediato me preguntarán ustedes por qué he elegido la palabra hegemonía como vía de acceso para entender nuestros problemas institucionales. ¿No sería más convenien-

<sup>1</sup> Natalio R. Botana, *Las transformaciones institucionales en los años del menemismo*, "Sociedad", N° 6, abril 1995.

te -me preguntaba en el mismo trabajo citado- como resulta de la lectura de algunos trabajos recientes, calificar, por ejemplo, la supremacía del partido actualmente en el gobierno con el mote de partido predominante? ¿No encajaría con mayor justicia nuestra experiencia democrática en el escenario delineado por un sistema que, pese a sus imperfecciones, no bloquea el acceso de la oposición al ejercicio del poder? Si este último punto traza la frontera que divide al sistema de partido predominante del sistema de partido hegemónico -me interrogaba por tercera vez- ¿no sería más acertado abandonar la palabra hegemonía y reemplazarla por otras más acordes con las características propias de un régimen político de competencia abierta?

Así planteadas estas preguntas a modo de hipótesis, se imponen naturalmente algunas precisiones conceptuales.

Es sabido que la distinción entre régimen de partido predominante y régimen de partido hegemónico fue expuesta por Giovanni Sartori en 1976 en el primer volumen de su *Partidos y sistemas de partidos*, traducido al español cuatro años después. Sartori establecía en aquella obra pionera, cuyo segundo volumen lamentablemente nunca vio la luz, un criterio numérico para distinguir siete clases de sistemas de partidos: sistemas de partido único, de partido hegemónico, de partido predominante, bipartidista, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo y de atomización<sup>2</sup>.

Estos sistemas de partidos, a su vez, se distinguían por la frontera que separaba a los sistemas competitivos de los sistemas no competitivos. “En general -precisaba Sartori- una comunidad política sigue las normas de la competencia cuando en el momento de las elecciones casi todos, si no todos, los escaños (o los cargos ejecutivos) se disputan entre dos o más candidatos al puesto”<sup>3</sup>.

Sartori ubicaba el concepto de partido predominante en “la zona del pluralismo de partidos, porque -añadía- no sólo

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, I, trad. de F. S. Fontenla, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 160. Versión original, Cambridge University Press, 1976.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 259.

se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos competidores -aunque no forzosamente eficaces- del partido predominante”. Concluía señalando que “el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica”<sup>4</sup>.

En un escenario opuesto, de carácter no competitivo, el sistema de partido hegemónico tendría las siguientes características: “el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternancia; *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no. Mientras que el partido predominante sigue estando sometido a las condiciones que llevan a un gobierno responsable, no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación”<sup>5</sup>.

Este juego de conceptos, aunque consagrado por su uso, no tuvo una recepción homogénea en la ciencia política que se desarrolló en los últimos treinta años. Me basta con recordar, al respecto, que el popular ensayo sobre el origen y desarrollo de los partidos políticos, publicado por La Palombara y Weiner en 1966, acoplaba la noción de hegemonía a la de predominio esgrimida por Sartori<sup>6</sup>.

De todos modos, los ejemplos de que se valía Sartori ilustran aún con un alto grado de verosimilitud el caso de los partidos predominantes y no así la circunstancia de los parti-

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 259.

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 275 s.

<sup>6</sup> Joseph La Palombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966. Es el sexto volumen de una serie muy conocida de estudios sobre desarrollo político. Cito, de ambos autores, el primer capítulo de la primera parte: “The Origin and Development of Political Parties”.

dos hegemónicos. Desde los veinte años de predominio del partido Demócrata en los Estados Unidos, durante la era de Franklin Delano Roosevelt, hasta los dieciocho años de predominio *tory* en Gran Bretaña entre 1978 y la actualidad, el análisis empírico ha confirmado estas tendencias a la configuración de largas etapas de gobierno en manos de un partido que lo hace solo o en coalición con otros, como ocurrió en la Alemania de Konrad Adenauer o, en los días que corren, de Helmut Kohl.

Con los partidos hegemónicos, en cambio, los referentes han desaparecido o están en vías de hacerlo. Sartori recordaba, al respecto, los casos de Polonia durante la época comunista posterior a la segunda guerra mundial y del partido Revolucionario Institucionalizado en México, cuyos orígenes se remontan al tiempo del presidente Calles, en la década del veinte. La experiencia polaca se derrumbó junto con la caída del comunismo y hoy el PRI está sufriendo los espasmos de una acelerada transición hacia un régimen competitivo.

¿Conviene, entonces, repito la pregunta, mantener vigente en el caso argentino la categoría de partido hegemónico? Voy a enunciar, a continuación, una hipótesis de alcance medio, referente a nuestro país, que me permitirá elaborar un concepto intermedio entre el predominio y la hegemonía que denominaré *cuasi hegemonía*.

Sostendré que hay *cuasi hegemonía* cuando en un sistema político competitivo se manifiesta la *intención* de montar un régimen de partido hegemónico, intención que choca con el clima pluralista, de libertad de prensa y comunicación, en que está inmersa la opinión pública. Estamos pues en presencia de una cultura política en cuyo seno pugnan, por un lado, una apertura hacia el pluralismo y la alternancia y, por otro, una propensión contraria al ejercicio del régimen representativo y, por ende, al precepto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano según el cual una sociedad en donde la separación de poderes no está garantizada carece de constitución. Este contraste nos puede servir de preámbulo para entender la debilidad que aqueja en nuestro país a lo que

en términos weberianos puede definirse como la atribución de legitimidad a un orden político.

En el argumento de la legitimidad política, tal como lo he expuesto en repetidas ocasiones, hay dos postulados principales<sup>7</sup>. Primero, que lo que importa en la legitimidad es la valoración de un principio de gobierno, en nuestro caso la democracia, y su traducción institucional. Quiero decir con esto que el objeto hacia el cual se proyectan nuestros acuerdos acerca de lo bien fundado de una forma de gobierno son, ante todo y antes que nada, instituciones. Instituciones capaces de convertir las libertades en derechos, instituciones capaces de fijar límites precisos entre el poder político y la sociedad civil, instituciones, en fin, capaces de operar el tránsito necesario e ineludible entre participación y representación.

He aquí un trípode que, sin excluir otras dimensiones, conforma un objeto sobre el cual actúa, porque lo crea y transforma constantemente, un sentido subjetivo de la legitimidad política mediante el cual los individuos, las asociaciones y, al cabo, la sociedad global, atribuyen significado por distintos motivos a una forma de gobierno. No creo que haya que abundar en más detalles para percatarse de que, dentro del esquema de separación de poderes que rige en nuestro país, la atribución de legitimidad más fuerte sigue radicada en el Poder Ejecutivo. Es allí, en esa expectativa depositada en una suerte de principado republicano, donde suelen estallar deseos imaginarios y frustraciones, arranques de adhesión y rebeliones, que manifiestan, todos ellos, una cultura centralista proclive a consagrar hegemonías.

Los años recientes, lejos de aplacar estas tendencias, las han radicalizado hasta llegar al extremo de montar un ambicioso sistema reeleccionista. Veamos por qué. El artículo 90 de la constitución reformada establece que "El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

<sup>7</sup> Cf. Natalio R. Botana, *La légitimité, problème politique*, Lovaina, 1967.

Según advertimos en oportunidad de ser sancionada, con esta nueva norma el régimen presidencialista a la norteamericana con una sola reelección (“Ninguna persona -dice la enmienda N° XXII de la Constitución de los Estados Unidos- será elegida para el cargo de presidente más de dos veces”) se ha deslizado hacia una suerte de reelección perpetua, aliviada, se entiende, por un intervalo de cuatro años entre dos períodos posibles de ocho.

Estamos frente a una curiosa alquimia que incorpora en su fórmula los rasgos más negativos de dos modelos presidencialistas. Se aparta de la Constitución de 1853-1860 habilitando la reelección inmediata y se aleja también del esquema norteamericano al permitir reelecciones indefinidas mediando un intervalo de cuatro años. En contra, pues, de nuestra Constitución histórica, la reforma acrecienta el reeleccionismo inmediato, y en contra de lo que impuso la enmienda N° XXII a la Constitución de Filadelfia, la reforma acrecienta el reeleccionismo a mediano y largo plazo.

Desde luego, este montaje de principios contradictorios estuvo orientado hacia el objetivo de satisfacer una ambición reeleccionista; y al obrar de este modo la convención reformadora echó en saco roto dos lecciones probadas por las experiencias históricas norteamericana y argentina.

No parece desacertado apuntar el gesto de George Washington cuando descendió de la presidencia y regresó a su hogar de Mount Vernon una vez cumplido, en 1797, un segundo período de cuatro años. Con ello el viejo autor de la independencia norteamericana limitó moralmente a un régimen presidencial delineado por la convención de Filadelfia sobre la base de la reelección indefinida (obviamente la autoridad que los convencionales tenían en mira para consumir este propósito era la del propio Washington).

Durante un siglo y medio esta regla tácita fue cumplida a rajatabla en los Estados Unidos, y cuando Franklin Delano Roosevelt en plena guerra mundial la quebró en 1940 y 1944, bregando exitosamente por un tercer y cuarto mandato, el Congreso puso en marcha, poco después de su muerte en 1945, el proceso legislativo que culminó con la sanción de la en-

mienda N° XXII. Esta valla al reeleccionismo indefinido no hizo otra cosa que adecuar la estructura normativa a una costumbre de larga duración interrumpida solamente una vez. La enmienda sirvió entonces para consagrar la costumbre en términos normativos en lugar de hacerlo con la excepción.

Por otra parte, la práctica de la Constitución de 1853-60 amojonó en nuestro paisaje histórico algunos signos de precaución acerca de la utilidad (en tanto mecanismo legitimador de su propia estructura) de la reelección del presidente mediante un período de seis años. Como sabemos, el único presidente que alcanzó a cumplir dos períodos presidenciales de acuerdo con esta prescripción fue Julio A. Roca. Pero lo que importa destacar aquí no es tanto la rigurosa (y admirable) aquiescencia que los liderazgos del siglo pasado y principios de éste prestaron a esa ley fundamental, sino las dificultades inherentes al propio sistema de reelección mediata del presidente.

Fue el propio Alberdi, años después de sancionada la constitución que lo reconocía como a uno de sus padres fundadores, quien percibió estos riesgos. En rigor, la reelección mediata, en lugar de segar de cuajo las ambiciones del hombre político, las demoraba en el tiempo, de suerte tal que el presidente, al término de su mandato, solía volcar su influencia para designar sucesores dóciles que le allanaran el camino para ocupar de nuevo el cargo.

Esta rotación limitada del poder, verdadera piedra de toque del orden conservador, configuró un sistema de control de la sucesión. La vieja república tuvo que atravesar serias crisis para percatarse de las malformaciones que generaba este juego en el cual el sucesor elegido emprendía un camino opuesto a los designios del presidente que cesaba. Pasó con Urquiza y Derqui, con Sarmiento y Avellaneda, con Roca y Juárez Celman, y también, durante la primera y lamentablemente frustrada transición a la democracia, con Yrigoyen y Alvear.

Viene a cuento esta introducción teórica e histórica, tan breve como esquemática, porque nuestra política, en este ajetreado año 1996, sufre el impacto de dos movimientos



envolventes, precisamente alentados por el régimen reeleccionista del artículo 90. Destruída la restricción jurídica de la reelección inmediata, los impulsos hegemónicos inscriptos en una tradición personalista y caciquil, no tienen otro límite que aquel impuesto por los resultados -sobre todo económicos- de la acción gubernamental.

Lo dicho basta por ahora para calificar una *intención* hegemónica que realimenta el decisionismo presidencial en detrimento de la autoridad que, en términos normativos, debería ser compartida por el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Esta supremacía, reforzada por el recurso a los decretos de necesidad y urgencia y la práctica recurrente del veto parcial a las leyes votadas por el Congreso, está relacionada con la propia estructura de la división de poderes y con el carácter heterónomo del Estado con respecto al gobierno.

La ostensible debilidad de la Justicia y del Congreso en tanto poderes autónomos se agrava por un hecho inquietante. En la Argentina de este fin de siglo (fenómeno poco novedoso a escala planetaria), la opinión pública está encapsulada por la radio y la televisión y por una pequeña minoría de individuos (se los llama "muestras de opinión") que son convocados por los expertos para emitir su parecer a través de diversos tipos de encuestas. Es un imaginario que se superpone a los instrumentos de control -el Congreso, la Justicia, la prensa escrita- que forjó la invención moderna de la democracia representativa.

Cuando el desarrollo de este imaginario se instala sobre el suelo firme de un régimen representativo, las denuncias de corrupción que, por ejemplo, nos invaden cotidianamente, dan lugar a procesos ante la justicia que aplica las correspondientes sanciones. Cuando, en cambio, hay asincronía entre el desarrollo de la videopolítica (el concepto es también de Sartori) y el pobre rendimiento del Poder Judicial, la corrupción desempeña el papel de un perverso instrumento político. La denuncia transforma al debate público en un combate de sospechosos que recurren preferentemente al tribunal de la opinión pública y no al de la justicia. Se trata de un movi-

miento incompleto, porque la opinión pública no tiene capacidad legal para condenar.

Lamentablemente este es el clima que parece envolver estos años: el de una corrupción difusa que corroe el tejido social con pérdida de confianza hacia la clase política y hacia las instituciones que deben mediar entre el ciudadano y el Estado. No hay suficiente respuesta institucional frente a las carencias éticas que la opinión pública conoce y discute, por lo que nuestra democracia en lugar de sufrir por exceso de coacción, como enseñan las teorías acerca de la corrupción de los regímenes políticos, puede debilitarse por déficit de sanción legítima. Y ya sabemos qué ocurre cuando los derechos y los tribunales se transforman, como decía Madison, en meras "barreras de papel": tarde o temprano aguardan en la sombra para hacer su faena los justicieros de diversa laya.

Esta mezcla de impotencia y resignación revela la debilidad de los controles externos frente a la hegemonía del Poder Ejecutivo, a la cual se suma otro fenómeno no menos relevante. La cuasi hegemonía no sólo califica a la capacidad de que hace gala un gobernante o un partido para ejercer prolongadamente el poder con supremacía sobre los otros (atributo compartido con los sistemas de partido predominante), sino que también alude a la confusión del gobierno con el Estado. Del mismo modo como la hegemonía del Ejecutivo tiende a subordinar al Congreso y a la Justicia, así también esta manera de concebir y practicar la política tiende a eliminar los controles internos que asignan una autonomía funcional a la burocracia del Estado frente al personal político que conforma el gobierno.

La cuestión de reconstruir el núcleo duro del Estado constitucional de derecho se impone pues por propia gravitación. Análogo al concepto de derechos humanos, en tanto categoría universal que nos engloba a todos, existe otro concepto más circunscripto. Es la idea de que el Estado moderno, concebido como un campo autónomo de funcionarios estrictamente limitado por las leyes, representa él también, un valor universal frente al interés de los grupos que actúan enquistados en su seno. Esta suerte de colonización interna, opaca y poco

permeable al escrutinio de la soberanía del pueblo radicada en el Legislativo, abre el camino por donde se introduce la corrupción en los nervios más sensibles del aparato estatal.

La tendencia a confundir la estructura del Estado con el papel provisorio y limitado que les corresponde desempeñar a quienes ocupan los cargos gubernamentales no sólo se advierte en el orden nacional. Es, más bien, un comportamiento que ha invadido el régimen federal y que, por cierto, comparten varios partidos políticos. Quiere decir entonces, señores académicos, que nuestra hipótesis destaca un rasgo difundido en una cultura política susceptible de ser estudiada en el plano de la intencionalidad y en el plano de las consecuencias o efectos que dicha intencionalidad genera.

Como bien se ha dicho -vuelvo a Max Weber que en esto coincidió con la tradición ilustrada del pensamiento político del siglo XVIII- la acción política tiene un sentido, pero este sentido está circundado por la paradoja de las consecuencias. No siempre hay en la acción política efectos queridos. En realidad, los efectos no queridos o imprevisibles de la acción humana representan en la vida política un papel tan significativo como el primero.

Hemos visto que la cuasi hegemonía representa una intención dominante en un régimen competitivo. Restará ver, a medida que los acontecimientos se desenvuelvan, qué efectos y tensiones arrojará sobre el sistema político esta intencionalidad que se ha visto reforzada, en el plano institucional, por un sistema reeleccionista que alienta el control de la sucesión.