

**MARÍA LAURA EBERHARDT**



# **Efecto helicóptero**

**¿Cómo reemplazar malos gobernantes  
sin golpes de Estado?**

**prometeo**  
libros



EFECTO HELICÓPTERO  
¿CÓMO REEMPLAZAR MALOS GOBERNANTES SIN GOLPES DE ESTADO?



María Laura Eberhardt

**Efecto helicóptero**  
*¿Cómo reemplazar malos  
gobernantes sin golpes  
de Estado?*

(prometeo)  
libros

Eberhardt, María Laura

Efecto helicóptero : ¿cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado? / María Laura Eberhardt. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-015-3

1. Ciencia Política. 2. Política Argentina. 3. América Latina. I. Título.

CDD 320.0982

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

[editorial@treintadiez.com](mailto:editorial@treintadiez.com)

[www.prometeoeditorial.com](http://www.prometeoeditorial.com)

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

# Índice

Reconocimiento a Mario Daniel Serrafiero .....	11
Prólogo .....	39
<b>CAPÍTULO I</b>	
Cuestiones preliminares .....	45
Introducción .....	45
El trazado de los objetivos e hipótesis de trabajo .....	53
La revocatoria de mandato: una primera aproximación .....	57
<b>CAPÍTULO II</b>	
Abordaje teórico .....	67
El debate teórico .....	68
Formas participativas y deliberativas de la democracia.	
Respuestas frente a la crisis de la representación .....	68
Entre la democracia representativa y la democracia directa .....	68
Camino a la democracia participativa .....	71
Democracia real o poliarquía.....	73
Reforzando la democracia electoral.....	76
Sobre la democracia deliberativa .....	80
El valor democrático del diálogo .....	85
Claves para una república deliberativa real .....	90
Advertencia sobre los injertos participativos .....	96
Concluyendo el debate sobre democracia, crisis y participación.....	103

Los debates sobre el presidencialismo: rigidez, hiperpresidencialismo y caídas presidenciales .....	106
Presidencialismo: rigidez y semiparlamentarización.	
La estabilidad democrática en la mira .....	106
El hiperpresidencialismo y los estilos personalistas de liderazgo ...	115
Las caídas y sucesiones presidenciales .....	119

### **CAPÍTULO III**

Definición conceptual e incorporación en América Latina .....	129
La revocatoria de mandato: un acercamiento conceptual .....	129
Un tipo específico de revocatoria de mandato: la revocatoria presidencial .....	135
El contexto de la crisis de la representación en América Latina e incorporación de mecanismos de democracia directa. ....	141
Países y ámbitos de inclusión de la revocatoria de mandato en América Latina: revocatoria nacional y subnacional.	
Cargos sujetos a revocatoria .....	144
El contexto de incorporación de la revocatoria de mandato en las constituciones de los países latinoamericanos .....	144
Los diseños institucionales de la revocatoria de mandato en América Latina.....	146

### **CAPÍTULO IV**

Diseño institucional .....	149
Normativa constitucional y legislación nacional sobre revocatoria para los distintos cargos y ámbitos .....	150
Venezuela.....	151
Bolivia .....	188
Ecuador .....	199
Panamá .....	213
Perú .....	224
Colombia .....	238
Apéndice: algunas consideraciones sobre la revocatoria de mandato en la normativa subnacional en la Argentina .....	250

La revocatoria de mandato en América Latina en perspectiva comparada.....	261
--	-----

## CAPÍTULO V

Revocatoria presidencial.....	279
La revocatoria presidencial en América Latina .....	279
Retomando algunas cuestiones centrales.....	279
La revocatoria presidencial en la legislación latinoamericana. Un análisis comparado.....	281

## CAPÍTULO VI

Los casos .....	287
Casos de aplicación de revocatoria a nivel nacional y subnacional en América Latina .....	287
La revocatoria presidencial en Venezuela, Bolivia y Ecuador .....	288
El caso Hugo Chávez en Venezuela (2004) .....	288
El intento coartado de revocatoria al presidente venezolano Nicolás Maduro (2016) .....	299
El caso Evo Morales en Bolivia (2008) .....	310
Los intentos fallidos contra Rafael Correa en Ecuador (2010) .....	319
Algunas reflexiones sobre los casos de aplicación de la revocatoria presidencial en América Latina .....	322
Otros casos de aplicación de la revocatoria de mandato: legisladores nacionales y cargos subnacionales.....	327
Los casos en Venezuela .....	329
Los casos en Bolivia .....	336
El desempeño de la revocatoria en Ecuador .....	345
La revocatoria de mandato en Perú .....	351
Los casos de revocatoria en Colombia .....	363
El uso de la revocatoria en Panamá .....	373
Apéndice: los casos subnacionales en la Argentina .....	387
Algunas reflexiones sobre los casos de revocatoria de mandato a cargos legislativos nacionales y a todos los cargos de nivel subnacional en América Latina.....	403

## CAPÍTULO VII

Conclusiones.....	415
Conclusiones y reflexiones finales de la investigación .....	415
Conclusiones teóricas sobre la revocatoria de mandato.....	416
Conclusiones respecto de los diseños institucionales .....	430
Conclusiones sobre los casos empíricos de aplicación .....	440
Reflexiones finales .....	445
Bibliografía .....	447

# Reconocimiento a Mario Daniel Serrafero

*María Laura Eberhardt*

Este libro está dedicado a Mario Daniel Serrafero, director de la investigación que le da origen, y que fue defendida a modo de tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Las palabras que siguen son un sentido reconocimiento al ideólogo, impulsor y referente del contenido de esta obra. Entusiasta, generoso y comprometido con su labor, a quien tuve el privilegio de consultar incansablemente y con quien pude intercambiar, enriquecer y corregir ideas y pensamientos en forma constante. Por sobre todas las cosas, de quien aprendí ilimitadamente. A él toda mi admiración, eterno amor y agradecimiento.

Un extenso y meritorio currículum profesional y académico sobresale a primera vista, que destaca su sólida y completa formación profesional y académica. En 1978 se recibió de Abogado en la UBA, institución en la que luego obtendría su Licenciatura en Psicología (1984) y su segundo Doctorado, en Derecho Público, en 1991. Consiguió sus primeros posgrados en Madrid: un Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales (1990) y un Diploma de Altos Estudios Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales (1991). En 1992, se doctoró con honores en Ciencias Políticas y Sociología, título otorgado por la Fundación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid.

En 1993, tras rechazar propuestas laborales académicas en España, accedió al plan de reinserción de científicos residentes en el exterior de la Secretaría de Ciencias de la Nación. De regreso al país se integró a la Carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), institución principal desde la cual desarrollaría de por vida su vocación de agudo analista de la realidad institucional, política y social del país y la región.

A poco de haber regresado a la Argentina (1995) fue nombrado Decano de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, cargo que desempeñó hasta el año 2000, inaugurando una destacada trayectoria en la gestión académica universitaria de grado y posgrado. Pocos meses después ingresó a la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) donde ejerció funciones como Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Comunicación; como Director del Comité de Doctorado; y como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales (2001-2010).

Su paso por la docencia fue tan loable como su labor de investigación. Profesor titular en grado y posgrado de la UBA, de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), de la Universidad de Belgrano, de la Universidad de Palermo y de UADE. En el exterior, impartió cursos y realizó estancias de investigación en la Universidad de Salamanca, la Fundación Ortega y Gasset, la Università Degli Studi Di Bari, la Universidad de Cambridge, el Lauterpacht Research Centre for International Law y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Latinoamericanos (AIETI). Profesor creativo y estimulante, disfrutó de cada una de sus clases a las que se entregó por completo, sintiéndose enriquecido por el intercambio con los alumnos. Convencido impulsor de vocaciones científicas dirigió numerosos tesis y becarios, inspirando y alentando el gusto por la investigación a la vez seria y apasionada.

En 2005 fue reconocido con su incorporación como Miembro de Número a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, y luego también designado Co-Director de su Instituto de Filosofía Política. Fue asimismo Director del Instituto de Ciencia Política y Constitucional de la Sociedad Científica Argentina, Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho

y Ciencias Sociales, y Secretario General de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), entre otros cargos académicos.

Por su destacada contribución a la disciplina y la calidad de sus trabajos, obtuvo numerosos premios, otorgados por la Secretaría de Cultura de la Nación (2005), el Senado de la Nación y la Sociedad Argentina de Escritores (1996), la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (1995), el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (1990), la Fundación Ortega y Gasset y el Instituto Español Sanmartiniano de Madrid (1989).

Su intensa labor científica y académica imprimió una profunda huella en la ciencia política argentina, al abrir caminos con aportes originales y creativos. Desafiante e innovador, incursionó en una variedad de temas, muchos de ellos hasta entonces invisibles e inexplorados: los decretos presidenciales, la vicepresidencia, los gabinetes ejecutivos y la jefatura de gabinete, los estilos de liderazgo presidencial, las caídas y renunciaciones de presidentes en América latina, la reelección y sucesión presidencial, el parlamentarismo en Canadá. Asimismo, se introdujo en debates de más larga data, como los regímenes presidenciales y parlamentarios, la reforma constitucional argentina, los tipos de democracia, la división de poderes, la calidad de las instituciones políticas, las coaliciones de gobierno, la censura, el juicio político, el populismo, pero siempre desde una mirada propia y original, sazónada por su particular formación multidisciplinaria en Derecho, Psicología, Ciencia Política, Sociología y Relaciones Internacionales.

De su prolífera producción destacan sus libros: *Presidencialismo y Parlamentarismo en Argentina* (2019); *Exceptocracia. ¿Confin de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia* (2005); *El poder y su sombra. Los Vicepresidentes* (1999); *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE.UU.* (1997); *Primacía de las Instituciones* (1995); *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, Tomo 1 y 2 (1994); *Momentos institucionales y modelos constitucionales* (1993) y *Tres décadas del sistema electoral venezolano. Rendimientos, efectos políticos y reforma* (1990).

Publicó además numerosos artículos de investigación en revistas del país y del exterior, así como notas de opinión en la prensa gráfica. De estilo directo y llano, observador lúcido, atento y comprometido con la realidad nacional e internacional, ha sabido pronosticar con gran

acierto coyunturas y escenarios tan inesperados como impredecibles. Respetado por sus pares, ha sido fuente de consulta de actores de la política y los medios de comunicación.

Sus áreas de estudio fueron, en mayor medida, las instituciones políticas, la política comparada y la historia de las ideas sociales y políticas. He aquí apenas un acotado panorama de sus principales aportes, que de ningún modo pretende agotar su muy extensa labor científica y académica.

En uno de sus primeros libros, *Las formas de la reforma*, Mario Serrafiero analiza el proceso político de reforma constitucional atravesado por la Argentina en los años 1993 y 1994. A la par que se desarrollan los debates constituyentes, el autor reflexiona sobre cada una de las posibles modificaciones al sistema vigente, teniendo en cuenta las deficiencias de funcionamiento evidenciadas hasta entonces. Respecto del contrapunto central, sobre el cambio a un régimen parlamentario o semipresidencial vs. la continuidad del presidencialismo, Serrafiero subraya lo inapropiado de la primera opción, tomando en cuenta las adversas condiciones de aplicabilidad en este país. Por el contrario, recomienda realizar una “corrección del presidencialismo”, orientada a resolver lo que considera son sus principales problemas: la desmesurada concentración de poder en el presidente –hipertrofia–, la inclinación mayoritaria del sistema, su rigidez ante las crisis políticas, el desequilibrio entre poderes y el control insuficiente al Ejecutivo. De sus numerosas propuestas referimos solo algunas: flexibilizar y precisar el mecanismo de juicio político, que la intervención federal se dicte por ley del Congreso –y no por decreto–, sujetar el estado de sitio a una ley y limitar territorial y temporalmente sus alcances, no incorporar a la Constitución la facultad ejecutiva de dictar decretos de necesidad y urgencia, extender la potestad nominativa del Senado para los altos cargos de la administración pública, dar mayor intervención a los poderes Legislativo y Judicial en la conformación de la Corte Suprema para atenuar el rol del Ejecutivo, y que el Congreso pueda abrir y prorrogar sus sesiones ordinarias y extraordinarias –independientemente de la convocatoria presidencial–.

Entrando de lleno en el tema de la presidencia y de las situaciones de excepción, Mario Serrafiero se detiene en el funcionamiento de los mecanismos de emergencia: la intervención federal a las provincias, el estado de sitio y los decretos de necesidad y urgencia. En particular,

aborda su naturaleza, pertinencia, alcances y efectos. En su libro *Exceptocracia* investiga la acción de los poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo, en relación con hechos extraordinarios que motivan el uso de tales institutos previstos en la Constitución. Su original término “exceptocracia” califica al “gobierno de la excepción”, donde no importa tanto quién es el soberano, sino lo que representa ese tipo de gobierno. Se trata de un sistema legal e institucional que se ve continuamente “agujereado”, no ya por la decisión cruda de un soberano absoluto sin fronteras jurídicas, sino “por una práctica regular y colectiva que se sale del ordenamiento legal y lo justifica racionalmente, recreándolo en senderos que se bifurcan y coexisten”. El autor observa que la excepción puede incluso no responder a la necesidad de la realidad, y que esa realidad puede ser construida por la excepción.

Otro tema abordado tempranamente por Mario Serrafiero son las coaliciones de gobierno en los regímenes presidenciales y el tipo de relaciones establecidas entre presidente y vicepresidente en un esquema de coalición. Respecto de la Argentina, toma el caso de la crisis de 2001, que puso fin al gobierno de la Alianza iniciado en 1999 bajo la presidencia de Fernando de la Rúa. Concluye que nuestra cultura política ha operado negativamente para el acercamiento, la confianza y el mutuo interés de los actores políticos. Reconoce que “civilización política” y “cultura ciudadana” son los requisitos básicos para edificar escenarios donde todos los actores institucionales y, fundamentalmente, el país y su sociedad, obtengan beneficios mutuos. Para ello, se requiere comprender el concepto de “pluralismo político”, cuyo piso mínimo es la tolerancia, la comprensión y el respeto mutuo, y según el cual todas las opiniones deben ser valoradas. Además de la construcción de un sistema de partidos sólido y estable, la conformación de coaliciones de gobierno exitosas y duraderas requiere en la Argentina de un cambio cultural que instale la convivencia social, la colaboración política y la distribución del poder entre las distintas expresiones de la opinión pública. Es decir, una democracia más representativa y más republicana.

El estudio de los regímenes presidenciales y parlamentarios en tiempos de normalidad y de crisis es otra de las materias que cautiva a Mario Serrafiero. Como curiosidad, estudia el caso canadiense, de gran interés por tratarse de un régimen monárquico-parlamentario en el continente americano, tierra de presidencialismos. Respecto de los regímenes

presidenciales, se enfoca en una serie de novedades producidas en los últimos años, que hicieron hablar de una supuesta “parlamentarización” del sistema. Uno de tales cambios registrados desde las transiciones a la democracia es el desplazamiento de los presidentes a través de mecanismos institucionales implementados por el Congreso, como el juicio político o la declaración de insania. Por el lado de los parlamentarismos, advierte respecto de una cierta “presidencialización” de tales regímenes, en cuanto al lugar creciente ocupado por las ramas ejecutivas y al mayor liderazgo ejercido por los primeros ministros.

Como ya adelantamos, las instituciones del Estado y, en particular, el poder Ejecutivo, ocupan un lugar central en las investigaciones de Mario Serrafiero. Al referido libro sobre las facultades de excepción se suma aquí *El poder y su sombra*, su principal obra sobre vicepresidentes. Esta figura, “oculta” a la mirada de los analistas, está, según el autor, rodeada de paradojas y de no pocos misterios. Al contrario de la visión clásica que considera al vicepresidente como un mero suplente del titular e imbuido de una solidaridad absoluta con el primer mandatario, Mario Serrafiero demuestra lo difícil que resulta la construcción de una relación solidaria entre ambos. Con agudeza advierte que el presidente suele ver en su vice a una sombra “que le pisa los talones”, o a un molesto personaje “que le respira en la nuca”, dispuesto a ocupar su lugar. Del otro lado, el vicepresidente se halla encerrado en una disyuntiva férrea: esperar a que ocurra algún hecho fortuito que lo aloje legalmente en la presidencia, o sucumbir a la tentación de “saltar la Constitución” y convertirse en un conspirador contra el régimen. De este modo, advierte que el vice puede ser tanto una pieza clave al servicio de la continuidad institucional, en caso de salidas presidenciales accidentadas, como un elemento a favor de la quiebra del gobierno e, incluso, del sistema. La fórmula electoral, la fórmula de gobierno y la fórmula de sucesión son los tres mojoneros centrales donde asienta su abordaje.

El tratamiento de la *Reelección y la sucesión presidencial* en América Latina, que diera título y letra a otro de sus libros, se inserta en dicho eje de estudios del Ejecutivo. El autor observa que en el continente la reelección del primer mandatario hizo su aparición en los años 90, bajo una coyuntura económica y política relativamente más favorable que la de inicios de las transiciones a la democracia. Luego, repasa los diferentes modelos históricos de vinculación entre el sistema institucional y

el tipo de reelección presidencial acontecidos en la Argentina: a) presidencialismo fuerte y prohibición de reelección indefinida (Constitución de 1853/60); b) presidencialismo hegemónico y reelección indefinida (Constitución de 1949); y c) presidencialismo fuerte, potencialmente reforzado y reelección inmediata por única vez, pero con posibilidad de retorno tras un período (Constitución de 1994). La peor combinación, sostiene Mario Serrafiero, fue la segunda. La más armónica resultó ser la primera. La tercera, implantó una relación de riesgo acrecentado. En Latinoamérica, la reelección presidencial no fue introducida para corregir el desequilibrio de poderes a favor del Ejecutivo. En medio de un contexto cultural de personalismo político –con estilos caudillistas y populistas de gobierno– tampoco ayudó a fortalecer una incipiente cultura institucionalista. A juicio del autor, el actual modelo argentino de “presidencialismo fuerte (reforzado) con reelección inmediata y abierta” más allá de premiar a un presidente que gobernó bien, se convierte en un peligroso incentivo a la ambición de poder sin límites. Como contracara, postula el efecto “pato rengo”, según el cual en el segundo mandato consecutivo y sin posibilidad de reelección el presidente enfrenta una potencial situación de “acelerada fuga de poder”.

A lo anterior, se agregan otras asignaturas a las que dedica gran parte de su trabajo, como la decadencia de los regímenes democráticos y sus variantes “ejecutivistas”: la democracia plebiscitaria de Weber, la delegativa de O'Donnell, y la populista o antiliberal, todas ellas ubicadas en las márgenes democráticas y cercanas a modelos autoritarios. El populismo se convierte así en una preocupación central para Mario Serrafiero. En varios artículos analiza este fenómeno en detalle y advierte la dificultad teórica y metodológica que el término representa para las Ciencias Sociales debido a su imprecisión y ambigüedad. El autor diferencia las distintas olas y formas de populismos acaecidos en América Latina: el modelo clásico o nacional-populismo emergido entre los años 30 y 50 del siglo XX –Perón–, el neopopulismo o populismo neoliberal de los 90 –Menem–, y el populismo radical o de izquierda de comienzos del nuevo milenio –Kirchner–. Luego se detiene en los discursos y las prácticas del último tipo. A su juicio, el elemento específico y relevante de esta experiencia populista en el poder es el intento –a veces logrado y otras no– de reinstitucionalizar el régimen político, alejándose de los rasgos distintivos de la democracia liberal-republicana

como por ejemplo: el pluralismo, la competitividad y, sobre todo, los controles y limitaciones al poder. Tal “falta de controles abre la puerta, entre otras cosas, a la discrecionalidad del gobierno y a la corrupción”. La propuesta populista consiste en suplantarse a la democracia representativa y republicana por una “nueva versión de Democracia Radical”. A diferencia de los modelos anteriores, previene el autor, el populismo radical no tiene en el horizonte una fácil culminación de ciclo. Ello debido a que, en primer lugar, “refuerza al Estado y así, su propio poder de reproducción”. Segundo, porque “internacionalmente se aísla y se autoprotege en una suerte de consorcio de países de matriz populista”. Y tercero, por el hecho de que “sus objetivos parece que nunca terminarán de cumplirse, por ejemplo, eliminar definitivamente la pobreza e instaurar la plena justicia social”.

El Poder Judicial también forma parte de su agenda de investigación. Tras revisar el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia, se dedica a estudiar la relación entre justicia y política y la compleja dinámica que se establece entre ambas. Particularmente se concentra en los regímenes democrático-republicanos y observa cómo el poder político desea tener siempre todos “los resortes” del gobierno a su favor, mientras que del otro lado, los jueces que componen el Poder Judicial deben hacer todo lo posible para garantizar la independencia –interna y externa– respecto de otro tipo de intereses –políticos y económicos–. Sin este primer principio, no es posible aspirar al logro de los subsiguientes: imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, competencia y diligencia. El autor se introduce así en dos temas de gran pertinencia y centralidad en las democracias latinoamericanas: la “politización de la justicia” –influencia notoria del Poder Ejecutivo en la selección y nombramiento de los magistrados– y la “judicialización de la política” –uso de la justicia por parte de los actores políticos u órganos ejecutivos como una “pieza más de sus estrategias de acción” para presionar al gobierno o a la oposición, para acelerar o retrasar políticas y/o para “enturbiar el panorama institucional”–. Señala con preocupación el modo y la frecuencia con que el Ejecutivo ha querido cooptar o controlar al Poder Judicial a fin de “operar más discrecionalmente en la tarea de gobierno”. Si la politización de la justicia se convierte en un riesgo para la independencia judicial, la judicialización de la política “es un síntoma

de que los poderes eminentemente políticos –el Ejecutivo y el Legislativo– no están resolviendo los problemas ciudadanos”.

En la línea de investigación sobre el Poder Ejecutivo, Mario Serrafiero estudia la destitución presidencial por juicio político. Analiza el *impeachment* ejecutado contra el presidente brasileño Collor de Melo (1992), primer caso en la región en que se aplicó este mecanismo para desplazar a un primer mandatario en ejercicio. A partir de entonces, observa el autor, se pone fin a la ocurrencia de golpes de Estado a la vieja usanza, inaugurando una nueva etapa de estabilidad signada por desplazamientos institucionales reglados por la Constitución. Efectivamente, el exitoso caso Collor marcó el comienzo de una serie de interrupciones presidenciales institucionales en el continente, implementadas no solo a través del juicio político, sino también haciendo uso de otros mecanismos legales como la renuncia forzada, el abandono del cargo o la declaración de incapacidad mental o incompetencia moral. El autor señala la triple importancia de este caso. Para Brasil, la salida del presidente implicó un “reequilibramiento del sistema político”, permitiendo al país retomar la senda de la institucionalidad y poner fin a una crisis política grave. A nivel regional, demostró que un presidente, aunque percibido como “todopoderoso”, podía ser destituido a través de procedimientos institucionales llevados a cabo por el Congreso, y que un primer mandatario que defraudara a la población podía ser desplazado anticipadamente del cargo. En cuanto al régimen político puso en evidencia que, a pesar de que no todos los procedimientos implementados se ajustaron fielmente a la normativa, su uso implicó un avance en el continente, en términos de flexibilizar el sistema presidencial y de evitar los conocidos quiebres de la democracia.

Sobre el eje de estudios de la sucesión presidencial Mario Serrafiero se extendió en el tratamiento de las restricciones constitucionales y normativas que determinan quienes pueden –o no– ser candidatos para reemplazar al primer mandatario una vez finalizado su período. La vinculación entre las normas sobre la reelección presidencial y las limitaciones de la candidatura presidencial por parentesco ocupan un lugar clave en su abordaje, tema muy poco trabajado en la literatura académica. El autor da cuenta del pretendido control del presidente respecto de su sucesión, es decir, de los aspectos políticos implicados en el apoyo concreto que el presidente presta a determinado/a candidato/a como su

elegido/a para sucederle. A partir de ello, articula dinámicamente los tipos de reelección presidencial con las limitaciones de parentesco y analiza los márgenes de control presidencial de la sucesión que surge de cada una de las combinaciones. El extremo más preocupante es aquel que habilita una suerte de “presidencia monárquica”, donde la efectividad del control presidencial sobre el sucesor es la máxima y se obstaculiza “la circulación del liderazgo”. La restricción por parentesco –dice el autor– tiene estrecha relación con la defensa del formato republicano, ya que apunta a evitar la continuidad en el poder de una persona o una “dinastía familiar” y a contrarrestar los “deseos ilimitados de los presidentes”, uno de los peligros que históricamente ha enfrentado la región desde la tercera ola democratizadora.

A lo anterior suma un análisis crítico de la práctica abusiva implementada por varios presidentes latinoamericanos desde los años 90, que consiste en reformar la Constitución para perpetuarse en el poder. Venezuela ha sido pionera. El autor analiza las distintas formas de reelección presidencial y sus efectos políticos. Considera que la reelección ilimitada o indefinida es un factor crucial de reforzamiento del poder presidencial, que pone en riesgo el propio carácter democrático y republicano del régimen político. Alerta sobre la probabilidad de que países que transitan por el camino del populismo latinoamericano del siglo XXI adopten esta modalidad, bajo el fundamento provisto por los actuales presidentes de que los proyectos políticos que impulsan requieren la permanencia de sus liderazgos. La reelección indefinida, dice, puede ser solo la consagración jurídico-constitucional de un régimen que en efecto es ya una dictadura o un autoritarismo, o bien, coadyuvar a que un régimen de contornos democráticos se deslice más fácilmente a su opuesto. La combinación entre presidencialismo fuerte y reelección indefinida concluye, “nos sitúa en los umbrales de un régimen cuyo corrimiento al autoritarismo es muy probable”.

La corrupción política o ilegalidad de los actos de los funcionarios constituye otro de sus desvelos, siendo un fenómeno generalizado y de larga data en América Latina. Para el autor, la cuestión de los grados es aquí fundamental: vivir con cierto nivel de corrupción es prácticamente inevitable, pero “convivir dentro de un medio de corrupción generalizada es poco menos que un suicidio colectivo en pequeñas dosis”. También señala la importancia del tipo de régimen de que se trate: la

corrupción estructural es menos probable en el marco de una democracia liberal-republicana, con mecanismos de frenos y contrapesos efectivos, un control institucional suficiente y funcionarios con responsabilidad política, que en democracias personalistas de baja institucionalización y con gran concentración de poder en la cúpula. Observa la situación regional en el continente y se detiene en un caso resonante de corrupción en la Argentina, el del vicepresidente Amado Boudou (2011-2015), haciendo referencia a los mecanismos judiciales y parlamentarios utilizados para enfrentar la corrupción al más alto nivel institucional. Resalta la importancia de poner en evidencia, investigar y sancionar la corrupción política, a fin de contrarrestar el peligroso sentimiento de impunidad que se expande en los sistemas políticos de la región. Para ello, encuentra fundamental el accionar responsable de los más altos cargos de dirección de un país, aunque reconoce que muchas veces los procesos judiciales y legislativos se activan en pos de intereses políticos.

Los gobiernos argentinos y sus presidentes no quedan fuera de la lente de Mario Serrafiero. Además del referido caso De la Rúa, estudia los diversos gobiernos peronistas. Sobre las presidencias kirchneristas en particular ofrece un análisis amplio, relatando sus orígenes y evaluando su impacto en términos históricos. El autor señala que, desde la vuelta de la democracia en la Argentina, el peronismo tuvo dos vertientes: la de Carlos Menem y la del matrimonio Kirchner. Esta última ha sido la fuerza más duradera y la más influyente en la democracia, al menos, desde su vuelta hasta fines del segundo decenio del siglo XXI. No obstante, observa que el kirchnerismo no fue siempre el mismo durante esos años, ni en su forma de ejercicio del mando, ni en su retórica, ni en sus resultados. Por tal motivo, distingue entre sus tres gobiernos: el de Néstor (2003-2007) y cada uno de los mandatos de Cristina (2007-2011 y 2011-2015). En términos económicos, sociales, de política exterior y de justicia, el autor observa una manifiesta decadencia en el tipo de medidas y en los resultados alcanzados entre el primero y el último período, con una evidente pérdida tanto en términos de la calidad democrática como de crecimiento general del país y de distribución de los ingresos.

El autor muestra asimismo una sostenida afición por el pensamiento político argentino, el que aparece plasmado en varios de sus escritos. En

particular ofrece algunas claves para la comprensión del proyecto institucional de Juan Bautista Alberdi y del régimen político argentino. Siendo el jurista de mayor influencia en la elaboración de la Constitución nacional de 1853/60, las ideas de Alberdi dieron forma a las características específicas del régimen representativo, republicano y federal adoptado en su artículo 1°. Teniendo en cuenta la situación política y social de Sudamérica, la propuesta constitucional de Alberdi contemplaba un Poder Ejecutivo vigoroso y un federalismo adaptado a las condiciones del país. Sin embargo, dice Serrafiero, los propios argentinos provocaron luego repetidos desvíos históricos respecto de dicho modelo, tanto bajo gobiernos *de facto* como en períodos de “normalidad institucional”. La falta de respeto a las instituciones –como las referidas al modo de sucesión del poder–, el predominio de una cultura política de confrontación, el triunfo del personalismo por sobre el institucionalismo, la deficiente representación llevada a cabo por partidos concentrados en afianzar prácticas clientelares y de culto al líder, y la expansión del populismo, son algunos de tales desvíos.

Cinéfilo destacado, incursionó en el tratamiento que este arte dio a cuestiones de gran relevancia política, como los regímenes no democráticos. En uno de sus escritos hace dialogar a estas dos pasiones suyas: el cine y la política. A partir del abordaje de tres películas: *La Vida de los Otros*, *La Ola* y *El Gran Dictador*, desmenuza los rasgos más salientes de los regímenes autoritarios y totalitarios, refiriendo en forma gráfica tanto el modo en que tales gobiernos funcionan como su significado e impacto en la vida de sus habitantes. En el primer *film*, apunta el autor, emerge el núcleo de poder de las dictaduras: el miedo, la sospecha, el temor, el espionaje, la autocensura y la delación. Pero también se muestra el modo en que algunos individuos comienzan a enfrentar a este régimen que se cree todopoderoso, produciendo un viraje que pone al descubierto sus puntos débiles y su fragilidad misma. En la segunda película, señala, se evidencia la posibilidad siempre presente de un retorno al pasado autoritario. Ello, a través de un rápido aprendizaje que echa por tierra tanto valores como ideas que se pensaban consolidadas. La última obra acude al humor sarcástico para desnudar lo ridículo de la figura de quien ejerce el liderazgo en estos gobiernos. El abordaje de Chaplin –reflexiona Serrafiero– constituye un recurso potente para poner al descubierto la debilidad del dictador, mostrando sus contornos

más patéticos, ridículos, grotescos y risibles. La pantalla, a diferencia del papel, refleja lo que no aparece en los relatos históricos y en los textos politológicos. Se trata de la trama humana, donde transcurre lo vital e íntimo que se escurre de cualquier clasificación científica: “el arte viene en auxilio para expresar y revivir hechos históricos y crear secuencias posibles en futuros siempre cercanos e impredecibles”.

No sin manifiesta intención, y a modo de cierre, he dejado para el final la cuestión que más directamente se vincula con el contenido de este libro. Me refiero a la especial atención dirigida por Mario Serrafiero a la problemática de la inestabilidad política en América Latina: las caídas, interrupciones o salidas anticipadas de los presidentes. Como ya se dijo, estas salidas institucionales constituyen un modo de flexibilizar al presidencialismo en cuanto a la rigidez que implica el período fijo del primer mandatario. Entre los instrumentos legales que viabilizan una salida accidentada, además de los arriba mencionados (como el juicio político, la renuncia, la declaración de insania, entre otros), aparece la revocatoria de mandato. Estos mecanismos, propios de la tercera ola de la democratización, ponen en cuestión la afirmación de Linz sobre la dificultad e improbabilidad de que un presidente renuncie o sea apartado por vías legales de su cargo ante una situación de evidente gravedad institucional. Serrafiero muestra, en cambio, que tales recursos fueron utilizados en varias oportunidades en el continente, como válvulas de escape a situaciones de crisis políticas de extremo riesgo, evitando recaer en los viejos y conocidos golpes de Estado. El referendo revocatorio, mecanismo tan novedoso como controvertido en la región, será objeto de un amplio y profundo tratamiento teórico, normativo y empírico en las páginas que siguen.

Parar finalizar solo queda por agregar que, incluso más allá de los admirables logros profesionales y de las valiosas contribuciones científicas y académicas realizadas por Mario Serrafiero, destacan con igual brillo sus rasgos personales, su sentido de familia y amistad, sus valores, su humor apacible y sereno, su personalidad amigable y llana, su espíritu curioso, dispuesto, abierto, su honda sensibilidad y calidez, su generosidad, sencillez y modestia, su confiabilidad y coherencia, su integridad por sobre todas las cosas.

He aquí un índice de su vastísima producción organizada por áreas temáticas:

## Caídas presidenciales, juicio político y revocatoria de mandato

- Serrafero, M. D. 2002 “Acefalia del ejecutivo, asambleas y crisis institucional”, *Foro Político*, vol. XXXIV.
- \_\_\_\_\_. 2013 “Después del caso Collor”. En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, pp. 303-333.
- \_\_\_\_\_. 1996 “El *Impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”. *Revista de Estudios Políticos*, N° 92, Madrid, pp. 137-162.
- \_\_\_\_\_. 1995 “El juicio político: la experiencia argentina”, *Cuadernos del Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 104-120.
- \_\_\_\_\_. 1994 “Juicio político: la experiencia argentina”, *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, pp. 104-120.
- \_\_\_\_\_. 1997 “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, N° 2, pp. 41-66.
- \_\_\_\_\_. 2014 “Juicio político y renuncia presidencial en América latina: las teorías en torno de las caídas presidenciales”. *Estudios de Derecho Constitucional*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, pp. 181-198.
- \_\_\_\_\_. 2004 “Renuncia presidencial y crisis institucional”. En Libro del II *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Los desafíos de la gobernanza democrática en América Latina México D.F: ALACIP.
- \_\_\_\_\_. 2018 “Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales”. *Política y Gobierno*, vol. XXV (2), pp. 403-440.
- \_\_\_\_\_. 2007 “Sobre censura e *impeachment*: una cuestión recurrente”, *El Derecho –Constitucional-*, pp. 1-3.
- Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. L. 2017 “Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*,

Nº 54, vol. 2, junio-julio, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 497-519.

Eberhardt, M. L. y Serrafiero, M. D. 2018 “Revocatoria de mandato y sucesión: del control ciudadano a la manipulación político electoral”, en Alcántara, M.; García Montero, M. y Sánchez López, F. (Coord.) Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas (ICA), ISBN 978-84-9012-913-5 Obra colectiva 0AQ0251, Salamanca. <http://dx.doi.org/10.14201/0AQ0251>.

Eberhardt, M. L. y Serrafiero, M. D. 2018 “Venezuela: Salidas constitucionales a la crisis institucional”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte (RDUCN)*, año 25, Nº 2, Coquimbo, pp. 77-118.

## Coaliciones

Serrafiero, M. D. 2006 “Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política”, *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Buenos Aires, pp. 5-30.

\_\_\_\_\_. 2008 “Coaliciones en los presidencialismos latinoamericanos: el caso argentino (1999-2001)”, *Política y Políticas en América Latina*, Documento de Trabajo nº 6, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UADE.

\_\_\_\_\_. 2018 “La vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, *Revista de Sociología e Política*, v. 26, Nº 65, pp. 15-38.

## Constitución y reforma constitucional

Serrafiero, M. D. 1994 “Algunas cuestiones sobre la reforma constitucional”, *Desmemoria. Revista de Historia*, Nº 3, pp. 8-16.

\_\_\_\_\_. 2003 “Constitución, Democracia y Crisis”, en *Constitución de la Nación Argentina*, Tomo II, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, pp. 421-437.

\_\_\_\_\_. 1993 “El Congreso de la Nación Argentina y los proyectos de reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 37.

- \_\_\_\_\_. 1999 “La Constitución y la defensa del orden democrático”, *Foro Político*, vol. XXV, pp. 13-22.
- \_\_\_\_\_. 1994 *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, Tomo 1 y 2, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- \_\_\_\_\_. 1992 “Legitimidad constitucional, reforma política y forma de gobierno: el caso de la Constitución de 1949 en la política argentina”. En *La política argentina, 1930-1955*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 1-21.
- \_\_\_\_\_. 1993 *Momentos institucionales y modelos constitucionales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

## Corrupción

- \_\_\_\_\_. 1997 “Ética y política entre dos siglos”. En Caviglia, F. *Corrupción. Una patología con poder*, Buenos Aires: Ediciones Tiempo de Utopías, pp. 129-158.
- \_\_\_\_\_. 2014 “Instituciones judiciales y parlamentarias frente a la corrupción en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 61, pp. 5-38.

## Democracia, populismo y dictadura

- Serrafero, M. D. 2014 *Democracia delegativa: ¿Qué tipo de animal político?* Buenos Aires: Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- \_\_\_\_\_. 2000 “Democracia doméstica y democratización internacional: ¿un futuro bifonte?”. En Agulla, J. C. *Entre la espera y la espearanza. Aperturas políticas hacia el futuro*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 45-71.
- \_\_\_\_\_. 2014 “Dictadura, ridiculez y tragedia”. En Alcántara, M. y Mariani, S. *La política va al cine*. Lima: Universidad del Pacífico.
- \_\_\_\_\_. 2015 “Doce años de Kirchnerismo”, *Política Exterior*, Vol. 29, N° 167.

- \_\_\_\_\_. 2013 *El orden populista y la democracia*. Buenos Aires: Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- \_\_\_\_\_. 1990 “Fuerzas Armadas y nueva democracia en la Argentina”, *América Latina hoy*, N° 4.
- \_\_\_\_\_. 2002 “Hacia la República del Nunca más”. En *Nosotros: Las víctimas. Los Sobrevivientes y La Sociedad*. Buenos Aires: Embajada de Israel.
- \_\_\_\_\_. 2015 *Los regímenes no democráticos (¿Y dónde está el totalitarismo?)*. Buenos Aires: Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- \_\_\_\_\_. 1996 “Notas sobre la Consolidación Democrática en América Latina”, *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 101-121.
- \_\_\_\_\_. 2001 “Reflexiones sobre la Venezuela de Chávez”. En Fernández, M. y Serrafiero, M. D. (Coords.) *Jornadas de Reflexión Académica en Ciencias Sociales: Ciudadanía y Calidad Democrática*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: UB, pp. 19-23.
- \_\_\_\_\_. 2008 “Regímenes no democráticos y democracias menos republicanas”. En Cuesta, M. y Serrafiero, M. D. (eds.) *Pasado y futuro: una complejidad en clave política*. Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina.
- Alcántara, M; Serrafiero, M. D. y Cuesta, E. M. 2016 *Política y democracia. Anversos y reversos* Salamanca: Flacso España.

## **Instituciones**

- Serrafiero, M. D. 2007 “Calidad institucional: cuestiones y desafíos”. En Ancarola, G. et al. *Calidad institucional o decadencia republicana* Buenos Aires: Lajouane, pp. 13-45.
- \_\_\_\_\_. 2013 “Argentina: tres reformas institucionales del kirchnerismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 41, pp. 455-475.
- \_\_\_\_\_. 1995 “Conjeturas Institucionales”, *Ágora*, N° 2, pp. 107-132.

- \_\_\_\_\_. 2001 “Crisis institucional. Radiografía de una imaginación anémica”, *PostData*, N° 7.
- \_\_\_\_\_. 2004 “En torno a la calidad institucional. La cuenta pendiente”, *Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires*, tomo 64, pp. 9-35.
- \_\_\_\_\_. 1994 “Instituciones políticas de América latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos”, *Sistema*, N° 122, pp. 83-99.
- \_\_\_\_\_. 2003 “La reconstrucción institucional”, *Información Empresaria*, Cámara de Sociedades Anónimas, N° 285, pp. 38-40.
- \_\_\_\_\_. 1995 *Primacía de las Instituciones*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

## Liderazgo

- Serrafero, M. D. 1997 “Antipolítica y Outsiders: paradojas de una paradoja”, *Foro Político*, vol. XX, pp. 17-27.
- \_\_\_\_\_. 1999 “América Latina: su liderazgo como dilema”. En Fernández, Marta y Serrafero, M. D. *El fin de siglo y los dilemas sociales*. Documento de trabajo N° 10, Buenos Aires: Universidad de Belgrano, pp. 79-82.
- \_\_\_\_\_. 2000 “América Latina: entre héroes e ídolos caídos”. En Fernández, Marta y Serrafero, M. D. *Los sociólogos y la sociología*. Documento de trabajo N° 11, Buenos Aires: Universidad de Belgrano, pp. 45-50.
- \_\_\_\_\_. 2004 “Liderazgos presidenciales en el Cono Sur y globalización. El caso De la Rúa (1999-2001)”, *Realidad. Revista del Cono Sur de Psicología Social y Política*, N° 2/3, pp. 247-270
- \_\_\_\_\_. 1994 “Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 132, pp. 565-586.

## Poder ejecutivo, veto y jefatura de gabinete

- Serrafero, M. D. 2010 “El Poder Ejecutivo y el incremento de sus facultades legislativas”. En Libro del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Buenos Aires: ALACIP.
- \_\_\_\_\_. 2013 “El poder ejecutivo y el veto en la argentina”, *Cognitio Juris*, año III, N° 8.
- \_\_\_\_\_. 2008 “El presidente y la intervención federal a las provincias”. En Bercholz, J. (Comp.) *La Organización Política del Territorio en América y España* Buenos Aires: Lajoune, pp. 77-117.
- \_\_\_\_\_. 2005 *Exceptocracia ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Lumiere.
- \_\_\_\_\_. 2003 “La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa”, *Revista SAAP*, Vol. 1, N° 2, octubre, pp. 247-272.
- \_\_\_\_\_. 2005 “La Jefatura de Gabinete y los diez años de reforma”, *Jurisprudencia Argentina-Suplemento Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Lexis-Nexis, pp. 21-27.
- \_\_\_\_\_. 2007 “La presidencia y los decretos de necesidad y urgencia”. En Bercholz, J. (Comp.) *El Estado y la Emergencia Permanente*. Buenos Aires: Lajoune, pp. 243-283.
- \_\_\_\_\_. 1998 “La primera y la segunda presidencia”, *Lo que vendrá*, pp. 7-8.
- \_\_\_\_\_. 2012 *Política y excepción*. Buenos Aires: Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- \_\_\_\_\_. 2013 “Reseña: Los discursos presidenciales en la Argentina democrática (1983-2011)”, *Debates Latinoamericanos*, año 11, vol. 1, N° 21, pp. 115-117.
- \_\_\_\_\_. 1994 “Una reflexión a propósito del jefe de Gabinete y la censura parlamentaria”, *El Derecho*, 13/09.

## **Poderes y división de poderes**

- Serrafero, M. D. 2010 “El rol político de las Cortes Supremas y los Tribunales Constitucionales”. En Manili, P. (Dir.) y otros *Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Argentino, Comparado y Transnacional*. Tomo III. Buenos Aires: Editorial La Ley, pp. 71-107.
- \_\_\_\_\_. 1998 “Estructura de poderes y renovación de mandatos legislativos”, *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 105-127.
- \_\_\_\_\_. 2001 “Funcionamiento de los poderes públicos”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina. 7: La Argentina del Siglo XX*. Buenos Aires: Planeta, pp. 511-553.
- \_\_\_\_\_. 2016 “Justicia y política”, *Revista Jurídica Universidad Americana*, vol. 4, pp. 67-81.
- \_\_\_\_\_. 1988 “La Administración de Justicia y el experto”, *Revista La Gaceta Psicológica*, pp. 28-30.
- \_\_\_\_\_. 2001 “Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento”. En *Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo VII-Cuarta Parte: La Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Planeta.
- \_\_\_\_\_. 1997 “Repensando la doctrina de la división de poderes”. En: Resnik, Mario (dir.), *Colección de análisis jurisprudencial. Teoría del Estado*. Buenos Aires: La Ley.

## **Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo**

- Serrafero, M. D. 2009 “¿Atenuación del Presidencialismo o democratización de la presidencia?”, *Espacios Políticos*, pp.8-9.
- \_\_\_\_\_. 2008 *Canadá: notas sobre su sistema político e institucional*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- \_\_\_\_\_. 2017 “Control parlamentario en Europa y América Latina”, *Revista Científica Codex*, 2(2), pp. 61-80.