

# EDITORIAL

## INSTITUCIONES Y LIDERAZGOS

### INSTITUTIONS AND LEADERSHIP

ROBERTO A. PUNTE<sup>1</sup>

En ciertos discursos retóricos se suele contraponer lo institucional, como garantía de buena organización y estabilidad en los gobiernos, respecto de la importancia política de los liderazgos personales. El propósito que anima esta nota editorial es poner de resalto que no se trata de conceptos contrapuestos, sino correlativos y necesitados mutuamente.

La decisión política fundamental que organizó constitucionalmente nuestra convivencia adoptó la fórmula “representativa, republicana y federal” (art. 1° de la CN). Esta definición nos remite al muy esencial concepto clásico latino de la “cosa pública” *-res publica-*, cuya característica consiste en que la comunidad ha de organizarse y gobernarse por el conjunto de los ciudadanos iguales en capacidad y dignidad para expresarse sobre las cuestiones comunes.

Ninguna forma de gobierno es pura, todas tienen elementos mixtos, con preponderancia de unos u otros, según hayan sido modeladas por la historia, las costumbres y las leyes. Las hubo con preponderancia aristocrática, al modo de las Ciudades Estado de Italia

1. Abogado (UCA). Traductor público nacional (UBA). Profesor Emérito de Derecho Constitucional (UCA). Director de FORUM y del Suplemento de Derecho Constitucional de elDial.com. Correo electrónico: [punte@bscp.com.ar](mailto:punte@bscp.com.ar).

o las *polis* griegas, o assemblearias, en modelos revolucionarios como el francés o el soviético, luego de la caducidad del antiguo régimen monárquico.

En nuestro caso, después de muchos años de enfrentamientos, en 1853, se consolidó la “Unión Federal”, formulando de un modo híbrido principios en apariencia contrapuestos: la libertad e igualdad en dignidad de todos los ciudadanos y una muy amplia difusión del concepto de ciudadanía, con facilidad de incorporación a los nuevos habitantes, ya sea por nacimiento o por radicación, sin discriminación de sexo, religión, fortuna u origen. Paralelamente, se estableció, como único criterio para la selección de los gobernantes, el de la “idoneidad para el ejercicio de los cargos públicos” (art. 16 de la CN), lo que significa un requisito de mérito y capacidad probada. Esto encuentra sus orígenes en los principios clásicos de raíz griega y romana, que dan por sentado que la comunidad ha de ser integrada por ciudadanos básicamente buenos y honestos, ya que resulta imposible una convivencia organizada entre malvados e inmorales. La acreditación de idoneidad se demostraba a través del denominado *cursus honorum*, o sea, una escala de gradual acceso a las funciones de responsabilidad pública, por capacidad verificada y comprobada en distintas etapas, superando los riesgos y las dificultades de cada una de ellas.

Son varios los caracteres esenciales a la forma republicana, aunque resulta fundamental la igualdad en dignidad de todos los ciudadanos. Asimismo, y como consecuencia de esto, la rotación en el ejercicio de los cargos públicos, la división del poder único de gobierno del Estado, en funciones y competencias de colaboración, de manera que quien legisla no juzga, quien juzga no gobierna y quien gobierna ni juzga ni legisla, salvo cooperativamente, en cuanto las competencias así deslindadas pueden ejercerse de tal modo. Recientemente, se ha criticado desde lo que se autopercebe como “progresismo”, tal organización fraccionada; se ha dicho que es “antigua”, por remontarse a más de dos siglos en su desarrollo a partir de la independencia de Estados Unidos en 1776 o la Revolución Francesa de 1789.

Nada más erróneo, puesto que el desarrollo de este sistema, que bien puede calificarse de “mixto”, en cuanto conviven en él caracteres a la vez democráticos y de mérito, tiene su éxito y eficacia en la superación de las autocracias, en las cuales la figura del monarca era a la

vez jefe militar y jefe espiritual, supremo legislador, supremo juez y supremo ejecutor. Este poder concentrado unitario resultó distribuido y fraccionado en las sanas repúblicas y es el resultado de siglos de decantación doctrinaria y de experiencias prácticas.

Esta introducción, tal vez muy elemental para una publicación como la nuestra, tiene, sin embargo, un propósito definido: se procura explicar que, precisamente por el paso del tiempo y su aplicación en distintas sociedades, esta forma de organización –cuya idea central es que el poder político ha de ejercerse según un régimen denominado “de frenos y contrapesos”– ha verificado en su desarrollo una flexibilidad de adaptación; de esa manera, ha asumido los grandes cambios tecnológicos y sociales de un modo sumamente interesante y digno de análisis.

Hoy en día, dichos “contrapesos” se han desarrollado trascendiendo los meros recaudos internos de contralor y la división estructural de la función de “gobierno”, según se ha descrito, asimilando variadas posibilidades electorales sumadas a la clásica de competencia para el ejercicio rotativo de los cargos políticos, como las posibilidades de consulta, iniciativa, ratificación o revocación. En paralelo, crecen otras formas legítimas de ejercicio ciudadano, a través de los denominados poderes sociales. Como resultado, el poder de gobierno se configura desde la potestad gubernativa pero requiere como complemento indispensable el consenso y la obediencia de la sociedad, no sólo en su aspecto individual, sino también participativamente por las agrupaciones calificadas como “intermedias”, sean estas familias, empresas, sindicatos, medios formadores y movilizados de opinión, instantánea y global, lobbies –representantes de intereses nacionales y transnacionales–, maximizado en la actualidad gracias a los enlaces y agrupaciones a través de las redes informáticas, que han demostrado un efectivo poder de contrapeso, control, reconfiguración y aún anulación de medidas de gobierno.

La presencia del pueblo titular de la soberanía puede ahora manifestarse, además del voto periódico y de la vigilancia por los partidos políticos, así como de sus representantes libremente elegidos, por un permanente ejercicio de contralor y seguimiento de los actos de gobierno, en lo que modernamente se denomina requisito de “transparencia”, que ya estuvo expresada en los actos liminares de Mayo

de 1810 por el clamor que manifestaba: “(...) el pueblo quiere saber de qué se trata”. Es que todos los ciudadanos tienen derecho a ser debida y completamente informados, no siendo válido ni suficiente para ello la publicidad de las decisiones que los obligan, sino principalmente sobre las razones, fundamentos y debates, que conforman el proceso que ha llevado a la adopción de las medidas, normas o leyes que pretenden serles aplicadas obligatoriamente. Hay en desarrollo un derecho de contralor ciudadano asistido por una telaraña de ONG, potenciada por un enérgico periodismo de investigación y crítica, orientado a verificar tales justificaciones y sus propósitos, tanto los aparentes como los ocultos o reservados, para determinar su consonancia o disonancia con el deber de promover el bienestar general, que es condición necesaria para el desarrollo libre de las vidas personales y de sus bienes propios y de sus familias.

Hay una profunda razón ética en los fundamentos de esta organización del Estado democrático. Consiste en el reconocimiento de la dignidad de cada persona, y de la libertad como el principal derecho que ha de ser ejercido, según un criterio de responsabilidad. Se es libre, pero ya no del modo individualista de liberalismo decimonónico, sino en lo que podría calificarse como una “libertad solidaria”, de categoría vinculada y en red. Ya no puede pensarse en un ejercicio caprichoso de tal libertad, sino que ha de ser de acuerdo con las leyes sanas que lo reglamenten justamente (art. 19 de la CN) y las buenas costumbres de la convivencia pacífica.

De ahí que el concepto de “ley” encierra una condición de legitimidad constitucional: el reparto de cargas y beneficios entre los ciudadanos debe ser justo. Arturo E. Sampay, en el Prólogo al libro de Maurice Hauriou, que él mismo tradujo, refiere a una frase de dicho autor que bien explicita lo que quiero decir y que aquí transcribo: “(...) el fin de la justicia es establecer la mayor igualdad posible en vista del bien”, tanto individual como común<sup>2</sup>.

2. Sampay, Arturo E., en el Prólogo al libro de Hauriou, Maurice, *La teoría de la institución y la fundación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, trad. Arturo Enrique Sampay, 1968, p. 17.

De esta manera, el derecho positivo sólo se justifica precisamente para asegurar las buenas costumbres necesarias para la convivencia democrática, la legitimación de la República, por lo tanto, se apoya indisolublemente con el concepto de bien común y éste, a su vez, en que sea efectivo, oportuno y sirva de fundamento del logro equitativo de los bienes individuales y familiares. Pues nadie nace, vive o fallece aislado, sino vinculado socialmente tanto en forma intergeneracional, esto es, con integración de las ancestrales cadenas sucesorias entre antepasados y descendientes, como horizontalmente en las relaciones de familia, amistad, ciudadanía, trabajo, vecindad, empresas, solidaridad ante las dificultades.

Ahora bien, paradójicamente, respecto del título dado a esta nota, la buena república resulta de tal modo indisolublemente ligada a los buenos líderes. En efecto, en su fundación y sustentación han existido y deben existir, como en toda comunidad organizada (y particularmente en las repúblicas como institución), líderes convocantes y cohesionantes de las voluntades individuales, movidas por la subjetividad ética de las personas, que generan en su conjunto el orden público, o sea, el complejo orgánico de las leyes, reglamentos, protocolos y costumbres, necesarias para la concordia social.

Así lo expresa sabiamente la Constitución Nacional en el artículo 19, en cuanto establece el principio de la libertad personal, circunscrita por el respeto al orden y la moral pública y el no perjuicio a terceros. Precisamente, este concepto de orden público y de moralidad pública debe entenderse como las buenas costumbres imprescindibles para la supervivencia de la Nación, según los fines sustantivos y convocantes, proclamados en el Preámbulo de convivencia en unión, justicia, paz, defendidos de agresiones, generando así un cauce seguro que nos lleve a un estado de bienestar general, siempre amparados por los beneficios de la libertad.

Estas son las ideas fuerzas que organizan el poder, pero –si volvemos al tema de los liderazgos personales– es preciso que las instituciones sean asumidas por personas que las lleven adelante, con conductas ejemplares que, a su vez, provocan conductas-seguimiento.

Puede verificarse una superación de los mitos del “buen salvaje en estado de inocente naturaleza” y el del “contrato social”, ya sea el racionalista, de Rousseau, como el de autodefensa de Hobbes.

El actual “sentido común” asume que todo acto humano está cargado de sesgos y emociones, ligados con valores de veracidad y honradez, pero también con sus sombras, los caprichos, egoísmos y traiciones. La verdad y la mentira, la honradez y el engaño, la bondad y el crimen, no formulan un sistema binario –entre principios opuestos de bien *versus* mal, en permanente pugna–, sino una compleja red de interrelaciones y grados.

Cabe insistir en que ningún grupo humano puede seguir adelante de modo coherente y sostenido en el tiempo en empresas comunes si no operan en confluencia la suma de las voluntades personales –de quienes habitan, quienes ejercen la ciudadanía, quienes llevan adelante todas las actividades necesarias para la convivencia pacífica– que permitan la proyección en el tiempo y el espacio a decisiones vitales sostenidas en una comunión de ideales compartidos.

Juan Bautista Alberdi, en el Capítulo XVII de las *Bases*, describe, para nosotros, dicha “comunión de los ciudadanos”, cuando refiere a los antecedentes de los tiempos de la revolución que justifican la unidad nacional. Entre otras, menciona la: “(...) [u]nidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república (...)”; la “(...) [u]nidad de sacrificios en la guerra de la Independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa (...)”; la “(...) [u]nidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra (...)”, también “(...) [l]os distintos pactos de unión general, celebrados e interrumpidos durante la revolución, constituyen otro antecedente unitario de la época moderna del país, que está consignado en sus leyes y en sus tratados con el extranjero (...)”; la “(...) unidad de glorias y de reputación”, “(...) de colores simbólicos de la República Argentina (...)”, “(...) de armas o de escudo”; “(...) [l]a unidad implícita, intuitiva, que se revela cada vez que se dice sin pensarlo: República Argentina, Territorio argentino, Pueblo argentino y no República San Juanina, Nación Porteña, Estado Santafesino”, y hasta “(...) [l]a misma palabra argentina es un antecedente unitario”<sup>3</sup>.

3. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017, pp. 117-118.

Ahora bien, esta forma virtuosa de la convivencia no ha sido, ni podrá ser, necesariamente, siempre así. Hubo en todas las épocas y pueblos, y entre nosotros también, liderazgos tóxicos, megalomanía, desmesuras, autocráticos, corruptos, dictatoriales y tiránicos, que han conducido a sus sociedades a la ruina, el desastre, la disolución y la destrucción.

A su vez, la República no puede existir sin liderazgos. Por eso al principio mencioné la importancia que tiene el concepto de “idoneidad”, requerido constitucionalmente para el ejercicio de los cargos públicos. Cuando Aristóteles trata la cuestión en la *Política*<sup>4</sup>, justamente, expresa que no sólo es la funcional, sino también la idoneidad ética para el ejercicio justo del poder.

La existencia de variedad de regímenes es algo natural, ya que la ciudad no es un todo uniforme, como dice el mismo Aristóteles: “La causa de que existan diversos regímenes es que toda ciudad tiene varias partes”<sup>5</sup>, y “de estas partes, unas veces participan todos en el gobierno y otras un número mayor o menor”<sup>6</sup>. Pero lo imprescindible es que en todos ellos –independientemente del número de personas que lo compongan– se busque el bien común, sin el cual no habría convivencia pacífica. Aunque no sean todos igualmente eficaces, unos mejores y otros peores.

Los ciudadanos se diferencian entre sí por su nobleza, dinero, profesión. Pero cada uno de ellos participa de modo distinto en la ciudadanía, pues es una forma de prudencia diferente saber obedecer lo justo, que mandar con justicia y, en ambos casos, se requiere una alta dosis de prudencia para la buena convivencia. Por tanto, en la medida en que haya muchos prudentes en una ciudad será más fácil que dicha *polis* busque el bien común de los ciudadanos.

Es evidente que en la vida real la república perfecta no existe, ya que siempre se trata de algo a la vez en construcción y amenazada por la destrucción. Como toda casa que se habita y cuida, permanece

4. Aristóteles, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, trads. M., 2005.

5. *Pol.* IV 3, 1289b27-28.

6. *Pol.* IV 3, 1290a4-5.

bien, pero si se la abandona crece la maleza, entran las alimañas –hoy diríamos los okupas– y se destruye. T. S. Eliot ha escrito páginas recordables sobre que la civilización es un esfuerzo permanente contra las fuerzas que buscan destruirla<sup>7</sup>.

En conclusión, no basta con confiar en las instituciones, pues estas, a su vez, han sido generadas por liderazgos humanos y tienen que ser sostenidas por ciudadanos prudentes. Instituciones y liderazgos, en cualquiera de los regímenes, se necesitan mutuamente, tanto para nacer como para permanecer, frente a las amenazas de la destrucción, la desidia o la captura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017.
- Aristóteles, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, trads. M., 2005.
- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, M., 2002.
- Aubenque, P., *La prudence chez Aristote*, París, Presses Universitaires de France, 1963.
- Eliot, T. S., *Notas para la definición de la cultura*, Buenos Aires, Emecé, 1952.
- Hauriou, Maurice, *La teoría de la institución y la fundación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, trad. Arturo Enrique Sampay, 1968.

7. Eliot, T. S., *Notas para la definición de la cultura*, Buenos Aires, Emecé, 1952.