

# EL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO

Hebe Mabel LEONARDI DE HERBÓN \*

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Desarrollo*; 3. *Formas del sistema parlamentario*; 4. *Resumen y postulaciones*; 5. *Última reflexión*; 6. *Bibliografía*.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Argentina —1853-1860— sigue el régimen presidencialista.

Después de ocho años de gobierno de facto —marzo de 1976 a diciembre de 1983— nos encontramos en un periodo que, comenzado el 10 de diciembre de 1983, se abre fecundo para el análisis y la reflexión tanto hacia el pasado como hacia el futuro.

## 2. DESARROLLO

Si en el estudio de lo político, seguimos el principio básico que rige las ciencias y que enunciaremos como “el de ensayo y supresión de errores”, se pondrá de manifiesto que en la Argentina el sistema presidencial de gobierno no ha tenido todavía la vigencia suficiente como para servir de modelo, sino para interrogarnos acerca de su vulnerabilidad.

Aquí caben algunas precisiones: el objeto de nuestro trabajo es nuestro sistema presidencial. Pero él no se ha dado —en estado puro— lo suficiente para constituir el “modelo” presidencial.

En muchos periodos fue el fraude electoral. Cuando éste dejó de tener poder para decidir las elecciones, surgieron las procripciones de partidos políticos o las persecuciones a los miembros de la oposición.

\* Profesora de Filosofía del Derecho y de Derecho Constitucional, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Doctor Ambrosio Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Pero el panorama no estaría integrado si no señaláramos una constante: el dictado de medidas de excepción como el Estado de sitio con suspensión de los derechos o las intervenciones federales a los gobiernos autónomos de las provincias. A partir de 1930, los golpes de Estado se fueron sucediendo cada vez con mayor frecuencia, estableciendo gobiernos de facto de mayor duración.

De todo ello resulta que el sistema argentino no es apto como "modelo" por la secuencia de anomalías que presenta.

Si pretendemos compararlo con el vigente en otros países, elegiríamos, sin duda, el modelo norteamericano que tiene el aval de doscientos años de eficacia.

Y aquí empiezan las dificultades. El isomorfismo surge poco plausible. A las anomalías de la vigencia del presidencialismo argentino que ya señaláramos, debemos agregarle las notables diferencias entre el modelo norteamericano y el nuestro.

Aparte de los aspectos estrictamente jurídico-normativos, debemos incorporar la práctica constitucional, entonces las distancias se alargan hasta límites que nos llevan a dudas seriamente acerca de si se trata del mismo modelo.

La relación entre el gobierno de la Unión y los estados no guarda similitud con el sistema federal argentino.

El régimen de actuación de los partidos políticos, el sistema electoral, la participación del electorado difieren sustancialmente en uno y otro país, así como no hay analogía en la duración de los cargos, ni en la posibilidad de reelección presidencial.

La separación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, en la práctica constitucional norteamericana, se ha paliado por la creación de oficinas de enlace, que, en la realidad política, involucran a cientos de funcionarios. Aunque en 1982 el equipo de enlace entre la Casa Blanca y el Congreso era de treinta profesionales, todas las secretarías federales emplean funcionarios encargados de manejar las relaciones Congreso-Ejecutivo.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos desde el principio, sirvió de árbitro de las ramas legislativas y ejecutivas; prototipo fue el fallo *Marbury versus Madison* entendiendo que ese era su rol primordial.

Sin embargo, la evolución del sistema de control y equilibrio ha llevado a la Corte al dictado de decisiones que tienen un directo impacto político.

A partir de la década del 50, la Corte ha tenido un activo papel en el afianzamiento de libertades y derechos civiles.

La tendencia actual es la de dictar medidas que requieren de la acción afirmativa de secretarías o agencias del gobierno, incluyendo la legislativa. Esta novedad trastoca el equilibrio tradicional entre los poderes y ha sido aceptada, pero produce serias expectativas y crea tensiones al asumir la Corte un nuevo papel, que, por tradición, se entendía vedado.

Si bien la Corte, hasta el momento, ha aprobado reformas profundas en las áreas de integración escolar y redistribución de cargos legislativos por la interposición de acciones de clase, tribunales federales y cortes estatales han avanzado en otros temas, estipulando, en largos y detallados mandamientos, prescripciones dirigidas a órganos del gobierno.

Todo ello marca notables diferencias respecto de cómo la Corte Suprema argentina entiende su rol.

De todo esto surge que, además de las diferencias normativas—como la inclusión de los ministros en el sistema argentino, que nombra y remueve el presidente— ha recorrido caminos divergentes la institución presidencial en cada uno de estos países, que hacen poco plausible buscar criterios de identidad. Salvo que se caiga en la actitud inocente de identificar a un sistema por su denominación.

En recientes estudios, desarrollados en Estados Unidos de Norteamérica por el profesor Lloyd N. Cutler, como por el profesor Juan Linz, despuntan serias preocupaciones tendientes a incluir en el sistema notas parlamentarias.

Karl Loewenstein ha señalado al modelo norteamericano como el más dificultoso funcionamiento llegando a calificarlo de “pesado y ruinoso”. Señala Loewenstein que es un producto específicamente nacional del pueblo norteamericano “que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la república norteamericana no se basa en su Constitución, sino que se ha dado a pesar de ella”.

Nosotros entendemos que el régimen presidencialista en Estados Unidos se ha mantenido—en buena medida— por la constante transformación en el despliegue y desarrollo de la práctica y la interpretación constitucional. No es un modelo estático, sino en permanente evolución y está adquiriendo notas que lo apartan del presidencialismo que diseñaran los constituyentes de 1787.

En Argentina, no han sido ajenos a estas preocupaciones estudios desarrollados por Jorge R. Vanossi, Carlos Bideguin y otros notables constitucionalistas.

Se ha sostenido, por algunos autores, que en el sistema presidencial, el Ejecutivo es un poder que domina al resto, mientras que, simétricamente, en el parlamentario, el parlamento es el preponderante.

¿Pero, es esto así?

Suele darse el dominio del presidente sobre el Congreso cuando por el sistema electoral, el sistema de partidos vigente, la disciplina partidaria y la duración de los mandatos, el partido político del presidente tiene mayoría en ambas Cámaras del Congreso. Pero esto más que un beneficio para el juego político —que obviamente facilita la concreción de proyectos del partido dominante— se traduce en marginación de las fuerzas políticas opositoras. Éstas al encontrarse cercenadas, sin posibilidad de hacer viables políticas propias desvían su finalidad. En lugar de ser factores políticos de gestión o de desarrollar soluciones alternativas a los problemas del país, suelen desembocar en lo que se ha dado en llamar “oposición salvaje”, es decir la oposición por la oposición misma. En tales circunstancias, el Congreso no cumple la función de órgano de deliberación racional y centro de reflexión sobre las soluciones políticas a alcanzar, sino que se vota, simplemente, la decisión de la mayoría. Es decir, se llega por esta vía, a anular al adversario, a convertirlo en enemigo marginándolo; en definitiva, a atentar contra las reglas de juego propias de la democracia actual que presupone una sociedad pluralista con múltiples y encontrados intereses en su seno.

Si en lugar de mayorías amplias —sea por el sistema electoral, la renovación parcial de mandatos legislativos, fracturas de bloques políticos o indisciplina partidaria— el Congreso no asegura, *prima facie*, al presidente el éxito de un razonable número de iniciativas políticas, nos encontramos ante lo que se ha denominado “bloqueo”. Ni el presidente puede disolver al Congreso y llamar a elecciones, ni éste destituir al presidente.

En Argentina, la insatisfacción por ineficiencia de las políticas del Poder Ejecutivo por bloqueo del Congreso, caso del gobierno del doctor Illia, o de avasallamiento de la oposición por partidos dominantes en el Congreso sujetos a la voluntad presidencial —ejemplo: primero y segundo gobiernos del general Perón— estimamos fueron factores que coadyuvaron a la ruptura del orden constitucional.

Ello induce a que la temática de la forma de gobierno sea una auténtica preocupación para los constitucionalistas argentinos.

Hay un principio de acuerdo acerca de flexibilizar la relación Poder Ejecutivo-Congreso, así como la de resguardar la independencia del Poder Judicial. No debe obviarse el estrecho vínculo que existe entre los derechos y garantías de los ciudadanos y el sistema que se instrumenta para el gobierno del Estado.

De lo que antecede, surge que no siempre en el presidencialismo el presidente sea el que tiene el poder y cuando efectivamente lo tiene, no parece que sea políticamente lo mejor para lograr una estabilidad democrática.

### 3. FORMAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

No mencionaremos las formas de gobierno parlamentario monárquico por no estar en la tradición de América.

Por ello, distinguiremos los modelos parlamentarios de forma republicana:

- A. Cooperación de poderes ejecutivos. Ejemplos: III y IV República francesa, Italia, Austria.
- B. Predominio o hegemonía del canciller. Ejemplo: República Federal de Alemania.
- C. Predominio o hegemonía del presidente. Ejemplos: República de Weimar, V República francesa,, Finlandia.
- D. Predominio o hegemonía de la Asamblea. Ejemplos: Gobierno de la Asamblea. Constitución de la Convención Nacional Francesa de 1793, "Sistema de Soviets".

La característica más notable del sistema parlamentario es la revocabilidad del gobierno, pero, con ciertas variantes, pueden aparecer formas intermedias. Así, Maurice Duverger hizo jugar la "dependencia del gobierno del parlamento" con "la elección directa del presidente por el pueblo", dando lugar al sistema que denomina "gobierno semipresidencial".

### 4. RESUMEN Y POSTULACIONES

- a) En la República Argentina, el modelo presidencial no ha demostrado flexibilidad o plasticidad para resistir tensiones fuertes, ni aun medias.
- b) Consideramos la posibilidad de estructurar un sistema parlamentario atenuado.

- c) El análisis comparado y la tradición nos inclina a considerar como plausible.

La forma semipresidencial.

Mantener bien diferenciadas las competencias del presidente y del jefe de gobierno, a fin de evitar fricciones que deterioren el sistema.

Elección directa del presidente y ballottage en la hipótesis de no lograr superar el cincuenta por ciento de los votos ningún candidato.

En los regímenes federales como el nuestro, conviene mantener al Senado fuera del juego parlamentario (sin disolución y sin capacidad para emitir votos de confianza o desconfianza). Debe cumplir una predominante función de resguardo del federalismo.

Sería provechoso asimilar la creación de Alemania del "voto constructivo" para evitar vacíos e inestabilidad dada la fragmentación en grupos de los llamados "partidos grandes" entre nosotros.

Independencia del Poder Judicial como defensor y custodio de los derechos humanos y garantías.

Sería conveniente analizar la posibilidad de crear una Corte Constitucional para las causas políticas como herramienta de ajuste del sistema instaurado y medio de evitar la politización del Poder Judicial actual.

## 5. ÚLTIMA REFLEXIÓN

No por obvio debe dejar de decirse que serán en definitiva los órganos políticos los que diseñarán las reglas de juego constitucionales. Pero no debe olvidarse que todo cambio, como toda solución conservadora, tiene como fondo una teoría.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- BIDEGAIN, Carlos María, *Cuadernos del curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1981.
- COX, Archibald, "La Corte Suprema como creadora de políticas". Conferencia pronunciada en Bonn, el 29 de junio de 1978 con el auspicio de la Asociación de Abogados Germano-Estadounidenses.

- DUVERGER, Maurice, "A New Political System Model; Semi-Presidential Government", *European Consortium for political Research*, 1980, facs. 8.
- STEFFANI, Winfried, "Zur Unterscheidung parlamentarischer und presidentieller Regierungssystem" in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, marzo, 1983.
- OLESZEK, Walter, "Congressional Procedure and Policy Process", *Congressional Quarterly*, Estados Unidos, 1978.
- Reforma Constitucional-Dictamen preliminar*, Buenos Aires, Eudeba, 1986.
- Reforma Constitucional-Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.
- VANOSI, Jorge R., "Fundamentos y razones de la necesidad de la Reforma de la Constitución" en *Comentarios al Segundo dictamen sobre reforma constitucional; Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1976; *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982.