

REFLEXIONES EN TORNO DEL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

Ricardo HARO *

SUMARIO: 1. *El acrecentamiento del Poder Ejecutivo: aspectos y causas*; 2. *Retrospectiva histórica del presidencialismo argentino*; 3. *El presidente en la Constitución nacional 1853/60*; 4. *Funcionamiento del Poder Ejecutivo en el régimen político argentino*; 5. *Recapitulación: interrogantes a plantearse*; 6. *Dictamen del "Consejo para la consolidación de la democracia"*; 7. *Atribuciones del presidente*; 8. *Otras perspectivas*; 9. *Gobierno y control*; 10. *Propuestas concretas*.

1. EL ACRECENTAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO: ASPECTOS Y CAUSAS

Un enfoque del régimen presidencialista, requiere algunas consideraciones referidas al ejercicio del poder en general, pero particularmente, a las connotaciones que el mundo contemporáneo nos muestra en su fenomenología del poder. Porque evidentemente, las observaciones que nosotros realicemos sobre el régimen presidencialista, no podrán ignorar, como técnica que es para el ejercicio del poder, cuál es el contexto en que se mueve "esta libre energía que gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano, por la creación continua del orden y del derecho", al decir del inolvidable maestro Maurice Hauriou.

Uno de los signos de los tiempos, que como dato útil debemos computar, es el indiscutido y arrollador *crecimiento del poder*, como lucha o disyunción en la concepción de Carl Smith ya sea como actividad que impulsa y orienta la consecución del bien común en la versión humanista cristiana, lo real es que el poder se desarrolla, crece, se agranda, avanza y penetra cada vez más por las recónditas urdimbres de la realidad social, llenándolo todo. Es ese minotauro que Bertrand de Jouvenel nos describe en la presentación de

* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

su libro sobre el poder, que “no ha cesado de acrecentarse a un ritmo acelerado, extendiendo la guerra a medida que se extendía el mismo, antes visible y ahora disfrazado, pero siempre creciendo” (página 26). Es lo que otros han llamado “la elefantiasis” del poder, al decir de César Enrique Romero.

Dentro de este proceso global, otro de los signos de los tiempos que no es difícil escrutar, es el acrecentamiento del poder u órgano ejecutivo, que ha venido a configurar una preponderancia, una situación de predominio dentro de la dinámica interna y externa del poder y que en consecuencia, ha venido a desvirtuar y deteriorar gravemente, el idealista y perfecto esquema montesquiano de la división y equilibrio de poderes, de los pesos y contrapesos, con el objetivo de asegurar la libertad. El problema de hoy, no es renegar de la idea fundante de la teoría tripartita, pues estaríamos renegando de la dignidad del hombre. A partir de ella es preciso replantear y redimensionar las funciones del poder, para dar una nueva configuración técnica e instrumental eficiente al viejo principio fundamental. Ya sea con Karl Loewenstein hablamos de las funciones que determinan la decisión política conformadora o fundamental, la ejecución de la decisión o el control político; ya sea que con Sánchez Agesta hablemos de las funciones de gobierno y control.

Este crecimiento del poder, se ha visto también coadyuvado con un proceso simultáneo que reconoce muchas causas comunes. Ese proceso es el de la concentración del poder, que si en la distribución sobre base territorial ha acrecentado a los detentadores o gobiernos centrales respecto de los locales o regionales, en los centros generales se ha producido un proceso también por la directa asunción de nuevas facultades surgidas de las nuevas problemáticas. Es decir que se observa un doble juego de transferencias y acrecentamiento de potestades: uno vertical hacia los niveles superiores o generales, y otro horizontal hacia el órgano administrativo o ejecutivo, originando de este modo una cierta “desfederalización” en lo estatal y una “ejecutivización” en la decisión de los poderes del gobierno federal.

Por otra parte es dable observar que por lo menos, en las presentes circunstancias históricas, no aparece como reversible este proceso de acrecentamiento del Poder Ejecutivo, a poco que recordemos las causas profundas, complejas e ínsitas al mundo contemporáneo. También cabe señalar, que este acrecentamiento del Poder Ejecutivo se lo ve analizando la integridad de los sistemas políticos,

ya sea en sus vertientes normativas, o sea la primacía que surge lisa y llanamente de los textos constitucionales, de la constitucionalidad formal; como también, fundamentalmente, de los comportamientos políticos-institucionales de las fuerzas y órganos que integran el régimen político de un Estado. Es una primacía fáctica de los factores reales y de la actuación de los detentadores supremos del Poder y que conforman la Constitución material.

César Enrique Romero, quien fuera recordado profesor y maestro en nuestra Universidad Nacional de Córdoba y que en varias oportunidades ocupara la cátedra de diversas universidades españolas, en un magnífico trabajo que titulara "El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea" y fuera publicado en la de entonces *Revista de Estudios Políticos Española*, analizó exhaustivamente algunos de los más destacados factores que inciden en el desmesurado crecimiento del Poder Ejecutivo en nuestros tiempos, y que yo simplemente mencionaré como los siguientes: *a)* la frecuencia de los estados de emergencia; *b)* el ejercicio de las graves atribuciones militares; *c)* la conducción de las relaciones internacionales; *d)* la política y planes para el progreso económico y social; *e)* la dirección de la vasta y compleja burocracia; *f)* la delegación de las facultades legislativas; *g)* las crisis del parlamento y partidos políticos; *h)* la centralización de los Estados (decadencia del federalismo); *i)* la lucha contra los grupos de presión; *j)* el liderazgo y la jefatura de Estado; *k)* el progreso técnico y científico; *l)* la masificación e industrialización de la sociedad actual; *ll)* la planificación en el Estado moderno.

Las distintas formas de gobierno, son técnicas de organización y funcionamiento del poder político estatal. Por lo tanto ellas tienen un valor decisivo pero instrumental y la bondad se juzgará en la medida que sean idóneas, eficaces, para lograr el fin de todo gobierno que como para el Estado, el derecho, no es otro que el bien común o bien público general.

Con esa función y valor, las formas de gobierno deben ser plenamente adecuadas a la idiosincrasia de un pueblo y a los requerimientos de sus comportamientos políticos. El traje de Lowenstein, la originalidad en Alberdi para la Constitución y la capacidad de gobernar, como técnica debe asegurar eficazmente la libertad en el orden y el desarrollo en la participación.

Pero también es preciso destacar que la evolución de los sistemas políticos y las cambiantes circunstancias del mundo moderno, producen reacomodamientos institucionales. Así entre un Parlamento

puro (a la inglesa o italiana) y un presidencialismo puro (latinoamericano o argentino), existe en algunos Estados una tendencia a realizar ajustes para un mejor funcionamiento de los órganos del poder. Y así advertimos cómo ciertos parlamentarismos, han tomado elementos positivos del presidencialismo, y a su vez, los segundos recurren a modos de operar del parlamentarismo. En el fondo creo que constituyen nuevas búsquedas para lograr en la versión contemporánea, un mayor equilibrio en la doctrina de la división y armonía de los poderes, que originada en el pensamiento griego, logra inmortalidad con Montesquieu. En síntesis, se trata de lograr una atenuación de la separación de los poderes ejecutivo y legislativo para lograr un mayor equilibrio entre ellos, atento la marcada separación de poderes en el presidencialismo y a la confusión de ellos en el parlamentarismo.

2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DEL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

No podríamos llegar a comprender cabalmente las inquietudes que hoy comparte buena parte de los argentinos respecto a una futura reforma constitucional, si no realizáramos un “mirar para atrás”, breve y esquemático, para saber de dónde venimos y entonces vislumbrar mejor el rumbo a tomar.

Es evidente que el examen histórico nos señala tanto para el período colonial como en el de la independencia, hasta el tramo 1853-60 en que se formula y consolida la organización constitucional del país, que siempre estuvo presente y actuante bajo diversas manifestaciones, un régimen presidencialista por demás vigoroso que coronaba el esquema institucional, ya sea bajo la figura del virrey (desde 1776 hasta 1810), del director supremo del Estado, a partir de 1813 a 1820, o la del gobernador de la provincia de Buenos Aires y encargado de las relaciones exteriores en la época confederacional, todo ello con las únicas excepciones de la primera junta en 1810 y los triunviratos de 1811 y 1812.

Esta presencia de un gobierno fuerte y centralizado se observa igualmente tanto en la Constitución de 1819 —luego del fracaso de los proyectos monárquicos— bajo el nombre de Supremo Poder Ejecutivo de la Nación, como en la de 1826 como presidente de la República Argentina, Constituciones ambas que fueron rechazadas por las provincias por no adecuarse a la idiosincrasia del país en muchos tópicos.

Luego de la anarquía y la etapa confederacional, llegará el derrocamiento de la tiranía de Juan Manuel de Rozas —expresión máxima de un presidencialismo patológicamente dictatorial— y es entonces que bajo el impulso y garantía del general Urquiza, se organiza definitivamente la República Argentina mediante la sanción de la Constitución Nacional en el periodo 1853/60, actualmente vigente con las reformas parciales de 1866, 1898 y 1957.

Siguiendo en gran parte de su texto el modelo de la Constitución de Estados Unidos, pero realizando las adaptaciones que requerían nuestros propios antecedentes históricos, políticos y sociológicos, los Constituyentes receptan para organización del Poder Ejecutivo la concepción Alberdiana sobre el mismo.

Podemos señalar a Juan Bautista Alberdi, autor de las célebres *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* y de un anteproyecto de la Constitución, como un pensador lúcido, que adentraba sus reflexiones tanto en las raíces telúricas de nuestras instituciones, como en su funcionamiento efectivo y en las experiencias políticas que en su tiempo ofrecían fundamentalmente la República de Chile y Estados Unidos de América.

Pudo conjugar y sintetizar en su mente, una vasta información y cultura política, a la vez que un conocimiento profundo de la realidad argentina y la visión preclara del país que anhelaba, no para quedarse en la formalidad normativa de una Constitución sino para juridizar un proyecto de nación que todavía no hemos logrado en varias facetas de su pensamiento plenamente vigentes y que han quedado en gran medida frustrados a más de 130 años de su esbozo.

Estimamos que tres palabras pueden sintetizar toda la obsesión republicana y progresista de Alberdi: orden, libertad y progreso.

Debemos “constituírnos” para el progreso, para tener población, libertad de inmigración, comercio, caminos de hierro, industrias, sin trabas; ver opulentos y ricos a nuestros Estados, señalaba con insistencia.

Hace falta conocer su pensamiento sobre el Poder Ejecutivo, para comprender la médula de la cuestión. Decía:

En la organización del Poder Ejecutivo, nuestra Constitución debe separarse del ejemplo de la Constitución Federal de Estados Unidos, y citaba el artículo 2 de la Ordenanza de intendentes para el virreinato que prescribía que “Ha de continuar el virrey de Buenos Aires con todo el lleno de la superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mi real título e instrucción y las leyes de Indias.” Tal era el vigor del Poder Ejecutivo en nuestro país, antes

del establecimiento del gobierno independiente. Si queremos que el Poder Ejecutivo de la democracia tenga la estabilidad que el Poder Ejecutivo realiza, debemos poner alguna atención en el modo como se había organizado aquél para llevar a efecto su mandato.

Es por ello que afirma que en cuanto a su *energía* y *vigor*, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno —sostiene— no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber ni orden, ni libertad, ni Nación Argentina.

Chile ha hecho ver —sigue diciendo— que entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial, hay gobierno regular posible; y es el de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano.

Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del Poder Ejecutivo especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur. . . Yo no veo por qué en ciertos casos no puedan darse facultades omnímodas para vencer el atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer el desorden, que no es más que el hijo de aquéllos.

En vez de dar el depotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del depotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable. Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución.

La primera de las garantías públicas es el P.E., revestido de la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso (*Bases*-cap. XXV).

3. EL PRESIDENTE EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853/60

Todo este rico bagaje de elementos históricos, sociológicos y políticos, tuvieron su decisiva influencia en la conformación del presidencialismo argentino en el plexo normativo de nuestra Constitución nacional 1853/1860, en el que aparece como fuerte y a la vez, en estrecha colaboración con la institución ministerial que lo secunda.

El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de presidente de la Nación Argentina, dispone el artículo 74

CN., permaneciendo en su cargo por un periodo de seis años, no siendo posible su reelección, sino con intervalo de un periodo.

La elección del presidente es indirecta, ya que el pueblo de la capital y cada una de las provincias elige una junta de electores, que se reúnen separadamente en la capital y cada provincia, correspondiendo luego al Congreso realizar el escrutinio definitivo. Al requerirse la mayoría absoluta, no obteniéndose ésta en la primera etapa, el Congreso pasa de ser escrutador, para ser elector y entonces, son los legisladores los que eligen al presidente de la República.

Su responsabilidad política, prescribe la Constitución, debe ejercerse mediante el juicio político, que para decir verdad, nunca se ha realizado.

Otros dos aspectos deseamos remarcar:

a) *La institución ministerial*: apartándose del modelo norteamericano, nuestro régimen presidencialista está marcado por la institución ministerial, al que la propia CN, dedica un capítulo y le otorga un cierto matiz parlamentario. Ello se muestra fundamentalmente por la relación que establece la CN entre los ministros y el Poder Legislativo (asistencia a las salas del Congreso, a solicitud de ellas o por propia iniciativa, artículos 63 y 92 CN) con participación en los debates pero sin voto, como asimismo las memorias anuales que cada ministro debe enviar al Congreso en lo relativo a sus propios departamentos. Estos ministros son designados y removidos sólo por el presidente, salvo destitución por juicio político.

b) *Atribuciones del presidente*: del texto constitucional surgen las numerosas y trascendentales atribuciones que el presidente ejerce, muchas de las cuales han sido esquematizadas en cuatro importantes jefaturas: la del Estado, la de la administración general, la de las fuerzas armadas y la de la capital federal. No obstante ello, que ya es revelador de un vasto poder político, cabe poner de resalto las atribuciones que hacen a las siguientes materias: 1) Colegislación: participación en la formación y sanción de las leyes y reglamentos de necesidad y urgencia; 2) nombramientos: por sí solo de todos los funcionarios y empleados de la administración, salvo los grados superiores de las fuerzas armadas y los embajadores, ministros plenipotenciarios, como así también a los jueces de la Corte Suprema de Justicia y tribunales inferiores, que se realizan con acuerdo del Senado en estos tres últimos casos.

Lo brevemente expuesto, manifiesta la fortaleza y amplitud del accionar del presidente, que se constituye así en el principal detentador del poder político de la República.

4. EL FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO EN EL RÉGIMEN POLÍTICO ARGENTINO

Hasta aquí hemos visto una brevísima introducción sobre los antecedentes constitucionales del Poder Ejecutivo y cuál fue la “normatividad” con que fue configurado en la Constitución de 1853/60. Ahora, siguiendo las expresiones hellerianas, trataremos de ver, sintéticamente, cuál ha sido su funcionamiento real, o sea su “normalidad”.

Lo cierto es que desde la organización nacional en 1860 y la presidencia de Mitre a partir de 1862 y hasta 1912, los gobiernos se alternan formalmente de acuerdo a la C.N., pero con una deficiente y minoritaria participación del pueblo en la vida política y por ende en lo electoral, asistiendo la inmensa mayoría como espectadora a la sucesión de presidentes elegidos por limitados procedimientos electorales, y cuyas candidaturas habían sido fruto de la “conciliación” o de los acuerdos, y aun de la misma “cooptación” de la clase dirigente, integrada por elites aristocráticas e ilustradas en las que solían regir férreas solidaridades y que históricamente se dio en llamar “la alianza de los notables”.

Muchos de estos presidentes fueron verdaderos conductores y protagonistas centrales de sus gobiernos, circunstancia que alcanza quizás su máxima expresión en la dominante y destacada figura del general Roca —dos veces presidente— con su gobierno hegemónico y centralista.

En este periodo, con diversos matices y según las propias personalidades de cada uno, y con algunas excepciones, lo cierto es que la tradición de un presidencialismo fuerte en líneas generales, se mantiene presente.

Llega 1912 y por singular empeño del presidente Roque Sáenz Peña, se dicta la Ley electoral 8871, que va a producir por la vía pacífica y madura de la transformación de la legislación y sistema electoral, una verdadera revolución democratizadora, al incorporar al pueblo como protagonista y artífice vivificador en la apertura de un sistema político que, hasta entonces, como hemos visto se mantenía “cerrado” en los círculos áulicos y limitado al voto voluntario y “cantado” existente hasta la fecha. La nueva ley impone el voto universal, obligatorio y secreto, provocando la inédita experiencia en nuestra organización gubernamental, de la participación institucionalizada de las grandes mayorías populares en la elección

y constitución de su gobierno, con otro importante efecto en la mayor perfilación y conformación de los partidos políticos.

Bajo el nuevo régimen electoral accede a la Presidencia en 1916, Hipólito Irigoyen, que se constituirá en líder de la naciente democracia, y con él ingresan a los recintos gubernamentales la nueva dirigencia política agrupada en el "radicalismo" y proveniente en gran medida de la clase media pujante y progresiva. Ella viene a sustituir, en la real "alternancia" democrática, a la dirigencia elitista conservadora. Y entonces el ejecutivo fuerte de la Constitución, se acrecienta en su fortaleza con la que le brinda tanto el consenso directamente expresado por el pueblo, como los dotes carismáticos de una figura líder y caudillesca como la de Irigoyen.

Vendrá luego la elección de Marcelo T. de Alvear de 1922 a 1928, año en que es elegido por segunda vez presidente Hipólito Irigoyen, pero que sólo ejerció el poder dos años, ya que en 1930 es destituido por el primer golpe de Estado que realizan las fuerzas armadas al mando del general Uriburu, y entonces el vigorizamiento del Poder Ejecutivo alcanza mayor intensidad, como en todos los gobiernos de facto, a poco que se repare que quien ejerce aquél, asumía también el Poder Legislativo ante la ausencia lógica del Congreso.

En 1932 es elegido presidente el general Justo y en 1938 el doctor Roberto M. Ortiz, frutos ambos de procesos electorales viciados por las proscripciones y el fraude, que distorsionaban manifiestamente la voluntad popular. Estas causas, entre otras, invocan las fuerzas armadas para asumir el poder en el golpe de Estado de 1943, de cuyo proceso surgirá la figura de Perón, quien con su innegable talento de un liderazgo carismático, será elegido presidente por amplia mayoría en 1946 y —luego de la reforma de la C. N. en 1948— reelegido en 1952, siendo derrocado en 1955 por una nueva intervención de las fuerzas armadas a las que pertenecía.

En 1958, convocado el pueblo a las urnas, elige presidente a Arturo Frondizi quien es destituido por las fuerzas armadas en 1962, del mismo modo que Arturo Illia, elegido en 1963 fue derrocado por las fuerzas armadas en 1966. Comienza un largo periodo de facto, que concluirá con la convocatoria al pueblo que realiza para el año 1973 el general Lanusse, siendo elegido presidente primero, Cámpora y meses después vendrá ante la renuncia de aquél, la segunda reelección de Perón, en octubre de dicho año, hasta que por razones de salud que lo llevaron a su fallecimiento, es reemplazado por Isabel Martínez de Perón, quien es destituida por las fuerzas armadas, que

asumen la suma del poder público en su lucha contra la subversión, ejerciendo los poderes Ejecutivo y Legislativo desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1983, en que, habiendo sido convocado el pueblo a elegir autoridades, asume la Presidencia, el actual primer mandatario doctor Raúl Alfonsín, quien ha ingresado a su sexto año del periodo, circunstancia insólita en los últimos 35 años de la historia institucional argentina.

5. RECAPITULACIÓN: INTERROGANTES A PLANTEARSE

Ahora bien y a manera de recapitulación, deseamos señalar algunas conclusiones que pueden extraerse de esta breve reseña histórica, normológica y realista que hemos realizado sobre el Poder Ejecutivo.

a) En nuestro sistema institucional, el presidente se constituye en el detentador más sobresaliente del poder político. Si el Poder Ejecutivo unipersonal, es fuerte y vigoroso de por sí en su configuración normativa, más aún lo es si a ello se une la presencia de titulares que en muchos casos han sido personalidades descollantes, o con talento para la jefatura o con carismas para el liderazgo, que concitaban en su derredor, amplios márgenes de consenso y de fervorosa adhesión popular.

b) Se constituye así el presidente en el eje fundamental o columna vertebral del régimen político, pues más allá de cierto equilibrio que presupone la presencia congresional, lo cierto es que la concepción impulsa y la conducción del gobierno, le pertenece, de manera categórica.

c) El fortalecimiento normativo del presidencialismo argentino y la dinámica histórica de sus realizaciones concretas, nos muestra un fuerte acento presidencialista en el sistema de los detentadores del poder, presidencialismo siempre vigoroso, fuerte, hegemónico, predominante.

d) Al ejercer el presidente de la República las jefaturas y funciones trascendentales del Estado, que hemos señalado, nos enfrentamos a un sistema político que apoya gran parte de su supervivencia y eficacia, fundamentalmente en una sola persona.

Y es allí donde, junto a la preeminente fortaleza de la Presidencia de la República encontramos, paradójicamente, la debilidad y endeblez que le puede transmitir a todo el sistema político, a poco que se advierta que frente a la acumulación relevante de tanto poder, el no ejercicio adecuado del mismo lleva con cierta fatalidad a las crisis

o vacíos de poder que, junto a la propia frustración del órgano ejecutivo, han provocado la del propio sistema político, conjuntamente con la presencia de autoritarismo militar que produjo las sucesivas fracturas del orden constitucional en los años 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. Pareciera que los procedimientos institucionales no habrían habilitado mecanismos idóneos y oportunos para superar las graves emergencias y salvar el orden constitucional, que existiendo, no fueron implementados por los responsables de su andamiaje.

Ahora bien, esta concepción del presidencialismo argentino que hemos brevemente reseñado en sus vertientes originarias, en su conformación normológica y en su funcionamiento en nuestra historia constitucional, requerirá una nueva formulación para los nuevos tiempos. Una mutación o transformación general, amplia, o en cambio, sólo será necesario como a los viejos y buenos motores, realizar un ajuste y algunas modificaciones en aquéllas falencias que lo deterioran.

Estos interrogantes como tantos otros, nos formulamos los argentinos, a veces desorientados y decepcionados por las coyunturales crisis, porque en el fondo, debemos reconocerlo, nos cuesta mucho asumir los tiempos y los riesgos de la democracia. Y entonces, ansiosos por el exitismo y facilismo que suele subyugarnos, nos hemos evadido de nuestros propios deberes y responsabilidades sociales y políticas, para entregarnos entusiastas e inmaduros, en los brazos de gobiernos paternalistas y populistas, hayan sido de jure o de facto, a los que atribuíamos un providencialismo, que todo lo iba a solucionar y transformar al país en un verdadero paraíso.

En este recursivo y cólico comportamiento, creo gracias a Dios —y espero no equivocarme— que los argentinos estamos lenta y costosamente, aprendiendo a democratizar nuestras vidas, nuestras actitudes, asumiendo nuestras limitaciones y miserias, aprendiendo a valorar la necesidad de las permanentes siembras y esperar los tiempos de las gozosas cosechas de la buena semilla republicana.

Algunas sugerencias se han deslizado respecto de los cuestionamientos que nos formulábamos. Si bien el tema a nivel de opinión pública está aún muy difuso, creo oportuno exponerles algunas propuestas, entre las que se destaca la contenida en el "Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia" organismo de consulta que el señor presidente Alfonsín ha integrado por unos veinte miembros, todos ellos figuras representativas del quehacer político y cultural de la nación.

6. DICTAMEN DEL CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Como el propio segundo dictamen de dicho Consejo lo señala “el cambio de nuestro actual sistema presidencialista por un sistema mixto, es indudablemente, el núcleo de la transformación institucional propuesta por este Consejo” y ello se fundamenta en la circunstancia de que el actual régimen no contribuye a garantizar la consolidación definitiva de la democracia.

Se señalan cuatro tipos de problemas en el sistema presidencialista:

a) *Problemas relativos a la canalización de tensiones políticas:*

Un buen sistema institucional provee válvulas de escape para la canalización de las tensiones políticas para no buscarlas fuera del sistema. En la situación actual sólo se brinda la renuncia o el juicio político, con todo lo de frustración que tiene el primero y de inviabilidad que tiene el segundo.

En el sistema parlamentario mixto las soluciones son menos traumáticas ya que el primer ministro y el gobierno, son los grandes “fusibles” del gobierno que “saltan” frente a situaciones de tensión, pues requieren de la confianza del presidente y de los diputados. Además están como “válvulas” de escape la disolución de la Cámara de Diputados, la intervención excepcional del presidente, el recurso al Consejo Constitucional y la eventual convocatoria a una consulta popular.

b) *Los problemas relativos a la personalización del poder:*

El gran número de facultades que concentra el presidente de la nación, alimenta la personalización del poder. Al ser el centro de todas las expectativas, cualquier acontecimiento que lo afecte, sea físico o político, tiene inmediatas consecuencias sobre el sistema. Esto exige descentralizar la decisión política en varios actores. Este problema tiene corrección en un sistema mixto con connotaciones propias del sistema parlamentario que contrarresta este fenómeno y atenúa la tendencia que contradice la concepción de una sociedad democrática, sin afectar el liderazgo político que resulta beneficioso para la afirmación del sentido de lo nacional, su unidad y su fortalecimiento y para la eficacia de la alta función pública.

c) *Problemas relativos a las relaciones entre los poderes del Estado:*

Respecto a las relaciones entre los poderes del Estado, no son pocas las dificultades que genera el presidencialismo unido a un sistema electoral y de partidos que privilegia la cohesión partidaria. Así surgen las “mayorías concebidas” que disciplinariamente responden al presidente, relativizando las funciones del Congreso, o las “mayorías congeladas” que desde la oposición más que colaborar, obstaculizan la tarea ejecutiva. En cambio el sistema mixto hace más fluidas las relaciones entre los poderes políticos del Estado y entre el oficialismo y la oposición ya sea que el presidente reúna o no la mayoría propia en las Cámaras.

d) *Problemas relativos a la formación de coaliciones o convergencias multipartidarias:*

La naturaleza, rigidez y extensión del mandato presidencial son un obstáculo para la generación auténtica de coaliciones o convergencias multipartidarias.

En cambio el sistema mixto, permite y hasta determina dichas alianzas para hacer frente a las crisis, preservando las individualidades partidarias, dado el carácter temporal de los acuerdos, la posibilidad de los disensos públicos y la legitimidad que el sistema otorga a estos acuerdos.

7. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

Con respecto al Estado

Es el jefe supremo del Estado.

Con respecto a los ministros

Designa y remueve al primer ministro y a propuesta de éste, designa y remueve a los ministros y secretarios de Estado.

Con respecto al Congreso:

- a) Disuelve la Cámara de Diputados.
- b) Participa de la formación de las leyes y las promulga. Posee el poder de veto.

- c) Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso; prorroga las ordinarias y puede convocar a las extraordinarias, sin perjuicio de la facultad del Congreso de autoconvocarse.

Potestad de nombramientos con acuerdo del Senado:

- a) Nombra a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales inferiores.
- b) Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, y acredita a los representantes de otros Estados.
- c) Designa a los oficiales superiores de las fuerzas armadas.

Con las fuerzas armadas:

- a) Declara el estado de sitio en las causales y con el procedimiento actual (artículo 23).
- b) Indulta y conmuta penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal según las actuales prescripciones (artículo 86, 6º).

A. Atribuciones del presidente que ejerce con refrendo del primer ministro:

- a) Celebra tratados de paz, comercio, navegación, alianza, de límites y neutralidad, concordatos y otras negociaciones para las buenas relaciones con las potencias extranjeras.
- b) Dicta los reglamentos de necesidad y urgencia.

B. Atribuciones privativas del primer ministro

- a) Es Jefe del gobierno y de la Administración Pública.
- b) Designa los empleos civiles y militares no previstos dentro de las atribuciones privativas del presidente (artículo 86, inc. 108).
- c) Concede jubilaciones, retiros y licencias, conforme a las leyes de la Nación (artículo 86, inc. 7º).
- d) Reglamenta las leyes y expide los reglamentos autónomos.
- e) Tiene iniciativa legislativa.
- f) Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales (artículo 86, inc. 13º).

- g) Refrenda, juntamente con el ministro del ramo, todos los actos del presidente que no hayan sido establecidos como privativos de éste.
- h) Ejerce las funciones que le puede delegar el presidente por decreto.
- i) Puede delegar funciones privativas en los ministros y redistribuir competencias entre ellos; la decisión debe ser tomada en Consejo de Ministros.
- j) Debe concurrir semanalmente a la Cámara de Diputados para explicar cuestiones de gobierno y responder a inquietudes sobre ellas.

C. *Atribuciones de los ministros*

- a) Tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos del primer ministro y del presidente según corresponda por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.
Una ley especial deslindará las ramas del respectivo despacho de los ministros (artículo 87).
- b) Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas (artículo 88).
- c) No pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos (artículo 89).
- d) Luego que el Congreso abra sus sesiones, deben los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos (artículo 90).
- e) Pueden ser diputados de la Nación, conservando sus bancas.
- f) Concurren, con el primer ministro, a la Cámara de Diputados cuando se pudieran tratar cuestiones de su competencia.

D. *Consejo de Ministros*

- a) El Consejo de Ministros se integrará con el primer ministro y los titulares de los respectivos ministerios o quienes hagan sus veces.
- b) Deberá celebrar de manera ordinaria una reunión semanal. En toda oportunidad podrá ser convocado por el presidente de la Nación o por el primer ministro. Las reuniones del Consejo

de Ministros serán presididas por el primer ministro, salvo cuando el presidente de la Nación decida concurrir a las mismas, oportunidad en que serán presididas por él.

- c) Tendrá competencia en todos los asuntos de gobierno y administración que plantee en su seno el presidente, el primer ministro, o cualquiera de los ministros en temas de sus respectivas carteras. Su intervención siempre tendrá carácter de consultivo.
- d) Será órgano de consulta obligatoria del presidente para la toma de decisiones previstas en los incisos 18 y 19 del artículo 86 y para dictar reglamentos de necesidad y urgencia.
- e) Dictará su propio reglamento.

Nota: Conviene aclarar, conforme lo propuesto en el dictamen preliminar, que el primer ministro y los ministros no deberán ser necesariamente miembros del Parlamento. Si lo fueran deberán pedir licencia a la Cámara respectiva, una vez concedida la Cámara incorporará al suplente, quien se desempeñará en lugar del titular por el término que dure la licencia.

8. OTRAS PERSPECTIVAS

Por nuestra parte, creemos que el enfoque del tema del presidencialismo necesita en muchos casos, un tratamiento más integral, desde una cosmovisión sociológica-política de la sociedad y del Estado. Entendemos que la inestabilidad del sistema político va muy ligada a diversas falencias que, lamentablemente, presentan rasgos comunes con otras naciones latinoamericanas y que no puede contraerse el tema situándolo en la esfera sólo del gobierno.

A título meramente ejemplificativo, podemos señalar las siguientes circunstancias:

a) *Deterioro de los gobiernos*: que muchas veces no han podido implementar soluciones a las crisis tanto políticas, como sociales y económicas. Ha existido muchas veces incapacidades o falta de funcionamiento de los mecanismos gubernamentales que crearon vacíos de poder, llenados por el autoritarismo, o excesos de poder despótico, removidos para la libertad.

b) *La disfuncionalidad del Congreso*: No sólo por no estar muchas veces a la altura de sus peraltadas funciones, sino además por no haberse encarado una reforma en sus mecanismos funcionales y por sobre todo, para cumplir con la indelegable función de "con-

trol" al gobierno, mediante su vigilancia, investigación y fiscalización, sin que ello signifique un obstruccionismo que sería tan desestabilizador y frustratorio de la tarea gubernamental.

c) *Autoritarismo militar*: Las fuerzas armadas como reales y firmes factores de poder, inspirados en un sentirse los "custodios" mesiánicos del Estado y la sociedad, de sus valores y de sus virtudes, a la vez que alentados en cada ocasión por el sector político opositor las coyunturas y los sentimientos.

d) *Falencias de los partidos políticos*: En no pocas oportunidades, el vasto poder del presidente se vio acrecentado por la jefatura del partido, lo cual unido a falsas disciplinas, a fuertes cohesiones o a servilismos partidarios, fortalecía el cesarismo presidencial. Falta de respeto al pluralismo intrapartidario. Una cosa es compartir un plan de gobierno y otra muy distinta, sentir la obligación de compartir todas las medidas gubernamentales.

e) *Crisis en las clases dirigentes*: ausencia de un verdadero sentido de servicio a la Nación y el bienestar general, predominando a menudo sus intereses personales o sectoriales.

f) *Corporativismo social*: constituido fundamentalmente por las organizaciones socioeconómicas, que superan muchas veces a los partidos políticos como titulares del poder real y ponen en jaque hasta el mismo gobierno y Estado, imponiendo sus intereses sectoriales con grave detrimento a los intereses de la sociedad toda.

g) *Falta de virtud republicana*: en gobernantes que muchas veces no muestran transparencia en sus comportamientos políticos, con ausencia de responsabilidad pública, de y con los dineros del pueblo, con moderación en su vivir, de sentirse "servidores" de la sociedad y no "amos" o "personajes" en sus funciones.

h) *Ausencia de una conciencia democrática*: que se constituye en la razón de ser de un estilo de vida que se planifica en un sistema político democrático. Falta una educación para la democracia y una democracia educadora que se haya canalizado a través de todas las estructuras sociales y los comportamientos individuales. Falta experiencia continua y permanente, pero también falta conciencia de que sólo en un sistema democrático el hombre se personaliza en la libertad, la justicia, la igualdad, la participación, la solidaridad, en el respeto permanente a la dignidad del ser humano y al sagrado derecho de realizarse como hombre.

i) *La intolerancia, la impaciencia, la intransigencia, el fascismo*: muy adentrados en las deformadas personalidades de muchos argentinos que lamentablemente mostramos estas llagas propias de

un cuerpo enfermo para la vivencia de un sistema de salud republicana.

Estas causas y muchas otras han provocado la inestabilidad del sistema político, las fracturas constitucionales, los estados de sitio, las intervenciones federales, etcétera. No podemos pecar de ingenuos, recargando la responsabilidad del presidencialismo argentino en patológicas coyunturas políticas. La cuestión es compleja. En el fondo, es un problema de cultura política, es decir, del desarrollo de una conciencia colectiva en la sociedad argentina, en la que el sentido ético del bien general, oriente la vivencia de un estilo de vida democrático, fundado en los valores del personalismo, la libertad, la igualdad, la justicia social, la participación, la solidaridad, el pluralismo y la eficiencia, de modo tal que convaliden y vivifiquen una democracia participativa, social y moderna.

9. GOBIERNO Y CONTROL

Es por ello que nosotros entendemos que a nuestro régimen presidencial, parcela importante de la problemática del sistema, pero no la mayor ni menos aún la totalidad, es necesario realizarle algunos reajustes para que dinamice mejor todas sus virtualidades y se acomode a una mejor distinción y armonía de las funciones estatales, tales como las de "gobierno" y "control".

A. El gobierno que como afirmaba Alberdi, realmente debe gobernar, es decir conducir y tener la idoneidad para alcanzar sus objetivos. En nuestra realidad, la función gubernamental está asumida primordialmente por el Poder Ejecutivo, fuerte y preminente, pero al cual no debe sustraérsele atribuciones, ni tampoco aumentárselas, pero sí exigirle la mayor eficiencia que legitime el ejercicio del poder.

B. El control sobre el gobierno, porque éste no significa un poder absoluto, sino limitado en la amplia esfera de las atribuciones que le fija la Constitución. Si es vigoroso el Poder Ejecutivo, más vigoroso deberá ser el "control" que sobre él se ejerza, pues como bien se dice comúnmente, "a mayor poder, mayor control".

Este control sobre el Poder Ejecutivo presidencialista, ya sea político desde la perspectiva del Poder Legislativo, como jurídico-constitucional por parte del Poder Judicial (control de constitucionalidad), hace propicia y fecunda la fiscalización, colaboración y equilibrio de los órganos supremos del Estado, y torna efectiva la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

En conclusión, tanto el gobierno —que implica eficiencia— como el control que exige responsabilidad compartida, constituyen dos buenos puntos de partida para asegurar la estabilidad del sistema político.

10. PROPUESTAS CONCRETAS

A la luz de las reflexiones efectuadas, no es desdeñable la postura que compartimos y que por razones de brevedad, podemos sintetizar en los siguientes reajustes que tienden a lograr una mejor funcionalidad del sistema, mediante un mayor control y participación del Congreso respecto de la función presidencial, tendiendo de modo efectivo a morigerar el hegemónico predominio del Poder Ejecutivo fuerte y cesarista.

Pensamos que la facultad omnímoda que actualmente ejerce el presidente de nombrar y remover “por sí solo” los ministros de su despacho (artículo 86, inc. 10), muestra cabal de ese cesarismo, es uno de los aspectos medulares que debe ser modificado en un replanteo que propiciamos sobre nuestro presidencialismo.

No se nos escapa que el Congreso puede destituirlos mediante el procedimiento llamado “juicio político”, pero lo cierto es que la complejidad y las dificultades para su andamiento, al requerir la actuación responsable de las dos Cámaras, me recuerda que tal como lo previó Jefferson, la amenaza del juicio político, “ni siquiera es un espantapájaros”.

A. *Control de idoneidad*

Nombramiento de ministros: Parece de suma conveniencia implantar —a similitud de Estados Unidos— la necesidad que el presidente, antes de nombrar a un ministro, cuente con el asesoramiento y acuerdo previo del Senado. Ello presupone que quien va a asumir la responsabilidad de conducir la administración general del país en una de sus áreas a través de un ministerio, debe presentarse ante el Senado para dar las explicaciones y antecedentes que avalen su idoneidad. Esta especie de examen previo, no sólo jerarquiza y respalda al candidato en caso de ser aceptado, sino que además convierte al Senado en corresponsable en la integración ministerial. Aquí podríamos decir que se está ejerciendo un “control de idoneidad” preventivo y vendría a constituirse en una especie de “voto de confianza” de dicha Cámara.

B. Control de eficiencia

Voto de censura por la Cámara de Diputados: respecto de los ministros del Poder Ejecutivo, que podría sancionarse mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la Cámara, luego de una petición formulada por un 25% de los diputados que en nuestro Congreso representan al pueblo de la Nación, es decir, la cámara popular. De esta forma se ejercería lo que nosotros denominaríamos el “control de eficiencia”, en cuanto que el ministro deberá demostrar ante la Cámara, para continuar en sus funciones, que ha ejercido el cargo con la capacidad, responsabilidad y diligencia que lo exige.

En caso de censura, el ministro deberá presentar su renuncia y el presidente aceptársela. Para el caso en que la Cámara censurase a tres o más ministros, según los criterios y atendiendo a un acortamiento del periodo presidencial a cuatro años, el Poder Ejecutivo podrá disolver a la Cámara y llamar a elecciones para su renovación hasta completar el periodo dentro de los 30 días, pasados los cuales y ante su omisión, aquélla podrá reconstruirse y reasumir sus funciones en el Congreso.

No es conveniente aceptar la disolución de la Cámara sino solamente una vez en el periodo presidencial, sin que pueda hacerlo durante el estado de sitio ni en el último año de su gestión, en el cual para la procedencia de una censura, deberá contarse con una mayoría de dos tercios.

C. Control de gestión

a) *Participación de los ministros en las comisiones y plenarios de ambas Cámaras:* una vez asumido el cargo, la relación con las Cámaras del Congreso por parte de los ministros debe ser muy fluida y ágil a fin de facilitar no sólo el control permanente sino también, y esto es importante, la colaboración en el diálogo que hará más fecunda la tarea por el enriquecimiento de los aportes realizados desde la óptica del Congreso. Podríamos llamar a este tipo de relaciones, por ponerle un nombre, el “control de gestión” que se complementa con los otros medios que señalamos *infra*.

Ello exige la presencia de los ministros en las comisiones y salas de ambas Cámaras, debiendo ser convocados e informados del tema a tratar con razonable antelación de días. Esto no es totalmente nuevo, pues el artículo 63 lo prescribe respecto de los Ple-

narios, para que los ministros expongan las explicaciones e informes que se le requieran. Nadie duda que este mecanismo debe ser realmente ejercido y con mayor asiduidad. Esta disposición se complementa con la del artículo 92 de la Constitución nacional en el que se faculta a los ministros a concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

b) *Memorias anuales*: deberá establecerse un plazo para que una vez abiertas las sesiones ordinarias, los ministros envíen a ambas Cámaras una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos o ministerios (artículo 90 CN).

c) *Comisiones investigadoras*: si bien existe la atribución implícita de cada Cámara, deberán establecerse expresamente en el texto constitucional, fijando las pautas mínimas para que en sus procedimientos se respeten los derechos y garantías constitucionales. Estas comisiones, como la tradición parlamentaria lo ha fijado, deben estar orientados hacia un mejor cumplimiento de las funciones de control y de legislación que debe cumplir el Congreso.

Creemos finalmente y a modo de colofón, que estos mecanismos y reajustes, juntos con otros que puedan establecerse, no constituyen meras formalidades, que están en la letra pero no en la vida institucional. No siempre son los mecanismos los que faltan o son inadecuados en las relaciones entre los detentadores del poder. Lo que suele suceder es que no se los utiliza por negligencia, por solidaridades partidarias o concertaciones en las cuotas de poder que se distribuyen entre gobierno y oposición.

También es cierto que como lo decíamos *supra*, muchos de estos mecanismos no son deseables ni apreciados, cuando todo debía concluir en la discusión, sin la potestad de hacer efectiva la responsabilidad de un ministro, pues ya sabemos la inutilidad que ha mostrado el juicio político, única arma que hasta ahora cuenta el Congreso para destituirlo.

Pero en fin, será difícil negar que los mecanismos señalados responsable y adecuadamente puestos en funcionamiento, no puedan amortiguar la hegemonía y preeminencia del cesarismo presidencial, no para trabar al presidente en su gestión dinamizante y conductora de los procesos de cambio y desarrollo integral que se requieren en Latinoamérica, sino para lograr el equilibrio entre los poderes del Estado que los sistemas democráticos requieren para su vigencia en la vida real de un régimen político que asegure tanto las funciones de gobierno como las de control.

Las propuestas que hemos presentado a ustedes, tanto las del Consejo para la consolidación de la democracia como las nuestras, tienen buenas razones que las abonan. Pero sinceramente estimo que las últimas, pueden resultar un paso positivo para el mejoramiento del sistema, sin trastocarlo en aquello que hace a su perfil tradicionalmente presidencialista, y que forma parte en mi entender, a una creencia política muy arraigada en la conciencia de los argentinos.

Debemos seguir el consejo de Platón en sus *Diálogos*, pues en estas etapas de cambios indispensables, debemos ejercitar de sobremanera “la prudencia” —que es sabiduría— y “la fortaleza”, virtudes éstas que él presuponía para la construcción de un Estado que debía servir a la justicia en la República.