PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

EL DEBATE EN EL CENTENARIO Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DE 1.994

Víctor Enrique Ibáñez Rosaz

I. El concepto de Constitución y el enfoque de la ciencia del derecho constitucional

En el tema que aquí desarrollamos resulta fundamental aclarar cuál es el concepto de Constitución al que adscribimos, pues sólo así podemos comprender las conclusiones a las que arribaremos al analizar un aspecto trascendente para el régimen político argentino como es la adopción del sistema presidencialista.

Coincidimos con Carlos Egües cuando sostiene que la Constitución es *"La expresión normativa del proyecto político de una comunidad"*[1].

Es una expresión normativa pues se nos presenta en un texto escrito y codificado, pero no es sólo ese plexo, pues encierra el "proyecto político de una comunidad" y este contiene como antecedente insoslayable la historia, las tradiciones, las costumbres y la idiosincrasia de un pueblo, en suma, su particular forma de ser; y también los propósitos e ideales para las generaciones que vendrán.

En el mismo sentido, Valadés sostiene que:

> […] cada Constitución tiene como antecedente cultural la suma de las experiencias propias que el constituyente tomó en cuenta para seleccionar las instituciones y darles un contenido determinado; pero también incluye una serie de demandas y expectativas que se producen en la sociedad en el momento mismo en que se lleva a cabo el acto constituyente[2].

[1] **Carlos Alberto EGÜES,** *"Historia constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma",* Mendoza, Ed. EDIUNC, 2.008.

[2] **Diego VALADÉS,** "Estudio Introductorio" a la obra de **Peter HÄBERLE** *"El Estado Constitucional",* trad. Héctor Fix Fierro, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2.007, p. 8/9. Lo que expresa el autor del Estudio Introductorio es lo que Häberle señala

A partir de este concepto podemos definir nuestra posición respecto del contenido y enfoque de la disciplina del derecho constitucional.

Heller señala: *"…nunca haremos Teoría del Estado por amor a la teoría. No puede haber en nuestra ciencia cuestiones fecundas ni respuestas sustanciales si la investigación no tiene un último propósito de carácter práctico"*[3].

Para nosotros resulta fundamental rescatar una teoría constitucional que no se aleje de la praxis, pero que tampoco se limite a ella, pues la Constitución no es sólo una superley escrita que corona la cúspide del orden jurídico y que deba conocerse e interpretarse con la *"...sola mirada del abogado perito en códigos constitucionales y sentencias de la Suprema Corte..."*[4].

Es por ello que insistimos en la necesidad de superar el formalismo jurídico por lo que César Enrique Romero denomina la *"concepción realista"* [5] pues ha quedado atrás esa vigencia atemporal y universalista que la concepción racional normativa de Constitución pretendía imponer Urbe et orbi[6].

En este entendimiento toma protagonismo esencial la historia que al decir de Friedrich *"…es el laboratorio de la humanidad"*[7].

Completa la idea Garrorena Morales cuando dice que la condición histórica:

> […] pertenece de tal modo a la sustancia de cualquier texto constitucional concreto que pretender entenderlo al margen de ella, es ya comprenderlo de una manera recortada y defectiva, o, lo que es lo mismo, no entender casi nada. El presente estable de toda Constitución debe ser visto en la tensión de un pasado y de un futuro o no estaremos percibiendo a la norma constitucional como esa obra producto de la reflexión creadora y perfectible de los hombres que decimos que es" [8].

---

como el proceso cultural de naturaleza temporal y que a su juicio presenta dos elementos: uno diacrónico (experiencia histórica) y otro sincrónico (proceso constituyente).

[3] **Hermann HELLER,** *"Teoría del Estado",* Ed. Fondo de Cultura Económica, 4° edición, p. 42.

[4] **Juan Fernando SEGOVIA,** "*Derechos humanos y constitucionalismo",* Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2.004, p. 12.

[5] **César Enrique ROMERO,** "*Derecho Constitucional",* Víctor P. de Zavalía editor, Buenos Aires, 1.975, T. I., p. 17.

[6] Cfr. **Manuel GARCÍA PELAYO,** "*Derecho Constitucional comparado"*, Revista de Occidente, IVº edición, Madrid, 1.957, p. 33/53.

[7] **Carl J. FRIEDRICH,** *"Teoría y realidad de la organización constitucional democrática (en Europa y América),* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1.946, p. 554.

[8] **Ángel GARRORENA MORALES**, *"Cuatro tesis y un corolario sobre el derecho constitucional"* en Revista Española de Derecho Constitucional, n° 51, año 17, setiembre-diciembre 1.997, p. 46.

II. El sistema presidencialista argentino en la Constitución de 1.853

Sabemos que nuestro régimen político responde al modelo presidencialista fuerte trazado por Juan Bautista Alberdi y que forma parte de nuestra tradición constitucional que arranca -a nuestro juicio- aún antes de su consolidación definitiva por la creación del Directorio a manos de la Asamblea del año XIII.

De las principales fuentes que influyen en su pensamiento y que junto al anteproyecto de José Benjamín Gorostiaga predominan en la Convención de 1.853: antecedentes argentinos (estatutos, reglamentos, Constitución de 1.826), Anteproyecto de Pellegrino Rossi, Constitución de E.E.U.U., textos constitucionales franceses de 1.791 y 1.793, Constitución de Cádiz de 1.812 y Constitución chilena de 1.833; el tucumano prefirió esta última a la hora de diseñar el órgano ejecutivo[9].

Para Alberdi el pueblo no está preparado para realizar el contenido de la república, sin embargo, descarta el retorno al modelo monárquico por resultar un contrasentido luego de tantos años de lucha contra aquél para instaurar el modelo republicano. Es por ello que la solución no es otra que elevar al pueblo a la altura de la forma republicana de gobierno para hacerlo digno de ella[10].

De allí que en el precedente chileno encuentra que la energía del poder del presidente ofrece garantías públicas para el orden y la paz sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano. Solución adoptada por medio de una Constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma[11].

No ve contradicción entre el gradual fondo democrático de la república y un ejecutivo que se encuentra en el umbral del déspota pero cuyos límites están ahora en la Constitución. Dice: *"...Dad al Poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución..."*[12].

---

[9] En este sentido puede consultarse la obra de **Dardo PÉREZ GUILHOU**, *"El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1.853"*, EDIUNC, Mendoza, 2.003, Cap. 8, p. 101/ 118.

[10] Ver **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",* Centro editor de América Latina, Buenos Aires, 1.993, p. 31.

[11] Ver **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 32.

[12] **Juan Bautista ALBERDI,** *"Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina",* Ed. El Ateneo, 1.913, T I, p. 139.

El constituyente de 1.853 se hace eco del planteo alberdiano y sanciona un texto del que surge un esquema republicano de tripartición de poder pero con un ejecutivo vigoroso al que le asigna las jefaturas de estado, gobierno, administración pública, fuerzas armadas y capital federal y al que sitúa como colegislador natural del congreso a través de su participación activa en el proceso de formación y sanción de leyes (mediante la facultad de presentar proyectos de ley, apoyar los mismos en el seno del congreso con la intervención de los ministros con voz y sin voto en las sesiones y con facultad de veto, promulgación y publicación). Todo lo cual da como resultado un verdadero monarca constitucional.

III. Contexto ideológico e histórico en la Argentina del centenario

Al llegar el centenario de la revolución de mayo de 1.810 el debate acerca del sistema presidencialista se enmarca dentro de un conjunto de ideas provenientes de las principales corrientes que tienen influencia en el período que transcurre entre 1.880 y 1.930.

Tau Anzoátegui señala que:

> La etapa que nos ocupa está estrechamente vinculada a un nuevo período de vida nacional. El año 80 es considerado como el fin de una Argentina que aún conservaba importantes rasgos de su viejo pasado y el comienzo de una era de progreso material, de auge económico y de nuevas formas políticas […][13].

Zea extiende esta visión a todos los países hispanoamericanos al decir que:

> Entre los años 1.880 y 1.900 pareció surgir una Hispanoamérica nueva. Un grupo de países que parecían no tener nada que ver con la Hispanoamérica que había seguido a la independencia política. Un nuevo orden se alzaba; pero ya no era el orden colonial, sino un orden apoyado en las ideas del progreso y la ciencia…La filosofía que justificó este orden y sirvió de orientación a esta nueva forma de educación, fue el positivismo[14].

[13] **Víctor TAU ANZOÁTEGUI**, *"Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX – XX)",* Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, Lecciones de historia jurídica III, Ed. Perrot, Buenos Aires, p. 104.

[14] **Leopoldo ZEA**, *"Las ideas en Iberoamérica en el siglo XIX",* en "Cuadernos de extensión universitaria", Departamento de Filosofía - Instituto de Historia de la filosofía y del pensamiento argentino, Universidad Nacional de la Plata (Facultad de humanidades y Ciencias de la educación), La Plata, 1.956, p. 44/45.

Es esta una época trascendente para el desarrollo de las ideas políticas; cuyo recorrido social es canalizado por hombres en su mayoría pragmáticos. La sociedad se configura de otra manera como consecuencia de la inmigración y de la significativa inversión extranjera. El liberalismo es ideología dominante, el positivismo avasalla los ambientes académicos, la masonería es una fuerza aún vigente[15] y bien se ha dicho que en la historia argentina no existen tres décadas que hayan experimentado una expansión económica tan significativa[16].

Los ferrocarriles empiezan a cruzar los caminos, las industrias se multiplican; se deja sentir una era de progreso y de gran optimismo. En política, las palabras libertad, progreso y democracia sobre bases científicas y positivas aparecen como nuevas banderas. La riqueza parece ser el mejor de los estímulos para el crecimiento de la nueva América[17].

A la vez, suceden en el curso del período que nos ocupa un gran número de hechos históricos relevantes, que comprenden, entre otros, la federalización de Buenos Aires como capital de la República (1.880), la llegada a la Presidencia de Julio Argentino Roca -1.880/1.886- con quien convergen y tienen respuesta tres problemas básicos: la integridad territorial, la identidad nacional y la organización de un régimen político caracterizado por la hegemonía gubernamental, control en la sucesión y alianza de los notables -traducida en una república aristocrática u orden conservador-[18] con plataforma en el Partido Autonomista nacional y en la llamada liga de gobernadores[19].

No podemos dejar de incluir la revolución de 1.890, el debate sobre la reforma electoral -que culmina con las leyes dictadas durante la segunda presidencia de Julio Argentino Roca y la de Roque Sáenz Peña- y la revolución de 1.930.

---

[15] Cfr. **Carlos Alberto FLORIA / César A. García BELSUNCE**, *"Historia política de la Argentina contemporánea 1.880-1.983",* Ed. Alianza Universidad, Buenos Aires/Madrid, 1.988, cit., p. 63 y 77.

[16] Cfr. **Carlos F. DÍAZ ALEJANDRO**, *"Ensayos sobre la historia económica argentina",* Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1.975.

[17] Cfr. **Leopoldo ZEA**, *"El pensamiento latinoamericano",* edición a cargo de Liliana Jiménez Ramírez, 2.003. Utilizamos la edición digital basada en la tercera del libro (Barcelona, Ariel, 1.976) y la tomamos de: http://www.ensayistas.org/filosofos/mexico/zea/pla/prefacio.htm, apartado V, p. 6.

[18] Los términos utilizados se extraen de las obras de **Carlos Alberto FLORIA / César A. García BELSUNCE**, *"Historia de los Argentinos",* Ed. Larousse, Buenos Aires, 1.992 y **Natalio BOTANA**, *"El Orden Conservador",* Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1.977.

[19] Cfr. **Carlos Alberto FLORIA / César A. García BELSUNCE**, *"Historia política de la Argentina contemporánea 1.880-1.983",* cit., p. 67.

Desde el ochenta hasta la revolución del treinta existe coincidencia respecto de la actuación de al menos tres generaciones de hombres.

Pro señala que cada generación representa cierta altitud vital, desde la cual se siente la existencia de una manera determinada, siendo el lapso que abarca una generación de más o menos treinta años, partido en dos mitades, una de las cuales corresponde a los años de preparación (de los treinta a los cuarenta y cinco) y la otra de gestión, predominio y mando (desde los cuarenta y cinco a los sesenta), existiendo generaciones originales, que cambian el rumbo de la fluencia de los valores de la historia y generaciones cumulativas, que viven con las preferencias e ideas de la generación anterior[20].

La generación soñada por los próceres de la emancipación mental de la Argentina parece surgir en el año 1.880 en Buenos Aires. Alejandro Korn señala que los hombres del ochenta acogen con simpatía la doctrina agnóstica y evolucionista de Herbert Spencer sin dejar de informarse en las corrientes afines del movimiento universal[21].

Para Pro el desarrollo del positivismo, no sólo comprende la generación de 1.880, sino que se extiende también a la siguiente, la de 1.896. Aclara:

> Es común que se reúnan ambas generaciones con el nombre de generación del 80. Sin embargo, constituyen dos generaciones distintas…. Se diferencian dentro del clima general del positivismo naturalista. Los hombres de 1.896 forman una generación cumulativa. Filosóficamente cultivan lo que ellos llamaban la filosofía científica y que se suele también calificar de cientificismo…Para el positivismo la filosofía tiene que fundarse en las ciencias y es posterior a ellas. Los hombres de esta generación nacen alrededor de 1.866 y comienzan su preparación durante los años de actuación de la generación de 1.880[22].

No obstante lo expresado, el mismo autor señala la existencia de conflictos de valoraciones entre las generaciones de 1.880, 1.896 y 1.910[23].

---

[20] Cfr. **Diego F. PRO,** *"Periodización y caracterización de la Historia del pensamiento Argentino",* en "Revista Universidad", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, n° 51, Año 1.962, p. 13/14. Pro toma -tal como surge de la citas a pie de página nº 7 y 8- el concepto de Ortega y Gasset de dos de sus obras: *"El tema de nuestro tiempo",* Ed. Buenos Aires, 1.947, p. 15 y *"En torno a Galileo"* en Obras Completas, T. V, Madrid, 1.947, p. 38.

[21] Citado en **Leopoldo ZEA**, *"El pensamiento latinoamericano",* cit., apartado VIII, p. 1.

[22] **Diego F. PRO,** *"Periodización y caracterización de la Historia del pensamiento Argentino",* cit., p. 40/41/42.

[23] **Diego F. PRO,** *"Conflictos axiológicos en las generaciones de 1880, 1896 y 1910",* en "Actas de las Terceras Jornadas de investigación de la Historia y Literatura Rioplatense y de los Estados Unidos", Universidad Nacional de Cuyo, Departamento de Extensión Universitaria, Facultad de Filosofía y Letras, Mendoza, 10/11 de octubre de 1.968, p. 253/256.

Sostiene que la generación del ochenta es porteña y sus hombres tienen la dirección cultural de la Argentina. En cambio, la generación del noventa y seis importa la influencia y la irrigación de las provincias en la cultura nacional, tendencia que a su juicio se acentúa con la del centenario[24].

Los hombres de la generación del noventa y seis si bien se mueven dentro de la filosofía cientista tratan de comprender los problemas metafísicos y religiosos, afirmando una actitud ética y la imperatividad de las normas jurídicas[25].

Fue con estas generaciones con las que penetra y se desarrolla el positivismo en la Argentina.

Ricaurte Soler asevera que el positivismo en nuestro país constituye una etapa cultural con proyección en todos los dominios del espíritu; pues sufren su influencia -y la del cientificismo- las ciencias naturales, culturales y la actividad artística[26].

Por su parte, Tau Anzoátegui coincide al decir que:

> El panorama ideológico del último cuarto de siglo -refiriéndose al XIX- sufre una modificación bastante acentuada con respecto a los lustros precedentes…El hecho más destacado de este período lo constituyó la introducción del positivismo en los medios intelectuales del país[27].

El positivismo en su sentido más estricto enraíza en el pensamiento de Comte (1.798-1.857) y según Tau Anzoátegui en el llamado "positivismo sociológico":

> […] el intelecto quedaba sometido a la observación. Buscaba los hechos y sus leyes, no causas ni principios de las esencias o sustancias, ya que esto resultaba inaccesible para la mente humana. Se atenía pues a lo que estaba puesto o dado, a lo positivo, rechazando todo conocimiento metafísico o a priori, y toda pretensión a una intuición directa de lo inteligible […] por lo que […] también el Derecho debía explicarse como una manifestación de la realidad, por una serie de causas eficientes económicas y psicológicas-sociales"[28].

Schuster sostiene que:

> […] el positivismo, en su sentido más amplio, engloba todas las corrientes que tienen las siguientes tesis comunes: a) solamente es fecundo el conocimiento de los hechos; b) la certeza está dada por las ciencias experimentales; y c) el contacto con la experiencia y la

[24] Cfr. **Diego F. PRO,** *"Conflictos axiológicos en las generaciones de 1880, 1896 y 1910",* cit., p. 253.
[25] Ibídem.
[26] Cfr. **Ricaurte SOLER,** *"El positivismo argentino. Pensamiento filosófico y sociológico",* Universidad Nacional Autónoma de México, 1.979, p. 13.
[27] **Víctor TAU ANZOÁTEGUI,** *"Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX – XX)",* cit., p. 103.
[28] **Víctor TAU ANZOÁTEGUI,** *"Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX – XX)",* cit., p. 108/109.

> renuncia a todo a priori es la manera de evitar el verbalismo o el error. Desde esta perspectiva, quedan incluidos el agnosticismo spenceriano, el comtismo ortodoxo y el cientificismo (es decir, la idea de que el espíritu y los métodos científicos deben extenderse a todos los dominios de la vida intelectual y moral sin excepción)[29]. Estas corrientes se encuentran contenidas en el positivismo argentino.

Así, el carácter fundamental de la filosofía positiva es el de mirar todos los fenómenos como sujetos a leyes naturales invariables, considerando como inaccesible y vacío de sentido la investigación de las causas, sean primeras, sean finales[30].

Agrega Pro que

> [...] no es sólo el positivismo de Comte el que influye en la generación de 1.880. Un positivismo más importante que el de Comte, que denominamos evolucionista, penetra y se desarrolla en la cultura argentina. Su gran representante es Heriberto Spencer. Con él se introduce el principio de la evolución universal, interpretado mecánicamente, que tanta influencia tuvo en la generación del 1.880 y en la de 1.896[...][31].

El evolucionismo sirve así para legitimar la idea del progreso que en esos años es artículo de fe para la humanidad, es una parte sustancial de la estructura mental de las gentes cultivadas, casi una religión secular.

Ello significó:

> […] la puesta en marcha de un programa concreto, aplicado a la realidad del país, que tenía por finalidad…el logro de una "Argentina moderna"…Era la búsqueda "positiva" de un país concreto que ofreciera las condiciones de seguridad (orden) y pacificación para el logro de determinados fines; inmigración, colonización, radicación de industrias, etcétera…Paz y orden, paz y administración son traducciones, en labios de un Avellaneda o un Roca, del "orden y progreso"[32].

Se asevera que sin llegar a una estructuración teórica, los hombres de la generación romántica representan para el pensamiento sociológico argentino el origen de la tradición positivista[33].

---

[29] **Félix Gustavo SCHUSTER,** "*El concepto de ciencia",* en **Hugo E. BIAGINI** (compilador), "El movimiento positivista argentino", Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1.985,p. 321/322. El autor cita a André LALANDE en "*Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie"*, 6ª edición, Paris, Presses Universitaires de France, 1.951, art. Positivisme, sentido B.

[30] Cfr. **Enrique MARI,** *"El marco jurídico",* en **Hugo E. BIAGINI** (compilador), "El movimiento positivista argentino", cit., p. 146/147. El subrayado nos pertenece.

[31] **Diego F. PRO,** *"Periodización y caracterización de la Historia del pensamiento Argentino",* cit., p. 37.

[32] **Alfredo GALLETTI**, "*Ideas políticas y sociales",* en **Hugo E. BIAGINI** (compilador), "El movimiento positivista argentino", cit., p. 103/104).

[33] Cfr. **Ricaurte SOLER,** *"El positivismo argentino. Pensamiento filosófico y sociológico",* cit., p. 155.

Zea sostiene que del romanticismo los hombres de Hispanoamérica toman su preocupación por la realidad que se ofrece en la historia y la cultura. Saben que es necesario rehacer la que les ha tocado en suerte; pero también comprenden que sólo podrán cumplir con el objetivo si parten de lo que la realidad auténticamente es; por ello se oponen al idealismo propio del racionalismo ilustrado.[34].

Para el mexicano los hombres de la generación romántica preparan la adopción del positivismo[35]. La orientación cientificista y positivista caracteriza los estudios sociológicos de los hombres del ochenta y su obra se vincula con la de los del treinta y siete no sólo por su espíritu positivo sino por el idéntico sentido en que se emplea el aparato conceptual sociológico[36].

Hacia 1.910 se inicia la crítica y superación del cientificismo de la mano de la generación que se conoce como generación del centenario.

Esta generación introduce la corriente idealista y espiritualista en la cultura argentina, realizando una crítica al positivismo y a la filosofía cientista. En política dan acceso a la vida pública mediante la ley electoral del voto universal, secreto y libre y traen la reforma universitaria. Sus hombres muestran una actitud, un ethos y un estilo propios; creen en la eficacia social y en la capacidad de irradiación prestigiosa, influyendo en el país como hombres públicos y convirtiéndose en maestros de juventud[37].

En punto a las preferencias políticas de todo el período, coincidimos con Segovia en que:

> Entre el 60´y el 80´se forma un corpus ideológico básico, un credo elemental común, al que adhieren la gran mayoría de los intelectuales y los políticos [...] el liberalismo [...] que se identifica: con la defensa de la legitimidad constitucional del 53/60´; con un gobierno enérgico pero limitado, una república representativa...optimismo progresista en lo económico, lo material y lo intelectual [...] protección y desarrollo de los derechos individuales,[...]. División de poderes, control del gobierno, Ejecutivo fuerte, federalismo de unidad, libertad política y derechos individuales, democracia limitada, libertad económica desde el

[34] Cfr. **Leopoldo ZEA**, *"El pensamiento latinoamericano",* cit., apartado IV, p. 3.
[35] Ibídem, p. 7.
[36] Cfr. **Ricaurte SOLER,** *"El positivismo argentino. Pensamiento filosófico y sociológico",* cit., p. 156.
[37] Cfr. **Diego F. PRO,** *"Conflictos axiológicos en las generaciones de 1880, 1896 y 1910",* cit., p. 256.

> Estado…Nadie se define fuera del liberalismo. Las disputas siempre son "internas". [38]

Dentro de este núcleo común se pueden diferenciar, al menos, dos importantes sectores liberales.

Por un lado, el liberalismo positivista que cree en una política apartada de toda vinculación religiosa, y cuyo ideal de progreso se entiende como programa efectivo de gobierno que impone el rechazo a lo autóctono.

Por el otro, el sector del liberalismo que no comparte el positivismo dominante, o que lo atenúa por la incorporación de elementos filosóficos y políticos provenientes de fuentes distintas a las spencerianas y utilitaristas. Tal el caso de los liberales católicos.

Hay además un sector, también liberal, que incorpora elementos del conservadorismo provenientes tanto del romanticismo y el historicismo europeos cuanto del republicanismo norteamericano[39].

Por último, desde fines de la presidencia de Roca y durante la de Juárez Celman, se va perfilando un liberalismo radical, con tintes más democráticos, que hará de la libertad electoral su bandera.

IV. Presidencialismo vs. Parlamentarismo

El centenario de la revolución de Mayo presencia la aparición de la Revista Argentina de Ciencias Políticas dirigida por Rodolfo Rivarola y cuyo principal debate constitucional es la función que la Constitución les asigna a los ministros del poder ejecutivo; debate que encierra otro de naturaleza institucional, más acotado y menos publicitado: fue el período en el cual la alternativa entre presidencialismo o

[38] **Juan Fernando SEGOVIA,** *"El liberalismo argentino de la generación del ochenta. Coincidencias y diferencias ideológicas"* en Historia y evolución de las ideas políticas y filosóficas argentinas, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Volumen XVII, Córdoba 2000, p. 259 a 345.

[39] Cfr. **Juan Fernando SEGOVIA,** *"El liberalismo argentino…",* cit., p. 269.

parlamentarismo aparece por primera vez con singular entidad en el escenario del derecho constitucional argentino[40].

Dos obras claves abren el centenario: Rivarola propone la transformación del régimen federal en un sistema unitario en 1.908 en su obra "Del régimen federal al unitario" y Matienzo publica en 1.910 "El Gobierno Representativo Federal en la República Argentina"; describiendo con agudeza el mundo de los gobiernos electores y de la república restrictiva.

Parten ambos de la observación de la práctica política pasada, la experiencia comparada y la propia realidad de aquellos días. Movidos por las ideas y las corrientes propias de la época vierten opiniones que no sólo implican interpretar el texto constitucional teniendo en cuenta lo normativo sino también la práctica institucional y la experiencia histórica. Advierten así que los problemas del sistema presidencialista son el personalismo prepotente, el divorcio entre el gobierno y la opinión pública y la distancia absoluta entre el poder ejecutivo y el legislativo[41].

Para estos hombres es necesario que exista cooperación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Entienden que nuestra Constitución contempla esa posibilidad a través de la facultad de colegislación que le asigna al poder ejecutivo y a través de la institución ministerial. Así, el gobierno libre exige un régimen parlamentario gobernado por la opinión pública y la palabra parlamentaria[42].

Matienzo niega la unipersonalidad del órgano ejecutivo y sostiene al analizar los viejos arts. 74, 87 y 88 de la Constitución que:

> En la República Argentina [...] desde los primeros días [...] vemos aparecer a los ministros refrendando bajo su responsabilidad los actos del poder ejecutivo y asistiendo a los debates de las cámaras. El derecho del parlamento de llamar a su sala a los ministros para pedirles explicaciones fue consagrado en la ley de 14 de febrero de 1814 por la [...] asamblea general constituyente que se instaló en 1813, y ha sido confirmado por todas las constituciones posteriores. La facultad de los ministros para asistir a las sesiones sin ser

[40] Cfr. **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 49/50/51.
[41] Cfr. **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 52.
[42] Ibídem.

> llamados tiene su origen en la misma ley. La responsabilidad y poder de los ministros se estableció en el estatuto de 1815, según el cual, el director no podía expedir orden... alguna sin la firma del respectivo secretario del estado, y ninguno de éstos podía autorizar órdenes, decretos o providencias contrarias al estatuto, sin que le sirviera de excusa la súplica, mandato o fuerza del director [...] [43].

Entiende que en este tema: *"*[...] se tenía a la vista [...] la primera constitución francesa, [...] de 1791[...]" [44].

Luego hace una breve reseña de las normas que regulan la materia en el Reglamento Provisorio dictado en 1.817, -que reproduce las disposiciones del Estatuto de 1.815- y aclara que interrumpido el gobierno nacional en 1.820 la Provincia de Buenos Aires constituye su Poder ejecutivo con un Gobernador asistido de dos ministros, responsables, declarando por la ley de julio de 1.821, que éstos podían concurrir a la sala de sesiones de la Junta de Representantes para: "[...] ilustrar e ilustrarse sobre los negocios del interés público[...]"[45].

La constitución de 1.826 no pudo separarse -en punto al régimen ministerial- de la práctica argentina y fue ésta la tradición que encuentra el Congreso constituyente de 1.853, el que, apartándose del modelo norteamericano, integra el poder ejecutivo con ministros responsables, cuya firma es requisito necesario para la validez de los actos gubernativos y cuya presencia en las cámaras es a la vez un derecho y un deber.

En conclusión, para Matienzo la institución ministerial proviene de la Constitución francesa de 1.791. De esta forma sustenta no sólo en la norma sino también en los antecedentes y en la realidad histórica su visión de un régimen, si no totalmente parlamentario, si opuesto a un crudo presidencialismo y con claros matices parlamentarios[46].

Así, la limitación al poder presidencial viene dada en la Constitución de 1.853 -entre otros factores- por el hecho de que los actos del presidente

---

[43] **José Nicolás MATIENZO,** *"Función constitucional de los Ministros",* en Temas Políticos e Históricos, Estab. Tipográfico Kosmos, Buenos Aires, 1.916, p. 95.
[44] **José Nicolás MATIENZO**, *"Función constitucional...",* cit., p. 95/ 96.
[45] **José Nicolás MATIENZO**, *"Función constitucional...",* cit., p. 97.
[46] Cfr. **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 58.

> [...] tienen que ser autorizados por un ministro responsable [...] " y "[...] su intervención (la del presidente) activa en el gobierno está limitada por la necesidad de guardar a los ministros las consideraciones debidas a su alto rango; y esta restricción es tanto mayor en cada caso cuanto más eminente es el ministro que corre con el despacho del asunto de que se trata […][47].

Como se advierte, estos hombres están convencidos que nuestros padres no concibieron jamás un poder ejecutivo independiente de las cámaras y sin ministros responsables. Dirán en reiteradas oportunidades que la Constitución del 53, a diferencia de la norteamericana, ha puesto a los ministros en relación directa con las cámaras del congreso, sin intervención del presidente, obligándoles a asistir a las sesiones para dar informes y explicaciones y que el germen del personalismo es el agravio inferido a la Constitución nacional, de anular en la práctica el régimen ministerial para dejar subsistente el gobierno personal de presidentes y gobernadores.

Aún para Isidoro Ruiz Moreno -quien considera que el órgano ejecutivo argentino es unipersonal, siendo los ministros simples secretarios de Estado- cabe sostener que: *"…si la constitución ha consagrado el sistema presidencial, en la práctica no siempre se ha cumplido…"*[48].

Raúl Orgaz clasifica el sistema argentino como presidencial - parlamentario y González Calderón sostiene que es cuasi presidencialista porque, a pesar de contener elementos parlamentarios, se acerca más al modelo presidencial; toda vez que, si bien ha tomado de aquél muchas de sus ventajas se aleja en dos puntos excluyendo la irresponsabilidad del jefe del estado, primera condición del sistema ministerial, y también, al prescindir del derecho de disolución de las cámaras[49].

Estos publicistas son hombres de las generaciones del ochenta, del noventa y seis y del centenario y prevalece en sus ideas una perspectiva evolutiva y de clara influencia spenceriana. El ministerio argentino no es para ellos de esencia diferente a aquél que gobierna en los países civilizados, pero se encuentra en las primeras etapas de su evolución. El destino final es un cambio de régimen hacia el parlamentarismo y para esto no es la Constitución formal la que debe transformarse,

---

[47] **José Nicolás MATIENZO,** *"El Presidente",* en "El Gobierno representativo federal en la República Argentina", Editorial América, Madrid, 1.917, p. 124.

[48] Ver **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 55.

[49] En *"Función constitucional de los ministros"*, Edición de la R.A.C.P., Buenos Aires, 1.911 p. 170 y 96 respectivamente.

es la propia práctica institucional; a pesar de los condicionantes personalistas, la que inspira tal rumbo.

Rivarola entiende que el centro institucional de transformación democrática debe ser el órgano ejecutivo. La reforma electoral poco o nada puede hacer en ese sentido con el cambio de composición política en el legislativo. Es el poder ejecutivo el que debe ser democratizado. Y lo explica en los siguientes términos:

> […] Si el Presidente Sáenz Peña quería fundar el gobierno republicano representativo, de verdad, debió comenzar por lo que tenía más a mano y dependía más directamente de su propia acción: concluir de una vez por todas, con el concepto autocrático de un ejecutivo unipersonal, a quien están sometidos los ministros como a un jefe supremo, y elevar la función de aquellos a la concepción constitucional que se tuvo en otros tiempos […]
>
> […] El problema político argentino, de gravedad, no ha sido nunca el que hay ciudadanos que en mayor o menor número dejen de votar, sino que haya habido presidentes y gobernadores que en el ejercicio personalísimo del gobierno se hayan substituido a toda aspiración de los ciudadanos y no les haya permitido votar sino como ellos quisieron imponerlo…Los ministros del presidente no debían ser representantes suyos, sino de las corrientes de opinión que transitan el país político[50].

El optimismo del centenario al debatir estos temas no se concreta en la realidad. Requería de una práctica política inmediata, que permita imaginar una república de tono parlamentario. Pero, el año 1.916 significa no sólo la alternancia política que no había permitido antes la república liberal-conservadora, sino también la emergencia de un radicalismo que cobra carácter de partido predominante bajo el fuerte liderazgo de Yrigoyen. El gobierno de gabinete volcado hacia un estilo parlamentario, es lo menos previsible[51].

V. Gobierno y control

Este poder ejecutivo fuerte a lo largo del siglo XX se desnaturaliza por diversas causas a tal punto que puede sostenerse que el proceso de hipertrofia que sufre transforma nuestro régimen presidencialista en un régimen híper -presidencialista.

---

[50] **Rodolfo RIVAROLA,** *"Función constitucional de los ministros",* en R.A.C.P., año II, n° 15, 1.911, p. 291/292/294.

[51] Cfr. **Mario Daniel SERRAFERO**, *"Estudios sobre la Constitución Nacional. Momentos institucionales y modelos constitucionales",…*cit., p. 61.

Cierto es que no podemos negar nuestra tradición caudillista y de fuertes liderazgos personales que se suma como dato histórico y sociológico al diagrama constitucional del poder ejecutivo, pero, también es cierto que desde hace ya muchos años la doctrina advierte sobre el retraimiento del órgano legislativo y el crecimiento del órgano ejecutivo, aún en los sistemas parlamentarios.

César Enrique Romero dice:

> Lo que fue postulado de la República como garantía de la libertad...y principio intergiversable del Estado constitucional...hoy ha hecho crisis. El poder dividido...equilibrado, pero coordinado...en la casi totalidad de los Estados contemporáneos se ha amenguado enormemente en aras de una eficacia gubernativa [...] [52].

Completa su idea:

> [...] las modernas leyes fundamentales otorgan ya -lo que nuestro genial Alberdi postulaba a mediados del siglo pasado en sus Bases- amplísimas facultades a los poderes ejecutivos […] [53].

Es que, no podemos negar que -a más de los elementos criollos- que hacen a nuestro régimen político híper presidencialista existen diversas causas que contribuyen a la vigorización del poder ejecutivo y por ende a la crisis del parlamento.

Así, los autores [54] señalan como factores de crecimiento del poder ejecutivo entre otros: la consolidación y desarrollo de los partidos políticos, el intervencionismo estatal activo en las relaciones económico-sociales, la exigencia de rapidez, información y técnicos especializados, la frecuencia de los estados de emergencia, la delegación de funciones legislativas en el poder ejecutivo, la conducción de las relaciones exteriores, la crisis del sistema federal, la imposibilidad de discutir en el órgano legislativo la totalidad de los proyectos de ley de envergadura, la necesidad de contar con una tecnoburocracia, etc.

Es que, con el paso del Estado demo liberal parlamentario al Estado social perfilado en torno al partido político aparecen por sobre las tres funciones del poder clásicas otra dos: gobierno y control.

---

[52] **César Enrique ROMERO,** *"Derecho Constitucional",* Victor P. de Zavalía editor, Buenos Aires, 1.975, T. I., p. 18/19.

[53] **César Enrique ROMERO**, *"Derecho Constitucional",…*cit., p. 25.

[54] Puede verse: **Gerardo ANCAROLA,** *"La crisis del parlamentarismo",* en Foro Político, U.M.SA, Buenos Aires, 1.991, Vol. II, p. 42 a 50; **Ítalo A. LUDER,** *"Sociología del Parlamento",* L.L., T. 92, p. 784 a 793 y **José Luis MARTÍNEZ PERONI,** *"Algunas consideraciones acerca de las funciones del Poder"* en Atribuciones del Presidente Argentino, Pérez Guilhou y otros, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1.986, p. 161 a 192.

Oyhanarte define la función de gobierno como *"...el trazado de la política global y la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla"* [55].

Esta función le compete al poder ejecutivo pero no en forma privativa, pues requiere de la mayoría legislativa y de la declaración de viabilidad de la C.S.J.N., toda vez que si bien el instrumento o herramienta idónea para el trazado de la política global es la ley, la función colegisladora que cumple el poder ejecutivo lo coloca en el centro mismo de la función de gobierno. A su turno, la función de control corresponde a las minorías legislativas y tribunales inferiores[56].

El congreso dejó de ser así el ámbito de deliberación por excelencia, lo que sumado al crecimiento desmesurado del órgano ejecutivo trae como consecuencia que los miembros de este no concurren al seno de aquel a discutir las políticas de Estado.

Toda esta trama del régimen político argentino híper presidencialista trae aparejada la falta de flexibilidad constitucional frente a las crisis políticas y la falta de válvulas de escape que permitan superar aquellas sin afectar el prestigio y popularidad del presidente.

VI. La Reforma constitucional de 1.994

Para el tiempo en el que se abre el proceso constituyente que desemboca en la reforma de 1.994 la intención de atenuar el presidencialismo y dar al congreso un rol de mayor preponderancia no es algo novedoso.

En la misma Convención se sostiene que:

> [...] El régimen político argentino se caracteriza por una fuerte concentración de poderes en la figura presidencial que deriva del texto constitucional y que la práctica política ha incrementado [...] [57].

En reiteradas oportunidades en el desarrollo de los debates se señala con claridad que el objetivo central de la pretendida reforma -o al menos el más

[55] **Julio OYHANARTE,** *"Poder Político y cambio estructural en la Argentina. Un estudio sobre el estado de desarrollo"*, Ed. Paidós. Buenos Aires, 1.969, p. 58.
[56] Cfr. **Julio OYHANARTE,** *"Poder Político y cambio estructural en la Argentina…"*, cit., p. 58/82.
[57] Cfr. Inserción solicitada por el sr. convencional Alfonsín, Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994, Imprenta del Congreso de la Nación, T III, p. 2.715.

importante de ellos- es atenuar el sistema presidencialista y formular un nuevo equilibrio de poderes. En el marco de este objetivo la creación de un Jefe de Gabinete resulta -a juicio de muchos- decisiva[58].

Así el convencional García Lema manifiesta:

> [...] La...gran idea fuerza es generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del poder del Estado...y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial [...] [59].

A su turno el convencional Alfonsín expresa: *"...es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente...fortalecer al Poder Legislativo para establecer un nuevo equilibrio de poderes..."* [60].

La propia ley que declara la necesidad de la reforma en su art. 2º establece como objetivo prioritario la *"A) ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA"* prescribiendo a renglón seguido *"la necesidad de crear un jefe de Gabinete de Ministros[…]".*

Somos conscientes que el cumplimiento o no del objetivo señalado no está exclusivamente circunscripto a la creación de la figura del Jefe de Gabinete, pues no resulta novedoso que muchas otras instituciones influyen decididamente en aquél, tales como la elección directa por sistema de doble vuelta, la reelección presidencial, la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa, la promulgación parcial de leyes, etc… Ahora bien, aclaramos que sin desconocer lo expuesto nos detenemos a examinar de qué manera influye la figura del Jefe de Gabinete introducida en punto al fin perseguido por tratarse de una institución parlamentaria que pretende acercar nuestro presidencialismo a un sistema semiparlamentario.

Analizando el debate de la constituyente advertimos al menos cinco grandes posturas respecto de la figura del Jefe de Gabinete[61].

---

[58] Incluso el convencional Berhongaray, haciendo referencia al Jefe de Gabinete, llegó a sostener que éste constituía *"...el corazón del corazón del núcleo...".* [58] (ver Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994…T III, p. 2.403).

[59] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994…T III, p. 2.211.

[60] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.682.

[61] Puede verse a los efectos de ampliar nuestra posición **Victor Enrique IBAÑEZ ROSAZ,** *"El Jefe de Gabinete y la función constitucional de los Ministros"* en A una Década de la Reforma Constitucional, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 299/318. Obra dirigida por **Germán J. BIDART CAMPOS** y **Andrés GIL DOMÍNGUEZ.**

VI. a) Postura en contra de la incorporación del instituto por considerar que no atenúa el régimen presidencialista

Aquí podemos citar la opinión del convencional Auyero el que manifiesta:

> La institución es válida, porque intenta... atenuar el sistema presidencialista. ... (Pero) la construcción que se ha hecho ... persiste en la centralidad del Poder Ejecutivo como único espacio con capacidad de bloquear o activar la decisión política [...] [62] .

Esta idea llevó a algunos constituyentes a sostener que el Jefe de Gabinete es *"...un... funcionario inestable... elegido al... arbitrio por el Presidente..."* (Conv. Vásquez) [63]; *"...un engendro o un híbrido dentro del sistema ... No es ni chicha ni limonada, ... será...el chivo emisario del gobierno de turno..."* (Conv. Conesa Mones Ruiz)[64]; *"...una mula... porque no es caballo ni burro. ... no es el primer ministro porque no se ajusta a la figura que con tal nombre existe en un régimen parlamentario, ni tampoco en un ministro común...* (Es) *un regalón cosmético del Presidente ..."* (Conv. Cornet)[65], *"... figura inocua a los fines perseguidos ... sus facultades ... no son sino el resumen de las que hasta hoy ejercen cualquiera de los secretarios de Estado y más particularmente el secretario general de la Presidencia. ... figura híbrida ..."* (Conv. Castillo Odena) [66], *"...un empleado jerárquico del presidente ... sin siquiera los recaudos de estabilidad ..."* (Conv. Natale)[67].

VI. b) Postura a favor de la incorporación del instituto por considerar que atenúa el régimen presidencialista

En esta postura encontramos al convencional Lorenzo quien sostiene que la figura:

[62] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.228 y 2.229.
[63] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.235 y 2.236.
[64] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.240 y 2.241.
[65] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.270.
[66] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.303.
[67] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.352.

> "...va a ser absolutamente útil, porque va a servir... para establecer una disminución de las facultades del presidente. También va a servir... para revitalizar el rol del Parlamento, porque va a tener que estar permanentemente rindiéndole cuentas..." [68].

A su turno el convencional Alfonsín manifiesta:

> [...] la creación de la figura del jefe de gabinete... desconcentra el poder presidencial, destraba bloqueos entre los poderes y genera válvulas de escape a situaciones de crisis […] [69].

VI. c) Postura en contra de la incorporación del instituto por considerar que genera irresponsabilidad del presidente

Algunos convencionales, aun considerando que la figura del Jefe de Gabinete efectivamente iba a actuar como un fusible del poder ejecutivo, ven en esto un real perjuicio al sistema pues consideran que:

> [...] La responsabilidad no será más del Presidente sino del Jefe de Gabinete [...] (Pues) con la creación de esta figura el presidente nunca será responsable de nada [...] (Conv. Jándula)[70].

VI. d) Postura en contra de la incorporación del instituto por considerar que con ella se hace más presidencialista el sistema

En el seno de la convención están también quienes como el convencional Bravo sostienen que la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete no sólo no atenúa el régimen presidencialista sino que:

> [...] Al contrario estamos creando un régimen hiperpresidencialista. Y lo estamos creando porque le otorgamos más facultades al Poder Ejecutivo [...][71].

VI. e) La quinta postura

[68] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.542.
[69] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.683.
[70] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.596.
[71] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.282.

La que denominamos quinta postura es aquella que refleja en la convención la idea de que la Constitución histórica contiene los mecanismos necesarios para atenuar el presidencialismo fuerte que ella misma establece y que, la incorporación del Jefe de Gabinete no agrega nada relevante al sistema.

Halla fundamento en la existencia de un instituto que nuestra Constitución de 1.853 ya contiene. Nos referimos a la institución ministerial.

Lo expresado surge al analizar la inserción solicitada por el convencional Bassani en la que puede leerse:

> [...] a principios de este siglo (se)...demuestra que el gabinete argentino no tiene por base al modelo constitucional norteamericano sino al francés, llegando a sostener...que el producto de esta simbiosis ha sido una especie particular y aún única entre el presidencialismo y el parlamentarismo que no se ha utilizado en todas sus ventajas por los operadores constitucionales de nuestro país [...] [72].

A su turno, el convencional Berhongaray sostiene:

> [...] Los actuales ministros argentinos [...] no vienen del modelo americano, no son los secretarios de Estado con acuerdo del Senado, son los ministros responsables que refrendan, que legalizan, que certifican, son instituciones que vienen [...] del derecho francés [...] [73].

VII. El Consejo para la Consolidación de la Democracia

El Consejo para la Consolidación de la Democracia[74] en sus dos dictámenes acomete en profundidad el tema de la atenuación del presidencialismo.

De los textos hemos extractado algunas conclusiones que coadyuvan a la tesis de que la solución al problema del híper presidencialismo argentino está en nuestra Constitución histórica, o, en todo caso, en la reformulación del instituto ministerial que ella contiene.

---

[72] Inserción solicitada por el convencional Bassani, Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.744.

[73] Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1.994...T III, p. 2.407.

[74] El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue creado por el Presidente de la Nación, Dr. Raúl R. Alfonsín, el día 24 de diciembre de 1.985, mediante el Decreto nº 2.446. En dicho decreto el sr. Presidente expresó la necesidad de encarar un vasto proyecto de consolidación de nuestro régimen republicano y democrático, tendiente a la modernización de las estructuras políticas, culturales y económicas. El día 13 de marzo de 1.986 el sr. Presidente se dirigió al Consejo para encomendarle el estudio de la posible reforma de la Constitución nacional.

En efecto, la Comisión nº 2 señala que:

> [...] Las propuestas de esta subcomisión...tienden a jerarquizar al gabinete ministerial, acentuando las tendencias que están presentes en el texto de la Constitución de 1.853/60, y que se fueron desvaneciendo con el correr del tiempo a consecuencia de la personalización del poder...La jerarquización política de los ministros, consecuencia del aumento de su responsabilidad parlamentaria, los convertirá en fusibles eficaces para la protección de la figura presidencial en las situaciones de crisis..." [75].

También advierte el Consejo que el Primer Ministro (en caso de introducirse) debe ser genuino responsable de la conducción política del país y de implementar el programa de gobierno, pues si él y su gabinete asumen un rol secundario, ni se atenúa la personalización del poder ni existe un fusible real frente a situaciones de crisis; concluyendo que para que se materialicen las ventajas del sistema la gente debe identificar al gobierno con el Primer Ministro y su gabinete y estos no deben tener una dependencia exclusiva del presidente, sino una conexión estrecha y directa con el congreso[76].

Resulta entonces que la introducción de la figura del Jefe de Gabinete debe ir acompañada necesariamente de la asignación concreta en la norma y en los hechos del ejercicio de la Jefatura de Gobierno en cabeza de éste y de su Gabinete.

Analizando los debates de la Constituyente advertimos que tanto los convencionales que sostienen que el Jefe de Gabinete no atenúa el régimen presidencialista como quienes entienden que hace al sistema aún mas presidencialista presentan un elemento común: consideran que el punto decisivo resulta haber asignado a aquél la jefatura de la administración y haberse reservado el presidente la jefatura de gobierno que hoy se ha constitucionalizado en el art. 99 inc. 1º, quedando para el Jefe de Gabinete la facultad de *"...Ejercer la administración general del país..."* (art. 100 inc. 1 de la C.N.).

No nos cabe duda que siendo la función gubernamental la que se ejerce cuando se solucionan los asuntos excepcionales que afectan la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales[77] siempre será el presidente -que conserva esta jefatura- la pieza clave del sistema; luego, si aquél es débil o pierde

[75] Cfr. *"Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia",* EUDEBA, Buenos Aires, 1.986, p. 99, 100 y 329.
[76] Cfr. *"Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia"*, EUDEBA, Buenos Aires, 1.987, p. 22.
[77] Cfr. **Maurice HAURIOU,** *"Principios de Derecho Público y Constitucional",* Madrid, 1.927, p. 373.

consenso con su caída arrastra todo el sistema y si es un líder hegemónico se agotará cuando concluya su proyecto político.

VIII. Cómo debió introducirse la figura del Jefe de Gabinete para lograr el objetivo declarado por la Constituyente de 1.994

A nuestro juicio, el objetivo perseguido quizá se alcance diagramando un verdadero sistema semipresidencialista con las siguientes notas:

1. Jerarquización del gabinete ministerial: acentuando las tendencias que están presentes en el texto de la Constitución de 1.853/60.

A esos efectos, podemos pensar en:

a) Ministros -elegidos por el presidente y removidos por éste- que tengan a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, que refrenden y legalicen los actos de aquél y que se reúnan en gabinete presidido por el primer mandatario. Los ministros deben ser personalmente responsables de los actos que refrendan y legalizan y solidariamente de los que acuerdan con sus pares.

b) Este gabinete debe contar con iniciativa parlamentaria y los ministros pueden ser llamados a dar explicaciones a las cámaras.

2. Función del congreso: Al congreso -cámara de diputados- debe asignársele la facultad de juzgar la gestión de los ministros, censurando la actuación de uno de ellos, de algunos ó de la totalidad del gabinete. Aprobada la moción de censura (que requiere del voto de la mayoría absoluta de miembros presentes y que tiene como efecto la destitución del cargo), el presidente debe estar obligado a reemplazar al ministro, ministros o al gabinete censurado.

3. Atribuciones del presidente: En caso de conflicto, y si el presidente pretende mantener al o a los ministros cuestionados, no aceptando la moción de censura, debe contar con la facultad de anticipar las elecciones generales. Si las nuevas cámaras mantienen la censura, el presidente estará obligado a aceptarla y reemplazar al ministro, ministros o al gabinete.

4. Facultad del gabinete: El gabinete debe poder solicitar al presidente de la Nación la anticipación de las elecciones cuando considere que se encuentra impedido de cumplir con su plan de Gobierno.

Así, la jerarquización política de los ministros y la reformulación de las atribuciones del congreso y del presidente convertiría a los primeros en fusibles eficaces para la protección de la figura presidencial en las situaciones de crisis, revitalizando efectivamente el rol del órgano legislativo.

IX. Colofón

La misma reforma de 1.994 que introduce la figura del Jefe de Gabinete de manera tal que el propósito perseguido no se cumple, también modifica el sistema de elección presidencial para introducir uno directo a doble vuelta y si bien se acorta el mandato del ejecutivo de seis a cuatro años introduce la posibilidad de la reelección inmediata por un período igual[78].

Creemos que con esta sustancial modificación que posibilita la reelección por un período consecutivo el diseño constitucional conlleva un acrecentamiento del poder del presidente en ejercicio que cuenta con el aparato estatal para sostener su campaña electoral.

El objetivo buscado por la constituyente de 1.994 -expresado en aquello de que con el ballotage la llegada al poder presidencial implica negociar el programa de gobierno con grupos políticos más reducidos, incorporándolos al gabinete o formando con ellos una coalición mayoritaria capaz de sostener al jefe de gabinete que elija el presidente- no se cumple.

Nuestro sistema es de un juego de suma cero que desalienta acuerdos y responsabilidades compartidas y una democracia estable se sustenta en la ejecución de políticas públicas concertadas entre todas las fuerzas políticas

[78] Puede verse **Víctor Enrique IBAÑEZ ROSAZ**, *"El sistema de elección presidencial en la Constitución de 1.994"* en revista El Derecho, Suplemento de Derecho Constitucional, año XLIII, 09/12/2.005, p. 6/8.

representadas y por medio de ellas entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo. El híper presidencialismo argentino no permite este tipo de relación equilibrada.

A lo expuesto cabe agregar que la reforma de 1.994 lleva al texto importantes instituciones que consolidan aún más la preeminencia del órgano ejecutivo argentino, a saber: los decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3), la legislación delegada (art. 76) y la promulgación parcial de leyes (art. 80).

El panorama expuesto en punto a la dinámica del poder nos demuestra que existe un marcado acrecentamiento de las facultades del ejecutivo; a la vez, un abandono progresivo por parte del congreso del ejercicio de su facultad de control; y finalmente, un poder judicial que, salvo algunas excepciones en las que puede advertirse algún debilitamiento en sus estándares, ejerce su atribución de controlar la constitucionalidad de las leyes y decretos.

Es que el ejercicio abusivo de la facultad constitucional extraordinaria de dictar decretos de necesidad y urgencia y delegados, como así también la de promulgar leyes en forma parcial, agrede sistemáticamente la esencia del sistema político pues, altera sustancialmente los mencionados tres órdenes establecidos en el artículo 1 de la Constitución.

Contraría el sistema republicano en la medida en que rompe el principio de división de poderes al destruir el esquema pensado sobre la base, precisamente, del sistema de elaboración y ejecución de las leyes; afecta al régimen representativo porque excluye la voluntad de los representantes del pueblo nada menos que en la elaboración de las leyes y; finalmente, es incompatible con el federalismo pues se excluye a los sujetos primarios del orden federal, que son las provincias, de la posibilidad de participar en el procedimiento de formación y sanción de las leyes. Cada vez que el Presidente dicta una norma de carácter legislativo saltea el citado procedimiento[79].

Ahora bien, para quien escribe estas líneas, la Constitución argentina no tiene la culpa del gobierno personal ni de sus excesos. El texto fundamental debe señalar los principios republicanos, los grandes trazados del régimen político y entre esas

[79] Cfr**. Alejandro PÉREZ HUALDE**, *"El DNU y su impacto en el régimen político",* en La ley, Suplemento Constitucional, 28/06/2010.

líneas y la experiencia concreta deben actuar las instituciones dando contenido actual y funcional a la Constitución, lo cual permite con el mismo articulado transformaciones y cambios de régimen, sin modificación de los principios.

Domínguez señala con acierto que:

> Tras muchos de estos elementos se esconden problemas sociales estructurales, que será menester modificar, no necesariamente por cambios de formas constitucionales sino por procesos continuos y progresivos que tiendan hacia la modificación de las estructuras y situaciones sociales que permiten estos fenómenos […] pretender modificar sustancialmente el régimen político sin buscar, a la vez, una paulatina transformación de las circunstancias sociales que potencian los vicios del régimen constitucional, resulta claramente inútil […].
>
> […] La experiencia del ciclo reformista latinoamericano iniciado desde 1974 parece confirmar preliminarmente estas conclusiones […]. Algunos países pretendieron establecer formas semipresidenciales, pero éstas no lograron modificar el régimen ni conseguir los resultados buscados. Lo contradictorio es que al mismo tiempo que se hacían estas reformas, algunos países concedían la posibilidad de reelección del presidente y con el pretexto de reconocer lo que era evidente, le otorgaron más facultades al Poder Ejecutivo, permitiéndole dictar decretos-leyes por razones de urgencia, necesidad o emergencia, legislación delegada, vetos parciales, con regulaciones a veces vagas e imprecisas que potenciaron irremediablemente el principal vicio del régimen, esto es, la posibilidad de disimular regímenes autoritarios bajo formas constitucionales[80].

Para nosotros, la solución al fuerte presidencialismo argentino se encuentra ínsita en nuestra Constitución histórica, la que contiene desde su origen los mecanismos necesarios para atenuar las importantes facultades presidenciales que ella misma establece.

Ahora bien, la solución requiere de conductas generosas en quienes ocupan la primera magistratura y de todos y cada uno de los operadores constitucionales.

Mientras tanto:

> [...] Es como si hubiéramos encargado un espléndido buque, dotado de las mejores máquinas de vapor para hacerlo navegar a vela, contando con la apatía...de los pasajeros y cargadores [...] [81].

[80] Cfr. **Mariano DOMÍNGUEZ,** *"Hegemonía presidencial y desconstitucionalización. Algunas reflexiones en torno al régimen presidencialista Latinoamericano",* inédito.

[81] **José Nicolás MATIENZO,** *"El Poder Ejecutivo y los Ministros",* en El Gobierno representativo..., cit., p. 171/172.