

Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?

Mario Serrafiero

Investigador del CONICET

(Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

En este artículo se analiza el presidencialismo argentino tras la reforma constitucional de 1994. Una de las preguntas clave es si el presidencialismo se atenuó o reforzó luego de la modificación constitucional. En ese sentido, se analizan las modificaciones más salientes introducidas en la presidencia y el Congreso. Especial consideración merece el tema de la jefatura de ministros y la reelección presidencial, y ello en virtud de los objetivos de los protagonistas más relevantes de la reforma: Raúl Alfonsín y su deseo de atenuar el sistema presidencial, y Carlos Menem y su deseo de continuar en la presidencia eliminando la prohibición del texto constitucional de 1853/1860. Para el radicalismo, la inclusión de la jefatura de Gabinete era una pieza fundamental para diseñar un presidencialismo más atenuado. Para el menemismo, la reelección presidencial fue el objetivo primero y último de la reforma, pues abría la puerta al segundo mandato consecutivo del presidente.

Las preguntas que recorren el trabajo son, entre otras, las siguientes: ¿se ha atenuado el presidencialismo? ¿cómo se ha modificado el Poder Ejecutivo? ¿cuánto poder ha perdido el presidente en manos del jefe de Gabinete? ¿se virará hacia el parlamentarismo o el semi-presidencialismo? ¿qué efectos podrá tener la reelección presidencial en el sistema institucional? Las respuestas intentan perfilar una cuestión central: *la definición institucional del régimen que asoma tras la reforma de 1994, o la lógica del sistema.*

1. Cuestiones introductorias sobre el presidencialismo argentino

Como es sabido, a partir de mediados de la década del 80 el presidencialismo fue motivo de análisis y polémicas en el campo de la Ciencia Política latinoamericana¹. El profesor Juan Linz lideró las líneas críticas que cuestionaron la viabilidad del presidencialismo como forma institucional más ade-

cuada en los procesos de transición y consolidación democráticas de los países de la región. Su propuesta consistió en un viraje hacia el parlamentarismo. En Argentina también se desarrolló este debate institucional, principalmente durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín. El expresidente creó un cuerpo colegiado, el Consejo para la Consolidación para la Democracia², que propuso en sus recomendaciones finales adoptar un sistema semipresidencial o semiparlamentario en vez del llamado “hiperpresidencialismo”.

Algunas cuestiones introductorias importantes que hay que tener en cuenta cuando se habla de presidencialismo en Argentina son las siguientes.

* La evolución del presidencialismo en Argentina se ha dado en el contexto de distintos diseños institucionales: el de 1853/1860, el de la Constitución de 1949³, y el actual, tras la reforma de 1994, que se analiza más adelante. El primero se modeló de acuerdo a la propuesta de Juan Bautista Alberdi en su obra *Bases y puntos de partida para la organización nacional*. Se trató de un “presidencialismo fuerte” que reservaba al presidente un papel predominante en el sistema político. La Constitución era pensada como un plan que perseguía el logro de un orden político y el progreso económico, y el único que podía garantizarlos era un presidente vigoroso ubicado en la cúspide del poder político. El segundo diseño, el de 1949, dotó aún de mayor centralidad a la figura presidencial, diseñó un poder más desequilibrado en favor del presidente y consagró un control institucional asimétrico en desmedro del Congreso. El Estado adquirió un papel más relevante, y en su centro se ubicó un presidente con poder incrementado que, además, podía ser reelecto indefinidamente. Se trató de una suerte de “presidencialismo hegemónico” que puso en letra constitucional el régimen imperante en aquella época: el peronismo.

* El funcionamiento del presidencialismo es producto de la interacción entre el diseño institucional y cierta dinámica política (o las reglas del juego político y los modos de juego posibles en cuanto al uso de aquellas reglas). Así, bajo un mismo formato constitucional el presidencialismo ha funcionado históricamente de modo distinto, advirtiéndose diferencias entre regímenes y presidencias.

1. Sobre el estado de la cuestión, ver Mario Serrafiero, 1998a.

2. Ver *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia* (Buenos Aires, Eudeba, 1986). Carlos Nino fue quien lideró las propuestas institucionales del Consejo. En relación con el pensamiento de Nino puede verse Mario Serrafiero, 1996.

3. He tratado extensamente los modelos constitucionales de 1853/60 y de 1949 en Mario Serrafiero, 1993.

-
- * El diseño institucional emerge principalmente de la Constitución Nacional y de leyes fundamentales que regulan la estructura y el funcionamiento de las instituciones. Además del diseño, también influyen las prácticas institucionales o comportamientos para-constitucionales desplegados regularmente por los actores político-institucionales.
 - * Entre los factores que juegan un peso considerable en la dinámica política cabe mencionar el sistema de partidos, el estilo de liderazgo presidencial y la cultura política.
 - * El presidencialismo argentino convivió, durante distintas épocas, con distintas experiencias constitucionales: regímenes no competitivos, semi-competitivos y competitivos, según fuera la participación y transparencia electoral de ciudadanos y partidos.
 - * Argentina tuvo una notable continuidad institucional entre 1862 y 1930, más allá de los cuestionamientos que pudieren realizarse en relación a las prácticas electorales y la calidad de la democracia. La experiencia militar en el gobierno comienza con el primer golpe de Estado exitoso contra Hipólito Yrigoyen, el 6 de septiembre de 1930. El gobierno militar cerró el Congreso Nacional y se enviaron interventores a las provincias, a excepción de dos. La Corte Suprema de Justicia se mantuvo, y prácticamente no se produjeron cambios en el Poder Judicial. El segundo golpe militar exitoso se produce el 4 de junio de 1943. También se disolvió el Congreso y se mantuvo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y no existió una intervención total en las provincias. El tercer golpe militar se produjo el 16 de septiembre de 1955 contra el gobierno del Gral. Perón y se denominó "Revolución Libertadora", ya que, según sus actores, venía a liberar al país del Tirano o el Dictador. Se disolvió el Congreso, se intervinieron las provincias y, a diferencia de los otros del golpes, los miembros de la Corte Suprema de Justicia fueron removidos y sustituidos, y todo el Poder Judicial declarado en comisión. La siguiente intervención militar se produce contra el presidente Arturo Frondizi, en 1962. En este caso, se aplicó la ley de acefalía y el presidente provisional del Senado, José María Guido, asumió la presidencia. El nuevo gobierno se comportó como uno de facto: intervino todas las provincias, por decreto declaró el receso del Congreso y posteriormente se arrogó las atribuciones legislativas. El siguiente golpe encabezado por el Gral. Onganía se produjo contra el presidente radical Arturo Illia, en 1966 y se autodenominó "Revolución Argentina". También se disolvió el Congreso, se intervinieron las provincias y se removió y sustituyó a los miembros de la Suprema Corte. La experiencia del peronismo, iniciada en 1973, fue concluida por otro golpe militar al mando del general Jorge Rafael Videla. Como en anteriores golpes,

se disolvió el Congreso, se removió a la Corte y se intervinieron las provincias. Esta suerte de "presidencialismo militar" no será más estable que el presidencialismo civil. Fue común el "golpe dentro del golpe": generales que sucedieron a otros generales dentro del mismo proceso político.

* El funcionamiento deficiente del presidencialismo argentino se debió a cuestiones vinculadas al diseño institucional, al comportamiento político de los actores y al tipo de cultura política.

2. La reforma de 1994

En las páginas que siguen se tratan algunas líneas básicas del nuevo diseño institucional tras la reforma constitucional de 1994. No se persigue el detalle normativo o el análisis jurídico de las instituciones ni el tratamiento de los distintos sistemas institucionales, sino los grandes trazos que perfilan la nueva estructura de poder. Antes, una brevísima referencia al acuerdo que dio partida de nacimiento a la reforma⁴.

El Pacto de Olivos

Carlos Menem tuvo éxito en lograr la modificación del texto constitucional e introducir la posibilidad de reelección presidencial. Esto fue posible gracias a los resultados electorales de las elecciones legislativas de 1991 y 1993, que significaron fundamentalmente un respaldo a las medidas de reforma económica y transformación estatal. Con un estilo pragmático, pudo instaurar y consolidar cambios impensados tiempo antes. No fue desestimable, para estos cambios, por un lado el agotamiento evidente de un modelo de Estado omnipotente pero ineficaz y, por el otro, la transformación que realizó la propia sociedad en torno a su posición frente a cuestiones relevantes, por ejemplo el rol del Estado en la economía y la necesidad de un mercado menos regulado; en síntesis, la conversión hacia una política económica menos estatista⁵.

4. Un panorama más extenso sobre el "Pacto de Olivos" puede verse en Mario Serrafiero, 1994a. También puede consultarse Carlos Acuña, 1995; Alberto García Lema, 1994 y Carla Carrizo, 1997. La reforma dentro de una visión amplia del gobierno de Menem puede verse en Detlef Nolte, 1995; y la de uno de sus actores en Raúl Alfonsín, 1996.

5. En la actualidad, la opinión pública ha realizado un nuevo giro debido al aumento del desempleo y la exclusión social. Si el mercado no resuelve los problemas sociales, el Estado reaparece nuevamente en el reclamo de los ciudadanos.

Frente a esta situación, favorable el menemismo presionó a través de distintas estrategias alternativas para lograr su cometido: la continuidad de su jefe. Y lo hizo mediante los siguientes pasos⁶: a) interpretación del art. 30 de la Constitución a fin de considerar como suficiente los dos tercios de los miembros presentes para que el Congreso declare la necesidad de la reforma; b) convocatoria a un plebiscito para que fuera el pueblo quien emitiera su opinión sobre la reelección presidencial; c) ingreso del proyecto de reforma a través del Senado –donde se contaba con un número más favorable, en cuanto a apoyos; d) dictado de una ley por el Congreso que dispusiera que la interpretación del art. 30 era competencia de los legisladores. En realidad, el menemismo intentó las distintas estrategias referidas según los momentos.

La posición del radicalismo fue férrea en cuanto a no permitir que el presidente lograra la reforma en “provecho propio”. Tal postura se mantuvo hasta que, repentinamente, se dio a conocer un principio de acuerdo o pacto entre el presidente Menem y el líder radical, Raúl Alfonsín. La historia prosiguió demasiado rápido. Ambos líderes llegaron a un acuerdo de reforma constitucional que debía instrumentarse como una suerte de “paquete”, en el sentido de que sus contenidos deberían ser votados por sí o por no en la Convención Constituyente. No todo el radicalismo siguió a Alfonsín, y así se observó la división entre los pactistas y los antipactistas.

La reforma se llevó a cabo siguiendo, entonces, los grandes lineamientos del Pacto de Olivos. ¿Cuál era, básicamente, el nudo de la negociación y del acuerdo final? Por el lado del presidente Menem, como se dijo, el objetivo primero y último era la reelección. Por el lado de Alfonsín, lograr la atenuación del sistema presidencial. Sobre quién ganó y quién perdió se brindará un panorama a lo largo de estas páginas.

Las preguntas en torno al nuevo diseño

Responder aquí las preguntas formuladas en la introducción sería complicado, pues exigiría un análisis extenso que siempre estaría demasiado abierto a las distintas interpretaciones y dependiente del futuro. Tampoco es el objetivo central la apertura de las distintas alternativas o escenarios posibles, *sino la búsqueda de la definición institucional del régimen que asoma tras la reforma*. Entiendo por definición institucional los rasgos estructurales y centrales

6. El desarrollo puede verse con cierto detalle en Mario Serrafiero, 1994a, en el Anexo I del tomo II.

que determinan la lógica del sistema. El tema, me parece, es central en múltiples sentidos. En primer lugar, permite penetrar e ir más allá de máscaras y cosméticas que pueden recubrir los sistemas institucionales, sobre todo frente a las especies "híbridas"⁷. En segundo lugar, permite calibrar el grado de los "desvíos" posibles del régimen en funcionamiento. Esto es, hasta dónde puede convertirse en otra cosa; por ejemplo, un sistema presidencial no podría convertirse en un sistema parlamentario –y viceversa–, a menos que su definición institucional incluyera en germen tal posibilidad, obrando sobre ella la fuerza y la acumulación de las prácticas institucionales (el semi-presidencialismo contiene en su diseño los presupuestos para ser más parlamentario o más presidencial, según las coyunturas políticas). Desde esta perspectiva, los distintos escenarios políticos no son los que definen el régimen resultante (sólo podrían realizarse "deslizamientos"); es la definición del régimen lo que da origen a los distintos escenarios posibles.

Veamos ahora algunas cuestiones centrales para comenzar la reflexión sobre el nuevo diseño. En primer lugar, se trató de una reforma con numerosos puntos abiertos, o incompleta. Leyes del Congreso están aún pendientes de dictado⁸ (Ley de Ética Pública, Comisión Bicameral, etc.) y las distintas fuerzas políticas tienen posiciones encontradas. En cierto sentido, lo que no culminó en la Constituyente continúa ahora en manos de las fuerzas políticas del presente (o futuro). Otro inconveniente: cualquiera sea la forma en que se completen las instituciones, tendrán un aire de precariedad, pues otra ley, en otro momento de relación de fuerzas en el Congreso, podría modificar algunas de las reglas de juego institucionales.

En segundo lugar, existen dos hipótesis encontradas. La de la atenuación del sistema parte del siguiente argumento: se constitucionalizaron prácticas que ya existían (principalmente facultades legislativas ejercidas por el presidente) y se le impusieron condiciones de ejercicio. Por lo tanto, se limitó el campo de actuación presidencial (tesis de Raúl Alfonsín y del radicalismo). Cabe precisar que tales prácticas no tuvieron una pacífica interpretación por parte de la doctrina y se intensificaron (al menos los decretos de necesidad y urgencia) en las administraciones de la redemocratización. La otra hipótesis es la que señala que al haberse constitucionalizado nuevas facultades, incluso con los condicionamientos al ejercicio, se amplió el terreno del Ejecutivo,

7. No hay que olvidar que los híbridos latinoamericanos que descubren los intentos tipológicos parten del tronco "presidencialismo" y, en última instancia, obedecen a su lógica, más allá de las diferencias que existen entre los tipos.

8. La ley que organiza el Consejo de la Magistratura recién se promulgó en 1998.

principalmente en el área legislativa. Y así como las prácticas legislativas pasadas fueron más allá de la Ley Fundamental de 1853/1860 e implicaron vicios o excesos, también podría suceder otro tanto a partir de la reforma de 1994, es decir exceder el propio texto sobre la base de las nuevas competencias constitucionalizadas. En tal caso, la reforma, lejos de condicionar el ejercicio de las facultades legislativas del Ejecutivo, justificaría –sobre la nueva base normativa– una perspectiva de ampliación futura de los poderes del Ejecutivo.

La segunda hipótesis parece la más convincente

En tercer lugar, aun en caso de acordar con la atenuación del sistema, se trataría más de una morigeración de los excesos advertidos en el período de la redemocratización (Alfonsín/Menem)⁹, y menos de una reforma sobre las deficiencias integrales mostradas a lo largo de la historia del presidencialismo¹⁰.

En cuarto lugar, una reforma constitucional presenta un plano normativo que puede ser objeto de análisis formal. En ejercicio paralelo y superpuesto pueden conjeturarse los distintos escenarios posibles de acuerdo con la constelación del sistema partidario, la ocupación de los lugares institucionales, las prácticas y los estilos políticos. Así, a trazo muy grueso, se concuerda sobre la preeminencia de la presidencia cuando existe mayoría parlamentaria, y se especula su atenuación cuando el Legislativo se encuentre en distintas manos o bien las Cámaras cuestionen el rumbo de la política presidencial. Todo ello sería más esperable frente a una situación: el multipartidismo. Efectivamente, en un sistema multipartidista el presidente difícilmente tendría el control en el Congreso, lo cual podría significar conflicto o parálisis en las relaciones entre presidencia y Congreso y, ahora tras la reforma –según algunas opiniones–, la censura al jefe de Gabinete y la atenuación del sistema. Por cierto que mucho dependería de la capacidad de negociación del presidente y del tipo de oposición parlamentaria. Sobre las alternativas que podrían ocurrir ya me he expresado en otro trabajo (Serrafero, 1995a).

Cabría agregar que, en América Latina, estas situaciones de multipartidismo se resuelven de un modo o de otro, no sólo bajo la influencia de las normas y los procedimientos, sino también de prácticas para-constitucionales,

9. Sobre la reducción del poder congresional por la acción del Ejecutivo durante el período 1983/1995, ver Guillermo Molinelli, 1996. Sobre los decretos de necesidad y urgencia, ver Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, 1996.

10. Me he referido a las reformas en base a un análisis histórico-político en Mario Serrafero, 1994a, capítulos IV y V.

cultura o estilos. Y el estilo del presidente es fundamental. En Chile, el gobierno de Patricio Alwyn encaró un presidencialismo de coalición que coadyuvó a la gobernabilidad (Rehren, 1993). En Perú, Fujimori, sin mayoría parlamentaria, poco se preocupó por obtenerla; es más, su estrategia fue barrer con el Congreso. "Su gobernabilidad" vino a expensas de la propia democracia.

La dinámica política está enmarcada por los márgenes que dan las reglas, y los actores las practican de diferentes maneras (incluso violándolas). Si el presidente sigue siendo la figura central y suprema, la definición institucional es clara. Pero los estilos presidenciales difieren.

Por último, entre el conjunto de reformas cabe diferenciar las relevantes y las poco relevantes en orden a la atenuación del sistema. Asimismo, el tema invita a realizar comparaciones con los sistemas parlamentarios y semipresidenciales, pero una lectura normativa comparada resulta a todas luces insuficiente. La instauración y el funcionamiento de las instituciones de los sistemas políticos se vinculan a su historia y tradición, a su definición institucional concreta, al sistema de partidos (y su inducción o no a la estabilidad) y su grado de institucionalización, a las prácticas y mecanismos para-constitucionales, a las formas de hacer política, y al modo en que las instituciones y las nuevas reglas son ejecutadas por los gobernantes que las estrenan. Veamos, entonces, algunos rasgos mínimos del nuevo diseño, sin agotar en absoluto el tema¹¹. Recorte desde donde se observará que en el plano normativo la definición del sistema es clara¹².

¿Atenuación del presidencialismo?

Adelantando la propia visión sobre las preguntas, se sostiene que será difícil la atenuación del presidencialismo en base a las instituciones de la reforma. Es más, lo que emergería es un presidencialismo reforzado. El presidente continúa con las jefaturas claves: es jefe del Estado, jefe del Gobierno, jefe de la administración pública y Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. El Ejecutivo sigue siendo unipersonal y el presidente puede nombrar y remover a los ministros a discreción. Ha ganado tras la reforma importantes facultades legislativas, vía decretos de necesidad y urgencia, reglamentos delegados y veto parcial. A su lado aparece una figura subordinada que, más

11. Desde el constitucionalismo pueden verse entre otros comentarios sobre la normativa constitucional: Roberto Dromi y Eduardo Menem, 1994; Alberto Natale, 1995; Miguel Angel Ekmekdjian, 1994; Daniel Sabsay y José Onaindía, 1995; Néstor Sagües, 1995).

12. Lamentablemente, por falta de espacio no se incluirá al Poder Judicial en el análisis.

que jefe, es un coordinador del gabinete, su auxiliar o secretario, o quizás una suerte de "superministro" en atención a la estructura burocrática instalada a su alrededor. El jefe del Estado preside el gabinete de ministros y el jefe de gabinete sólo lo hará en ausencia de aquél.

El Congreso no parece haber salido fortalecido. Se le ha otorgado la posibilidad de censurar y remover al jefe de gabinete —figura que no ejerce el gobierno—, pero para eso requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, lo cual tornará más que dificultosa una remoción cuya significancia cabe poner en duda. En el texto no aparecen, en cambio, la posibilidad de censura individual, plural o colectiva al gabinete de ministros. ¿Se ha mejorado el equilibrio interpoderes? ¿La ganancia del Ejecutivo en terreno legislativo se ha compensado desde el lado del Congreso?

La otra pregunta es si, realmente, la inclusión del jefe de gabinete y la censura parlamentaria atenuarán el presidencialismo vigente. En el acuerdo (y en el art. 101) se estableció que: "El jefe de gabinete puede ser interpelado, a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras".

Es difícil saber si hubo o no discusión mínima sobre temas básicos, como por ejemplo el tipo de censura en cuanto a la extensión de la responsabilidad (colectiva y/o individual); las características del procedimiento en cuanto al sujeto activo de la medida (una o ambas Cámaras); y los instrumentos "racionalizadores", entre otros: iniciativa legislativa colectiva o individual, grado de restricción del mecanismo, necesidad o no de motivación y modalidades del debate parlamentario¹³. El procedimiento de interpelación es "restrictivo", pues requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Pero lograr la remoción es una tarea aún *más difícil, si no imposible*: se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. En perspectiva comparativa, es arduo encontrar mecanismos tan severos en cuanto a los votos requeridos para la interpelación y, sobre todo, en relación a la remoción. La posibilidad de censura por parte del Senado puede ser justificada a través de una argumentación de tipo federalista, pero el requisito de aprobación de ambos cuerpos legislativos va mucho más allá del argumento¹⁴.

13. Sobre estos temas, y en relación a la censura en Europa, puede consultarse el interesante trabajo de Manuel Sánchez de Dios, 1992. En relación al voto de confianza, puede verse el trabajo de John Huber, 1996.

Dejando de lado importantes aspectos que hacen a la esencia del tipo de censura –y que merecerían un trabajo específico, imposible de incluir aquí–, una aproximación preliminar sobre el tema muestra que la censura del Congreso o de una de las Cámaras (la de Diputados) a los ministros del Ejecutivo existe ya en varios países latinoamericanos (entre otros, en Venezuela, Uruguay, Colombia, Bolivia, Guatemala, el Perú de la Constitución de 1979, Paraguay¹⁵, etc.), regímenes que, según los gustos, se denominan presidencialismos atenuados, parlamentarizados o híbridos¹⁶– y, en tales casos, no se alteró gravemente la lógica presidencialista, incluso en países como Uruguay y Perú, con su Constitución de 1979, que fueron vistos por algunos investigadores como aquellos modelos que más se alejaban del diseño y la lógica presidencialista. Análisis más politológicos mostraron que ello era un error, aunque estos diseños se distanciaran del presidencialismo fuerte, puro o hipertrófico, según distintas denominaciones.

Veamos a continuación algunos rasgos salientes del Ejecutivo (la presidencia) y el Legislativo.

La presidencia. Algunos rasgos salientes

* *Las jefaturas de la presidencia.* Dentro de los muchos temas que incluye la respuesta acerca de la atenuación o no del presidencialismo, una cuestión significativa es el número y la importancia de las jefaturas ostentadas por el presidente como recursos de su poder. En la Constitución de 1853/1860 podían distinguirse cuatro jefaturas del presidente: a) jefatura suprema de la Nación,

14. Señala García Lema –figura clave del justicialismo en el diseño de la reforma–: “En cuanto al procedimiento de censura contra el jefe de gabinete, el justicialismo se mantuvo firme y obtuvo la participación del Senado y de la Cámara de Diputados –y no sólo de esta última, como pretendía el radicalismo–, actuando por separado. Se diagramaron dos etapas para ese procedimiento: la de interpelación a los efectos del tratamiento de una moción de censura (que puede abrir ya una crisis de gobierno) y la de remoción. Para ambos casos se requeriría el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras” (García Lema, 1994: 170-171).

15. Ver Constitución de Venezuela, art. 153; Constitución de Bolivia, art. 70; Constitución de Uruguay, arts. 147 y ss.; Constitución de Colombia, art. 153, inc. 9; Constitución del Paraguay, art. 193. Cabe señalar que, según los casos, la regulación ha sido más extensa y precisa que la sancionada en la reforma.

16. Sobre las tipologías del presidencialismo pueden verse los siguientes trabajos: Karl Loewenstein, 1949; Luis Sánchez Agesta, 1980, Humberto Nogueira Alcalá, 1987 y Mario Serrafiero, 1991. Interesantes innovaciones para la discusión tipológica aparecen en Matthew Soberg Shugart y John Carey, 1992.

b) de la administración general del país, c) de Capital de la Nación, y d) de las Fuerzas Armadas¹⁷. Luego de la reforma, la situación ha variado: se quitaron y agregaron jefaturas y se incluyeron situaciones especiales. Se mantienen claramente dos jefaturas fijadas en el texto de 1853/1860: a) el presidente “es el jefe supremo de la Nación” (art. 99, inc. 1), y b) es “el comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación” (art. 99, inc. 12). El presidente pierde una jefatura: la de la Capital de la Nación (art. 129). Otra modificación aparece en relación a la Administración general del país: en el texto anterior estaba a “su cargo”; en el nuevo texto él es el “responsable político” (art. 99, inc. 1). Se incorpora, en el art. 99, inc. 1, que el presidente es “el jefe del gobierno”. Se trata de una jefatura que era obvia en la anterior Constitución: el presidente –como en todo presidencialismo– reunía las calidades de jefe del Estado y jefe del Gobierno. Las dos últimas jefaturas o responsabilidades (gobierno y administración) tienen una clara connotación compensadora de las facultades del presidente respecto de la nueva figura del jefe de Gabinete. La aclaración sobre la jefatura de Gobierno en manos del presidente se realizó para que no existiera duda alguna de que el sistema continuaba siendo presidencialista –con un Ejecutivo unicéfalo– y, en tal sentido, el jefe de Gabinete tendría un lugar subordinado. La fórmula “responsable político de la administración general del país” fue el contrapeso al art. 100, inc. 1, que le permite al jefe de gabinete “ejercer la administración general del país”¹⁸.

¿Cuánto perdió? Aparentemente el presidente perdió “algo” de las jefaturas como recurso crucial de su poder. Sin embargo, una mirada más detallista revelaría lo relativo de la pérdida. ¿Cuál fue el valor de las jefaturas señaladas en la Constitución de 1853/1860? Todas las jefaturas fueron siempre importantes, pero algunas se ejercieron más que otras, o resultaron más propicias para el incremento del poder del presidente, o simplemente fueron más efectivas. La jefatura más poderosa y crucial para el presidente es la más extensa y la de perfil más abstracto: *la jefatura suprema de la Nación*. Menos visible en cuanto a que parece carecer de un objeto concreto (la Nación ¿no parece demasiado amplio?), es la que le dio sustento para el despliegue de los amplios poderes y de los márgenes de discrecionalidad; fundamentalmente *le*

17. Todas las jefaturas aparecían en el art. 86. Las dos primeras en el inc. 1: “Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país”. La tercera en el inc. 3: “Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”. La cuarta jefatura en el inc. 15: “Es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación”.

18. Sobre este punto, al igual que en muchos otros, existen diferentes interpretaciones. Ver Abel Fleitas Ortiz de Rozas, s/f. Para Juan Carlos Cassagne (1994), el presidente continúa siendo jefe de la administración.

otorgó el argumento para poder sostener una posición de superioridad en caso de conflicto con los otros órganos del Estado (Serrafero, 1992). Se trata, entonces, de la jefatura más importante. Lejos de no tener objeto concreto o ser abstracta, tiene por objeto "todo".

La jefatura de la Administración general del país es de importancia notoria, pues decide los nombramientos de los funcionarios y empleados públicos, y la marcha de la administración. La jefatura de las Fuerzas Armadas tiene una relevancia fundamental, pues coloca en cabeza del presidente los poderes militares de la Nación. Finalmente, la jefatura inmediata y local de la Capital tenía su importancia: que la Capital de la Nación se haya establecido en Buenos Aires parece haberle dado al presidente un "plus" de poder.

Volviendo a la reforma, el presidente continúa con la jefatura más esencial: la de ser jefe supremo de la Nación. Mantiene en cierto grado la jefatura de la administración general bajo la fórmula de ser responsable político. Aquí, ciertas funciones se comparten, en todo caso, con el jefe de Gabinete (pero el presidente tendría la última palabra). Retiene de igual modo la comandancia de las Fuerzas Armadas. Estas tres jefaturas permanecen casi incólumes, y el decrecimiento vendría del lado de los nombramientos en mano del jefe de Gabinete. La disminución más evidente parece ser la jefatura inmediata y local de la Capital¹⁹. ¿Cómo podría traducirse esta pérdida? Podría pensarse en la necesidad de que el presidente tuviera que negociar más con el gobernante de la Capital. ¿Pero no tendría también este nuevo gobernante, a su vez y de aquí en más, que negociar con la Nación? En todo caso, se agregaría junto al resto de las provincias un nuevo distrito de gran importancia, que podría resultar oficialista o no, y que entraría a formar parte del gran juego de ajedrez del poder.

Por último, la jefatura del gobierno –que refuerza la jefatura suprema– serviría para ajustar ciertos tornillos, principalmente en cuanto al jefe de Gabinete y a las facultades administrativas y económicas. En síntesis, la pérdida de jefaturas del presidente no ha sido significativa. Probablemente, al existir un nuevo distrito, deberá negociar más que antes. Pero la jefatura en sí (más allá de lo cuantitativo) podría incluso salir mejor parada frente a reforzamientos de la figura presidencial en otros tramos. Veamos ahora un breve repaso a las atribuciones del Poder Ejecutivo.

19. Carencia que se dará siempre y cuando sea la oposición la que triunfe en las elecciones capitalinas, o bien un sector no identificado plenamente con la línea presidencial.

* *Ejecutivo unipersonal*. Un viejo debate constitucional había girado en torno de si el Ejecutivo argentino era unipersonal o colegiado (Serrafero, 1993: 52 y ss.). La práctica política –salvo algunas excepciones– confirmó, en los hechos y a lo largo del tiempo, la tesis del unipersonalismo. Hay que resaltar que ahora el sistema continúa siendo presidencialista y se trata de un Poder Ejecutivo unipersonal, a pesar de la introducción del jefe de Gabinete. Confirma tal apreciación el referido art. 99, inc. 1: “Es el jefe supremo de la Nación, jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del país”. Además, según el inc. 7: “por sí solo nombra y remueve al jefe de Gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. La relación de subordinación del jefe de Gabinete se confirma también en el inc. 10: “Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales”. Y también por el inc. 17: “Puede pedir al jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de todos los ramos y departamento de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos son obligados a darlos”.

* *Otras facultades y atribuciones*. El presidente mantiene sus anteriores atribuciones internacionales y militares²⁰. En cuanto a las administrativas, según el art. 99 –que reproduce el viejo texto–: “Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Cabe recordar que existen diferentes tipos de reglamentos: *ejecutivos, autónomos, delegativos, y de necesidad y urgencia*. En relación a las atribuciones nominativas, existiría una levisima reducción, al menos desde una primera lectura. Se mantienen las

20. Según el art. 99: Nombramiento y remoción de embajadores, ministros y encargados de negocios con el acuerdo del Senado (inc. 7); recibe a los ministros y cónsules extranjeros (inc. 11); concluye y firma tratados internacionales y concordatos (inc. 11); declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso (inc. 15). No se han modificado, por lo tanto, sus poderes en materia exterior, y mantiene sus anteriores facultades. Como se dijo, continúa siendo el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación (inc. 12). Según el inc. 13, “provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla”. El inc. 14 señala que “dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”. Y el inciso siguiente, “declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso”. En síntesis, la reforma no ha variado sus atribuciones militares.

siguientes facultades nominativas: a) nombra y remueve a los ministros (art. 99, inc. 7); b) "puede llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado y que ocurran durante su receso por medio de nombramientos en comisión, que expirarán al fin de la próxima Legislatura" (art. 99, inc. 19); c) "nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto" (art. 99, inc. 4) (existe sólo una variación en cuanto a la mayoría, que pasó de ser simple a cualificada, y el carácter público de la sesión); d) nombra y remueve a embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con el acuerdo del Senado (inc. 7).

En materia de administración pública, comparte con el jefe de gabinete los nombramientos²¹. Concretamente, sin limitaciones y a su completa discreción nombra y renueva a todo el Gabinete, incluyendo al jefe de Gabinete. Persiste prácticamente su influencia en relación a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se limita su campo de actuación en materia de jueces inferiores, ya que debe escoger entre las ternas vinculantes presentadas por el Consejo de la Magistratura²². En cuanto a los nombramientos administrativos, queda como interrogante si el presidente no podría directamente nombrarlos, ya que es el superior jerárquico del jefe de Gabinete. Pero sería extraño que este funcionario no esté de acuerdo con la sugerencia presidencial frente a la eventualidad de ser removido.

* *Atribuciones legislativas*. Aquí se ha producido un notable campo de expansión al introducirse "excepcionalmente" el dictado de reglamentos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3), los decretos delegados (art. 76) y el veto parcial (art. 80)²³. La ampliación del Poder Ejecutivo ha sido notable, sin

21. Según el art. 100, inc. 3: corresponde al jefe de Gabinete: "Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que corresponden al presidente". (¿Cuáles son los que corresponden al presidente? ¿Cómo se compagina su responsabilidad política de la administración y la eventual facultad nominativa en el campo administrativo?).

22. Según el art. 99, inc. 4, párrafo segundo: "Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos".

23. *Decretos de necesidad y urgencia*, inc. 3: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de

entrar a considerar aspectos técnicos o de fondo, como las ambigüedades, los límites imprecisos, el impacto sobre la división de poderes, el debate acerca de la delegación propia o impropia, las condiciones fácticas de la necesidad y la urgencia. Además, el presidente mantiene atributos relevantes, como la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso y la convocatoria a extraordinarias²⁴.

* *Atribuciones en relación a la intervención federal y el estado de sitio*. El presidente mantiene significativo poder. El estado de sitio no ha sido modificado. En caso de conmoción interior lo dicta el Congreso, y si éste está en receso lo hace el presidente²⁵. En caso de ataque exterior, corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República (art. 61).

En cuanto a la intervención federal, el art. 6 no especificaba qué órgano del gobierno federal estaba facultado para intervenir, pero se había interpretado que era el Congreso y, en su receso, el presidente. El art. 75 inc. 31 señala que corresponde al Congreso: "Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo". Y el art. 99, inc. 20 señala que el presidente: "Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento". ¿En qué se ha mejorado? En que el presidente debe convocar simultáneamente al Legislativo para el tratamiento, y en que el Congreso puede revocar la intervención decretada. Pero la acción se referiría a un hecho ya consumado. ¿Cuáles siguen siendo los déficit? Durante

ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros...". *Reglamentos delegados*, art. 76: "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa". *Veto parcial*, art. 80: "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

24. El inc. 9 reproduce el anterior texto: "Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o progreso lo requiera".

25. Art. 75, inc. 29: "Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo".

el receso legislativo, el presidente –si bien con los recaudos señalados– puede ejercer la facultad excepcional. Continúan oscuridades en relación a qué autoridades provinciales pueden ser intervenidas. ¿El Poder Judicial debería estar al margen de la medida? ¿Cuáles son las limitaciones y condiciones de ejercicio del interventor? La pregunta, en todo caso, es: ¿han sido suficientes estas reformas para contener los poderes de excepción del presidente?

Acerca del Congreso

El Congreso²⁶, tras la reforma, ha tenido sus pérdidas y ganancias. En el tramo de sus facultades legislativas ha sufrido el aumento de las atribuciones del presidente (decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y veto parcial). En relación a este punto, la Constitución ha creado la Comisión Bicameral Permanente, cuya ley se encuentra aún pendiente²⁷. El art. 77 mantiene el régimen de iniciativa legislativa y se otorga también la posibilidad de iniciativa a la ciudadanía dentro de ciertas condiciones (art. 39). En cuanto al régimen de sesiones, se aumenta el período ordinario del 1ro. de marzo al 30 de noviembre (art. 63) y se mantiene el mecanismo de prórroga de sesiones y de convocatoria de extraordinarias.

El proceso de formación de leyes fue abreviado con la reducción del número de pases de una iniciativa de ley de una Cámara a la otra (art. 81). También se introdujo la posibilidad de que cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, pueda delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros (art. 79).

26. La reforma de 1994 mantuvo el tipo de renovación y la duración del mandato de los diputados: duración de cuatro años y renovación parcial de la mitad de los legisladores cada dos años. En cuanto al Senado, estableció la elección directa de los senadores y disminuyó la duración del mandato de nueve a seis años, con renovación bianual de un tercio de los legisladores. Además, se incluyó un tercer senador en representación de la minoría. Ver Mario Serrafro, 1998.

27. Sobre la consideración del Congreso en relación a decretos y medidas del Ejecutivo, el recuerdo del “realismo” de Schmitt en relación a la Constitución de Weimar se impone, ya sea a modo de prevención o de oscuro presagio. Decía respecto del tercer legislador extraordinario –el presidente del Reich–: “el requerimiento de derogación del Reichstag no tiene efecto retroactivo, de manera que el legislador extraordinario puede crear hechos consumados frente al legislador ordinario; y hay verdaderas medidas especialmente efectivas, como por ejemplo la intervención con la fuerza armada y el fusilamiento de un hombre, que no pueden ya ser dejadas sin vigor. Todas estas cosas son fundamentos de gran importancia práctica y significan una gran superioridad fáctica”, en Carl Schmitt, 1994: 90.

En el ámbito del Congreso aparecen dos órganos de control y que cuentan con autonomía funcional. Uno de ellos es la Auditoría General de la Nación, que tiene a su cargo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. El presidente del organismo será designado por el partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso (art. 85). El otro órgano es el Defensor del pueblo, cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Es designado y removido con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras (art. 86)²⁸.

En síntesis, en relación a las atribuciones legislativas el Congreso ha sufrido una importante pérdida en manos del Ejecutivo. En cuanto al control institucional –la otra gran tarea del Legislativo–, resulta positivo el incremento del período de sesiones ordinarias. La Comisión Bicameral Permanente es sólo la contraparte establecida a las mayores atribuciones del Ejecutivo en el tramo legislativo. En cuanto a la censura del jefe de Gabinete, su eficacia es dudosa de acuerdo a las expectativas creadas y, en cuanto al juicio político, prácticamente no se han realizado modificaciones²⁹, a pesar de que podría ser un instrumento remozado de control institucional (Serrafero, 1996). En resumidas cuentas, el Congreso no ha salido fortalecido tras la reforma; más bien ha cedido terreno al Ejecutivo³⁰.

3. La Jefatura de Gabinete

Conviene tratar en forma especial esta nueva institución, pues ha sido vista como pieza esencial de la eventual atenuación del sistema, e incluso como un eslabón de futuro tránsito hacia formas parlamentarias de gobierno. Sobre el jefe de Gabinete³¹ ya me he ocupado en otros trabajos, a los cuales

28. Molinelli (1996: 82-83) señala que estos organismos de control tendrán probablemente un efecto suave o casi neutro.

29. El nuevo art. 53 agrega, entre los funcionarios comprendidos en la norma, al jefe de Gabinete, y excluye a los jueces inferiores. Sobre el juicio político puede verse Mario Serrafero, 1995.

30. Ver en Natale, 1995, el capítulo referido al Poder Legislativo (pp. 73-86).

31. Distintas posiciones, afirmaciones e interrogantes acerca de la nueva figura pueden consultarse en Rodolfo Barra, 1995; Alberto García Lema, 1995; Luis Francisco Lozano, 1955 y Abel Fleitas Ortiz de Rozas, s/f.

me remito nuevamente (Serrafero, 1994c y 1995a). Simplemente, cabe practicar distinciones básicas de clarificación acerca de las diferencias con otros modelos institucionales y observaciones en torno al peso y utilidad de la figura. ¿En qué se diferencia de un primer ministro o *premier*? En los siguientes puntos: 1) no es jefe de Gobierno (el jefe de Gobierno en la Argentina es el presidente); 2) no designa a los ministros del Gabinete (es el presidente el que designa a los ministros); 3) el jefe de Gabinete puede ser removido por el presidente; 4) la censura contra el jefe de Gabinete no conlleva la remoción de los ministros (lo cual tiene su parte lógica, ya que aquéllos no son nombrados por el jefe de Gabinete –no hay solidaridad–); 5) en algunos parlamentarismos existe, además de la censura al *premier*, la censura individual a los ministros (en la reforma no se instauró tal censura; el único que puede ser censurado es el jefe de Gabinete).

En relación al sistema semipresidencial, prácticamente –y sin entrar en detalle– podrían reproducirse las mencionadas diferencias. Pero existe un punto en común: la doble dependencia hacia el presidente y el legislativo. Si en el caso francés se da sólo con la Asamblea Nacional, en el caso argentino la responsabilidad es para con el Congreso. ¿Y en qué se diferencia con los presidencialismos latinoamericanos? En los siguientes puntos:

- 1) En la mayoría de aquéllos no se instituye un jefe de gabinete. En el caso peruano existía un presidente del Consejo de Ministros (Constitución de 1979), pero en este caso el presidente de la Nación debía tener en cuenta al presidente del Consejo para designar a los ministros del Consejo.
- 2) En los presidencialismos “parlamentarizados” existe la posibilidad de censurar a los ministros del Ejecutivo. En Argentina no; sólo puede ser objeto de censura el jefe de Gabinete³².

Las diferencias entre el jefe de Gabinete y el primer ministro de los sistemas parlamentarios y semipresidenciales sirven para ilustrar que *tras la reforma, la lógica del sistema sigue siendo presidencialista (con un presidente fortalecido, al menos en el tramo legislativo)*. Así se entiende que no aparezcan notas típicas de los parlamentarismos³³, por ejemplo que no exista voto de investidura (aunque no todos los parlamentarismos lo tienen), ni la facultad del Ejecutivo de disolver las Cámaras. Y no pueden existir porque no tendría sentido alguno. ¿Para qué el voto de investidura de una figura que no ostenta la

32. En Perú la censura se extendía también a los ministros.

33. Sobre estas notas puede también consultarse Jorge Vanossi, 1994 y Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti, 1995.

jefatura del gobierno? Menos sentido aún tendría una facultad disolutoria que, de existir junto a la gama de nuevas facultades, deslizaría el régimen a la antesala de un presidencialismo todavía más hipertrófico, si no autoritario.

El presidencialismo con jefe de Gabinete puede también coexistir con una renovación parcial de las Cámaras, a diferencia de lo que ocurre con el sistema parlamentario, pues la legitimidad dual no se ha alterado en absoluto y –de nuevo– el jefe de Gabinete no es jefe de Gobierno. En otras palabras, al existir doble legitimidad (del presidente y del Congreso) y residir la jefatura suprema y la jefatura del gobierno en manos del presidente, la renovación parcial no afecta la congruencia del sistema. No existe una razón distinta para justificar y permitir tal modo de renovación en el diseño de 1853/1860 y negarlo enfáticamente en 1994.

Yendo ahora a la trama normativa, el art. 100 trata las atribuciones del jefe de Gabinete. Atribuciones políticas, administrativas, económicas y relacionadas con el Congreso. Las más importantes tenidas en cuenta para sostener la relevancia del jefe de Gabinete se refieren a las atribuciones económicas y a las administrativas. Al respecto conviene señalar que el propio articulado ha compensado, o quizá neutralizado, las facultades establecidas al jefe de Gabinete. Nada mejor que citar a García Lema (1994: 170-171) quien, refiriéndose a las atribuciones económicas, y dejando bien en claro que el sistema es presidencialista, dice:

“El presidente continuará ejerciendo la jefatura del gobierno (que antes era implícita y ahora se enuncia expresamente) y tendrá la responsabilidad política de la administración general del país. Como consecuencia de ello, la reforma al inc. 13 del art. 86 aclara que supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos generales. La modificación propuesta al inc. 20 del art. 86 incluye expresamente la atribución del Ejecutivo de requerir al jefe de gabinete de Ministros los informes que crea convenientes y la obligación correlativa de proporcionarlos.”

En cuanto a las atribuciones administrativas, García Lema (1994: 171) es igualmente claro. Expresa:

“La redacción de ese inc. 20 (interpretada en consonancia con los textos modificados de los inc. 1º y 13º y las demás atribuciones del Poder Ejecutivo) conduciría a sostener que el presi-

dente conserva la facultad de avocación en materia de la administración general del país. La prerrogativa del presidente de abocarse en este tipo de asuntos permitiría evitar la apertura de una crisis política cada vez que disienta con su jefe de Gabinete sobre el tratamiento de una cuestión administrativa. En efecto, el titular del Ejecutivo no necesitará remover obligadamente a ese ministro en caso de diferencias de criterios sobre aspectos administrativos puntuales, excepto que se trate de aquellos que requieran la firma obligada del jefe de Gabinete, porque en estas últimas situaciones no podría resolver la cuestión mediante el dictado de un decreto con el refrendo de otro ministro” (¿amenaza implícita?)

En relación al contenido del art. 100, el inc. 1 dice que le corresponde “ejercer la administración general del país” y el inc. 3 señala que efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente. En cuanto a las atribuciones administrativas, vale la cita de García Lema por su claridad.

El inc. 4 señala que le corresponde “ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de Gabinete, resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión cuando, por su importancia, lo estimare necesario, en el ámbito de su competencia”. ¿En esta delegación estaría la salida pensada por el radicalismo en relación a momentos críticos?

Los inc. 6 y 7 tratan sobre sus atribuciones económicas. Dice el inc. 6: “enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”; y el 7: “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional”. Nuevamente, siguiendo la lógica del articulado (confirmada por las citas de García Lema), el presidente supervisa, también en materia económica, la acción del jefe de Gabinete.

El inc. 8 le asigna la tarea de “refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa”. No es difícil imaginar que un jefe de Gabinete que no refrendara los decretos y mensajes del presidente estaría liquidando su carrera política, al menos en ese gobierno. El inciso siguiente lo habilita a concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no a votar, y el inc. 10 le encarga la tarea de presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo

relativo a los negocios de los respectivos departamentos; y el inc. 11, a producir los informes y explicaciones –verbales o escritas– que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

Los incisos 12 y 13 se refieren al refrendo de los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los decretos de necesidad y urgencia, y los que promulgan parcialmente las leyes, que se deben presentar personalmente a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez días de su sanción.

Brevemente, en relación a la censura parlamentaria instituida por el art. 101, resumiría lo siguiente:

- 1) Es dificultosa, pues requiere la mayoría absoluta de ambas Cámaras.
- 2) Es de progreso menos dificultoso si se trata del cuestionamiento a la persona que desempeña el cargo, y se intenta reemplazarlo.
- 3) Es de progreso más dificultoso si lo que se quiere es el cambio de políticas del Ejecutivo, *ya que el jefe de Gabinete no decide la política, pues el jefe de Gobierno es el presidente.*
- 4) La censura al jefe de Gabinete provocaría un cambio de rumbo y podría obrar de “fusible” sólo si el presidente así lo deseara, más allá de las intenciones del Congreso. No se debería a la normativa; la palanca la mantiene el presidente.
- 5) De producirse la situación anterior, se trataría de un estado precario de gobierno, pues el presidente en cualquier momento puede recuperar su liderazgo. Por otra parte, de suceder en un gobierno, ello no significaría una práctica susceptible de ser adquirida por el sistema institucional. En cualquier momento otro presidente podría apelar a la normativa que no contempla la semi-presidencialización del sistema, y recuperar así su clara superioridad jerárquica.
- 6) ¿Podría establecerse una práctica tendiente a la semi-presidencialización? Sería muy improbable, pues las prácticas suelen montarse en indefiniciones, aspectos no claros o lagunas constitucionales. No sería éste el caso al existir una clara definición institucional.

Este breve recorrido por el art. 100 muestra que deducir de su contenido una atenuación del sistema es una muestra de optimismo militante. No aparecen instancias que refuercen el mecanismo de frenos y contrapesos o formas que instauren un menos refinado control al poder. Pero sí se producen modificaciones dentro de la estructura y funcionamiento del aparato ejecutivo y en la comunicación formal con el Legislativo. En su primera parte, el art. 100 obliga al

jefe de Gabinete a “concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras para informar de la marcha del gobierno”.

En otro trabajo señalaba que la figura del jefe de Gabinete podría implicar modificaciones en el comando de la presidencia en varias direcciones. La *coordinación* podría redundar en un funcionamiento más homogéneo y ordenado de las tareas de los ministros, hacia una dirección más eficaz. La posibilidad de *delegación* –además de las tareas que se le asignan al jefe de Gabinete– podría influir en la disminución de los problemas relacionados con la multiplicidad de papeles que debe desempeñar el presidente. Por último, podría obrar también como un filtro ante el exceso de información que llega al mandatario, incluso de la de tipo “poco relevante”.

Desde esta perspectiva positiva, *la inclusión de la figura podría implicar un funcionamiento más ordenado y eficaz del gabinete, pero que no significa una atenuación de los males del hiperpresidencialismo, sino más bien una modificación encaminada a mejorar el funcionamiento burocrático –en términos weberianos– al más alto nivel del poder.* Además, y para jerarquizar lo “positivo” dentro de los argumentos esgrimidos por los críticos del presidencialismo, el problema de la multiplicidad de papeles del presidente y el tema del exceso de información fueron aspectos señalados como inconvenientes menores –de ninguna manera los más importantes o claves– que rodean a los sistemas presidencialistas. Y, en relación al nexo entre el Ejecutivo y el Legislativo, a pesar de esta suerte de puente institucional que se tiende, las posibles situaciones que pueden devenir entre el Ejecutivo y el Legislativo (desde el conflicto, el aislamiento interorgánico o la sumisión institucional), obviamente no se originarán y difícilmente se resolverán sólo por el buen pulso del jefe de Gabinete. Es cierto que un buen jefe de Gabinete aportaría lo suyo en cuanto a una mejor coordinación y colaboración interpoderes, pero para la existencia de este tipo de relación haría falta algo –o mucho– más que su sola presencia.

Finalmente, cabe señalar que la figura que dibujó el “núcleo de coincidencias básicas” y que se plasmó en la reforma se acerca a la de un ministro coordinador del gabinete y colaborador estrecho del presidente, de un rango aparentemente superior al resto de sus pares y que no puede desempeñar simultáneamente otro ministerio. Y según las tareas que le encomiende el presidente, podría constituirse en una suerte de supersecretario (o superministro). Esta no es una interpretación formulada en el vacío; la claridad del texto exime de mayores fundamentaciones. También podría decirse que poco o casi nada podrá hacer en relación a la hipertrofia presidencialista, entendida desde la perspectiva –restringida– de la original distribución de facultades y competencias entre los órganos del Estado.

Para evitar confusiones, hay que precisar que en el sistema francés –y en los llamados de “régimen mixto”– existe una diferenciación clara entre el presidente como jefe del Estado –que cuenta con poder efectivo–, y el Primer Ministro como jefe del Gobierno, más allá de las posibles zonas de conflicto de competencias. Quizá un punto de dudosa discordancia sería la posible mejora del funcionamiento del aparato ejecutivo, gracias a las tareas de coordinación del gabinete ministerial y el auxilio que puede prestarle a las numerosas tareas del presidente. Pero ésta es una discusión que apenas roza –si es que lo hace– el tema del cambio cualitativo del sistema institucional argentino.

Resta señalar lo que podría significar para el presidente un beneficio excedente. Frente a una periferia ministerial que –ya sea por desorden natural, internismo salvaje, casos de protagonismo desmedido o de inteligencia excepcional– muestra en ocasiones destellos de ministros más allá –o en contra– de los deseos del presidente, ¿no podría implicar el jefe de Gabinete una nueva y más centralizada forma de control presidencial, justo en un entorno que se ha mostrado potencialmente conflictivo en los últimos tiempos?

La estructura del Poder Ejecutivo ha variado no sólo por la figura del jefe de Gabinete, sino también por la estructura organizativa de tal oficina. Del jefe de Gabinete de ministros dependieron al principio seis Secretarías y doce Subsecretarías³⁴. Con la renuncia de Eduardo Bauzá a la jefatura de Gabinete y el ingreso de Jorge Rodríguez, la oficina reestructura su organización³⁵. La hipótesis de una instancia en el Ejecutivo que tuviera un perfil de mayor control y seguimiento de la gestión ministerial parece haberse cristalizado³⁶. Asimismo, la reglamentación dictada confirma apreciaciones tales como la unipersonalidad del Ejecutivo en cabeza de la presidencia y el lugar subordinado del jefe de Gabinete³⁷. Paradójicamente, con la jefatura de Gabinete parece que ha emergido un Poder Ejecutivo más organizado, con un aparato más sofisticado y con una mayor capacidad de ejecución y control.

34. La Secretaría de Planeamiento, con la Subsecretaría de Planeamiento y la de Relaciones Institucionales; la de Coordinación de Gabinete, con las Subsecretarías de Información de Gabinete y de Información Ministerial, la Secretaría de Coordinación Parlamentaria, con la de Relaciones Parlamentarias y la de Gestión Parlamentaria; la Secretaría de Administración, con la Subsecretaría de Administración y la de Recursos Humanos y Organización; la Secretaría de Asuntos Fiscales, con las Subsecretarías de Asuntos Fiscales y de Organización de la Gestión Pública; y la Secretaría de Control Estratégico con las Subsecretarías de Coordinación y la de Control. Ver decreto 909/95, *Boletín Oficial*, nro. 28.179, 1º Sección, 06/07/95.

35. Ver decreto 660/96, *Boletín Oficial* nro. 28.471, 1º Sección, 04/09/96.

36. Esta hipótesis fue sugerida en Serrafiero, 1995a.

37. Ver el decreto 977/95, *Boletín Oficial*, nro. 28.182, 1º Sección, 11/07/95.

4. La reelección y sus argumentos

Tanto en el campo del discurso político como en el análisis académico se sostuvieron argumentos en contra y a favor de la reelección. En el campo académico, los argumentos más convincentes fueron expuestos por Alexander Hamilton en *El federalista*. Las tesis reeleccionistas se nutrieron de sus ideas. Para Hamilton, la reelección era necesaria para que el pueblo pudiera prolongar el mandato presidencial cuando se aprobara su gestión, y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. Su exclusión acarrearía más problemas que ventajas: disminuirían los alicientes para conducirse correctamente, aumentaría la tentación para entregarse a finalidades “mercenarias”, se privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política, se correría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político. Por último, el cambio de hombres implicaría un cambio de políticas que puede no ser conveniente (Hamilton, 1994).

Opiniones más recientes aparecieron enmarcadas en el debate “presidencialismo/parlamentarismo”. Las posiciones en torno de la reelección estaban así vinculadas, por lo general, con la propia crítica al sistema presidencialista latinoamericano.

La figura clave de este debate, como dijimos, fue Juan Linz, quien señaló en parte ciertos argumentos vinculados a la perspectiva de Hamilton y sostuvo –entre otras críticas– que la prohibición implicaba la necesidad de producir cada cuatro o cinco años liderazgos políticos de reemplazo, tensiones inevitables en la sucesión –aun dentro de un mismo partido–, el intento de ejercer el “poder detrás del trono”, etc.³⁸. Lijphart se expidió a favor de la reelección como un fuerte incentivo para que el presidente estuviera atento a los deseos de los votantes (Lijphart, s/f: 123). Blondel y Suárez (1981) señalaron que la prohibición de reelección no había cumplido sus objetivos, que inducía a que los presidentes se convirtiesen en dictadores, y que constituía un serio *stress* para los magistrados. Göran (1987) advertía la contracara del presidente reelecto y su destino de mayor riesgo: el derrocamiento. Reivindicaba la prohibición de reelección como una de las medidas más concretas y efectivas para compensar el enorme poder presidencial.

Es Sartori (1995: 191-192) quien coloca el tema de la reelección en una situación que admite distintos escenarios, según los casos concretos. Así, se

38. Sus comentarios pueden verse en la última versión de su ya clásico trabajo sobre el presidencialismo, en Linz y Valenzuela, 1994: 16-18.

justificaría la no reelección inmediata en los casos de riesgo de caer en dictaduras; en tanto que la recompensa a un mandatario que ha gobernado bien es el gran argumento en favor de la reelección inmediata.

En síntesis, podría señalarse que los que están a favor de la reelección rescatan los argumentos de Hamilton y ponen el acento en que la reelección significa un incentivo que obraría como premio para el buen gobierno. En la otra punta, los detractores advierten que la reelección del presidente obraría en favor del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, el personalismo, y que podría conducir a un estilo presidencial autoritario. En otras palabras, los no reeleccionistas recalcan las tesis relacionadas con los peligros de la continuidad presidencial en el marco de un presidencialismo hipertrófico y una cultura política personalista y caudillista.

En otro trabajo he señalado que *el tema no puede tratarse en forma abstracta, sino en relación con el sistema institucional al cual accede, las prácticas institucionales y la cultura política del caso concreto* (Serrafero, 1997). Por tal razón, los argumentos a favor de la reelección basados en la experiencia europea y los extensos liderazgos de sus primeros ministros no parecen extrapolables, sin más, a los casos latinoamericanos.

Algo más sobre la reelección: sus efectos probables

La prohibición de reelección inmediata, al menos para el caso argentino, no fue perjudicial para el funcionamiento del sistema político-institucional. Por el contrario, presentó un saldo favorable (Serrafero, 1994b). ¿Qué ocurrirá de aquí en más con la introducción de la reelección inmediata en Argentina y en los otros países latinoamericanos? En un trabajo reciente (Serrafero, 1997) sostuve que el segundo turno presidencial presenta ciertas características que cabría esperar con cierta probabilidad. La reelección generaría así procesos, tendencias y efectos en el sistema político que obedecerían a una situación *estructuralmente condicionada por el principio de reelección inmediata*. Uno de los efectos más pronunciados es la debilidad del segundo mandato que hace ingresar a la segunda administración en el llamado estado de *lame duck*.

Siempre es difícil la predicción, pero podrían formularse algunas observaciones extraídas principalmente de la experiencia estadounidense. No propongo una ciega extrapolación, pues ello sería un grave error, pero tampoco deberíamos dejar de observar el único país con sistema presidencial que ha experimentado durante más de dos siglos la reelección del mandatario. Con estas advertencias, y reconociendo las diferencias institucionales, políticas, socio-

económicas y culturales, pueden sugerirse las siguientes probables situaciones futuras.

En primer lugar, cabe destacar las ventajas del ocupante del cargo. Entre ellas se han señalado: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a los recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masas; d) el partido en el poder, a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero³⁹.

En segundo lugar, debe recalcar cómo se tradujeron electoralmente tales ventajas. En este sentido, observamos que: a) la mayoría de los presidentes deciden presentarse a su reelección, b) hubo más triunfos que fracasos, c) los presidentes reelectos superaron las propias marcas electorales anteriores, y d) fue mayor la distancia entre el primero y el segundo.

En tercer lugar, cabe considerar algunos rasgos de las segundas presidencias (Grossman, Kumar y Rourke, 1988): a) debilidad de los segundos turnos, b) progresiva pérdida del apoyo popular, c) disminución de la calidad de los funcionarios de gobierno, d) deterioro de los vínculos entre la presidencia y la prensa, y e) menores victorias del presidente en el Congreso. La expresión que resume este acelerado desgaste de las segundas presidencias es el estado de *lame duck*.

Por último, habría que marcar una diferencia importante entre la reelección estadounidense y el tipo de reelección latinoamericana, volviendo al argumento de los premios y castigos. En Estados Unidos se permite sólo una reelección inmediata, y en caso de producirse, el presidente no puede volver jamás al poder. *Técnicamente hablando, podría denominarse "reelección inmediata y cerrada"*. Por el contrario, en América Latina se está imponiendo la reelección inmediata con la posibilidad de vuelta al poder una vez transcurrido un período intermedio. *Se trataría de una "reelección inmediata y abierta"*. En el primer caso, la reelección podría funcionar como incentivo o premio al buen gobierno, pues, obtenida la reelección, el presidente no podrá volver al poder. En el segundo caso, la reelección podría estimular una ambición sin límite, pues el presidente estaría especulando y manejando los resortes institucionales

39. Ver Thomas Cronin, 1980: 43-46, Richard Pius, 1979: 106 y Ernest Griffith, 1987: 101-102. Un panorama general sobre la reelección puede verse también en James Wilson, 1992.

como para preparar su vuelta a la presidencia. La diferencia, por cierto, no es poca.

5. Presidencialismo fuerte: ¿atenuado o reforzado?

El Poder Ejecutivo continúa siendo unipersonal, muy poderoso e incluido dentro de un diseño presidencialista quizá aún más fuerte. Es cierto que algunos costados aparecen más morigerados, por ejemplo la pérdida de la jefatura de la Capital, la menor discrecionalidad o mayor control respecto de la intervención federal, una aparente pérdida de facultades administrativas y económicas en manos del jefe de Gabinete, etc. Pero más allá de esas pérdidas o flamantes debilidades aparecen, por un lado, compensaciones o neutralizaciones, y por el otro, nuevas facultades y poderes. Las neutralizaciones aparecen del lado del pseudopoder del jefe de Gabinete: lo que se le da también se le quita; o, en última instancia, permanece la facultad del presidente de “supervisar” sus facultades económicas y de “avocarse” en las tareas relacionadas con la jefatura administrativa. En cuanto a la ganancia de terreno, es evidente en el importantísimo tramo legislativo, *crucial para aumentar su poder y desequilibrar a su favor el diseño de contrapesos institucionales*.

En síntesis, con la jefatura de Gabinete el Poder Ejecutivo en su aspecto burocrático gana en sofisticación, y probablemente en eficacia interna. Operaría como un secretariado o supersecretariado de la presidencia. Se destacan los probables beneficios de una mayor coordinación interministerial, una comunicación más fluida con el Congreso y, quizás, un instrumento de control ministerial en manos del presidente (¿no suele estar la oposición dentro del propio gobierno bajo el despliegue incontrolable del internismo salvaje, en algunos momentos?). En todo lo demás, un jefe de Gabinete, visto como pieza de control al presidente, es una suerte de espejismo. Si el presidente puede remover al Jefe de Gabinete, cabe esperar su obediencia, pues enfrentar al mandatario significaría su alejamiento del gobierno⁴⁰.

En cuanto a un poder más distribuido o el acercamiento a un diseño de frenos y contrapesos institucionales, parece que no influiría prácticamente nada. Tampoco parecería obrar en dirección a un cambio de sistema institu-

40. No hay que descartar que un jefe de Gabinete puede enfrentar al presidente y dar un “portazo” al gobierno. Pero esta hipótesis estaría relacionada con la oportunidad de salida del gobierno y el cálculo de un futuro rédito político, amén de convicciones o argumentos éticos justificatorios y difíciles de evaluar.

cional, hacia un semi-presidencialismo o parlamentarismo. Y en relación con otras líneas de análisis, es obvio que nada tiene que ver con la “doble legitimidad” del presidencialismo, cuestionada por críticos como Linz. Respecto del juego de suma cero que se le enrostra al presidencialismo, tampoco introduce una diferencia, pues si emerge de la acción opositora de las Cámaras sería sólo expresión de una situación previa que no es reflejo de un juego de suma cero, sino un caso típico de “gobierno dividido” (entre presidencia y Congreso). Sólo en tal supuesto podría existir la duda en relación con el interior del aparato Ejecutivo y una modificación que pudiera permitir un despliegue bicéfalo en situación de “cohabitación”. Pero en cuanto a la dificultad de este supuesto escenario me remito a las consideraciones ya realizadas.

Todas estas afirmaciones no significan que la jefatura de Gabinete no juegue ningún papel, sino que probablemente jugará –además de los referidos aquí– “otros papeles”⁴¹, quizá importantes dentro de las formas de hacer política del presidencialismo que se desplegará en base a las nuevas reglas de la reforma de 1994.

Nótese que si bien han quedado interrogantes, ambigüedades, temas de discusión en relación a la jefatura de Gabinete y, en general, sobre el Ejecutivo, la *definición institucional es clara; es casi lo más claro del nuevo diseño: el presidente (jefe supremo de la Nación) es jefe del Estado y jefe del Gobierno*. De ahí en más, los puntos abiertos tienen menor significación y dan pie a la multiplicación de disquisiciones jurídicas que no alcanzarían a modificar la contundente arquitectura en que se define el régimen. ¿Que la censura sería un tiro por elevación contra el presidente? Sí, como los son tantos actos de la oposición que no alcanzan a conmover al primer magistrado.

Si la atenuación se refiere a la censura en momentos de grave crisis, de lo que se trataría es de cómo sortear un pico de tensión, y no de cómo “suavizar” el presidencialismo. No se trataría de una atenuación del sistema, sino de un paliativo en relación a su rigidez, que no es lo mismo, ni el la teoría ni el los hechos. La idea de filiación semi-presidencialista que contempla un presidente cuestionado que da un paso al costado y permite un jefe de Gabinete sostenido por el Parlamento *no encuentra una tradición institucional ni cultural considerable*⁴². Desde el diseño constitucional –que no asigna el gobierno al

41. Por ejemplo, el presidente puede transferir ciertas competencias y atribuciones, áreas o cuestiones puntuales de un ministerio determinado a la jefatura, no sólo para un mejor ordenamiento de la tarea, sino como modo de “recortar” el margen de maniobra de tal o cual ministro, concentrar el manejo de temáticas conflictivas, o retomar el control de asuntos de su interés.

jefe de Gabinete— sólo se daría por delegación del presidente⁴³. Pero lo que ocurriría probablemente sería el deseo de las fuerzas políticas opositoras de destituir al presidente, asegurarse de que no influirá más en la dirección política y evitar el influjo de su “irradiación simbólica”. Frente a todo ello, el nuevo diseño resulta irrelevante. Es más, podría interponer un “colchón” en beneficio protector del presidente cuestionado. Sólo en un caso de inexorable derrumbe a la vista podría ser una pieza más a jugar en la continuidad institucional. Pero para ello debería existir una clara conciencia de responsabilidad y una positiva valoración de la estabilidad, principalmente en la propia clase política. Cuando en Argentina existieron tales elementos, pudieron sortearse momentos críticos y evitarse probables quiebras. Y en aquellos días no existía la jefatura de Gabinete.

Este presidencialismo fuerte, más reforzado que atenuado, convivirá con la reelección presidencial. Y no sería aventurado sostener que en el presidente confluyen ahora dos refuerzos esenciales: *el aumento de la legalidad parlamentaria y el incremento de su legitimidad plebiscitaria*. Asimismo, volviendo a una mirada más politológica, la atenuación que giraría en torno de la jefatura de Gabinete no ha seguido los trazos de reforma propuestos por autores como Juan Linz, Arturo Valenzuela (para citar sólo a los de la “primera generación” de politólogos preocupados por el tema) o Carlos Nino, sino que parece haberse decidido —en forma premeditada o no— por la propuesta de Dieter Nohlen. Para el politólogo alemán, la reforma consistía en desconcentrar⁴⁴ las tareas presidenciales, aunque más no sea por delegación. En este sentido, las funciones aconsejadas para el “Primer Ministro” serían: la coordinación del Gabinete y la supervisión de la administración del Estado, la tarea de enlace y negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la “protección” de la figura presidencial de los avatares de la vida cotidiana, para aminsonar el riesgo de que sea el responsable de todos los problemas políticos. El parecido con la nueva figura es al menos estimable (Nohlen, 1991).

Por último, y para cerrar el tema del ‘94, unas pocas palabras acerca de los distintos tipos de presidentes posibles. Desde el desarrollo teórico y la investigación empírica se ha argumentado a favor de los presidentes con poderes más limitados. Y, lo que es más importante para el caso argentino, los

42. Los ejemplos históricos son contados y se relacionan con otros supuestos.

43. También cabría pensar en una suerte de pacto con alguna fuerza política, pero sus contenidos no podrían nunca quitar por acuerdo lo que por derecho —constitucional— se encuentra en órbita del poder presidencial.

44. Parece acertada la distinción que realiza Vanossi entre desconcentración y descentralización, y por cierto muy apropiada para el tema. Ver Jorge Vanossi, 1994: 179.

sistemas presidenciales con poderes legislativos del mandatario más limitados *han sido los más estables*⁴⁵. La limitación en el tramo legislativo, o sea en relación a sus poderes de legislación, sería entonces relevante (Mainwaring y Shugart, 1993). Además de la cuestión de la estabilidad, un presidente con mayores facultades legislativas en el interjuego de los órganos restringiría el campo de actuación del Congreso, controlaría más su agenda y presionaría más a favor de sus proyectos. Y en caso de no tener mayoría en el Legislativo, aumentaría más la probabilidad del conflicto que si tuviera menos poderes legislativos (*Ibidem*: 206). Aun los que defiendan vivamente la hipótesis de atenuación del sistema, difícilmente podrán negar el poder legislativo incrementado que tiene el presidente en el nuevo diseño institucional.

En cuanto a la reelección presidencial, podrá influir en el futuro del sistema político en varias direcciones. Desde lo electoral, las ventajas del incumbente en conexión con determinadas condiciones implicaría una alta probabilidad de presidentes reelectos, con sus efectos en las dinámicas partidarias. Desde la gestión del poder, es también probable que el estado de *lame duck* aparezca como un talón de Aquiles de los segundos turnos. En cuanto al tipo de reelección instaurada, la "inmediata y abierta" podría operar como estímulo a la ambición sin límite de un presidente reelecto que intenta volver a la presidencia pasado un turno, tratando de retener la mayor cuota de poder político. Volviendo al estado de *lame duck* del segundo turno, aparece una paradoja que constituye también un riesgo latente. En realidad, la reelección refuerza, por expectativa, a la primera presidencia. Así, podría darse una primera presidencia muy fuerte y una reelección donde el poder se fuga aceleradamente. La hipótesis pone de nuevo en el tapete los dos extremos peligrosos del presidencialismo: la excesiva acumulación de poder en el presidente, que aumenta los desequilibrios institucionales hasta los umbrales del autoritarismo, y una excesiva debilidad que pone en riesgo, en momentos críticos, la misma estabilidad de las instituciones.

Por último, si bien han transcurrido pocos años desde la reforma, en relación a las dos instituciones analizadas caben las siguientes consideracio-

45. La vinculación entre la longevidad de la democracia y la limitación de los poderes legislativos del presidente puede verse en Matthew Shugart y John Carey, 1992, cap. 8. La indagación y corroboración empírica, en realidad, viene *a posteriori* de las argumentaciones que en teoría se vincularon a la doctrina de división de poderes, tratadas en el cap. 1. A poco que se observe, las facultades legislativas en manos del presidente no son otra cosa que una forma de violación de la separación, distribución y equilibrio de poderes. La hipótesis guarda similitud con otras sostenidas desde la teoría. Así, el trabajo de Helmut Schlesky, 1967 y Serrafiero, 1995b.

nes. Durante la segunda gestión del presidente Menem se ha visto que la Jefatura de Gabinete no ha servido para atenuar el presidencialismo, sino que ha sido un nuevo recurso en manos de la presidencia, institución que le ha sido funcional para mantener un mayor control y disciplinamiento dentro del aparato Ejecutivo. En cuanto a la vinculación con el Congreso, el jefe de Gabinete se ha presentado ante las Cámaras para informar sobre la marcha de la administración, y ello no parece haber significado un poder de control ampliado y significativo por parte del Congreso. En cuanto a la reelección, parecen confirmarse ciertas hipótesis vinculadas al estado de *lame duck* de la presidencia reelecta. Así, durante el segundo tramo de la gestión de Menem se observó que (Serrafero, 1999: 466-470): a) la popularidad del presidente fue decreciendo progresivamente; b) el tratamiento de la prensa tuvo menos contemplaciones que en la primera presidencia, y las contestaciones del presidente fueron más enérgicas y destempladas; c) al presidente le ha costado más que sus proyectos de leyes fueran sancionados por el Congreso; d) en las elecciones legislativas intermedias el partido del presidente sufrió una considerable pérdida de votos; e) en el Congreso, el bloque peronista se fue dividiendo en líneas internas, en claro reflejo especular de los liderazgos "potenciales" para la sucesión.

Falta advertir que el futuro del presidencialismo dependerá de múltiples factores: la evolución del sistema de partidos, las prácticas institucionales, el modo en que se complementen las leyes que aún restan emerger del Congreso de la Nación. No son pocos los que opinan que la atenuación del presidencialismo se observará cuando el diseño de 1994 coexista con un sistema multipartidista. Por ahora, y en vistas a las próximas elecciones presidenciales de 1999, es probable que comience una experiencia nueva: el presidencialismo de coalición, pero esto lo dirá el futuro.

Referencias bibliográficas

- ACUÑA, Carlos (1995) "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales. (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)", en Carlos Acuña (comp.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- ALFONSÍN, Raúl (1996) *Democracia y consenso: a propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires, Corregidor.
- BARRA, Rodolfo (1995) *El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

- BLONDEL, Jean y Waldino SUÁREZ (1981) "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista", en *Criterio*, pp. 61 y 62.
- CARRIZO, Carla (1997) "Entre el consenso coactivo y el pluralismo político", en Revista de la SAAP, otoño de 1997.
- CASSAGNE, Juan Carlos (1994) "El jefe de gabinete y las facultades del presidente", en diario *La Nación*. Buenos Aires, 29 de septiembre de 1994.
- CRONIN, Thomas (1980) *The State of the Presidency*. Little Brown and Company.
- DROMI, Roberto y Eduardo MENEM (1994) *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*. Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina.
- EKMEKDJIAN, Miguel Angel (1994) *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Depalma.
- FERREIRA RUBIO, Delia y Mateo GORETTI (1995) "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?", en *Contribuciones*, nro. 1.
- FERREIRA RUBIO, Delia y Matteo GORETTI (1996) "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional", en *Desarrollo económico*, nro. 141.
- FRANCISCO LOZANO, Luis, "El Jefe de Gabinete", en *La ley*, T. 1955-D, pp. 1464-1480.
- GARCÍA LEMA, Alberto (1994) *La reforma por dentro*. Buenos Aires, Planeta.
- GARCÍA LEMA, Alberto (1995) "La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios", en *La ley*, T. 1995-E, pp. 1247-1264.
- GÖRAN, Lindhal (1987) "El presidencialismo en América Latina y Uruguay", en *Cuadernos del Claeh*, nro. 43.
- GRIFFITH, Ernest (1987) *El sistema de gobierno de los Estados Unidos*. Buenos Aires, Fraternal.
- GROSSMAN, Michael, Martha KUMAR y Francis ROURKE (1988) "Second-Term Presidencies: The Ageing of Administrations", en Michael Nelson, *The Presidency and the Political System*. Washington.
- HAMILTON (1994) "Artículo LXXII", en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 308-310.
- HUBER, John (1996) "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 90, nro. 2 pp. 269-282.
- LIJPHART, Arend (s/f) "Presidencialismo y democracia de mayoría", en *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*.
- LINZ, J. y A. VALENZUELA (comps., 1994) *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2. The Johns Hopkins University Press.
- LOEWENSTEIN, Karl (1949) "The Presidency outside The Unites States", en *The Journal of Politics*, vol. 11 pp. 447-496.
- MAINWARING, Scott y Matthew Shugart (1993) "Juan Linz, presidencialismo y democracia: uma avaliação crítica" en *Novos Estudos*, nro. 37 pp. 203-207.

- MOLINELLI, Guillermo (1996) "Las relaciones Presidente/Congreso en Argentina '83-'95", en *POSTdata*, nro. 2, pp. 78-80.
- NATALE, Alberto (1995) *Comentarios sobre la Constitución. Reforma de 1994*. Buenos Aires, Depalma.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1987) "El presidencialismo en la práctica política", en *Síntesis* nro. 3. Madrid.
- NOHLEN, Dieter (1991) "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en Nohlen y de Riz (comps.) *Reforma constitucional y cambio político*. Buenos Aires, CEDES, Legasa, pp. 38 y 39.
- NOLTE, Detlef (1995) "De la larga agonía de la Argentina peronista a la reconversión menemista", en *América Latina hoy*, nro. 11, diciembre.
- ORTIZ DE ROZAS, Abel (s/f) "El jefe de gabinete de ministros: perfiles e interrogantes", en *El derecho*, pp. 1084-1101.
- PIUS, Richard (1979) *The American Presidency*. Nueva York, Basic Books.
- REHREN, Alfredo (1993) "La presidencia en el gobierno de la concertación", en *CPU. Estudios Sociales*, nro. 75, pp. 15-38.
- SABSAY, D. y J. ONAINDÍA (1995) *La Constitución de los argentinos*. Buenos Aires, Errepar.
- SAGÜES, Néstor (1995) "Introducción y comentario", en *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, Astrea.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1980) *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1992) *La moción de censura*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- SARTORI, Giovanni (1995) *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE.
- SCHLESKY, Helmut (1967) *Acerca de la estabilidad de las instituciones, en especial de las constituciones. (Reflexiones antropológico-culturales sobre un tema jurídico-sociológico)*. Buenos Aires, Sur.
- SCHMITT, Carl (1994) *Legalidad y legitimidad*. Buenos Aires, Struhart.
- SERRAFERO, Mario (1991) "Presidencialismo y reforma política en América Latina", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, nro. 8, pp. 210-212.
- SERRAFERO, Mario (1992) *Presidencialismo y sistema político argentino*. Tesis Doctoral (ejemplar en la Biblioteca de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid).
- SERRAFERO, Mario (1993) *Momentos institucionales y modelos constitucionales*. Buenos Aires, CEAL.
- SERRAFERO, Mario (1994a) *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*. Buenos Aires, CEAL.
- SERRAFERO, Mario (1994b) "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina", en *Desarrollo económico*, nro. 132.

- SERRAFERO, Mario (1994c) "Una reflexión a propósito del jefe de Gabinete y la censura parlamentaria", en *El derecho*, 13 de septiembre de 1994.
- SERRAFERO, Mario (1995) "El juicio político: la experiencia argentina", en *Cuadernos del Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología*, de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.
- SERRAFERO, Mario (1995a) "Conjeturas institucionales", en *Agora*, nro. 2, pp. 107-132.
- SERRAFERO, Mario (1995b) *Primacía de las instituciones*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- SERRAFERO, Mario (1996) "Sobre la institucionalización de la democracia: Carlos S. Nino", en Juan Carlos Agulla, *Ideologías políticas y Ciencias Sociales. La experiencia del pensamiento social argentino (1955-1995)*. Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 665-685.
- SERRAFERO, Mario (1996a) "El *impeachment* en América Latina: Argentina, Uruguay y Venezuela", en *Revista de estudios políticos*, nro. 92.
- SERRAFERO, Mario (1997) *Reelección y sucesión presidencial*, Buenos Aires, Belgrano.
- SERRAFERO, Mario (1998) "Estructura de poderes y renovación de mandatos legislativos", en *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*. Buenos Aires, pp. 105-127.
- SERRAFERO, Mario (1998a) "Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto", en la *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, vol. 60, nro. 2, pp. 165-186.
- SERRAFERO, Mario (1999) "La reelección presidencial en América Latina", en Juan Carlos Agulla (comp.), *Ciencias sociales: presencia y continuidades*. Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, pp. 466-470.
- SHUGART, M. y J. Carey (1992) *Presidents and Assemblies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VANOSI, Jorge (1994) "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino", en *Anales de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, nro. 32.
- WILSON, James (1992) *American Government*. Lexington, Heath and Company.