

"Contribuciones" N° 1/2000
Fundación K. Adenauer - Ciedla,
Bs. As., enero-marzo 2000

*Delia M. Ferreira Rubio**

El presidente argentino: ¿de la decisión al consenso?

El 10 de diciembre de 1999 asumió la presidencia de la Argentina el cuarto presidente constitucional democráticamente elegido desde el retorno a la democracia. En este siglo no se había registrado en la historia política del país el hecho de cuatro elecciones presidenciales consecutivas sin interrupción del orden constitucional. A 16 años de la restauración del sistema democrático, el acontecimiento es una fuerte señal de la consolidación de las instituciones y del restablecimiento del Estado de Derecho.

La asunción del nuevo presidente se produce en un contexto de reparto de los recursos de poder institucional que difiere bastante del que acompañó la gestión del Presidente Menem. Apenas conocido el resultado de las últimas elecciones aparecieron en el discurso político argentino las referencias a la cohabitación francesa, a la concertación, al modelo de consenso. Si la administración De la Rúa se caracteriza por esa modalidad de ejercicio del poder presidencial -uno de los escenarios posibles- se revertirá la tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que ha sido, desde el punto de vista institucional, la nota dominante durante la administración del Presidente Menem.

Una década de concentración de poder (1989-1999)

La presidencia de Menem se ha caracterizado por un fuerte liderazgo político del presidente, acompañado de una notable concentración de poder en el Ejecutivo¹. Menem ejerció, durante su presidencia, un fuerte liderazgo partidario, liderazgo que jugó un papel fundamental en la conducta

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Codirectora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas - CEPPA, Argentina.

¹ Al respecto: Torre, J., Novaro, M., Palermo, V. y Cheresky, I.: *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Norma, Buenos Aires, 1999.

de los legisladores peronistas que tuvieron siempre la mayoría en el Senado de la Nación y fueron, durante estos 10 años, la primera minoría de la Cámara de Diputados. Durante esta década la mayoría de los gobernadores provinciales fueron también justicialistas. Desde este sector, el liderazgo partidario de Menem sufrió algunos cuestionamientos, especialmente por parte del ex Gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde; sin embargo, hasta el final de su mandato Menem manejó con mano firme al partido.

Desde el punto de vista institucional, la última década se caracterizó por un fortalecimiento del Ejecutivo con relación a los demás poderes del Estado, en especial al Congreso.⁵ La concentración de poder en el Ejecutivo tuvo diversas manifestaciones: una amplia delegación de facultades legislativas en el Presidente; la utilización extensiva de los decretos de necesidad y urgencia; el recurso cada vez más frecuente a la promulgación parcial de las leyes⁶; la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema y la consiguiente formación de lo que se conoció como la "mayoría automática" de la Corte, constituida por cinco de los nueve miembros que se han mostrado favorables a los intereses del Poder Ejecutivo en los casos que han llegado a su resolución; el nombramiento de "jueces amigos", especialmente en el fuero federal que es el que debe investigar la conducta de los funcionarios y, finalmente, el control de los organismos de fiscalización del poder, como el Ministerio Público y la fiscalía de investigaciones administrativas.⁷

La delegación de facultades implica una alteración del reparto de competencias previsto en la Constitución que adopta, para la Argentina, un esquema de división de poderes. A través de las leyes de emergencia administrativa y de emergencia económica, sancionadas en agosto de 1989, el Congreso delegó en el Presidente una significativa cantidad de facultades legislativas relacionadas con el control del gasto público, las contrataciones del Estado, la intervención en el proceso económico, la modificación de algunas reglas impositivas y la privatización de empresas del Estado.

⁵ Sobre el particular: Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional", en: *Desarrollo Económico*, N° 141, 1996, IDES; "When the President governs alone. The Decree-tazo in Argentina", en: Carey y Shugart. *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, 1998; "Menem's Decree-tazo (1989-1998). The inefficiency of the Constitutional reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees", LASA, Chicago, 1998.

⁶ Mustapic, A.M.: "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina: El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", en: *Agora*, N° 3, 1995.

⁷ Verbitsky, H.: *Hacer la Corte. La consunción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Planeta, Buenos Aires, 1993.

Si bien la delegación de facultades legislativas no era desconocida en la historia institucional argentina, durante el gobierno de Menem la importancia de las materias delegadas y la amplitud de las delegaciones reforzó considerablemente los recursos del Ejecutivo. Así, por ejemplo, las primeras privatizaciones de empresas públicas que llevó a cabo el gobierno se hicieron a través de decretos del Poder Ejecutivo en uso de esas facultades delegadas⁸. La ley de emergencia administrativa delegó en el Ejecutivo la facultad de privatizar o entregar en concesión, entre otras, las siguientes empresas estatales: Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Aerolíneas Argentinas, Líneas Marítimas Argentinas, Yacimientos Carboníferos Fiscales, YPF -la petrolera estatal-, Ferrocarriles Argentinos, los medios de comunicación administrados por el Estado -con excepción de Radio Nacional y el canal oficial de televisión (ATC)- y Subterráneos de Buenos Aires.⁹

El Presidente Menem recurrió también a los decretos de necesidad y urgencia para eludir al Congreso y las restricciones institucionales que no podía salvar a través de las facultades que le habían sido delegadas. A través de este tipo de decretos -utilizado hasta 1989 sólo en situaciones absolutamente excepcionales-, el Presidente Menem se auto-atribuyó la facultad de legislar, sin intervención del Congreso. La Constitución de 1853 no preveía esta forma de decisión del Ejecutivo, ni aun frente a situaciones extraordinarias. La práctica constitucional registraba algunos casos aislados frente a guerras o crisis económicas de gran magnitud. Hasta 1989, los gobiernos constitucionales en la Argentina habían dictado aproximadamente 35 decretos de necesidad y urgencia, de los cuales 10 correspondían a la administración Alfonsín. Desde julio de 1989 hasta la sanción de la reforma constitucional, en agosto de 1994, Menem dictó 335 decretos de necesidad y urgencia. La cifra es por demás elocuente.⁷

La importancia del "decreto" como estilo de gobierno, durante la administración Menem, está relacionada con la trascendencia de las medidas que a través de ellos se decidieron. Por ejemplo, la desregulación de la economía, que fue uno de los ejes centrales de la política del equipo Menem-Cavallo, fue impuesta por el decreto de necesidad y urgencia 2284/91. A través de ese decreto y sin intervención previa del Congreso se derogaron, de la noche a la mañana literalmente, más de 43 leyes. Desafiando el principio constitucional clásico "no taxation without representation", el Presidente Menem utilizó los decretos de necesidad y urgencia

⁸ Sobre el particular, ver: Llanos, M.: "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", en: *Desarrollo Económico*, IDES, N° 151, 1998.

⁹ Ley 23.696, Anexos I y II.

⁷ Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: *op. cit.* en nota 2.

para modificar el sistema impositivo argentino, crear impuestos, modificar alcuotas, redefinir el hecho imponible, suprimir impuestos existentes y crear exenciones y degravaciones⁸.

Los decretos de necesidad y urgencia se transformaron durante la administración Menem en una herramienta de decisión normal y ordinaria que posibilitaba al Presidente adoptar cualquier medida unilateralmente y sin reparar en restricciones institucionales. El estilo decisionista, que enfrentaba a los legisladores y a la ciudadanía toda con los hechos consumados, fue aceptado inicialmente por la opinión pública frente a la crisis económica que vivía el país en 1989, lo que generaba una demanda de autoidad, rapidez y eficacia en la solución de la emergencia.

Si bien la reforma constitucional de 1994 tuvo un objetivo central que fue la reelección del Presidente -prohibida por la Constitución de 1853-60-, en el discurso de los protagonistas del Pacto de Olivos, el objetivo más importante de la reforma era la atenuación del presidencialismo y la disminución de la concentración de poder en el Ejecutivo. Lejos de ese objetivo, la reforma constitucional de 1994 consolidó el presidencialismo y reforzó la concentración de poder en el Ejecutivo⁹.

La creación de la figura del Jefe de Gabinete no significa en la práctica la división del Ejecutivo, ni una disminución del poder del Presidente que sigue siendo único titular del Ejecutivo y jefe supremo de la Nación. El Jefe de Gabinete tiene a su cargo el ejercicio de la administración, cuyo titular continúa siendo el Presidente quien además por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete. Por otra parte, el diseño de la Jefatura de Gabinete con responsabilidad ante el Congreso no le aporta recursos de poder suficientes como para transformarlo efectivamente en un "fusible", cuyo reemplazo flexibilice el esquema presidencial.

En lo relativo a la relación Ejecutivo-Legislativo, el Poder Ejecutivo resultó notablemente fortalecido en la reforma constitucional de 1994 a través de la incorporación con rango constitucional de tres instituciones: los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades legislativas y la promulgación parcial de las leyes. Las ya amplias facultades del Presidente en materia de formación de las leyes -iniciativa y veto- se vieron así reforzadas. Aunque en el discurso de los convencionales constituyentes la constitucionalización de estas medidas implicaría en la práctica un recorte de las facultades presidenciales, el resultado fue la legalización de instru-

⁸ Idem.

⁹ Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: "La reforma constitucional argentina. ¿Un presidente menos poderoso?", en: *Contribuciones*, KAS-CIEDLA, N° 1, 1995.

mentos de decisión que implican una alteración de la división de funciones propia del sistema presidencialista.

¿Qué pasó, por ejemplo, con los decretos de necesidad y urgencia después de 1994? Lejos de limitar su utilización el Presidente Menem continuó recurriendo a los decretos de necesidad y urgencia hasta el fin de su mandato, superando luego de 10 años de gobierno los 500 decretos de este tipo. Al igual que antes de la reforma constitucional, después de 1994 las restricciones institucionales no fueron un obstáculo para las decisiones del Presidente. En efecto, el artículo 99 inc. 3 de la Constitución reformada dispuso que el Presidente nunca podría dictar decretos de necesidad y urgencia en materia impositiva, lo cual no impidió que Menem dictara decretos de necesidad y urgencia en esta materia¹⁰.

La reforma constitucional de 1994 significó un recorte de poder del Presidente en relación con el Poder Judicial, a través de la creación del Consejo de la Magistratura y la elevación a rango constitucional del Ministerio Público, como órgano extra-poder. Estas modificaciones limitaron seriamente la intervención del Ejecutivo en la designación y remoción de los magistrados, así como en la determinación de la política de persecución penal que ejercen los fiscales.

La concentración de poder en el Ejecutivo que ha caracterizado esta década se dio en un contexto favorable al partido de gobierno que contó con mayoría en el Senado; fue primera minoría (faltándole sólo un diputado para tener quórum propio) en la Cámara de Diputados; tuvo el control de la mayoría de los gobiernos provinciales; contó con el respaldo de las decisiones de la Corte Suprema a través de lo que se conoce como la "mayoría automática" que funcionó en las causas de mayor trascendencia política que llegaron al máximo tribunal de la Nación. A ello se sumó un estilo de gobierno decisionista que privilegió la decisión unilateral antes que la deliberación y la búsqueda de consenso. Las restricciones institucionales operaron no como límites al poder, sino como incentivos a la creación transgresora.

El recambio presidencial

El reparto de poder que ha surgido de las pasadas elecciones plantea un contexto diverso al que marcó la década pasada. En efecto, el

¹⁰ Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: "Menem's Decretazo (1989-1998). The inefficiency of the Constitutional reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees", LASA, Chicago, 1998.

Presidente De la Rúa se enfrenta a un mapa político que incluye: el Senado con mayoría del Justicialismo hasta el año 2001; la Cámara de Diputados en la que los partidos que lo apoyan -la Alianza- constituyen la primera minoría pero no tienen quórum propio; los gobiernos de la mayoría de las provincias están en manos del Justicialismo, incluyendo los tres principales distritos del país: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe; la Corte Suprema, de no producirse vacantes, mantiene la conformación actual con la presencia de la llamada "mayoría automática" que hasta ahora se ha manifestado como pro-menemista. A este panorama se suma un sindicalismo fortalecido a través de las últimas decisiones del Presidente Menem, que le devolvió el manejo de los recursos económicos de las obras sociales¹¹.

Las referencias a los modelos de consenso y al gobierno de concertación han inundado la prensa desde que se conocieron los resultados de la elección¹². Este es uno de los escenarios posibles para los próximos años.

El tema del consenso requiere alguna precisión terminológica. Se ha comparado la situación resultante de la elección con la "cohabitación" del sistema francés. Este no es el caso. El sistema francés es semipresidencial, lo que supone la existencia de un Ejecutivo dividido entre el Presidente y el Primer Ministro, ambos con poder real, ambos con diversa fuente de legitimación popular. Cuando estas dos figuras responden a partidos diversos, se da un caso de cohabitación; tal como sucede en la actualidad con Chirac en la Presidencia y Jospin, como Primer Ministro.

Argentina tiene un sistema presidencialista clásico, con un Ejecutivo unipersonal: el Presidente de la República, elegido directamente por el voto popular. El Jefe de Gabinete de Ministros creado por la reforma constitucional de 1994 no puede compararse a los primeros ministros de los regímenes parlamentarios ni al del sistema semipresidencial francés. El Jefe de Gabinete en la Argentina es designado y removido por el Presidente a su sola voluntad, aunque también puede ser removido por el Congreso con una mayoría calificada. El Jefe de Gabinete no tiene, en el esquema argentino, una legitimidad propia. Sólo podría haber un Jefe de Gabinete de diverso partido político del Presidente, por decisión del Presidente.

¹¹ Decreto de necesidad y urgencia N° 1215 del 22 de octubre de 1999, *Boletín Oficial* del 26 de octubre de 1999.

¹² Puede verse al respecto: Cheresky, I.: "Los límites del consenso", en: *Clarín*, 2 de noviembre de 1999; Fara, C.: "Los orígenes de la cohabitación", en: *El Parlamentario*, 15 de noviembre de 1999; Fuentes, C.: "En busca del consenso práctico", en: *La Nación*, 21 de diciembre de 1999; Gargarella, R. y Alegre, M.: "El consenso debe sortear peligros", en: *Clarín*, 24 de noviembre de 1999; Zaffaroni, E.: "Rediseño de instituciones", en: *Clarín*, 18 de noviembre de 1999; Cañero, A.: "El PJ seguirá gobernando", en: *Clarín*, 7 de diciembre de 1999.

El escenario que se presenta a partir del 10 de diciembre de 1999 no es el de la "cohabitación" francesa. El Presidente ha designado un Jefe de Gabinete, el Sr. Rodolfo Terragno, quien es un destacado dirigente del mismo partido que el Presidente. La situación se parecerá más a la del gobierno dividido de los Estados Unidos, cuando el presidente y las mayorías en el Congreso no son del mismo partido. Esta situación no es nueva en la Argentina; el Presidente Alfonsín enfrentó una situación similar, con el Senado dominado siempre por una mayoría opositora¹³.

En un sistema federal, como el argentino, hay que atender también al reparto de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos de las distintas provincias. El gobierno de la Alianza en el orden nacional gobernará en simultáneo con 14 gobernadores provinciales del Justicialismo, entre ellos los de los tres distritos más importantes del país: Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Cuando se habla de consenso político, al menos en el contexto argentino, no siempre se habla de la existencia de las llamadas "políticas de Estado", es decir de decisiones nacionales que comprometen a toda la dirigencia, sin importar el partido al que representa. En la Argentina de fin de siglo se puede hablar de "políticas de Estado" en relación a algunos temas de política exterior. Los avances registrados durante 1999 en el conflicto con Gran Bretaña sobre Malvinas fueron en parte producto de la diplomacia parlamentaria que protagonizaron legisladores de diversas fuerzas políticas. La solución del conflicto con Chile en materia de hielos continentales también fue el resultado de la diplomacia parlamentaria que planteó el problema y las estrategias de solución como "política de Estado" y sacó la cuestión de la agenda de discusión partidaria. Podría decirse que, en cierta forma, el mantenimiento de la convertibilidad como base de la política monetaria es también una "política de Estado", dado el consenso de las fuerzas políticas mayoritarias en torno al sostenimiento de la paridad cambiaria fijada por ley.

El modelo de consenso surge precisamente de la ausencia de una mayoría que pueda por sí misma imponer una política, aprobar una ley o avalar una decisión¹⁴. La búsqueda de consenso es algo distinto de la "política de Estado", es en realidad el resultado de una negociación entre posiciones o intereses opuestos. La política de consensos requiere de permanentes transacciones que se negocian tema por tema. Como advierten

¹³ Ver sobre este tema: Musapic, A. y Goretti, M.: "Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", en: *Desarrollo Económico*, N° 126, 1992, pág. 252 y ss.

¹⁴ Lipjhart, A.: *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987.

Gargarella y Alegre, "el peor riesgo que se deriva de tal situación es el de que la lucha por 'lograr el consenso' se convierta en un juego de mutuas extorsiones o interesados y ocultos acuerdos, que tendrá a una mayoría de nosotros como ignorantes espectadores"¹⁵.

¿Cuáles son los incentivos para el consenso en el cuadro de la distribución de poder a partir del 10 de diciembre de 1999?

- El Ejecutivo nacional necesitará de la colaboración de la oposición para poder aprobar en el Congreso las leyes que requiera para llevar adelante su gestión. Sin el apoyo del Justicialismo será imposible aprobar proyectos en el Senado. La Alianza no tendrá mayoría ni su mando todos los votos de los Senadores de partidos provinciales, los que por otra parte han sido por lo general aliados del Justicialismo.
- Los gobernadores provinciales del Justicialismo -al igual que los demás- necesitan mantener una buena relación con el Ejecutivo especialmente para obtener los recursos económicos adicionales que necesitan para su gestión.
- La ley de coparticipación de impuestos que regulará la relación económica entre la Nación y las provincias debe surgir, por imperio constitucional, de una ley-convenio entre todas las jurisdicciones. El Congreso de la Nación no podría imponerla aunque tuviera las mayorías necesarias.
- Tanto en Córdoba como en Buenos Aires, los gobernadores justicialistas se enfrentan -al igual que el Presidente- a una situación de gobierno dividido, con la Alianza en control de una o las dos Cámaras de la Legislatura local.

El otro escenario posible, aunque no deseable, es el del conflicto y el bloqueo de las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso. Si éste fuera el escenario, el Presidente debería recurrir a las herramientas excepcionales que la Constitución prevé, especialmente al gobierno por decreto. Aun en esta hipótesis, la situación sería diversa a la que caracterizó a la administración Menem. En efecto, aunque todavía no está creada la Comisión Bicameral que controlará los decretos de necesidad y urgencia, la actitud del Congreso -con el Senado en manos de la oposición- difícilmente sea la misma que la mantenida hasta el presente.

Uno de los factores que consolidaron el gobierno por decreto de la última década fue, sin duda, la falta de reacción del Congreso que, dominado por el partido de gobierno, no opuso mayores reparos a la concentración de poder en el Ejecutivo. Antes de la reforma de la Constitución, el

Congreso ratificó por ley sólo el 10% y derogó el 2% de los 335 decretos de necesidad y urgencia dictados por Menem. En el 88% restante de los casos, la respuesta del Congreso fue el silencio. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y hasta agosto de 1998, Menem dictó 137 decretos de necesidad y urgencia. El Congreso derogó el 5% de ellos y ratificó por ley el 3%; en el 92% restante de los casos el Congreso no se expresó.¹⁶ Ante el silencio del Congreso, los decretos siguieron vigentes con plenos efectos.

Con una de las Cámaras dominada por la oposición, es difícil que el Presidente De la Rúa pueda contar con el silencio complaciente del Congreso frente a sus eventuales decretos de urgencia. Precisamente en el Senado, el bloque Justicialista está impulsando la aprobación de la demorada ley que regule la puesta en marcha de la Comisión Bicameral, prevista por el artículo 99 inc. 3 de la Constitución, que interviene en el control de los decretos de necesidad y urgencia, de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerza facultades delegadas y de aquéllos por los cuales promulgue parcialmente las leyes. Una vez que esta ley esté en vigencia el control de los decretos será más estricto. En vista del reparto de poder que ha surgido de la elección, el bloque de Senadores de la UCR ha propuesto un proyecto que prevé que la derogación del decreto exigirá la voluntad concurrente de ambas Cámaras; y, en consecuencia -aunque no se lo dice expresamente en la norma-, cuando sólo una de las Cámaras se oponga al decreto, éste mantendrá su vigencia.

Los primeros pasos

Aunque es pronto para saber cuál será el comportamiento de los actores institucionales, en los días previos a la asunción de las autoridades ya se han producido negociaciones que ponen a prueba la capacidad de consenso entre las fuerzas políticas.

La primera prueba sobre la cooperación en el Congreso fue la aprobación de una modificación a la ley de Ministerios. La ley vigente hasta el 10 de diciembre establecía que los ministerios eran ocho y el presidente electo había organizado un gabinete con diez ministerios, lo cual requería la sanción de una ley. Más allá de esta modificación del número de cartelas, el proyecto presentado por el Presidente electo incluía llamativamente

¹⁶ Ferreira Rubio, D. y Goretti, M.: "Menem's Decreeazo (1989-1998). The inefficiency of the Constitutional reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees", LASA, Chicago, 1998.

¹⁵ Gargarella, R. y Alegre, M.: "El consenso debe sortear peligros", en: *Clarín*, 24 de noviembre de 1999.

te una amplísima delegación de facultades legislativas a su favor que fue rotundamente rechazada por los senadores del Bloque Justicialista. En efecto, el proyecto pretendía que el Congreso delegara en el Presidente, hasta agosto de 2002, la facultad de establecer "la creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y toda otra entidad que por disposición constitucional le competa al Poder Legislativo crear, organizar y fijar sus atribuciones. ... incluidos... el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, entes educacionales de instrucción general y universitaria, así como las entidades vinculadas con el transporte y la colonización". También se propiciaba la delegación del Congreso en el Ejecutivo de la facultad de fijar la "organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios"¹⁷.

A nuestro juicio, la inclusión de esta norma en el proyecto se debió a un grave error jurídico y de técnica legislativa, antes que a la voluntad política de concentrar en el Ejecutivo facultades que corresponden al Congreso. Sin embargo, la solicitud de facultades de semejante trascendencia tenía la firma del presidente electo.

El episodio sirvió también para tener una aproximación sobre los límites del consenso. La organización de los ministerios y el reparto de competencias entre ellos ha sido considerado como resorte del Ejecutivo y, en consecuencia, generalmente no ha resultado un ámbito de enfrentamiento con la oposición de turno. En la discusión del proyecto que comentamos, sin embargo, la bancada del Justicialismo impugnó no sólo la solicitud de facultades delegadas, sino también la atribución de algunas competencias, como por ejemplo, la ubicación de los *Cascos Blancos* (un programa de cooperación internacional creado por el Presidente Menem) en el área de Acción Social, logrando que la dirección de ese programa quedara en la órbita de la presidencia.

Dos días antes de la asunción del Presidente De la Rúa, la Cámara de Diputados no había sancionado aún la modificación a la ley de ministerios, lo que provocó la amenaza de un decreto de necesidad y urgencia por parte de las nuevas autoridades¹⁸. Finalmente, luego de tomar juramento al nuevo presidente, la Cámara de Diputados se reunió el mismo 10 de diciembre y sancionó el proyecto presentado, permitiendo que los diez ministros del gabinete asumieran sus funciones inmediatamente.

¹⁷ Ver Expte. N° 726-PE-99, ingresado al Senado de la Nación el 1. de diciembre de 1999. La delegación de funciones estaba prevista en el artículo 10 del proyecto elaborado por las autoridades electas que disponía: "Facúlase al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer las facultades previstas en los incisos a) y c) del artículo 2 de la Ley N° 25.148, por el plazo de vigencia de la referida Ley".

¹⁸ Clarín, *La Nación*, *Página 12*, BAE, *Cronista Comercial*, del 9 de diciembre de 1999.

En una política de consenso resulta indispensable identificar con claridad a los "interlocutores válidos" no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista jurídico institucional. La discusión actual sobre el primer paquete de medidas económicas del gobierno electo que requiere aprobación del Congreso (presupuesto 2000, reforma tributaria y coparticipación impositiva con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires) ha planteado el tema del "interlocutor válido" en la oposición. En efecto, las futuras autoridades identificaron a los gobernadores de provincia (los que ya habían asumido y los electos que aún no se habían hecho cargo de sus funciones) como la instancia donde plantear la negociación. Creyeron que acordando con los gobernadores, éstos garantizarían los votos necesarios en el Congreso. Los hechos demostraron un error de cálculo. Los legisladores, desde el punto de vista institucional, no reciben órdenes de los gobernadores. Desde el punto de vista político, no siempre los legisladores responden al liderazgo político del gobernador aunque pertenezcan ambos al mismo partido político. Finalmente, desde el punto de vista jurídico, los "interlocutores válidos" para llegar a un acuerdo son aquéllos que pueden comprometer la voluntad de la parte a quien representan. En este sentido, el acuerdo suscrito el 6 de diciembre es una simple declaración de principios firmada por algunos gobernadores con algunos ciudadanos comunes. Los gobernadores electos no pueden obligar con su firma a las provincias. No hasta que asuman sus cargos. Los futuros ministros de la Nación no representan al gobierno nacional. Al gobierno lo representa el Poder Ejecutivo: hasta el 10 de diciembre, el Presidente Menem y recién a partir de ese día, el Dr. De la Rúa.

Es probable que estas dificultades iniciales se deban a la falta de experiencia de las futuras autoridades. Si lo que se busca es un escenario de consenso con las otras fuerzas políticas y una relación armónica con las otras instancias de poder, especialmente el Congreso, será necesario que se revisen las estrategias de acción para evitar un desgaste innecesario.

Resumen

Si se continúa en la línea de concentración de poder en el Ejecutivo, especialmente en lo que se refiere a las facultades legislativas y a la relación Presidente-Congreso, podría consagrarse en la práctica un diseño de poder diverso del previsto en las normas constitucionales. Si las medidas extraordinarias y excepcionales -como los decretos de necesidad y urgencia- se transforman en herramientas normales de gobierno, como lo fueron durante la administración Menem, se podría hablar de una mutación en el

diseño constitucional, ya que se produciría en la práctica una nueva distribución del poder normativo entre el Presidente y el Congreso y ya no se trataría solamente de un estilo personal de gobierno.

Los próximos meses nos darán una pauta sobre la línea que seguirá la próxima administración. Sería deseable que, aun en el contexto de las restricciones que surgen del reparto de poder, el Ejecutivo utilice creativamente las herramientas institucionales de que dispone, en el marco del respeto a la división de poderes.