

"Contribuciones", 1995-Nº 1
K. Adenauer Stiftung - CIENLA
Bs As, 1995

*Delia Ferreira Rubio
Matteo Goretti*

La Reforma Constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?

Introducción

Las transiciones a la democracia en los países del sur de Europa primero, y en América Latina y Asia después, han servido de marco para un renovado interés por la problemática institucional. La transición supuso la necesidad de diseñar o rediseñar los arreglos institucionales para la democracia. Surgió así la pregunta sobre cuál era la forma de gobierno más adecuada para garantizar la estabilidad y consolidar la democracia recuperada. Las ventajas y desventajas de las formas de gobierno presidencial y parlamentaria, así como las de los modelos mixtos, ocuparon el centro del debate.

La forma de gobierno es, sin embargo, sólo uno de los aspectos a considerar cuando se analiza el funcionamiento institucional. En efecto, por similares que sean los arreglos constitucionales relativos a la distribución de poder, si cambian las reglas electorales que se aplican o varían, por ejemplo, las tradiciones partidarias, el resultado será diverso. Es evidente, por ejemplo, que el parlamentarismo británico difiere en su funcionamiento notablemente del parlamentarismo italiano, así como el semipresidencialismo de Weimar trajo consecuencias que están lejos de las de la V República francesa, a pesar de la similitud de los arreglos institucionales.

En la transición a la democracia en Argentina, a diferencia de otros procesos de transición, no existió un debate previo sobre el diseño institucional que se pondría en vigencia². Se dispuso, en cambio, el restablecimiento de la Constitución de 1853, así como de las normas que regulaban la cuestión electoral -como algunas modificaciones- y el régimen de partidos políticos vigente antes del golpe de Estado de 1976. El debate

² Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas - CEPPA.

en torno al diseño institucional se produjo recién a instancias del gobierno democrático. La forma de gobierno fue uno de los aspectos más discutidos, sobre todo en el marco de las iniciativas reformistas del gobierno de Alfonsín. Las falencias que había demostrado el presidencialismo argentino llevaron al radicalismo a proponer la adopción de un sistema mixto con incorporación de instituciones propias del sistema parlamentario. El debate sobre la reforma constitucional ocupó buena parte de la agenda pública argentina de la última década y desembocó en la reforma constitucional de 1994.

El objetivo de este trabajo es reseñar brevemente las características de las formas de gobierno y analizar la problemática institucional argentina a la luz de las reformas introducidas a la Constitución en 1994.

La distribución del poder: diseños institucionales

Los sistemas de gobierno son respuestas a dos preguntas clave: cómo se distribuye el poder y cómo se accede a la titularidad de ese poder. La distribución y organización del poder y su asignación a determinados órganos en función de diversos principios de legitimación dan lugar a diseños institucionales diversos. Sin perjuicio de la existencia de variaciones significativas y ciertos particularismos, pueden identificarse dos grandes grupos de arreglos institucionales: el presidencialismo y el parlamentarismo. Cada uno de estos sistemas, así como las variantes que combinan aspectos de uno y otro, presenta aspectos positivos y desventajas que, sin embargo, no permiten decidir en abstracto cuál es el sistema ideal. El mejor sistema será, para cada sociedad, el que se adapte más acabadamente a las circunstancias históricas particulares y permita la vigencia plena de la democracia, en un clima de estabilidad y buen gobierno. Partiendo de esta consideración, nos referiremos a continuación a las características esenciales de los sistemas y mencionaremos algunas de sus ventajas y desventajas derivadas de la configuración de cada sistema. El funcionamiento del sistema en cada caso dependerá no sólo de estas características sino de la combinación de ellas con factores como el sistema de partidos, las reglas electorales, la homogeneidad o heterogeneidad de las sociedades, entre otros.

Presidencialismo. En el sistema presidencialista, el presidente (Jefe de gobierno y Jefe de Estado al mismo tiempo) es electo popularmente (ya en forma directa, ya a través de un colegio electoral) y por un término fijo de mandato. A su vez, la legislatura también es elegida por el pueblo por un término fijo de mandato. El acceso y permanencia del presidente en su cargo no depende de la confianza que le dispense el congreso, el que tampoco puede ser disuelto por el Ejecutivo. Se produce así una dualidad de legitimidades políticas que compiten entre sí, a la que se suma la rigidez

del sistema determinada por los términos fijos de mandato³.

La separación de las funciones de gobierno es característica del sistema presidencialista. Esto significa un reparto de las competencias entre los órganos del poder, en el que cada uno asume una función esencial, sin perjuicio de la existencia de mecanismos de pesos y contrapesos que se desarrollan, generalmente, a través de zonas de contacto entre los poderes. Así, por ejemplo, el Ejecutivo encargado del gobierno y la administración, participa de la tarea legislativa, a través de la iniciativa, la promulgación y el veto; a su vez, el Congreso encargado de la sanción de las leyes, ejerce funciones de control sobre el Ejecutivo, a través del juicio político. Esta separación de funciones sufre algunas alteraciones en la práctica de gobierno con la aparición de los partidos políticos, ya que los mecanismos de lealtad partidaria hacen que, por ejemplo, el presidente se relacione con el congreso no sólo en términos institucionales, sino a través de la lógica del liderazgo partidario.

¿Qué ventajas ofrece el sistema presidencialista? En primer lugar, se sostiene que el tener un presidente elegido popularmente con un mandato temporal fijo garantiza la estabilidad del gobierno. En segundo lugar, la elección popular contribuye a consolidar el poder del presidente como jefe de gobierno al hacerlo independiente de la conformación y los cambios de conformación de la legislatura. Por otra parte, la separación de poderes, propia del sistema presidencial, evita la concentración de poder. Finalmente, la elección popular del jefe del gobierno confiere al sistema un carácter más democrático que el sistema parlamentario en el que la elección del jefe de gobierno recae en el parlamento.

El término fijo de los mandatos, que favorece la estabilidad de los gobiernos, confiere al sistema una rigidez tal que le impide adaptarse a los cambios que se produzcan en la realidad política. El sistema presidencial no prevé formas no traumáticas para resolver la crisis política que puede derivar de un cambio del mapa político. Las únicas formas de reemplazar al presidente son el juicio político o el *impeachment* en los Estados Unidos y la renuncia. Pensemos, por ejemplo, en el debilitamiento que sufrió el gobierno del Presidente Alfonsín, luego de la derrota de la UCR en las elecciones nacionales (renovación de Diputados) y provinciales (renovación de Gobernadores), en 1987, cuando aún restaban 2 años de gobierno. En 1989 se repitió una situación similar con las elecciones presidenciales que ganó el candidato del Partido Justicialista, el Dr. Menem. Las elecciones se realizaron siete meses antes de la finalización del mandato y la derrota del partido de gobierno contribuyó a debilitar notablemente al Ejecutivo a punto de forzar la renuncia del Presidente Alfonsín y adelantar cinco meses la asunción del nuevo gobierno. Sin embargo, la resolución de la crisis fue el resultado de un acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias y no

-elegido a su vez por voto popular- y dura en su cargo tanto como dure la confianza que el parlamento le dispense. El jefe de Gobierno puede instar al jefe de Estado para que ordene la disolución de la asamblea y la convocatoria a nuevas elecciones. En este sistema hay sólo un órgano de gobierno con legitimidad electiva popular y los mandatos tanto del gobierno como de los miembros de la legislatura no son rígidos⁸.

El parlamentarismo se caracteriza por la fusión o integración de los poderes Ejecutivo (gobierno) y Legislativo. El predominio de uno u otro de estos órganos da lugar a dos tipos de parlamentarismo, uno en el que predomina el gabinete como en el caso de Gran Bretaña, y otro en el que el parlamento es preponderante, como en el caso de Francia, durante la Tercera y la Cuarta República¹⁰.

El gabinete que tiene a su cargo el gobierno es elegido por el parlamento y se mantiene en el poder mientras conserve el apoyo de la mayoría parlamentaria que puede ser monocolor o estar formada por una coalición de partidos. La mayoría monocolor es más frecuente en países con sistemas bipartidistas y con sistemas electorales mayoritarios, como es el caso de Gran Bretaña. Cuando, por el contrario, el sistema parlamentario funciona en un contexto de multipartidismo y sistemas electorales de tipo proporcional, los gabinetes tienden a ser gobiernos de coalición apoyados por una mayoría parlamentaria conformada por diversos partidos, como sucede por ejemplo, en Bélgica o como sucedía en Italia antes de la reforma electoral de 1993.

Una de las ventajas que se atribuye al sistema parlamentario es su flexibilidad. Como los mandatos del gabinete y el parlamento no son fijos, cuando cambian las circunstancias políticas, el parlamento puede censurar al gobierno que, al perder la confianza del parlamento, debe renunciar. El gobierno, a su vez, puede instar al jefe de Estado para que disuelva el parlamento y convoque a una nueva elección, en busca de conseguir una mayoría que lo apoye. Esta dinámica puede conducir a una marcada inestabilidad de los gobiernos, jaqueados por el parlamento, sobre todo cuando se combina con otros factores, como la fragmentación del sistema de partidos, tal como sucedió en la Tercera y la Cuarta República francesa¹¹. Con posterioridad a la II Guerra Mundial, los sistemas parlamentarios han introducido un mecanismo tendiente a evitar la inestabilidad de los gabinetes: el voto de censura constructiva. Este mecanismo, instaurado por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn¹² y adoptado, entre otras, por la Constitución Española de 1978¹³, exige que la moción de censura de un gabinete esté acompañada con la propuesta de un candidato para ocupar la jefatura de gabinete.

Una de las ventajas que se atribuye al parlamentarismo se vincula con

se ajustó a las previsiones constitucionales.
La legitimidad popular del Ejecutivo y del Legislativo, sumada a la separación de poderes, lejos de favorecer la gobernabilidad del sistema puede producir conflictos que deriven en situaciones de bloqueo en las relaciones entre ambos poderes. Las normas electorales y el sistema de partidos influye decididamente en esta cuestión. Si el sistema electoral permite elecciones no simultáneas para elegir ambos poderes, o autoriza renovaciones parciales en el Legislativo y si además de ello, autoriza el conteo de boletas en las elecciones simultáneas, puede darse el caso de presidentes que cuenten con muy reducido apoyo en el Congreso lo cual les dificultará la aprobación de las leyes que sean necesarias para llevar adelante su programa de gobierno.

La experiencia latinoamericana abunda en ejemplos de presidentes que han tenido que enfrentar el bloqueo de un Congreso dominado por la oposición, o en el que simplemente no contaban con mayoría propia suficiente. Estas situaciones generan un peligroso inmovilismo. En algunos casos, los presidentes han preferido asumir facultades extraordinarias y gobernar por decreto, pasando por alto al Congreso. Tal fue el caso del Presidente Fujimori, cuyo partido Cambio 90 -una amalgama poco consolidada de grupos políticos- contaba en la Cámara de Diputados con 17.7% de las bancas y en el Senado disponía de menos de un cuarto de las bancas (23%)⁴. La situación ha sido diversa en el caso de los decretos de necesidad y urgencia del Presidente Menem, ya que el Partido Justicialista ha sido, desde diciembre de 1989, la primera minoría en la Cámara de Diputados y ha tenido mayoría propia en el Senado. A pesar de contar con ese apoyo en el Congreso, el Presidente Menem recurrió a los decretos de urgencia en más de 330 ocasiones entre 1989 y 1994. Los presidentes constitucionales, entre 1853 y 1989 habían dictado no más de 35 de este tipo de decretos⁵.

El Ejecutivo unipersonal que caracteriza al presidencialismo limita los incentivos para el desarrollo de estrategias de consenso y cooperación con la oposición. El premio mayor del sistema es indivisible -el cargo de presidente-. El que gana, gana todo. En este contexto, los recursos de poder disponibles para generar acuerdos se reducen notablemente. El presidencialismo dificulta manifiestamente la formación de coaliciones de apoyo al gobierno, sin embargo no las impide totalmente, como testimonia la experiencia chilena⁶, el caso del Frente Nacional colombiano, en las décadas del sesenta y del setenta⁷ o el acuerdo elaborado en 1995 por los partidos uruguayos, previo a la asunción del Presidente Sanguinetti⁸.

Parlamentarismo. El sistema parlamentario se caracteriza porque el Jefe de Gobierno (que no es jefe de Estado) es elegido por el parlamento

el carácter colegiado del Ejecutivo. El gabinete, como órgano de gobierno, favorece la distribución de poder y por tanto incentiva la formación de alianzas. Como dijimos, no sucede lo mismo con el presidencialismo, en el que el Ejecutivo unipersonal impone la lógica de un juego de suma cero en el que quien gana se lleva todo.

Semipresidencialismo. En los sistemas semipresidenciales el poder Ejecutivo se distribuye entre el presidente (jefe de Estado) que es elegido por el pueblo por un término fijo y tiene funciones que exceden lo meramente protocolar y el primer ministro, y su gabinete, que surge de la mayoría parlamentaria y se mantiene en el poder mientras conserve la confianza de una mayoría en la asamblea. A su vez, el jefe de Estado puede disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones¹⁴. Es el sistema de gobierno que adoptó la V República francesa. El sistema semipresidencialista ha sido simbolizado por la figura del "águila de dos cabezas"¹⁵, ya que la responsabilidad de gobierno, la decisión política, está repartida entre el presidente y el primer ministro.

El esquema de gobierno previsto por la Constitución francesa de 1958 y reforzado con la reforma de 1962 que introdujo la elección directa del presidente, tuvo como objetivo crear un gobierno estable y fuerte, encabezado por un presidente (verdadero monarca republicano) con legitimación propia e independiente de la cambiante voluntad de los partidos en la asamblea. La idea de un sistema mixto surge como forma de evitar la inestabilidad que había caracterizado el funcionamiento del sistema parlamentario de la IV República¹⁶.

En el sistema semipresidencial conviven y compiten dos legitimidades electivas y dos mayorías: la del presidente y la de la asamblea. Los problemas que, en el presidencialismo, se atribuyen a la dualidad de legitimidades se pueden dar en el sistema mixto cuando ambas mayorías no coinciden. El conflicto se ve agravado por la división del Ejecutivo, compartido entre el presidente, por un lado, y por otro, el primer ministro y su gabinete que obtiene su apoyo en la mayoría de la asamblea. La salida institucional para una situación semejante dependerá de la claridad con que están delimitadas y repartidas las competencias y funciones de las cabezas del Ejecutivo y también de la personalidad de los líderes que enfrenten la situación, así como de las características del sistema de partidos.¹⁷

Durante la presidencia de Mitterand en Francia, se produjo en 1986-88 la primera experiencia de "cohabitación" de mayorías distintas en la presidencia y la asamblea, situación que se ha repetido a partir de 1993. La experiencia de la cohabitación albona la tesis de Duverger en el sentido de que el semipresidencialismo, al menos en su versión francesa, funciona alternativamente como sistema presidencialista o parlamentario.¹⁸ Cuando la mayoría parlamentaria está en manos del partido del presidente, el sistema

se desenvuelve de acuerdo a un esquema presidencial en el que el presidente ocupa el lugar predominante. En este sentido afirma Duverger que "la existencia en la Asamblea nacional de una mayoría sólida y coherente, que obedezca fielmente al jefe de Estado ... ha permitido establecer una monarquía jacobina, absoluta pero republicana".¹⁹ Cuando, por el contrario, la mayoría parlamentaria no coincide con el partido del presidente, el gobierno que surge con el apoyo -y responde a la confianza- de la asamblea ocupa el lugar central del poder y el presidente ejerce efectivamente menos influencia en las decisiones de gobierno, aunque constitucionalmente conserve las mismas funciones.

Shugart y Carey distinguen dentro de los sistemas mixtos, un arreglo institucional distinto del semipresidencialismo, al que denominan "president-parlamentarism". Estos sistemas, entre los que ubican los casos de Weimar y Portugal entre 1976 y 1982, se distinguen del semipresidencialismo porque el primer ministro y su gabinete están sujetos a una doble confianza: la de la asamblea y la del presidente. En efecto, en el semipresidencialismo al estilo de la V República, el presidente cumple una función formal al nombrar al primer ministro al gabinete, pero no tiene poder para destituirlo, facultad que sólo corresponde a la asamblea. En el "president-parlamentarism", el presidente puede destituir al jefe de gabinete y a sus ministros. El gobierno puede ser destituido también por un voto de censura de la asamblea pero el presidente es absolutamente independiente para designar al nuevo gobierno, sin necesidad de voto de confianza de investidura. En un sistema como el descrito se exacerbaban los conflictos posibles entre las dos cabezas del Ejecutivo, con notable preeminencia del Presidente y, además, aumentaba notablemente la posibilidad de conflictos entre el Presidente y la asamblea.

La forma de gobierno y el debate sobre la reforma constitucional

La Constitución argentina de 1853 adoptó el sistema presidencialista siguiendo, como el resto de Latinoamérica, el modelo norteamericano, perfilando un presidente aún más poderoso que su par de Estados Unidos, desde el punto de vista de sus atribuciones, pero no siempre un presidente más fuerte, ello en virtud del cuadro general de funcionamiento del sistema, de las normas electorales y del sistema de partidos.

El sistema presidencial adoptado por la Constitución de 1853 funcionó relativamente bien hasta el golpe de 1930 que inauguró una etapa de inestabilidad política con sucesión de gobiernos civiles y militares. Es curioso pensar que el sistema de gobierno presidencial fue la causa única y determinante de las sucesivas crisis. Sin embargo, en cada ocasión la falta de flexibilidad del sistema frente a las presiones sociales y políticas, o la

excesiva concentración de poder en el Ejecutivo o la falta de legitimidad popular mayoritaria del presidente fueron factores que influyeron en el derrocamiento de los gobiernos constitucionales.

Como dijimos, en 1983 la Argentina recuperó la democracia sin un debate previo sobre las instituciones que se iban a poner en marcha: se restableció la vigencia de la Constitución de 1853.²² Fue el gobierno democrático el que puso en el tapete la discusión institucional, con vistas a la reforma constitucional. Luego de casi una década de debates intermitentes, el gobierno de Menem logró llevar el tema de la reforma al congreso y el proceso desembocó en la reforma constitucional de 1994.

Durante el gobierno del Presidente Alfonsín, la reforma constitucional fue el cometido central del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Los dos dictámenes del Consejo ponen de manifiesto que la preocupación central del gobierno era la de buscar un modelo que permitiera salidas no traumáticas para las crisis. Al informar al Presidente Alfonsín sobre los sistemas francés y portugués, dice el Presidente del Consejo -Carlos Nino-: "... la virtud mayor que presenta el sistema semipresidencial ... es su extraordinaria flexibilidad para enfrentar situaciones de tensión y crisis ofreciendo múltiples salidas a los diferentes actores del proceso político."²³ En esta línea argumental, la figura del primer ministro como "fusible" aparece recurrentemente: "el Primer Ministro y todo su gobierno son los grandes 'fusibles' del sistema que saltan frente a un brusca subida de tensión preservando la continuidad de aquél". Esta preocupación del radicalismo se manifestará nuevamente en los debates que conducen al Pacto de Olivos y determinará la incorporación al texto constitucional de la figura del jefe de gabinete.²⁵

Cuando el gobierno del Presidente Menem retoma con fuerza la iniciativa tendiente a la reforma constitucional no lo hace preocupado por la búsqueda de salidas institucionales a las crisis. La principal preocupación institucional del menemismo -según lo sostienen sus principales exponentes- se vincula, más allá de la reelección, con la modernización del Estado y la consolidación a nivel constitucional de las reformas encaradas desde 1989; es lo que Eduardo Menem y Roberto Dromi denominan la etapa del "constitucionalismo de la realidad". En este sentido se buscó consagrar en el texto constitucional una serie de herramientas de gobierno que permiten una gestión dinámica y eficaz de los asuntos públicos. Muchas de estas herramientas se habían transformado ya en Argentina, en prácticas normales, entre las que se pueden mencionar la delegación de facultades legislativas, los decretos de necesidad y urgencia o la promulgación parcial de las leyes.

La incorporación de un primer ministro o jefe de gabinete y cualquier alteración del sistema presidencialista por la incorporación de instituciones

propias del sistema parlamentario no figuraba en la intención original de justicialismo.²⁴ La incorporación del jefe de gabinete como una forma de mitigar la personalización del sistema y la concentración de poder en el Ejecutivo fue una condición del radicalismo para apoyar la reforma. La idea de atenuar el presidencialismo encabezaba las modificaciones acordadas en el Pacto de Olivos, firmado el 14 de noviembre de 1993. Sin embargo, la elaboración de las normas que finalmente se incluirían en la Constitución sobre el jefe de gabinete fueron objeto de un arduo debate ya que el Presidente Menem desechó cualquier modificación al sistema presidencialista que implicara un recorte de poderes para el presidente.²⁶

Finalmente, el Congreso votó la ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma que, siguiendo el Pacto de Olivos y el Acuerdo para la Reforma, del 13 de diciembre de 1993, dividió los temas sujetos a reforma en dos categorías: el Núcleo de Coincidencias Básicas y los temas habilitados. El primero incluyó una serie de reformas que, según el artículo 5, deberían votarse en bloque, ya que el rechazo de una de las modificaciones importaba que no se incorporaría ninguna de las demás. En este "núcleo" estaban aquellas reformas que contaban con el consenso de los dos partidos mayoritarios, entre ellas, la reelección, el acortamiento del mandato presidencial y la atenuación del sistema presidencialista a través de la incorporación del jefe de gabinete.

El presidencialismo en la reforma constitucional de 1994

Varias de las reformas introducidas en 1994 darán, una vez que se pongan en marcha, una nueva fisonomía al sistema de gobierno argentino, aunque -creemos- no modificarán la esencia del sistema presidencialista adoptado en 1853. Veamos cuáles son las principales modificaciones introducidas al respecto.

Duración del mandato presidencial y forma de elección. La Constitución mantiene el carácter unipersonal del Ejecutivo que será ejercido por el Presidente de la Nación (CN. art. 87), pero reduce el término del mandato a cuatro años, autorizando una reelección inmediata (CN. art. 90 y 91) y modificando la forma de elección que ahora será directa y con la posibilidad de una segunda vuelta (CN. arts. 94 a 98). El acortamiento del mandato parece responder a la crítica que se hace al modelo presidencialista por su falta de flexibilidad. A su turno la modificación de la forma de elección apunta a reforzar la legitimidad de la figura presidencial en la cual se concentra un cúmulo de recursos de gobierno.

El período de seis años previsto por la Constitución de 1853 resultaba excesivamente largo y sujetaba a los presidentes a un fuerte desgaste, sin que hubiera salidas institucionales no traumáticas si se producían cambios

sustanciales en la situación política. Por ejemplo, la elección para renovación de la Cámara de Diputados correspondiente al cuarto año del mandato presidencial había resultado generalmente adversa para el partido del presidente. Esta situación debilitaba notablemente al Ejecutivo que todavía tenía por delante dos años de gobierno. Recuérdese, por ejemplo, la crisis suscitada para el gobierno de Alfonsín por los resultados de la elección para diputados nacionales de 1987, en las que el partido de gobierno obtuvo el 37,5% de los votos contra el 41,5% del Partido Justicialista. El revés electoral del Radicalismo también se manifestó en el orden provincial, donde en 1987, se renovaron los gobernadores. El Justicialismo se impuso ampliamente, obteniendo el triunfo en 18 provincias; la Unión Cívica Radical retuvo los gobiernos de dos provincias (Córdoba y Río Negro) y los gobiernos de los restantes tres distritos quedaron en manos de partidos provinciales.

El sistema electoral establecido por la reforma constitucional de 1994 apunta a reforzar la legitimidad del Ejecutivo.³¹ El hecho de garantizar que el presidente cuente con el apoyo de una mayoría importante de la población, no garantiza sin embargo que tenga, ni al comienzo ni durante su mandato, el apoyo político suficiente para gobernar, es decir que no garantiza la gobernabilidad. Varios factores contribuyen a este resultado.

En primer lugar, no hay en Argentina un "gobierno de legislatura" en el sentido de la unificación de mandatos del Ejecutivo y el Legislativo.³² Esto significa que durante el mandato presidencial de cuatro años se produce una renovación parcial de la Cámara de Diputados -la mitad de las bancas- (CN. art. 50) y del Senado -las bancas correspondientes a un tercio de los distritos- (CN. art. 56). Por otra parte, la renovación del Congreso que coincide con la elección presidencial no se lleva a cabo con el mismo sistema electoral. En efecto, la elección de diputados nacionales es a una sola vuelta y "a simple pluralidad de sufragios" (CN. art. 45) aunque, de acuerdo a la ley electoral vigente, se aplica el sistema proporcional con la fórmula D'Hondt.³³ Y la elección de senadores, a partir de 2001, se hará a través de un sistema que atribuye 2/3 de las bancas al partido que más votos saca y 1/3 al partido que ocupa el segundo lugar (CN. art. 54). Para complicar aun más el panorama, el sistema electoral vigente en el orden nacional autoriza el corte de boleta, es decir que el ciudadano puede votar por un partido para los cargos de presidente y vice, y por otro para diputados nacionales y, a partir de 2001, también podrá hacerlo para la elección de senadores nacionales.³⁴

El sistema electoral de doble vuelta previsto por la Constitución es la compleja combinación de una serie de mínimos que pueden llegar a alterar la obtención del objetivo de la "super-legitimidad" para el presidente. Veamos

porqué. Si ninguna fórmula gana en la primera vuelta y efectivamente se realiza la segunda vuelta electoral, la fórmula ganadora habrá obtenido necesariamente más de la mitad de los votos afirmativos válidamente emitidos, lo que representa en situaciones normales una legitimidad reforzada.³⁵ Pero, la propia Constitución exige una legitimidad electoral inferior a la mayoría de los votos afirmativos válidamente emitidos para conceder el triunfo en la primera vuelta y lo hace en dos casos. En primer lugar, podrá darse el caso de una fórmula que obtenga "más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos", sin importar cuánto obtenga la fórmula que le siga en cantidad de votos. El segundo caso es el de la fórmula que obtiene "el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos" y "una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos". Como vemos, podrá darse el caso de presidentes que ganen la elección con menos votos de los que hubieran necesitado en la segunda vuelta. De todas formas los mínimos pueden considerarse razonables.

Ahora bien, puede darse el caso de que una fórmula resulte electa, sin haber obtenido ninguno de estos mínimos. La posibilidad la introdujo la Ley 24.444 al autorizar la deserción de las fórmulas en la segunda vuelta. El artículo 152 del Código Electoral dispone que las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta deberán ratificar su decisión de participar en la segunda vuelta y agrega que "si una de ellas no lo hiciera, será proclamada electa la otra", sin importar cuántos votos haya obtenido.

El jefe de gabinete. Sin duda la introducción del jefe del gabinete es la reforma que más expectativas genera en cuanto a su trascendencia para el funcionamiento del sistema de gobierno argentino. Si bien, desde el punto de vista estrictamente constitucional, el jefe de gabinete aparece como un ministro más, aunque con mayores responsabilidades, con escasos recursos propios de poder y dependiente por completo de la confianza presidencial. Las circunstancias políticas pueden hacer del jefe de gabinete un actor institucional más poderoso, en función de la relación entre la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria. Volvemos sobre este punto.

La Constitución establece que el presidente "por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros" (CN. art. 99 inc. 7), esto significa que el jefe de gabinete es responsable por su gestión ante el Presidente. Pero, la Constitución estableció una doble responsabilidad; en efecto, el jefe de gabinete también es responsable ante el congreso que puede removerlo a través de un voto de censura (CN. art. 100 2º párraf., y art. 101). Los límites que previó la Constitución para evitar el uso abusivo de la facultad de censurar se vinculan con las mayorías

necesarias para presentar la moción de censura y aprobar, después el voto de censura. Si bien la mayoría exigida es un requisito de no fácil cumplimiento, podría darse el caso de un presidente sin apoyo en el congreso y con una fuerte y sólida mayoría en su contra que podría bloquear, a través de censuras reiteradas, la acción de un jefe de gabinete hostil y provocar así la inestabilidad del sistema.

Mientras algunos de los propulsores de la inclusión del mecanismo de censura por el congreso entienden que este recurso, tal como está previsto, contribuye a dar flexibilidad al sistema político frente a los cambios o las crisis, facilitando el recambio no traumático de uno de los actores institucionales.³³ Otros entienden, por el contrario, que los requisitos exigidos para la censura son tan exigentes y de difícil cumplimiento que tornan el mecanismo ineficaz y casi tan engorroso como el juicio político.³⁴ Lo llamativo es que ambas opiniones pertenecen a convencionales provenientes del mismo bloque político: el radicalismo.

El diseño institucional adoptado no ha equilibrado los recursos de poder de estos tres actores: el presidente, el jefe de gabinete y el congreso. El más débil de los tres es evidentemente el jefe de gabinete que no cuenta con recurso institucional alguno para respaldar su posición. En efecto no puede solicitar un voto de confianza al parlamento, lo que fortalecería su posición *vis à vis* el presidente. El diseño tampoco prevé la posibilidad de disolución de las cámaras por parte del presidente, herramienta con la cual se fortalecerían el presidente y el jefe de gabinete frente a una mayoría en el congreso que les resultara hostil.

Una de las facetas que demuestra la fragilidad originaria del poder del jefe de gabinete es la atinente a su relación con los ministros del gabinete. En efecto, los demás ministros, que serán coordinados por el jefe de gabinete, sólo son responsables ante el presidente que los nombra y remueve sin intervención del jefe de gabinete. Tampoco están sujetos a censura por parte del congreso.

La interpretación de los efectos de la incorporación del jefe de gabinete en el sistema argentino son diametralmente opuestos para algunos de los protagonistas fundamentales del proceso de reforma. Así, por ejemplo, Alfonsín entiende que "al desdoblarse la tradicional figura unipersonal del jefe del gobierno en jefe de la administración pública y jefe del Estado, el primer suele cargar con competencias relevantes y de alta responsabilidad cotidiana en el aparato burocrático del Estado. El esquema que adopta el acuerdo de coincidencias básicas repite este esquema institucional: parte el Poder Ejecutivo en dos, otorgando poderes tanto al Presidente como al Jefe de Gabinete, responsabilizando a éste frente al Congreso".³⁵ Por su parte, García Lema, uno de los negociadores del Justicialismo afirma, que "la creación constitucional de un ministro a quien se asigna la administración

general del país, no lo transforma como en los regímenes mixtos- en un titular del gobierno, relegando al presidente a la condición de un jefe de Estado".³⁶

Atribuciones del presidente y del jefe de gabinete. Los reformadores de la constitución fueron muy cuidadosos al dejar en claro que las modificaciones introducidas no implicaban disminución alguna de las funciones presidenciales. Así, para descartar cualquier interpretación sobre la existencia de dos cabezas en el Ejecutivo o cualquier interpretación de sistema mixto, rescataron explícitamente para el presidente la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno. El presidente "es el jefe supremo de la nación, jefe del gobierno" (CN. art. 99 inc. 1). Pero además se agregó expresamente que el presidente es también "responsable político de la administración general del país" (CN. art. 99 inc. 1)³⁷, para reforzar -por si quedaba alguna duda- el carácter subordinado del jefe de gabinete que sólo "ejerce" la administración pero no es su titular.³⁸

La reforma mantuvo en cabeza del presidente la casi totalidad de las atribuciones que la Constitución de 1853 le asignaba. Cuando perdió facultades no lo hizo en favor del jefe de gabinete, sino en virtud de otras modificaciones constitucionales como el nuevo status de la ciudad de Buenos Aires (CN. 129), o bien porque la realidad había tornado inexistente la hipótesis de ejercicio de la facultad, como ocurre con el derecho de patronato o la concesión de pases a los decretos y bulas papales.

A las facultades que tenía el presidente se agregaron otras derivadas de la existencia del jefe de gabinete, como la de supervisar la labor del jefe de gabinete (CN art. 99 inc. 11) y la de nombrarlo y removerlo a la que ya nos hemos referido (CN art. 99 inc. 7). También se constitucionalizaron algunas facultades que, conforme a la Constitución de 1853, no era claro si correspondían al presidente; tal el caso, por ejemplo, de la facultad de decretar la intervención federal en caso de receso del congreso (CN art. 99 inc. 20).

La reforma, por otra parte, constitucionalizó algunas prácticas que, a pesar de su dudosa legalidad, se habían utilizado con frecuencia en el marco de la Constitución de 1853. Todas estas herramientas de gobierno aumentan la participación del Ejecutivo en la tarea de creación legislativa. El presidente cuenta, a partir de 1994, con la facultad legal de dictar decretos de necesidad y urgencia, cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir el trámite legislativo ordinario (CN. art. 99 inc. 3)³⁹. Además, el congreso podrá delegar en el Ejecutivo, por tiempo determinado, facultades legislativas, estableciendo las bases a las que deberán ajustarse los decretos delegados (CN. art. 76). Finalmente, la reforma consagró la posibilidad de promulgar parcialmente proyectos vetados en parte por el Poder Ejecutivo, siempre que la parte del proyecto que se promulga tenga

nunca podrían serlo.⁴⁶

Dos interrogantes: ¿atenuación del presidencialismo? ¿atenuación del poder del Presidente?

Frente a la reforma constitucional, cuyos rasgos esenciales en materia de sistema de gobierno acabamos de describir, cabe formular dos preguntas. La primera es si se atenuó el presidencialismo. La segunda es si se atenuaron los poderes del Presidente. Estos interrogantes sólo pueden tener, por el momento, respuestas provisionales, basadas en el diseño constitucional del poder que surgió de la reforma y que recién entrará en plena vigencia con la asunción del nuevo gobierno constitucional, en julio de 1995, conforme lo dispone la Cláusula Transitoria 12^{da}. Sólo el funcionamiento efectivo de las instituciones a lo largo del tiempo brindará elementos suficientes para una evaluación más exhaustiva.

Tanto el Pacto de Olivos, como la Ley 24.309, que declaró la necesidad de la reforma, señalan que uno de los objetivos de la reforma fue la "atenuación del sistema presidencialista" y como instrumento para esa "atenuación" se eligió la incorporación de la figura del jefe de gabinete de ministros. ¿Será el sistema de gobierno argentino, a partir de 1995, "menos presidencialista" que antes? Si tomamos en cuenta las características esenciales del presidencialismo, parece que la respuesta es que el sistema sigue siendo tan presidencialista como lo fue desde 1853. Sigue existiendo una clara separación de funciones. Las hipótesis de delegación legislativa o decretos de necesidad y urgencia no alcanzan para alterar el principio, sino que constituyen situaciones de excepción en los que se autoriza una alteración limitada del reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sigue existiendo una doble legitimidad electiva: la del presidente, ahora reforzada por la elección directa y el sistema de doble vuelta, y la del Poder Legislativo. La incorporación del jefe de gabinete no significa, al menos en el esquema constitucional, una alteración de estos principios. El jefe de gabinete, como hemos visto, depende de la voluntad del presidente y carece de recursos efectivos de poder propios que pueda esgrimir para sostenerse en contra de la voluntad del Ejecutivo. Tampoco la incorporación del voto de censura al jefe de gabinete alcanza para entender que el sistema se ha transformado en parlamentario.

El sistema de gobierno argentino sigue siendo claramente presidencialista. La incorporación del jefe de gabinete podrá, en todo caso -y dependiendo de una serie de factores que exceden los aspectos jurídico-normativos-, atenuar no el presidencialismo, sino algunas de las consecuencias o efectos negativos que el sistema presidencial trae aparejados.

autonomía respecto al resto del proyecto y su eliminación no altere la unidad, ni el espíritu del proyecto (CN. art. 80).

La única facultad de peso que el presidente ejercía antes de la reforma por sí y a través de sus ministros y que ahora ejercerá el jefe de gabinete es la de recaudar y determinar la inversión de las rentas de la Nación. A partir de la reforma, el presidente supervisará al jefe de gabinete en el cumplimiento de esta función (CN. art. 99 inc. 10).

¿Cuáles son las funciones del jefe de gabinete? Muchos autores asignan gran trascendencia al hecho de que, a partir de la reforma, el ejercicio de la administración general del país corresponde al jefe de gabinete. Entre estas relevantes funciones mencionan la de "efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente" (CN. art. 100 inc. 3).⁴⁷ Sin embargo, una interpretación sistemática de las disposiciones de la Constitución llevan a la conclusión de que, salvo que el presidente le delegue la facultad de hacer nombramientos, el jefe de gabinete por sí solo podrá nombrar a muy pocos empleados. Esto es así en virtud de que la reforma no modificó la redacción del art. 99 inc. 7 que atribuye al presidente la facultad de nombrar a todos los empleados "cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta constitución". En resumen, el jefe de gabinete nombra a los empleados que no nombra el presidente quien, en realidad, nombra a todos los que no tienen prevista otra forma de nombramiento.

El requisito del acuerdo de ministros para la adopción de algunas medidas, como los decretos de necesidad y urgencia, y la necesidad de refrendo del jefe de gabinete y los demás ministros se señala como un mecanismo que reduce el poder presidencial. Sin embargo, la dependencia de todos los miembros del gabinete sin excepción de la confianza del Ejecutivo disminuyen el poder de reacción y control que el gabinete puede ejercer sobre el presidente. ¿Cuál será la solución cuando un ministro o el jefe de gabinete se nieguen a refrendar una medida? Includablemente, si el presidente está decidido a adoptarla procederá a remover al ministro en cuestión. Ni siquiera el jefe de gabinete escapará a esta lógica ya que no puede promover un voto de confianza en el congreso para enfrentar al presidente.⁴⁸

La Constitución prevé la facultad del presidente de delegar facultades en el jefe de gabinete (CN. art. 100 inc. 4). De esta forma, se podrá ampliar el haz de competencias y recursos de poder del jefe de gabinete pero, con igual facilidad el presidente podrá revertir esa delegación.⁴⁹ Es muy importante señalar que la delegación de facultades es potestativa del Ejecutivo y no podría ser válidamente forzada a través de una ley del congreso. El tema de la delegación generará algunos problemas de interpretación en cuanto a las atribuciones que son delegables y las que

que carece del poder de disolver las cámaras, sería una solución inviable y menos estable que la separación de poderes en el sistema presidencial o que el modelo de la doble confianza de la mayoría de los sistemas semipresidencialistas.⁴⁸

También es posible que el jefe de gabinete cumpla, en situaciones de crisis, la función de fusible que el radicalismo tuvo en mira cuando propicio su incorporación. En este sentido, puede ser que la presencia del jefe de gabinete contribuya a atenuar la personalización del poder a la que conduce el presidencialismo. Ahora bien, habrá que tener en cuenta que para que la caída de un jefe de gabinete produzca el efecto de fusible que resguarda al presidente, será necesario que se haya producido una personalización del poder en cabeza de ese jefe de gabinete. Si, por el contrario, el jefe de gabinete es un simple secretario del presidente, sin autoridad propia, difícilmente su renuncia o destitución se diferencie en sus efectos a la renuncia de un ministro en el esquema de poder anterior a 1995.

La incorporación de este nuevo actor -el jefe de gabinete- en el esquema presidencialista de la Constitución argentina puede por sí misma generar una nueva hipótesis de conflicto. ¿Qué sucederá si el jefe de gabinete y el presidente compiten entre sí? Pensemos, por ejemplo, en los conflictos que se podrían generar hacia el término del mandato presidencial, entre un presidente que busca la reelección y un jefe de gabinete que aspira a ocupar el cargo de presidente. Los elementos que aporta el diseño institucional no permiten adelantar cuál sería el desarrollo de una situación como la planteada. A nuestro juicio, factores como el liderazgo partidario y la personalidad de los actores jugarían un rol determinante.

El otro interrogante que nos planteamos es si se atenuó el poder del presidente. Una de las características preocupantes del presidencialismo es la concentración de poder en el Ejecutivo. La reforma constitucional no parece haber contribuido a atenuar el poder presidencial, sino todo lo contrario.⁴⁹ En primer lugar, la elección directa y la legitimidad reforzada que surge del sistema electoral de doble vuelta contribuyen a reforzar la figura presidencial y a dar fundamento a la pretensión de personificación de la voluntad nacional en el Ejecutivo. En segundo lugar, la reforma le ha dado carta de ciudadanía en el sistema argentino a una serie de herramientas de gobierno que tienden a concentrar mayor poder en el Ejecutivo, como los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades legislativas o la promulgación parcial de las leyes.

Hay autores⁵⁰ que argumentan que, en realidad, con relación a las prácticas anteriores se ha limitado el poder del presidente ya que ahora, por ejemplo, se requerirá el acuerdo de gabinete y el referendo del jefe de gabinete y todos los ministros para dictar un decreto de necesidad y urgencia. Sin embargo, ninguno de ellos tiene recursos de poder autónomos para

Es posible que la existencia del cargo de jefe de gabinete atenúe los efectos del juego de suma cero que el sistema presidencial produce. Las posibilidades de consenso se verán incrementadas notablemente en la medida en que los actores perciban el valor de la jefatura de gabinete como mecanismo de distribución del poder y, en consecuencia, como generador de recursos de poder negociables. En efecto, el cargo de jefe de gabinete puede ser considerado un "segundo premio" por los partidos políticos y por lo tanto habrá algún incentivo para formar coaliciones o llevar adelante formas de actuación política más consensuales y menos confrontativas, lo que resultará particularmente útil en momentos de crisis. Una característica del diseño de la reforma conspira, sin embargo, contra este objetivo: la falta de claridad en la delimitación de competencias y el hecho de que el peso del poder está en manos del Presidente que tiene facultad para delegar funciones y que puede reasumirlas por su sola voluntad.

Las situaciones de bloqueo entre los poderes que puede producirse en el sistema presidencialista no se corrigen automáticamente por la presencia del jefe de gabinete. Esa corrección podría lograrse a través de un sistema mixto, al estilo del de la V República francesa. Para que el sistema argentino funcionara efectivamente en forma alternada como presidencialismo o parlamentarismo, en función de la coincidencia o no de las mayorías presidencial y parlamentaria, se requeriría que existiera un equilibrio en las competencias constitucionalmente asignadas al presidente y al jefe de gabinete, equilibrio que no existe en el caso argentino en el que hay un predominio marcado del presidente.

¿Cuál será el desenlace en casos en que el presidente no cuente con mayoría en el Congreso? Un escenario posible es el de la búsqueda de consenso. El presidente se verá obligado a negociar con los legisladores con el fin de obtener una mayoría que lo apoye en su política. La posibilidad de ocupar la jefatura de gabinete puede actuar como incentivo para atraer a otros partidos. En este caso, seguramente los acuerdos deberán incluir un reparto de competencias que garantice la estabilidad del acuerdo y que traerá aparejado, casi indefectiblemente, un compromiso de delegación de funciones por parte del presidente.

Otro escenario es la situación de bloqueo de la acción de gobierno por parte de la mayoría en el congreso, a través de la censura reiterada del jefe de gabinete. El diseño adoptado desequilibra los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes ya que no asigna al presidente la facultad de disolución del congreso que es la paralela a la censura en los sistemas parlamentarios y mixtos. Señala Linz que "un gabinete presidencial que puede ser removido por la legislatura, sin la capacidad de imponer su voluntad sobre la elección del primer ministro, combinado con un presidente

enfrentar al presidente⁵¹. El presidente por su sola voluntad puede dejarlos cesantes. Los efectos del control del congreso sobre estos tres tipos de decretos (de promulgación parcial, delegados y de necesidad y urgencia) no son claros por el momento, ya que dependen de lo que disponga una ley especial. En este sentido debe tenerse presente que las limitaciones al poder presidencial establecidas por ley, pueden ser modificadas o disminuidas sustancialmente por otra ley.

Los interrogantes que nos planteamos aparecen respondidos por dos protagonistas fundamentales del proceso de reforma. Sostienen Dromi y Menem que "la Constitución reformada dio las respuestas políticas y jurídica necesarias a fin de atenuar el presidencialismo" y concluyen, refiriéndose a los poderes del presidente y del jefe de gabinete: "entre nosotros, se podrá seguir diciendo como en Estados Unidos que 'elegimos un rey por cuatro años'"⁵².

Notas

- 1 Particularmente valioso en este sentido es el enfoque propiciado por LIPJHART, A.: *Las democracias contemporáneas*, (trad. E. de Grau), Ariel, Barcelona, 1987.
- 2 MUSTAPIC, A. y GORETTI, M.: "Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", *Desarrollo Económico*, vol. 32, No. 126, julio/setiembre-1992, p. 251 y ss.
- 3 Ver LINZ, J.: "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?", en LINZ, J. y VALENZUELA, A.: *The failure of presidential democracy*, John Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1994, p. 6.
- 4 McCLINTOCK, C.: "Presidents, Messiahs, and Constitutional Breakdowns in Peru", en LINZ - VALENZUELA (eds.): *The Failure...* cit., p. 360 y ss.
- 5 FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: "Gobierno por decreto en Argentina", *El Derecho*, 27/6/94.
- 6 Ver VALENZUELA, A.: "Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: a proposal for a parliamentary form of government", en LINZ - VALENZUELA (eds.): *The Failure...* cit., p. 165 y ss.
- 7 Ver HARTLYN, J.: "Presidentialism and Colombian Politics", en LINZ - VALENZUELA (eds.): *The Failure...* cit., p. 294 y ss.
- 8 Información en *La Nación*, 24/3/95.
- 9 Ver, entre otros, LIPJHART, A.: *Democracias contemporáneas*, cit., Cap. 5.
- 10 Ver LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, (trad. A. Gallego Anabitane), 4a. reimp., Ariel, Barcelona, 1986, en esp. Cap. IV.
- 11 Ver CHASPAL, J.: *La vie politique en France de 1940 a 1958*, PUF, Paris, 1984; CHEVALLIER, J. y CONAC, G.: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 1991 y

- MAYEUR, J.: *La vie politique sous la Troisième République*, Seuil, Paris, 1984.
¹² Ley Fundamental de Bonn (1949), art. 67.
¹³ C. Española (1978), art. 113. 2 y art. 114.2.

- ¹⁴ Ver DUVERGER, M.: *Jaque al rey*, (trad. E. Piñero), Eudeba, Bs. As., 1981, p. 15.

- ¹⁵ Idem.

- ¹⁶ Durante los doce años que duró la IV República francesa (1946-1958), hubo 22 gabinetes.

- ¹⁷ Conf. SHUGART, M. y CAREY, J.: *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge Univ. Press, N.Y., 1992, cap. 4, en especial p. 61.

- ¹⁸ Ver GICQUEL, J.: *De la cohabitación*, en *Pouvoirs*, No. 49, 1989, p. 69 y ss.

- ¹⁹ Conf. SULEIMAN, E.: *Presidentialism and political stability in France*, en LINZ - VALENZUELA (eds.): *The Failure...* cit., p. 137 y ss. En contra SHUGART, M. y CAREY, J.: *Presidents and assemblies...* cit., p. 23 y Cap. 4.

- ²⁰ DUVERGER, M.: *Bréviaire de la cohabitación*, PUF, Paris, 1986, p. 8.

- ²¹ SHUGART, M. y CAREY, J.: *Presidents and assemblies...* cit., p. 24 y Cap. 4.

- ²² MUSTAPIC, A. y GORETTI, M.: "Gobierno y oposición en el Congreso...", ob. y lug. cit. en nota 2.

- ²³ NINO, C.: "Informe sobre la práctica constitucional de dos sistemas semipresidenciales, 29/10/86, en Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Reforma constitucional. Dictamen preliminar*, Eudeba, Bs. As., 1986, p. 398. Ver también, Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Reforma constitucional. Segundo dictamen*, Eudeba, Bs. As., 1987, en esp. punto 1.1 y 1.1.1, p. 11 a 14.

- ²⁴ Consejo para la Consolidación de la Democracia: *Segundo dictamen...* cit., p. 13. Ver, al respecto, MUSTAPIC, A. y GORETTI, M.: *La reforma posible. Criterio*, 12/11/87, p. 620 y ss.

- ²⁵ Conf. GARCIA LEMA, A.: *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Planeta, Bs.As., 1994, p.122. Ver también, ALFONSO, R.: *La reforma constitucional de 1994*, UCR, Bs. As., 1994.

- ²⁶ Conf. GARCIA LEMA, A.: *La reforma por dentro*, cit., pto. 6, p. 84. *Interpretada y concordada*, Fd. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 21 y ss.

- ²⁸ Bloque de Senadores Justicialistas: Proyecto de ley de declaración de necesidad de la reforma, Expte. 531-S-93. Senado de la Nación, Diario de Asuntos Entrados, Año IX, No. 58, 12/7/93. La propuesta de un ministro coordinador, aunque con pleno mantenimiento del sistema presidencialista, aparece en la reserva del Senador Alasino y tiene fundamento en su proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma: ALASINO, A.: proyecto de ley, Expte. 1379-S-92. Senado de la Nación, Diario de Asuntos Entrados, No. 213, abril de 1993, p. 1914 y ss.

- ²⁹ Ver *La Nación*: 5/12/93, p. 16; 8/12/93, p. 14; 10/12/93, p. 24; 11/12/93, p. 10; 12/12/93, p. 16; 14/12/93, p. 13.

- ³⁰ INDEC: Anuario Estadístico de la República Argentina- 1994, Bs. As., 1994, p. 249.

49 Sobre el sistema electoral para la fórmula presidencial, ver: CASTIGLIONI, F.: «Acaso es el ballottage de Olivos un incentivo para las alianzas?», en Ciudad Futura, Primavera 1994, p. 11 y ss.; SABSAY, D. y ONAINDIA, J.: La Constitución de los argentinos, Errepar, Bs. As., 1994, ps. 282-296, y SABSAY, D.: «El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad», Cuadernos Capel No. 34, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, 1991. Ver también, las observaciones de LINZ, J.: «Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?», cit., p. 21 y 22.

50 La Constitución de Uruguay adopta, por ejemplo, el sistema de mandato uniforme y renovación total y simultánea tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

51 La modificación del Código Electoral Nacional que se realizó después de sancionada la reforma constitucional, a través de la Ley 24.444, mantiene el sistema proporcional.

52 En Capital Federal la elección directa de senadores se aplicará también para la renovación de 1995, volviéndose al sistema indirecto en la renovación de 1998. (CN. Cláusula Transitoria 4a.).

53 La exclusión de los votos en blanco del cálculo de votos computables es un elemento más que puede llegar a disminuir en cierta medida la legitimidad de la fórmula presidencial, si la cantidad de votos en blanco es realmente significativa.

54 ALFONSIN, R.: La reforma constitucional de 1994, cit., p. 40.

55 PAIXAO, E.: «El Jefe de Gabinete de Ministros», cit., p. 324. Ver, en contra, GARCÍA LEMA, A.: La reforma por dentro, cit., p. 170.

56 ALFONSIN, R.: La reforma por dentro, cit., p. 170.

57 GARCÍA LEMA, A.: La reforma por dentro, cit., p. 170, ver también pp. 162-169. En igual sentido, CORACII, C.: Reforma Constitucional. Una Constitución para los argentinos del siglo XXI, Ed. Nuevo Derecho Argentino, Bs. As., 1994, p. 67 y ss.

58 La frase fue incluida a último momento en el Acuerdo para la Reforma del 13 de diciembre de 1993, al parecer por requerimiento expreso del Presidente Menem. Ver La Nación, 12/12/93, p. 16.

59 Conf. PAIXAO, E.: «El Jefe de Gabinete de Ministros», en ROSATTI, H., BARRA, R. y otros: La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión Redactora, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 309 y ss., en esp. p. 310; DROMI, R. y MENEM, E.: La Constitución reformada, cit., p. 327.

60 Sobre el particular, ver FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: «Gobierno por decreto...», cit. y «Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)», (en prensa) en *Agora*, Otoño de 1995.

61 Ver, por ejemplo, DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución reformada*, cit., p. 327; en igual sentido, SAGUES, N.: *La estructura de poder, en La Constitución reformada, Criterio*, 22/12/94, p. 730.

62 Conf. SABSAY, D. y ONAINDIA, J.: *La Constitución de los argentinos*, cit., p. 333.

63 Conf. CORACII, C.: *Reforma Constitucional*, cit., p. 70; DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución reformada*, cit., p. 328;

64 Ver al respecto: DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución reformada*, cit., p. 329 y PAIXAO, E.: «El jefe de Gabinete de Ministros», cit., p. 321-22.

47 Al respecto, ver: MOLINELLI, G.: «Cómo funcionaría la nueva Constitución?», *La Ley - Actualidad*, 24/3/94.

48 Conf. LINZ, J.: «Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?», cit., p. 61.

49 Conf. NATALÉ, A.: *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. Depalma, Bs. As., 1995, p. 113; SAGUES, N.: «La estructura de poder», en *La Constitución reformada, Criterio*, 22/12/94, p. 732; BADENI, G.: «Solo se hicieron reformas», *Clarín*, 23/8/94, p. 19.

50 Conf. GARCÍA LEMA, A.: *La reforma por dentro*, cit., cap. VI; CORACII, C.: *Reforma Constitucional*, cit., cap. XV; ALFONSIN, R.: *La reforma constitucional de 1994*, cit., p. 43-44.

51 Conf. SABSAY, D. y ONAINDIA, J.: *La Constitución de los argentinos*, cit., p. 333.

52 DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución reformada*, cit., p. 307.

53 Idem, p. 330.