

Poder ejecutivo ~ Generalidades

Autor: Dalla Vía, Alberto Ricardo
Título: El presidencialismo argentino
Fecha: 1997
Publicado: JA 1997-II-972

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares sobre el presidencialismo.- II. Antecedentes del presidencialismo argentino.- III. La Constitución Nacional de 1853: presidencialismo y federalismo.- IV. El "hiperpresidencialismo" argentino.- V. El Poder Ejecutivo en la Reforma Constitucional de 1994. La cuestión de la "reelección presidencial".- VI. Consecuencias del avance del Poder Ejecutivo: del Gobierno de la ley al Gobierno por decreto.- VII. Consideraciones finales sobre el tema tratado

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

En el sistema presidencialista, el gobierno no pertenece al Parlamento. Este aspecto se halla expresamente prohibido por la Constitución. El presidente, la cabeza del ejecutivo, no procede del parlamento ni es elegido por ese cuerpo, sino mediante elecciones. Así, existe expresamente un "precepto de incompatibilidad" que prohíbe que un miembro del ejecutivo pertenezca al parlamento y viceversa. El otro principio es que el Parlamento no puede derribar al gobierno -al presidente y sus colaboradores- mediante un veto de censura, y de modo inverso, el presidente no tiene posibilidad de disolver el Parlamento. Ambas instituciones, Parlamento y presidente, tienen una legitimidad obtenida directamente del pueblo mediante votaciones separadas, son independientes en su existencia política uno del otro. Finalmente, no existe un estricto control del presidente sobre el partido gubernamental que forma parte del Parlamento y de este organismo en su totalidad. Dos hechos impiden esta tarea: por un lado, el presidente, que es jefe de su partido, no se encuentra posibilitado de controlar totalmente la estructura partidaria; por el otro, nada asegura que el partido político del presidente cuente con la mayoría en el Congreso (1).

Tanto en el sistema parlamentario como en el presidencialista, las fuentes inmediatas de poder son la elección y el partido. En el sistema de gabinete, el jefe del partido de la mayoría se convierte en el primer ministro y si el partido es disciplinado, es poco probable que sea derribado, goza de la misma inmunidad que el presidente aunque sea responsable ante el Parlamento.

Desde un punto de vista organizativo pueden establecerse similitudes entre ambos sistemas de gobierno. El primer ministro o el presidente están rodeados de un grupo de consejeros, y también por una serie de organismos asesores y especializados.

En este marco intervienen asimismo los partidos políticos y sus líderes, el Poder Legislativo cuyo apoyo a las medidas políticas es indispensable, los grupos de presión, la prensa y la opinión pública en general.

El Profesor De Vergottini ha descripto muy claramente el papel de la oposición política en el sistema democrático: antes de la consolidación de los partidos políticos como mediadores del proceso democrático, el rol de discusión y control que cumple la oposición era ejercido por el órgano legislativo en su conjunto frente al órgano ejecutivo, en un principio monárquico, y luego presidencial o de origen en el propio Parlamento. Pero con el surgimiento de los partidos políticos, comenzó a darse la situación de que el mismo partido que ocupa el órgano ejecutivo está representado en el Parlamento, sea en forma mayoritaria - lo que es casi indefectible en los sistemas en que el órgano ejecutivo es designado por el legislativo- o bien como representación minoritaria. En el primer caso, son los partidos minoritarios los que van concentrando el rol de oposición, ya que un sistema de lealtades o disciplina interna disminuye el papel de crítica y control del partido "oficialista" y, en este caso, del Parlamento como órgano colectivo. Sólo cuando el partido del órgano ejecutivo es minoritario en el legislativo o cuando el grado de disciplina y cohesión interna de los partidos es muy bajo, vuelve a ser el Congreso como un todo el órgano de crítica y control efectivos del órgano ejecutivo (2).

La forma en que se garantiza el papel de la oposición en una democracia pluralista da lugar a dos modelos, que De Vergottini denomina "de conflicto y alternancia" y "compromisorio". Al primero se corresponden generalmente los esquemas bipartidistas, en tanto que al segundo, por lo general, los sistemas multipartidistas donde funcionan gobiernos de coalición (3). Una distinción similar es la adoptada por Lijphart para diferenciar la "democracia mayoritaria" de la "democracia consociacional o de consenso" (4).

El núcleo del Poder Ejecutivo es el liderazgo. Los rasgos del líder y los elementos que forman la capacidad ejecutiva han sido temas de profundos debates en las ciencias sociales y amplias discrepancias se han suscitado sobre lo que consistirían los rasgos básicos de un líder, aunque, como señala Karl Friedrich, "No estamos todavía en condiciones de explicar un liderazgo y tal vez nunca lo estemos" (5).

Una de las funciones del Poder Ejecutivo, entrelazada con el problema del liderazgo, es la representatividad. Si bien por lo común la representación es atribuida al legislativo, podemos también hablar de representación por parte del ejecutivo, se trate de un presidente elegido por el voto directo o de un primer ministro elegido indirectamente. La clase de representación que se atribuye a los jefes del Poder Ejecutivo en general es la "simbólica", en cuanto representan o encarnan la unidad del pueblo, es decir, son símbolos de esta unidad. El ejecutivo se identifica así con la comunidad política y la representa interna y externamente, estableciendo con los miembros que la integran una serie de vinculaciones afectivas.

Esta perspectiva viene comúnmente asociada con el énfasis en la función aglutinadora del Poder Ejecutivo. Si la meta es la integración de la Nación como un todo, o la creación de un Estado, la misma puede alcanzarse de modo más eficaz mediante la presencia de un simple símbolo que a través de la acción de un cuerpo legislativo de representantes. Se trata del líder artífice de símbolos y la representación se identifica con el liderazgo eficaz. Llevado al extremo, este punto de vista se corresponde con el de los teóricos del totalitarismo. En el marco de tal perspectiva se considera que el líder obliga a sus seguidores a adaptarse a sus intenciones y deseos, y la representación se convierte así en una relación de poder del líder sobre sus seguidores (6). Karl Friedrich ha puesto de relieve que un sistema constitucional jamás es la obra de un gran líder y resulta evidente "...que son muchas las mentes y muchas, muchísimas, las manos que recopilaron y siguen recopilando las disposiciones de detalle, que idearon e idean soluciones particulares para problemas particulares, y que nadie sabe lo suficiente como para inventar un Estado. El concepto de Estado como tal fue un desarrollo de la noción opuesta: una noción construida para justificar y racionalizar los poderes despóticos de los gobernantes monárquicos del siglo XVII" (7).

En el marco de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, se pueden también ofrecer algunas observaciones. En el sistema parlamentario, los ministros son responsables ante una de las Cámaras y el control lo ejerce la Cámara Baja, quedando la otra relegada al rol subsidiario. Este tema es de particular interés en los sistemas federales, pues la Cámara Alta, constituida tradicionalmente para proteger los intereses regionales o locales, cumple en estos sistemas un papel relegado. Para sopesar esta desventaja y salvaguardar los intereses regionales, esta función se lleva a cabo dentro del ejecutivo con la distribución regional de las bancas en el Gabinete.

En el sistema presidencial, en cambio, la Constitución acuerda el mismo rango a las dos Cámaras y, como en el caso norteamericano, el Senado ha recibido además funciones significativas con respecto al Poder Ejecutivo. A diferencia del sistema de Gabinete, los desacuerdos entre ambos poderes y, aún entre ambas Cámaras, son considerados esenciales para preservar el equilibrio entre la centralización y la autonomía, y son igualmente un medio por lo tanto eficaz en la defensa de los intereses regionales.

II. ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

La teoría esbozada por Montesquieu en el famoso Capítulo VI del Libro XI que pertenece a su obra *De L'Esprit des Lois* y que fuera valorada por los autores de la Constitución de los Estados Unidos, se refiere de modo general a que el poder no limitado conduce al abuso y a la arbitrariedad, y pone en peligro la libertad y la justicia de una comunidad. Como señala Montesquieu: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado" "...Todo estaría perdido si una única persona, o un único cuerpo de notables, de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes; el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de castigar los delitos o las controversias privadas" (8) (repárese, al pasar -idea predominante en Europa casi hasta el presente-, que no se siente a la Justicia, como Poder y de allí su encasillamiento como simple "Administración de justicia").

Los críticos del proyecto original de la Constitución norteamericana atacaron la semejanza del poder del presidente a la del rey británico. Esta fue la posición de los antifederalistas y la controversia giró en torno a los alcances y límites del poder presidencial durante la etapa de ratificación de la Constitución; una verdadera batalla de ideas fue el esquema presidencial propuesto, convirtiéndose en el centro de las críticas de quienes se oponían a una presidencia fuerte. Para los antifederalistas la Constitución ofrecía más poder al nuevo gobierno

central que el que se había aplicado sobre las colonias y, con respecto a la presidencia, veían el restablecimiento del gobierno monárquico y, en consecuencia, el fantasma de la tiranía. Patrick Henry, George Mason, James Monroe y Richard Henry Lee lideraron la contienda contra la Constitución, mientras James Madison, John Marshall y el gobernador Edmund Randolph apoyaron la ratificación. La oposición fue más fuerte en los estados de Pensilvania y, en particular, en Nueva York.

Contra estos argumentos escribió Hamilton en *The Federalist*: "...Aquí los autores contrarios a la Constitución se han empeñado en destacar su talento de falsedad. Especulando con la aversión del pueblo hacia la monarquía, se han esforzado en oponer toda su desconfianza y sus conceptos erróneos al propuesto presidente de los Estados Unidos... Este ha sido decorado con atributos superiores en dignidad y esplendor a aquéllos del rey de Gran Bretaña. Nos ha sido presentado con la diadema centellando sobre su frente y la púrpura ondeando a su paso. Ha sido sentado en un trono rodeado de esbirros y favoritas, recibiendo a los enviados de potentados extranjeros, con toda la arrogante pompa de la majestad. Han faltado apenas las imágenes del despotismo y voluptuosidad asiáticos para completar la exagerada escena. Se nos ha enseñado a temblar ante los terribles rostros de los asesinos jenízaros y ruborizarnos ante los revelados misterios de un serrallo... El poder ejecutivo es más fácilmente limitado cuando es unipersonal; que sería mucho más seguro que existiera un único objeto para la desconfianza y vigilancia del pueblo y, en una palabra, que toda multiplicación es más bien peligrosa antes que propicia para la libertad..." (9).

El art. II es para muchos el más indefinido de la Constitución de los Estados Unidos. En sus palabras iniciales expresa: "El Poder Ejecutivo estará en manos de un presidente de los Estados Unidos de América". Las características singulares de la función ejecutiva dificultan en grado sumo su delimitación precisa en la Constitución y son esas características las que deben considerarse cuando se trata de interpretar las normas jurídicas relativas al desempeño del presidente. Una de las tesis más extremas sostenidas en relación a este tema fue la de Theodore Roosevelt. Su posición fue que sus poderes no se limitaban a los asuntos expresamente mencionados en la Constitución, sino que se extendían a toda cuestión de interés público que la Ley Suprema no prohibiera expresamente. Afirmar esto es reconocer la existencia de un poder absoluto. Desde la perspectiva opuesta, William H. Taft, después de su período presidencial, ofreció en 1916 una conferencia donde resaltó que "...el presidente no puede ejercer poder alguno que no resulte clara y razonablemente de una concesión expresa de poder o precisamente implicado o incluido dentro de tal concesión expresa como adecuado y necesario para su ejercicio. No hay residuo indeterminado de poder que el mismo pueda ejercer porque le parezca que es en el interés público" (10).

Algunas conclusiones se desprenden de este examen de los hechos y las circunstancias de las cuales emergió el carácter peculiar del Poder Ejecutivo de los norteamericanos. El presidente puede propiciar una política determinada, pero no puede controlarla. Tal fue el espíritu de los autores de la Constitución y desde entonces ha seguido teniendo una amplia aprobación en la opinión pública. Los norteamericanos necesitaban de un gobierno que no perturbara la iniciativa privada. Entonces como ahora confiaban en su propio esfuerzo para alcanzar bienestar y progreso material. La injerencia gubernamental, con sus trabas y reglamentos, son estimados antagónicos por la cultura, de ahí el recelo por un Poder Ejecutivo fuerte. Como explica Harold Laski, los fundadores de la Constitución temían a las masas y eran inflexibles con respecto a los derechos de propiedad. La libertad, para ellos, significaba la protección de los intereses individuales frente a los avatares de la multitud. Educado en la tradición del "gobierno negativo", siempre ha recelado del poder centralizado, y en las actas de la Convención de Filadelfia pueden comprobarse las infinitas precauciones que se tomaron al crear la presidencia, aunque muchas de las limitaciones fueron superadas por el futuro. La presidencia de Franklin D. Roosevelt hubiera resultado inconcebible para cualquier presidente anterior, con la posible excepción de Lincoln (11).

En América latina, la obsesión por una Constitución escrita es un sentimiento que se ha mantenido durante mucho tiempo, desde los próceres de la Independencia, después de los caudillos y, en la actualidad, por los gobernantes contemporáneos. Todos ellos, como señala Valencia Carmona "...han comulgado por igual el culto de la Constitución... Fue en 1830 y 1850 cuando Latinoamérica sufrió su más aguda inestabilidad constitucional. La mayoría de las leyes constitucionales expedidas en ese lapso tuvieron una azarosa vigencia... Hubo constituciones de todo tipo y para todos los gustos... sólo las constituciones argentinas de 1853, chilena de 1833 y uruguay de 1830 lograron mantenerse durante un período prolongado... Después de los primeros años, la tendencia a renovar constantemente las constituciones disminuye un poco, pero no se crea que ha dejado de representar uno de los problemas más graves del constitucionalismo latinoamericano..." (12).

Un andamiaje bastante complejo, por las inspiraciones en fuentes hasta incluso contradictorias, sostuvo los contornos definitivos de estas constituciones. Por un lado, el modelo más cercano para estas repúblicas en formación fue el ejemplo de Estados Unidos, del cual se derivaron los dos tipos básicos de estructuras constitucionales: el presidencialismo y el sistema representativo. Necesitados de un poder fuerte para vencer la anarquía de los años difíciles luego de la Independencia, se inspiraron en la presidencia de este país. Por el otro,

tomaron también las ideas de la Revolución francesa y el pensamiento de Rousseau, que llegaron simultáneamente a estos pueblos.

Tanto Montesquieu -que inspiró el constitucionalismo norteamericano- y Rousseau -que inspiró la Revolución francesa- marcaron el espíritu de estas nuevas constituciones de la región, de ahí que vemos en los textos elementos de uno y otro. Con enfoques contradictorios, pues Rousseau conduce a la unidad de la soberanía, absoluta e indivisible y a la preeminencia del parlamento. Montesquieu, como señala Demicheli, en cambio, con la técnica de la separación de poderes quiebra la unidad de la soberanía, y defiende el gobierno representativo. Ambas corrientes de pensamiento fueron conocidas por los constitucionalistas de la época (13). Si bien la vocación por el parlamentarismo no ha sido la pauta en América latina, ha dejado una herencia importante en el constitucionalismo latinoamericano. Algunos elementos del parlamentarismo se hallan presentes en este sistema, como la presentación de los ministros ante el Congreso y, en algunos casos, la interpelación. En Venezuela, los textos de 1864, 1874 y 1891 establecieron que los ministros podían ser censurados por la Cámara de Diputados y con ello estaban obligados a dimitir. En Ecuador, la Constitución de 1878 introduce el voto de censura y en 1915 aparece el proyecto para implantar el parlamentarismo en ese país en la época del general Leónidas Plaza. Otros países también se acercaron al parlamentarismo, como Haití, que adoptó algunos elementos de este régimen en 1806, 1843, 1859 y 1867; Honduras entre 1925-1931 y Bolivia entre 1931-1937. Perú, por su parte en 1933 y Cuba en 1940, establecieron una especie de semiparlamentarismo. Uruguay en 1934, Guatemala en 1945 y Venezuela en 1947 acogieron también algunos matices de este sistema. Pero instauraron un régimen parlamentario Brasil entre 1838-1889 y 1961-1963 y Chile, entre 1891-1924.

La influencia del gobierno norteamericano fue decisiva a la hora de definir los rasgos del Poder Ejecutivo presidencial. El modelo fue adoptado porque se ajustaba mejor a la tradición hispanoamericana de los virreyes y capitanes generales de la época colonial y con posterioridad, al espontáneo surgimiento de los caudillos militares durante las guerras de independencia. De este modo, los países iberoamericanos adoptaron con variantes las fórmulas de los Estados Unidos, pero en las constituciones se subrayó desde un principio la preeminencia del Poder Ejecutivo, reforzada por el caudillismo militar de los primeros presidentes, quienes aceptaron la idea de la soberanía popular y ejercieron, al mismo tiempo, un poder al margen de toda regulación constitucional.

"Verdaderamente es lamentable -afirma Linares Quintana- cómo el latinoamericano se ha constituido con una idea tan corrosiva para el gobierno constitucional al que el gobierno de las leyes, se le concibe en cambio como gobierno de los hombres, insistiendo con frecuencia en querer ver en el mero y transitorio titular de uno de los poderes estatales, el restaurador, libertador, creador de un nuevo orden, etc. De ahí surge el nocivo continuismo" (14). También Karl Loewenstein ha examinado este fenómeno del caudillismo. Para el autor, la separación de poderes, en vez de proporcionar un equilibrio, dio lugar a la exageración del sistema presidencial conocido con la expresión de caudillismo. Con sus palabras: "A veces se escondió tras una apariencia de legalidad constitucional, lograda mediante amañadas y corrompidas legislaturas, elecciones fraudulentas y arreglos constitucionales que permiten la continuación en el cargo de la camarilla gobernante" (15).

Si bien el principio de la separación de poderes se mantiene en las constituciones de América latina, se introducen respecto del modelo norteamericano, algunas innovaciones. La ampliación de los poderes presidenciales están por encima de los que posee el presidente de los Estados Unidos y es claro su predominio constitucional. Son amplias las facultades en el proceso legislativo -es órgano colegislador- y a diferencia del ejecutivo de EE.UU., tiene la iniciativa de ley; la iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de sus ministros; veto parcial -el veto total en el presidente de los Estados Unidos- y delegación de facultades legislativas en el presidente, por ejemplo, la técnica del presidencialismo latinoamericano permite al presidente legislar por decreto, especialmente en materias económicas y administrativas. Asimismo, ciertas atribuciones en momentos de crisis le permiten al mismo suspender las garantías constitucionales y actuar como órgano legislativo.

A estas atribuciones y a la complejidad y rapidez de los asuntos públicos se adiciona, también, el amplio poder de nombramientos y una abultada burocracia administrativa que rodea al presidente. Como señala Valencia Carmona: "Durante los primeros años, el Poder Ejecutivo tuvo una exigua organización; el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro secretarios de Estado. De aquellos días a la época contemporánea el panorama ha cambiado radicalmente. La estructura y las funciones del Poder Ejecutivo han crecido de manera extraordinaria y se tornan cada vez más complejas. A los escasos colaboradores de antaño ha sustituido una extensa red administrativa, centralizada y descentralizada, que se percibe en las diversas secretarías de estado y en las múltiples empresas en que participa el gobierno" (16).

Otro aspecto que lo diferencia del régimen de los Estados Unidos y que constituye un rasgo de su

preponderancia es que el presidente de este país tenía poderes políticos y jurídicamente limitados por la existencia efectiva de una estructura federal, en la cual cada uno de los Estados miembros guardaban celosamente su autonomía; en cambio los Estados latinoamericanos crearon unidades muy centralizadas aun donde se aplicó el principio del federalismo, el que constituye una construcción jurídica más que una realidad viva y espontánea, incapaz de frenar a los órganos del poder central y, entre ellos el poder ejecutivo (17).

Producida la emancipación nacional, los primeros gobiernos argentinos adoptaron ejecutivos colegiados, ya sea bajo la forma de juntas o triunviratos. El Deán Funes escribía en "La Gaceta" del 20 de noviembre de 1810 palabras que fueron premonitorias para el desarrollo de la historia política argentina: "La experiencia de todos los signos y lugares, tiene muy bien acreditado que puesto el poder soberano en manos de un solo hombre, tarde o temprano se transforma en despotismo. Una autoridad sin freno es capaz de corromper al hombre más virtuoso. Nadie que conozca la frágil naturaleza humana puede dudar de esta verdad" (18).

Tras las luchas de la independencia a principios del siglo XIX, siguieron en el territorio argentino las disputas entre unitarios y federales, que no concluirían hasta la sanción de la Constitución Nacional en 1853.

El 3 de febrero de 1826 se aprobó el proyecto de ley presentado por el diputado por Córdoba, Dr. Elías Bedoya, creando la figura del presidente, para la cual fue elegido Bernardino Rivadavia. Bajo los auspicios del mismo, el Congreso sancionó la Constitución unitaria de 1826, hecho que ocasionó el rechazo de las provincias. Córdoba propuso el 3 de mayo de 1827, y las del Litoral aceptaron, la celebración de un "pacto federal". Todas se avinieron en "desechar la Constitución que ha sancionado el Congreso Constituyente residente en Buenos Aires, por estar formada sobre la base del sistema de unidad, que está en oposición a la voluntad general de las provincias y contra el cual se han pronunciado" (art. 2), y agrega: "Las provincias federales pondrán todos sus recursos para destruir las autoridades denominadas nacionales, que están causando los males de que todo el país se resiente" (art. 4).

Cuando a partir de 1826, las provincias se oponen a la Constitución, por ser unitaria, desaparece el gobierno nacional y el vínculo que las unía, quedando cada una librada a su suerte en el marco peligroso de un movimiento secesionista, que será superado gracias al pactismo iniciado entre las provincias, que viene a cumplir así la función unificadora que no pudieron lograr los estatutos y reglamentos centralistas. Fracasados estos intentos, se consolida la acción jurídica y política de los pactos y estatutos interprovinciales, naciendo así las provincias argentinas y procurándose, cada una, la sanción de las respectivas cartas, constituciones y reglamentos que ordenan las instituciones locales.

La primera en redactar su Constitución provincial fue la Banda Oriental (Uruguay) en 1813. Santa Fe sancionó su Estatuto Provisorio en 1819 y en 1841 su Constitución; Tucumán en 1820 tiene su propia Constitución; Córdoba redacta su Reglamento Provisorio que sanciona en 1821 y también Corrientes -que en 1824 aprueba su Constitución- y la provincia de Salta; en 1822, Entre Ríos aprueba su Estatuto Provisorio; Catamarca tiene su Reglamento constitucional en 1823; San Juan su Carta en 1825; San Luis sanciona un Reglamento Provisorio en 1832; Buenos Aires redacta un proyecto de Constitución en 1833 pero nunca entró en vigencia; recién cuando Buenos Aires se independiza de la Confederación redacta y aprueba en 1854 su Constitución sobre la base de ese proyecto; Jujuy sanciona un Estatuto provincial en 1839; Córdoba tiene un Código constitucional en 1847; Tucumán sanciona su estatuto Provincial en 1852; Santiago del Estero aprueba un Reglamento para la organización política de la provincia en 1830. Estos, entre otros más, son algunos de los ejemplos de ese constitucionalismo local que arranca desde 1813 con la primera constitución de los orientales. Sin embargo, como señala Bidart Campos: "...la profusa serie de documentos escritos con que las provincias diagramaron su organización local no alcanza, a nuestro juicio, la trascendencia histórica e institucional que logró el derecho contractual en el proceso de pactos interprovinciales..." (19).

III. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853: PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO

Juan Bautista Alberdi fue el pensador que más influyó en la Constitución Nacional sancionada en 1853, a través de su obra Bases y Puntos de partida para la organización de las provincias Unidas del Río de la Plata, cuya segunda edición comprende un Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas. Alberdi era un publicista de sólida formación que tomó inspiración en la obra de Pelegrino Rossi y como ejemplo constitucional el federalismo y el presidencialismo de los Estados Unidos, que conoció a través de la obra de Tocqueville, Story y por los escritos de El Federalista. El seguimiento del modelo norteamericano no fue un seguimiento fiel ni mucho menos textual sino que, por el contrario, el proyecto de Alberdi contemplaba las particularidades propias de los problemas vernáculos, proponiendo soluciones acordes. De ese modo, su Poder Ejecutivo se presenta más fuerte y con más facultades que el estadounidense; para ello se vale de modo más inmediato de la Constitución de Chile de Egan, que conoció muy bien por haber pasado largos períodos como exiliado en el país trasandino. Del mismo modo, el federalismo argentino es presentado por Alberdi como una solución transaccional a las

guerras entre unitarios y federales, de modo tal que su síntesis es, en realidad, una transición hacia la unidad.

"Dad al ejecutivo -apuntaba- todo el poder posible, pero dádsele por medio de una constitución". Y agregaba: "Este desarrollo del Poder Ejecutivo constituye la necesidad dominante del Derecho constitucional de nuestros días en Sudamérica. Los ensayos de monarquía, los arranques dirigidos a confiar los destinos públicos a la dictadura, son la mejor prueba de la necesidad que señalamos". La república portaliana de Chile era para Alberdi el referente más adecuado a nuestras costumbres que el norteamericano "...Mil veces más se asemeja al de Chile que al de Estados Unidos... Fuerte como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos signos, hasta donde lo permita el individualismo provincial creado de hecho por la revolución" (20). También consideró, como Bolívar, que los nuevos Estados necesitaban reyes con nombre de presidentes. Pero a pesar de que Alberdi intentó, como lo expresara, diferenciarse del modelo norteamericano, coincide con Hamilton cuando señala que "...uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo" (21). Para ambos la referencia a la figura del monarca era una comparación inevitable en los momentos institucionales de cada país para enfrentar el dilema de la integración o la secesión definitiva. Si Hamilton proclamaba la necesidad de "no dejarnos ilusionar por la pluralidad en el Ejecutivo", también Alberdi expresaba sus reparos contra los gobiernos iniciales de la Revolución, constituidos sobre las bases de las juntas y los triunviratos.

En cuanto a la fidelidad en el seguimiento de la constitución norteamericana, Alberdi entró en una célebre polémica con Sarmiento, otro destacado hombre público e intelectual argentino que llegaría a ocupar la Presidencia de la Nación y quien fuera el primer catedrático de "Derecho Constitucional" en la Universidad de Buenos Aires. Sarmiento conocía muy bien la obra de Story sobre la Constitución de los Estados Unidos y pensaba que el secreto estaba en seguir estrictamente ese diseño. En los Estudios sobre la Constitución Argentina, Alberdi le contesta a Sarmiento -como en el tema del federalismo- las diferencias de nuestro ejecutivo con el norteamericano "...Era nuestro ejecutivo en cierto modo, y en especial respecto de los medios de acción, una especie de reconstrucción del gobierno central, que había existido por dos siglos... El Poder Ejecutivo argentino posee las siguientes cualidades que no tiene el ejecutivo de Norteamérica. El presidente es jefe supremo de la Confederación y tiene a su cargo la administración general del país. Participa en la formación de las leyes. Concede jubilaciones, retiros, licencias, montepíos. Ejerce los derechos del patronato nacional. Concede el pase o retiene los decretos de los concilios y del Papa. Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites, de neutralidad con las potencias extranjeras, por sí solo. Provee los empleos y grados militares de la Confederación. Declara la guerra y concede patentes de corso. Declara el estado de sitio en uno o varios puntos de la república, por peligro interior o exterior. Puede arrestar y trasladar a las personas de los perturbadores en caso de sedición. Es el jefe de los gobernadores de provincias. Ninguno de estos poderes tiene el ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica" (22).

El art. 85, inc. 1 del Proyecto de Alberdi establece que el presidente "Es el jefe supremo de la Confederación y tiene a su cargo la administración y gobierno central del país". Este artículo fue incorporado casi sin modificaciones en el art. 86, inc. 1 de la Constitución Nacional de 1853, quedando fuera la referencia a la jefatura de gobierno. Ninguna de estas jefaturas figura en la Constitución norteamericana. En el art. 81 de la Constitución de 1826 aparece la jefatura de la administración; en la carta chilena de 1833, el art. 59 establece las jefaturas de estado y de la administración y en el art. 81, las jefaturas correspondientes a la administración, gobierno, capital y fuerzas armadas -sólo una se encuentra en la Constitución norteamericana (fuerzas armadas); tres en la carta de 1826 (administración, capital y fuerzas armadas); cuatro en la Constitución chilena de 1833 (estado, administración, gobierno y fuerzas armadas) y cuatro pasan definitivamente a nuestra Carta de 1853, menos la jefatura del gobierno (23).

Alberdi no defiende ni una separación absoluta de poderes ni una igualdad entre los mismos, como parte del equilibrio (entre poderes). En el capítulo XXV de las Bases, cuando se refiere al chileno Egana, lo menciona como una autoridad esclarecida en el tema: "...Es ilusión un equilibrio de poderes. El equilibrio en lo moral y lo físico reduce a nulidad toda potencia. Tampoco puede formar equilibrio la división del ejecutivo y legislativo, ni sostener la Constitución. Lo cierto es que en la antigüedad, y mismo en Inglaterra, el Poder Ejecutivo participa formalmente de las facultades del Legislativo" (24). Para Pérez Guilhou, cuando aquí se está hablando de participación del Poder Ejecutivo en el Legislativo, no se está pensando en el sistema parlamentario, sino en los instrumentos como el veto y la enmienda de las leyes, en el estado de sitio, y en las facultades especiales delegadas; y que tanto Alberdi como Egana funden en una síntesis la tradición colonial y la republicana para edificar un orden legalizado, en la desesperada obsesión de superar el estado de anarquía de esos pueblos (25). Alberdi aconsejó la creación de un ejecutivo fuerte combinado con la creación de ejecutivos de poca fuerza en los gobiernos provinciales, pues temía más a la tiranía de los gobernadores que a la del presidente (26).

Frente a esto, el llamado "federalismo argentino" tuvo desde sus inicios un sentido ambivalente y centralizador en sus consecuencias. A diferencia del modelo norteamericano, la fórmula no nacía de un pacto entre estados

que guardaban su originaria independencia cediendo parte de su soberanía, sino que nacía de un poder central que concedía parte de su soberanía a un conjunto de provincias, que en el pasado fueron parte de un solo Estado (27). De modo que el federalismo argentino constituye una construcción jurídica más que una realidad, incapaz de controlar y frenar a los órganos del poder central y, entre ellos el del presidente en el área ejecutiva. El poder del presidente no actúa, en consecuencia, en la esfera de una soberanía restringida, pues la misma no se halla dividida, como en el federalismo, entre un gobierno central y uno que corresponde al ámbito de las provincias.

IV. EL "HIPERPRESIDENCIALISMO" ARGENTINO

A las fuertes atribuciones que la Constitución originaria concentró en el presidente argentino, se fueron agregando otras que provinieron de la práctica. En este aspecto, mucho han tenido que ver las personalidades de quienes ejercitaron el cargo y que le otorgaron una impronta personal y carismática al mismo, que se relacionó con la figura del "caudillo" que estableció una comunicación directa con el electorado, más allá de los aspectos estrictamente legales. Las presidencias de Bartolomé Mitre, Julio A. Roca, Hipólito Yrigoyen y Juan D. Perón fueron paradigmáticas en el sentido indicado. De ese modo, cuando Arturo E. Sampay defendiera la reelección de Perón en la Convención Constituyente de 1949, sostuvo que la misma se asentaba "...en la sublimación del prestigio de un hombre y la acción personal en consecuencia de la empresa que sólo se agota cuando se cumplen los objetivos... La empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido presidente" (28). Semejante argumento, sostenido por el principal constitucionalista del peronismo, es demostrativo del alcance del personalismo en el Poder Ejecutivo.

La personalización del poder, tal como lo sugiere Giovanni Sartori, afecta la eficacia del sistema político. En primer lugar, porque los políticos no son elegidos por su capacidad para encontrar soluciones a los problemas planteados, sino por otros rasgos que en la actualidad son efectos de la "vídeo-política". En segundo término, porque tal personalización hace perder a la gente la percepción correcta de los problemas que se presentan, ya que hace creer que todo es cuestión de encontrar a un visionario adecuado y encomendarle una misión trascendente para que los problemas desaparezcan como por arte de magia. En tercer lugar, porque la personalización del poder favorece las presiones corporativas y ellas no están dirigidas a resolver los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto sino sólo los que afectan a su sector (29).

La complejidad del corporativismo latinoamericano ha sido captada correctamente por O'Donnell cuando lo caracteriza como "bifronte" y "segmentario". El primer rasgo se pone de manifiesto en el hecho de que el corporativismo que se da en Latinoamérica tiene tantos componentes "estatizantes" como "privatistas": es estatizante en la medida en que presenta un elemento de conquista y subordinación por parte del Estado respecto de organizaciones de la sociedad civil; es privatista en la medida en que sectores de las instituciones públicas devienen "clonizados" por grupos privados y organizaciones (30).

Distintas razones han confluído para la conformación del "hiperpresidencialismo argentino", como fuera definido por Carlos S. Nino. Según este autor, una cantidad de razones originadas en la práctica constitucional han encumbrado al Ejecutivo en desmedro de los otros poderes del Estado, toda vez que menciona un "debilitamiento" del Legislativo y una "declinación" del Poder Judicial a ejercitar las facultades de control que le son propias. Sin duda la causa más importante de esa deformación ha sido la interrupción de la cultura y la práctica democráticas que favoreció las decisiones concentradas en desmedro del debate democrático. Para Nino, esa es una de las razones por las que los intereses corporativos se nuclearon en derredor de la figura presidencial. El diagnóstico general de esa situación es que el Poder Ejecutivo salió ganancioso, no sólo frente a las otras dos ramas del Poder Federal, sino también frente a los gobiernos provinciales, ocurriendo en los hechos -de manera paralela- un debilitamiento del federalismo (31).

La interrupción de los procesos constitucionales llevó al frecuente cierre del Congreso, con la natural falta de continuidad y pérdida de práctica cívica y de ejercicio de los derechos políticos. A partir de 1930, por su parte, cuando se produjo el primer golpe de estado de carácter nacionalista, que derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen, la Corte Suprema de Justicia de la Nación legitimó el golpe, comenzando la elaboración de la denominada "doctrina de facto" basada en la intención de mantener la continuidad jurídica del Estado, pero a costa de renunciamientos en el control de constitucionalidad de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo. A medida que se fueron sucediendo nuevos golpes de estado, la Corte Sup. perfeccionó su "doctrina de facto" apelando a la opinión de Constantineau y sosteniendo que los actos jurídicos de los gobiernos de facto (decretos-leyes) mantenían su legitimidad al iniciarse un nuevo período de iure. En un comienzo, esa legitimidad necesitó de un acto expreso de ratificación legislativa por el Congreso, pero más tarde la doctrina "se perfeccionó" interpretándose que el acto jurídico tenía presunción de legitimidad, excepto en el caso de ser expresamente derogado por el nuevo Congreso constitucional.

La doctrina de las "cuestiones políticas no judiciales" fue otro factor decisivo. La Suprema Corte de los

Estados Unidos elaboró las políticas contemplando algunos casos limitados en que los jueces no podían ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos de los órganos políticos, por considerarse facultades privativas de los otros poderes sobre cuya oportunidad no correspondía opinar a los jueces (ejemplo: declaración de guerra). La doctrina de las "cuestiones políticas" adquirió en la Argentina márgenes cada vez más amplios, de modo tal que una cantidad de materias pasaron a calificarse como tales, entre otras la declaración de "estado de sitio" y la "intervención federal" en las provincias.

La declinación de los otros poderes coincidió con una mayor concentración de facultades en el Ejecutivo y en el recurrente uso de algunos institutos de emergencia constitucional, como el "estado de sitio" y la "intervención federal" a las provincias.

El estado de sitio es un instituto de emergencia constitucional previsto para los casos de "ataque exterior" o de "comoción interior". Su dictado corresponde al Congreso, o al presidente dando cuentas al mismo de mediar receso o ataque exterior (art. 23 CN. [Ver Texto](#)). Durante su vigencia se suspenden las garantías constitucionales en el área donde el estado de sitio esté declarado; el presidente no podrá aplicar penas pero sí puede arrestar personas y trasladarlas de un punto a otro del territorio. La Corte Sup. en el caso "Antonio Sofía" había decidido que no correspondía a los jueces revisar la declaración política del estado de sitio, aunque sí era revisable la "razonabilidad" de las medidas adoptadas durante la vigencia del mismo. La recurrencia a este instituto fue reiterada, y abusiva en muchos casos en los cuales la medida fue injustificada. De hecho los presidentes recurrieron muchas veces a ella para acrecentar su poder en desmedro de los opositores políticos.

La página más negra del "estado de sitio" fue la ocurrida durante la última dictadura militar, bajo cuyos efectos muchas personas fueron arrestadas y puestas "a disposición del Poder Ejecutivo nacional". La Corte de entonces, a partir de los fallos "Zamorano", "Timerman" y "Pérez de Smith" fue haciendo lugar a distintos recursos de "hábeas corpus" que permitieron aclarar la situación de personas cuyo paradero era desconocido. Recuperada la democracia en 1983 se dictó una nueva ley de "hábeas corpus" bajo la inspiración del senador Fernando De la Rúa, que dispuso la revisión por los jueces, en todos los casos, de la declaración del estado de sitio. Ese saludable principio ha sido también recogido en el nuevo art. 43 CN. [Ver Texto](#) reformada en 1994 (32).

Otro tanto ha ocurrido con la "intervención federal", una institución de emergencia prevista en la Constitución Nacional argentina que no está en la Constitución de los Estados Unidos. Conforme al art. 6 [Ver Texto](#) de nuestra Constitución Nacional, el gobierno federal puede intervenir una provincia en casos de invasión extranjera o cuando sea necesario restablecer la plena vigencia de las instituciones republicanas. El fundamento de tan excepcional medida es el mayor centralismo del federalismo argentino en relación al estadounidense, según ya vimos. El art. 5 CN. [Ver Texto](#) argentina dispone que las provincias deben dictar sus constituciones conforme a los principios de la Constitución federal, tanto en lo referido a las declaraciones, derechos y garantías (parte dogmática) como en el diseño de los poderes (parte orgánica). Hasta la reforma constitucional de 1994 existió en este tema una "laguna" en cuanto a cuál era el órgano que debía declarar la intervención federal a una provincia. La doctrina en general se inclinó por interpretar que tal declaración correspondía al Congreso y que el Ejecutivo sólo podía ejercitarla en limitadas ocasiones, como cuando aquél no estuviera reunido (receso), en cuyo caso debía ser inmediatamente convocado. La circunstancia de que la intervención federal fuese considerada una "cuestión política no judicial" conforme a la vieja jurisprudencia de la Corte Sup. en los casos "Cullen v. Llerena" y "Orfila" favoreció que la misma fuera muchas veces declarada por el Poder Ejecutivo. En los últimos tiempos, durante la presidencia de Carlos S. Menem se intervinieron por decreto del Poder Ejecutivo las provincias de Corrientes y Santiago del Estero, ocasionando una reacción política que concluyó en una norma expresa incluida en el art. 75 CN. [Ver Texto](#), conforme a la que es al Congreso a quien corresponde ejercitar esta potestad excepcional. Conviene aclarar que el abuso al que se prestó la intervención federal fue frecuentemente el de remover gobiernos opositores para reemplazarlos por partidarios leales al gobierno nacional o preparar las condiciones para una elección favorable de las autoridades provinciales. En este pecado han incurrido tanto los gobiernos peronistas como los radicales y los conservadores en distintos tiempos; aun cuando hayan existido presidentes que pueden honrarse de no haber utilizado en ninguna oportunidad el denominado "remedio federal".

Son muchos los autores que han destacado el incremento "autoritario" de los poderes presidenciales desde la Constitución de 1853, entre los que cabe citar a Ítalo Lúder, César E. Romero y Dardo Pérez Guilhou (33). El último enumera como causas que han intervenido en ese proceso a las siguientes:

- la frecuencia de los estados de emergencia;
- las facultades militares;
- la conducción de las relaciones internacionales;

- la política y planes de desarrollo económico y social;
- la dirección burocrática;
- la delegación de facultades legislativas;
- la crisis del Parlamento y de representatividad de los partidos políticos;
- la jefatura del partido gobernante;
- la centralización de los Estados, poniendo en decadencia al federalismo;
- la lucha contra los grupos de presión;
- el progreso técnico y científico;
- la masificación e industrialización de la sociedad actual;

- la función de planificación en el Estado moderno. En consecuencia -agrega-, las limitaciones formales de la Constitución de 1853 han experimentado la derogación de hecho, y las interpretaciones política, doctrinaria y, más de una vez jurisprudencial, han permitido la legalización de un nuevo presidente en la Argentina (34). Pero especialmente destaca cómo en la práctica se fue agregando a las funciones del presidente una jefatura que no estaba prevista en la Constitución originaria: La jefatura de gobierno, entendida ésta como "el trazado de la política global y la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla" (35). Este avance se visualizaría en tanto la formulación de las políticas correspondía al Congreso en la Constitución de 1853, sin perjuicio de las facultades "reglamentarias" y de "ejecución" del presidente (art. 99, inc. 2, conforme al texto reformado en 1994 -ex art. 86, inc. 2, antes de la reforma-). Pero en la realidad el presidente comenzó a tomar la iniciativa en los proyectos parlamentarios y cruzó desde una función de mero "colegislador" a una función activa y casi excluyente, al menos de las cuestiones de mayor trascendencia general y operativa, en la sanción de las leyes, que se manifiesta en la apelación cada vez más reiterada a los "decretos de necesidad y urgencia", como así también a la práctica distorsiva del "veto parcial" y "promulgación parcial" de leyes, con lo que se altera la unidad de las mismas, además de la reiterada recurrencia a la práctica de la "delegación legislativa", que se acentuó en los últimos años en materia económica, con motivo de la denominada "Reforma del Estado" y la política de privatizaciones.

Ese autoritarismo se vio -inclusive- reflejado en las últimas reformas de Constituciones provinciales. La de La Rioja de 1986, en su art. 115 dice: "La función ejecutiva provincial será desempeñada por el gobernador quien es el jefe político de la administración de la provincia...". Las Constituciones de Salta de 1986 en su art. 137, y de Córdoba de 1987, en su art. 144, prescriben, respectivamente, que: "El gobernador formula y dirige las políticas de la provincia...".

El protagonismo decisivo del ejecutivo en la tarea legislativa llegó al extremo de invadir el ámbito judicial en el caso de los indultos concedidos por el actual presidente a los comandantes militares de la represión y a algunos cabecillas de organizaciones terroristas, en materias que eran de indiscutible competencia del Congreso por vía de amnistías generales (36).

La crítica al "hiperpresidencialismo" argentino encontró cabida institucional en los "dictámenes" del Consejo para Consolidación de la Democracia, un organismo asesor de la Presidencia de la Nación, durante el período presidencial del Dr. Raúl Alfonsín, que elaboró, por encargo de éste, distintas propuestas sobre una reforma constitucional que tendría por objeto consolidar el sistema democrático recuperado en 1983, luego de un largo período de dictaduras militares. Dicho Consejo tenía como coordinador al Dr. Carlos S. Nino, un destacado filósofo del Derecho, y estaba integrado por distintas personalidades del espectro político, de la ciencia y la cultura, en la pretendida búsqueda de un amplio consenso para el proyecto. Entre otras destacadas personalidades, integraba el Consejo el Dr. Genaro R. Carrió, quien había presidido la Corte Suprema. La propuesta elaborada por el Consejo para la Consolidación de la Democracia consistía en la confección de un nuevo marco constitucional "semipresidencialista" o "semiparlamentario" que mitigara el tan criticado "hiperpresidencialismo hegemónico" (37).

Después de exponer las razones que llevaron a esa deformación del régimen presidencialista, el Consejo se inclinaba por "parlamentarizar" el sistema de modo tal que una cultura del debate en la formación de la voluntad suplantara la concentración de un modelo corporativo de presiones sobre el ejecutivo. Analizando los distintos

ejemplos comparados, la tendencia a parlamentarizar el sistema se fue inclinando posteriormente hacia un perfil semipresidencial o semiparlamentario, como el francés y, posteriormente, algo más mitigado como el portugués. Se preveía así, la existencia de un primer ministro o ministro coordinador que desligara al presidente de la tarea de administración y -en parte- también de la tarea de gobierno. Al mismo tiempo, el primer ministro o ministro coordinador podría actuar como "fusible" en situaciones de grave tensión política, sin desgastar de ese modo la figura presidencial. Se proponía también la elección directa del presidente de la Nación por medio de un sistema de doble vuelta o ballottage, eliminándose la práctica del "colegio electoral". Se preveía también un juego de censura-confianza entre el primer ministro y la Cámara de Diputados que tendría la concentración de la función política, en tanto que el Senado, bajo la denominación de "Senado Federativo", se concentraría en el fortalecimiento de las representaciones provinciales, contando con iniciativa parlamentaria en las materias de interés federal. Cabe señalar, que aun con matices mitigados, muchas de esas propuestas fueron consideradas en la Reforma Constitucional de 1994, que tuvo entre los principales antecedentes nacionales a los referidos "dictámenes" y a los "dictámenes" de la Comisión Asesora para la reforma institucional de 1972, que ya en su oportunidad proponía la reducción del mandato presidencial a cuatro años y su reelección por un período igual y distintas reformas destinadas a la modernización parlamentaria (38).

De ese modo, el torso "semipresidencialista" o "semiparlamentario" del Consejo para la Consolidación de la Democracia se fundamentó en una crítica de tipo estructural al presidencialismo como tal y a su aplicación en el contexto argentino. Uno de los autores más citados en apoyo de esa tesis ha sido Juan Linz, quien sostiene que el presidencialismo, cuando se funda además en un sistema bipartidista, conduce a constantes "bloqueos" entre Ejecutivo y Legislativo que impiden la realización efectiva de determinadas políticas de gobierno. Un ejemplo de esto sería la falta de apoyo parlamentario -por carecer de mayoría propia- que tuvo Alfonsín para implementar su proyecto de reforma sindical. Sostiene Linz que en el sistema presidencialista se da un "juego de suma cero". Un juego de "suma cero" es una estructura de interacción en la que todo lo que cada participante gana lo pierde alguno de los otros participantes, a diferencia de juegos de suma positiva (como el mercado cuando funciona bajo condiciones ideales). Esto favorece, a su criterio, el endurecimiento de la oposición que no repara en cualquier método para criticar u oponerse al gobierno (39). La tesis de Linz es acogida por Nino, quien en su obra "Fundamentos de Derecho Constitucional" desarrolla ampliamente este punto, destacando las diferencias que existen entre ser gobierno y oposición en la realidad política argentina; así -dice- mientras los primeros gozan de prebendas, cargos públicos, acceso al financiamiento de sus campañas políticas, etc., los segundos, por su parte, deben frecuentemente sufragar su actividad política con su propio peculio (40).

El presidencialismo genera una fuerza centrípeta que conduce al bipartidismo, contraponiéndose a la fuerza centrífuga del sistema electoral proporcional, que promueve el pluripartidismo. En la medida en que prevalece la primera fuerza, como ocurrió tradicionalmente en la Argentina, ello contradice la exigencia de variedad y definición ideológica de los partidos, ya que éstos tienden a ser grandes coaliciones que engloban muy diferentes concepciones ideológicas expuestas en forma extremadamente vaga. Dado el rol de intermediarios en la representación que tienen, ello afecta gravemente el valor epistémico del sistema bajo la concepción deliberativa de la democracia (41).

Las deformaciones que ha sufrido el procedimiento democrático hasta 1983 hacen difícil apreciar el impacto del sistema electoral sobre la dinámica política argentina. De todos modos, se advierte que el actual, proporcional por distrito, tiene algún efecto centrífugo en el sistema de partidos, aunque no el suficiente como para neutralizar la presión centrípeta que ejerce el sistema presidencialista: en efecto, mientras el presidencialismo argentino produce una polarización hacia el bipartidismo, el sistema electoral por distritos genera una tendencia contraria, que explica la aparición variable de un tercer partido, de partidos provinciales y de algunas agrupaciones menos relevantes. Por otra parte, los legisladores del partido oficialista suelen adoptar una actitud sumisa hacia el presidente y los legisladores de la oposición suelen tomar una actitud fuertemente adversa hacia el Poder Ejecutivo.

Esto se relaciona con el debilitamiento del papel del Congreso argentino. A decir de De Vergottini, el Parlamento cumple en las democracias pluralistas básicamente dos misiones: la función de orientación política y la función de control. Ambas se han debilitado desde la sanción de la Constitución histórica. A la de gobierno ya nos hemos referido y no es el caso extendernos aquí sobre el debilitamiento de los controles; aunque sí es menester referir que el notorio incremento de las competencias del Estado no ha sido acompañado por un proporcionado reforzamiento de controles y garantías, como ha señalado con insistencia el destacado constitucionalista Jorge R. Vanossi (42).

Conforme a una serie de indicadores de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo elaborados por Molinelli, la relación entre el Congreso y el presidente fue de adversidad desde el mandato de Figueroa Alcorta hasta el de Castillo (con un registro mayor durante la presidencia de Yrigoyen) y desde la presidencia de Frondizi hasta la de Alfonsín, aunque este carácter conflictivo implicaba un equilibrio de fuerzas en el primer período indicado,

mientras que en el segundo el conflicto está marcado por una clara superioridad del presidente (43).

V. EL PODER EJECUTIVO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. LA CUESTIÓN DE LA "REELECCIÓN PRESIDENCIAL"

El pensamiento de Nino y las propuestas del "Consejo para la Consolidación de la Democracia" no encontraron mayor entusiasmo entre los constitucionalistas argentinos, que siguieron viendo en el sistema presidencialista una institución más cercana a nuestras costumbres y antecedentes históricos. En dos artículos publicados en el diario "La Nación" de Buenos Aires, el Dr. Jorge R. Vanossi advirtió -polemizando con la tesis propuesta por Nino- sobre la necesidad de asegurar la independencia y el fortalecimiento de los poderes para que funcione efectivamente el sistema de controles que es propio del sistema presidencialista. En un trabajo posterior a la reforma constitucional, el mismo autor reiteró esa posición, parafraseando al filósofo español José Ortega y Gasset, para quien era mejor pensar en modificar los "usos" que limitar los "abusos" (44).

La idea del "presidencialismo mitigado" ha encontrado, sin embargo, su cauce en la reforma constitucional de 1994, por razones que obedecen más a la dinámica política que a los antecedentes jurídicos. El "Pacto de Olivos" entre el presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín abrió las puertas de una reforma constitucional buscada por el oficialismo con el indisimulado propósito de obtener la reelección del presidente y vicepresidente de la República, vedada en el texto originario de 1853 que fijaba un período de seis años, sin reelección inmediata, aunque con la posibilidad de una nueva elección si había transcurrido un período, como ocurrió efectivamente en los casos de Julio A. Roca y de Hipólito Yrigoyen, únicos presidentes argentinos que resultaron reelectos bajo el sistema de la "Constitución histórica", con la salvedad de que, mientras Roca pudo completar su segundo mandato, afirmado en su condición de caudillo del conservadorismo, el caudillo radical Yrigoyen fue derrocado a poco de iniciarse su segundo mandato por la revolución militar- nacionalista de 1930. Juan Domingo Perón, quien también fue reelecto y no pudo culminar su segundo mandato al ser derrocado por la "Revolución Libertadora" en 1955, lo fue en virtud de la Constitución peronista de 1949, un texto inspirado en el "constitucionalismo social", hecho a medida del caudillo que tenía amplias mayorías pero que no pudo superar los requisitos formales de la "Constitución histórica" en cuanto a las mayorías necesarias para producir esa reforma; motivo por el cual, una vez derogada la Constitución de 1949, su ilegitimidad no fue jamás subsanada, ni aun tampoco por la reciente reforma de 1994, realizada durante el mandato de un gobierno "justicialista".

El tema de la "reelección presidencial" ha sido un fantasma que ha sobrevolado con frecuencia en el presidencialismo argentino, posiblemente fundado en aquel principio natural a la condición humana de tratar de permanecer en el poder durante el mayor tiempo posible, descrito con maestría por Maquiavelo al dar nacimiento a la ciencia política con su obra sobre los principados y que el Prof. Alberto A. Spota, en un profundo y meditado trabajo sobre la naturaleza del poder y la relación entre "lo jurídico" y lo "político" explica diciendo que al poder político no se lo declama, sino que se lo ejerce. Y que el primer objetivo, una vez alcanzado el poder, consiste en permanecer en el mismo durante todo el tiempo que sea posible (45). Tal vez por conocer la tradición caudillista latinoamericana, y por haber experimentado los largos años de la "tiranía" de Juan M. de Rosas durante el siglo pasado, Alberdi era contrario a cualquier reelección, sea inmediata o después de un período presidencial; aun cuando los constituyentes de 1853 consagraron esta última fórmula. La limitación temporal del mandato era así una de las restricciones que compensaba la suma de poderes otorgada al presidente.

El ejemplo extranjero más traído para fundamentar la idea de la reelección presidencial fue, una vez más, la Constitución de los Estados Unidos. Se dijo así que un mandato de cuatro años ponía a prueba las cualidades del presidente y si ese presidente ratificaba la confianza del electorado en una nueva elección, al fin y al cabo elevar el mandato a ocho años en lugar de seis como el plazo de la Constitución de 1853 no significaba agravar tanto las cosas. Al fin y al cabo, se decía, las democracias más desarrolladas de occidente admiten la reelección de sus ejecutivos. Otro argumento muy usual fue el de la unificación de los mandatos del presidente con los mandatos del Poder Legislativo, a fin de hacer coincidir las fechas de elecciones y verse en la obligación de consultar con tanta frecuencia a la ciudadanía. De modo que las propuestas de reformas proponían también acortar a cuatro años el mandato de los senadores que, de acuerdo a la Constitución de 1853, tenía una duración de seis años. Como antecedente de la propuesta, la reforma provisoria de 1972, que fue realizada por el gobierno de facto del general Lanusse como transición hacia la recuperación democrática que culminó en el regreso del peronismo -y del propio Perón- en 1973 previo la reelección presidencial y el acortamiento de los mandatos legislativos, aun cuando no se llegó a cumplir un mandato presidencial porque la viuda del presidente fallecido en 1974, María E. M. de Perón, fue derrocada por un nuevo golpe militar en marzo de 1976. En el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante la presidencia de Raúl Alfonsín -que no llegó a concretarse en una reforma- se proponía también una sola reelección con mandatos de cuatro años y, por decisión del propio presidente en ejercicio, se establecía que la reforma no afectaría los términos de su propio

mandato, atento a que el mismo surgía de una elección realizada bajo la vigencia de la Constitución anterior. No fue esto lo que ocurrió en el caso actual, porque el presidente Menem fue elegido bajo la vigencia de la Constitución de 1853 para un mandato de seis años -sin reelección- y producida la Reforma de 1994 obtuvo la reelección por un nuevo período de cuatro años, conforme fue aclarado en el capítulo correspondiente a las "disposiciones transitorias" (46).

La Constitución argentina pertenece a la categoría de "Constitución rígida", si seguimos la clasificación de Bryce, en cuanto al sistema de reforma, ya que se requiere la convocatoria de una "Convención Constituyente" y que, previamente, el Congreso declare la "necesidad" de la reforma, indicando los puntos a reformarse, para lo cual es necesaria una mayoría de dos terceras partes de los miembros totales de cada Cámara. La rigidez de este sistema dificulta enormemente la posibilidad de reformar la Constitución y a pesar del manifiesto interés del gobierno de Menem por lograr la reelección no se tenía la mayoría necesaria en la Cámara de Diputados, razón por la que el gobierno estaba forzando la realización de una "consulta popular vinculante" para forzar la voluntad de los legisladores. En tales circunstancias es cuando se produce el denominado "Pacto de Olivos" que al ser ratificado por el partido justicialista y por el partido radical -con profundas disidencias- abrió las puertas a las mayorías necesarias para la reforma constitucional.

La reforma constitucional argentina de 1994 se caracterizó por su alto contenido "transaccional", ya que si bien la politización se entiende normal en todo proceso constituyente (47), se dio aquí el caso de un "pacto" que condicionó el contenido mismo de la reforma que se instrumentó en la ley 24309 *Ver Texto* declarativa de la necesidad de la reforma estableciendo una cantidad de temas "habilitados" (art. 3) y un "núcleo de coincidencias básicas" (art. 2) que debía ser votado "en bloque" por la Convención Constituyente, bajo pena de nulidad (art. 5). Esta novedad de votar "en bloque" y en una sola votación un conjunto muy numeroso de temas planteó serias dudas sobre la legitimidad del procedimiento y el condicionamiento que se establecía para los convencionales constituyentes. La Convención Constituyente, sin embargo, legitimó la disposición, al incorporar esa forma de votación en el propio reglamento de la Convención (48).

En ese "núcleo de coincidencias básicas" es donde estuvo contenida la sustancia del acuerdo político que consistió en el interés del oficialismo de obtener la reforma constitucional por un lado, frente a la intención del radicalismo de "atenuar el hiperpresidencialismo", por el otro, junto a otros aspectos relativos a la "modernización del parlamento" y a la incorporación de un Consejo de la Magistratura que mejorara el procedimiento de designación de los magistrados. En una libre lectura podría arriesgarse que Alfonsín buscó como "moneda de cambio" a la reelección de Menem conseguir incorporar a la Constitución las propuestas que había elaborado el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Las negociaciones posteriores al "Pacto de Olivos", fueron sin embargo desdibujando ese objetivo y el modelo finalmente propuesto estuvo muy lejos de las propuestas "a la francesa" o "a la portuguesa" que propugnaban los "dictámenes" del Consejo. Se dispuso la creación de un jefe de gabinete de ministros (art. 100 CN. *Ver Texto*) que tiene a su cargo la administración general del país; sin embargo, una lectura apenas más profunda determina que ni siquiera esa jefatura administrativa le fue concedida, toda vez que la responsabilidad política por la administración continúa en manos del presidente (art. 99). Esa circunstancia también se advierte en otros aspectos de la norma constitucional; así, por ejemplo, el jefe de gabinete tiene actualmente la facultad de recaudar las rentas (art. 100), pero esa facultad es también supervisada por el presidente (art. 99). La debilidad de la figura se acentúa aún más tan pronto se advierte que el pretendido "jefe de gabinete" goza de menor estabilidad que el resto de los ministros-secretarios de Estado. El jefe de gabinete puede ser destituido tanto por el presidente de la Nación como por el Congreso, en tanto que los demás ministros sólo pueden ser removidos por el presidente. Vanossi también ha observado, con razón, que no existe el equilibrio propio de los sistemas parlamentarios en el sentido de que el presidente pueda disolver el Parlamento, como contrapeso de la censura para permitir la decisión del electorado en la formación de un nuevo gobierno (49). Esta debilidad lleva al propio Vanossi a afirmar que ni siquiera estamos ante un *primus inter pares* y que el ejecutivo argentino se ha transformado en un sistema "híbrido" (50).

No obstante, los defensores de la nueva figura como Alberto García Lema observan que habrá que observarla en el juego de la dinámica política. De ese modo puede ocurrir que con presidentes de gran apoyo popular y personalidad haya jefes de gabinetes de "bajo perfil" en tanto que la figura del jefe de gabinete pueda acrecentarse y asumir roles preponderantes cuando existan crisis políticas de desgaste y pérdida de caudal electoral del presidente (51). El ejemplo más difundido de esa situación ha sido destacado por Carlos Nino en sus "Fundamentos de Derecho Constitucional" y corresponde a la crisis posterior a 1987, cuando el presidente Alfonsín perdió el apoyo parlamentario y la mayoría de las provincias en favor del líder peronista Antonio Cafiero, de la fracción "renovadora" del peronismo. Afirma Nino que si en tal circunstancia hubiera existido la posibilidad de nombrar a Cafiero como primer ministro se hubieran superado muchas consecuencias negativas de la crisis posterior (52).

Otro aspecto importante de la reforma en cuanto al presidencialismo se refiere, es la cuestión del régimen electoral. Con anterioridad, existía la elección indirecta con colegio electoral, a la manera de la Constitución estadounidense en sus inicios. El Colegio Electoral era sumamente criticable, por la "intermediación" que producía entre el cuerpo electoral y los candidatos o elegidos. Correspondía a una concepción clasista o "elitista" de la democracia, que daba lugar a posibles "contubernios" o manipulación de la elección. En su reemplazo, se ha buscado establecer la elección directa del presidente a través del sistema de doble vuelta, con algunas singularidades propias como que la mayoría requerida para triunfar en la elección no es del 50%, como en el *ballotage* francés, sino del 45%, con el agregado de que si algún partido obtiene una diferencia superior al 10% con respecto al segundo, podrá triunfar con el 40% de los votos válidamente emitidos (excluye votos en blanco e impugnados). Se ha criticado esta fórmula en tanto se estaría consagrando un presidente que no ha logrado la mayoría absoluta del padrón, defecto que no sustentaba el Colegio Electoral que, además, equilibraba la representación federal de las provincias en la elección presidencial. El actual sistema favorece en cambio la concentración del voto en un país heterogéneo desde el punto de vista de la ocupación poblacional del territorio como es la Argentina. En síntesis, puede ocurrir que con triunfar en los cuatro distritos electorales más importantes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) se gane una elección nacional.

A pesar de su anunciada intención de "atenuar el presidencialismo", la reforma ha merecido críticas que se suman a la indefinición de muchas instituciones que han quedado libradas a leyes reglamentarias que dependerán de ocasionales mayorías parlamentarias y que el oficialismo no parece demostrar demasiado interés en promover. Ha dicho Pérez Guilhou "...criticamos la reforma porque afirma en exceso el poder presidencial, poniendo en riesgo su ejercicio por los abusos que suele conllevar (el ejercicio) continuado de la suma de facultades que hemos enumerado anteriormente..." (53). Por su parte Vanossi sostiene "...En definitiva, el sistema puede demostrar dos variables: puede ocurrir que funcione la figura del jefe de gabinete, o que no funcione. Si no funciona, esa hipótesis vendría a corroborar su innecesidad; y si funciona, vamos a comprobar que desconcentra, pero no descentraliza. Es claro, por este reparto de competencias, que el jefe de gabinete desconcentrará funciones del presidente, pero no descentralizará el poder. La clave de la cuestión está en la descentralización. Y, por lo tanto, la figura del jefe de gabinete no sirve para lo que realmente importaba, que era aumentar el control (o aumentar el vigor de un control desfalleciente) y procurar una mayor descentralización política..." (54).

VI. CONSECUENCIAS DEL AVANCE DEL PODER EJECUTIVO: DEL GOBIERNO DE LA LEY AL GOBIERNO POR DECRETO

Uno de los aspectos en que más se ha manifestado el incremento de los poderes presidenciales en desmedro de los otros poderes del Estado es en la asunción de facultades legislativas, como es el caso de la "delegación legislativa" y la práctica de los "decretos de necesidad y urgencia". La delegación legislativa se incrementó con el proceso de transformación económica, siendo frecuente en materia aduanera y en materias propias relacionadas con las privatizaciones de servicios públicos. La reforma la ha prohibido "expresamente" en el art. 76 de la Constitución *Ver Texto*, aunque ha dejado subsistentes dos casos de excepción: que se trate de un caso de "emergencia" o en materias "administrativas". En los hechos las delegaciones se han seguido produciendo.

Un caso paradigmático es el de los decretos de necesidad y urgencia que la mayoría de la doctrina constitucional considera inválidos mientras que los administrativistas los entendían procedentes en casos limitados siempre que hubiera una ratificación legislativa inmediata, y, en supuesto contrario se considerarían inválidos. Hasta el gobierno de Alfonsín se habían dictado sólo quince decretos de este tipo en toda la historia constitucional argentina. Los decretos de necesidad y urgencia dictados durante ese período encontraron su fundamento en situaciones de dos tipos: políticas (para controlar o contener situaciones graves y casos de conmoción interna) y económicas (para paliar situaciones económicas o financieras de gravedad, sobre todo durante las crisis de finales de siglo pasado y del '30).

El gobierno de Alfonsín (diciembre 1983-julio 1989) emitió diez decretos de necesidad y urgencia. En todos ellos se adujeron razones vinculadas con la emergencia económica, crisis financiera y reforma del Estado. Entre los decretos de necesidad y urgencia dictados en este período pueden mencionarse el decreto 1096/85, conocido como "Plan Austral", que dispuso la reforma y el cambio del signo monetario; el decreto 2192/86, por el cual se derogaron las llamadas normas de enganches salariales en el seno de la Administración Pública Nacional; el decreto 2196/86 que declaró el estado de emergencia del sistema previsional; el decreto 632/87 que declaró el estado de emergencia agropecuaria y el decreto 1411/87 por el que se suspendió la intervención del tribunal de Cuentas en la ejecución de los actos administrativos, a raíz de una huelga de su personal (55).

Entre julio de 1989 y diciembre de 1993, el presidente Menem dictó 308 decretos de necesidad y urgencia. La cifra adquiere importancia comparada con los no más de treinta y cinco que dictaron todos los presidentes constitucionales entre 1853 y 1989. No todos los decretos han sido reconocidos como tales por el Poder

Ejecutivo; no obstante, en la actualidad su número supera los seiscientos. La gama de cuestiones reguladas por los decretos de necesidad y urgencia es muy amplia, abarcando desde temas impositivos hasta la transmisión de eventos deportivos por televisión. No obstante los reparos doctrinarios, la Corte Suprema convalidó la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia en la sentencia recaída en el fallo "Peralta v. Gobierno Nacional (Ministerio de Economía)" de enero de 1990. Se trató de la validez del decreto 36/90 por el que se dispuso la incautación de depósitos a plazo fijo de los ahorristas y su conversión en bonos de deuda externa (Bonex) pagaderos a diez años con un interés mínimo a fin de paliar un grave déficit en una situación de hiperinflación que se produjo a fines de 1989. El tribunal convalidó la práctica siempre que se dieran las siguientes circunstancias:

- a) "que en definitiva el Congreso nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados", y
- b) que medie "una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas... cuya eficacia no parece concebible por medios distintos de los arbitrados".

En este fallo, la Corte dispuso que en la medida en que el Congreso no dicte normas expresas que contradigan las disposiciones de un decreto de necesidad y urgencia, debe presumirse que existe el consentimiento de la Legislatura.

Esta doctrina de la inversión de la iniciativa legislativa en favor del presidente y en desmedro del Congreso fue subsanada en la reforma de 1994, cuyo art. 99, inc. 3 legitima expresamente esa práctica, aun cuando le establece límites. El artículo comienza prohibiendo enfáticamente el ejercicio de facultades legislativas por el Ejecutivo y sólo las permite en casos excepcionales, y las prohíbe expresamente en materia impositiva, penal, de partidos políticos y sistema electoral. Fija además un complicado procedimiento por el que el decreto de necesidad y urgencia debe ser decidido y firmado en acuerdo general de ministros y debe ser el jefe de gabinete quien lo lleve a la Comisión Bicameral permanente del Congreso para su ratificación dentro de los diez días de dictado. La Constitución establece que no puede haber ratificación tácita, por lo que se requiere el ejercicio de una voluntad expresa por el Legislativo. Este procedimiento debería regularse expresamente por una ley que aún no ha sido dictada. No obstante, el Ejecutivo ha persistido y ha aumentado tal práctica aun en las materias prohibidas -como la impositiva- basándose en la interpretación de que, aunque falte la reglamentación legal, cuya mora imputa al Congreso, su consagración constitucional les otorga legitimidad por sí mismos.

Cabe plantearse si la fijación de límites constitucionales ha significado un acotamiento de la práctica de los decretos de necesidad y urgencia. Estamos entre los que pensamos que, por el contrario, su incorporación en la Constitución los ha favorecido, operándose una suerte de "blanqueo" consistente en introducir en el texto algunas prácticas que conformaban verdaderos "desvíos" (56). El desmesurado incremento de esta práctica casi-legislativa sumada a los vetos y promulgaciones parciales y a la delegación legislativa constituye, sin lugar a dudas, uno de los factores reales de mayor crecimiento del poder presidencial, más allá de las anunciadas intenciones de "atenuarlo". El jefe de gabinete, lejos de conformar un Ejecutivo bicéfalo que comparte el poder en alguna medida, resulta ser un auxiliar más de la actividad presidencial.

VII. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL TEMA TRATADO

Si resulta difícil tratar un tema tan largo, rico y pleno de matices como la experiencia del presidencialismo en la República Argentina, tanto más lo es intentar una síntesis o pretender que una definición pueda aportar remedios o sugerencias a manera de reglas generales. No hemos querido ello, sino simplemente volcar las pinceladas, los lineamientos resultantes de una experiencia histórica, que entendemos es laboratorio válido para las Ciencias Sociales.

Creo sí, que para las sociedades y los sistemas políticos que se aprestan a ingresar en el tercer milenio no son hoy tan claros los límites clásicos de la separación de los poderes ni las diferencias, técnicas, sutiles, entre "parlamentarismos" y "presidencialismos" que gustamos de estudiar los interesados en el Derecho constitucional, como si se tratara de productos de ingeniería, diagramaciones perfectas y acabadas que, como tales -según sabemos- no existen. Así ocurre que mientras los sistemas parlamentarios buscan recetas y soluciones en los sistemas presidencialistas, en aquellos ocurre a la inversa. Y mientras tanto, la dinámica de la realidad, la globalización, la información, la "vídeo-política" a decir otra vez de Sartori, siguen superando límites, cada vez menos nítidos, entre el Derecho público y el privado, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (y el Poder de la Opinión Pública y de la Prensa).

Las propias constituciones son también menos esquemáticas. Se han extendido los textos, hay un desapego mayor del normativismo. La reciente reforma constitucional argentina es un ejemplo de globalización jurídica

constitucional. El texto histórico de 1853 se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos como aquí está dicho y la jurisprudencia de la Corte Suprema, durante largos años ha seguido las líneas jurisprudenciales de la Supreme Court de los Estados Unidos. Pero ocurre que en esta reforma reciente los textos constitucionales que más han influido, han sido los textos europeos, en distintos temas y artículos. La mayor influencia ha provenido de la Constitución española que, como se sabe, sostiene un régimen constitucional distinto del argentino.

Mi reflexión final, entonces -reitero que no daré conclusiones- se dirige a donde debe centrarse el objetivo, que a mi entender no está en los modelos normativos ni en el afán semántico, sino en qué reglas podemos tomar para afirmar los usos y los comportamientos democráticos frente a los nuevos desafíos: los poderes privados, los grandes poderes económicos, la corrupción en la clase política, un uso responsable de la información. Retos del constitucionalismo que siguen siendo los mismos: cómo controlar el poder en defensa de los derechos sagrados y las libertades de los ciudadanos. Hemos evolucionado, es un mundo mejor, hay más libertades, hay más posibilidades, tenemos nuevas fronteras y también nuevos compromisos, frente a las nuevas desigualdades y discriminaciones. Nuestra materia se ha vuelto también más compleja y eso la hace más interesante.

Pero como el Derecho constitucional lleva más de doscientos años, tiene ya sus reglas que se elevan a la condición de saber científico y una de ellas, tal vez la más sabia y la más importante, es reforzar los controles sobre el poder político para que la libertad impere, más allá de cuál sea el modelo político- constitucional. Lo cual dependerá, en definitiva según lo enseñara hace muchos años el maestro García Pelayo, de la idiosincracia, la historia y las características de cada Nación (57).

NOTAS

- (1) Stammen, T., "Sistemas Políticos Actuales", Guadarrama, Barcelona, 1977.
- (2) De Vergottini, Giuseppe, "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, 1987.
- (3) De Vergottini, Giuseppe, ob. cit.
- (4) Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- (5) Friedrich, K., "Jefes del Ejecutivo y Sistemas de Gabinete", en Glondell, Duverger, Lipset y otros, "El Gobierno: Estudios Comparados", Alianza, Madrid, 1981.
- (6) Pitkin, H. F., "El Concepto de representación", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, también puede consultarse Dahl, Robert A., *Myth of the Presidential Mandate*, *Political Science Quarterly*, n. 3, vol. 105., 1990, ps. 355-372.
- (7) Friedrich, K., ob. cit.
- (8) Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, Flammarion, París, 1979, ps. 294-295.
- (9) El concepto de Hamilton en cuanto a que el ejecutivo es más fácilmente limitado si es unipersonal, se corresponde con la concepción de Juan Luis de Lolme, fuerte defensor de la unidad del ejecutivo, en su obra que publicó en 1771 "La Constitución de Inglaterra", que está editada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (10) Pritchett, C. H., "La Constitución Americana", McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1959.
- (11) Laski, Harold J., "El sistema presidencial norteamericano", Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1948.
- (12) Valencia Carmona, S., "Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XI, ns. 31-32, Mexico, ps. 135-136.
- (13) Demicheli, A., "El Poder Ejecutivo", Depalma, Buenos Aires, ps. 43-47.
- (14) Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Plus Ultra, Buenos Aires, 1985, ps. 550- 551.
- (15) Loewenstein, K., *The Presidency Outside of the United States: A Study in Comparative Political Institutions*, *The Journal of Politics*, vol. 2, n. 3, agosto, University of Florida, 1949, p. 453.

- (16) Valencia Carmona, ob. cit.
- (17) Sánchez Agesta, Luis, "Derecho Constitucional Comparado", Editora Nacional, Madrid, 1965, p. 229.
- (18) Citado en Pérez Guilhou, Dardo, "El Poder Ejecutivo", "Derecho Constitucional de la reforma de 1994", t. II, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, De Palma, Buenos Aires.
- (19) Bidart Campos, Germán J., "Historia Política y Constitucional Argentina", t. I, Ediar, Buenos Aires, 1977.
- (20) Alberdi, Juan B., "Bases", Jackson Editores, Buenos Aires.
- (21) "El Federalista", n. LXX.
- (22) Alberdi, J. B., "Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853", "Organización de la Confederación Argentina", t. 1, El Ateneo, Buenos Aires, 1913.
- (23) Pérez Hualde, D. J., "Alberdi y las atribuciones del Ejecutivo", en Dardo Pérez Guilhou y otros, "Atribuciones del Presidente Argentino", Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 157.
- (24) Alberdi, Juan B., "Bases", cit.
- (25) Pérez Guilhou, D., ob. cit., ps. 103-104.
- (26) Matienzo, José N., "El gobierno representativo federal en la República Argentina", América, Madrid, 1917.
- (27) Botana, Natalio, "El Federalismo Liberal en la Argentina: 1852-1930", Carmagnani, Marcelo (coordinador), "Federalismos Latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina", FCE, Mexico, 1993.
- (28) Sampay, Arturo E., "La Reforma Constitucional", La Plata Ediciones de la Biblioteca Laboremus, 1949, p. 72. Citado por Pérez Builhou, Dardo, ob. cit.
- (29) Sartori, G., Representation: Representational System, en International Encyclopedia of the Social Sciences, ps. 472 y ss.
- (30) O'Donnell, Corporatism and the Question of the States, en Mallory (comp.), Authoritarianism and Corporatims in Latin America, p. 47.
- (31) Nino, Carlos S., "Fundamentos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires.
- (32) Dalla Vía, Alberto R., "Constitución de la Nación Argentina. Texto según la Reforma de 1994", (comentada), Librería Editora Platense, 1994.
- (33) Luder, Ítalo A., "Sociología del Parlamento", en LL del 14/10/1958. Romero, César E., "El Poder Ejecutivo en la Realidad Política Contemporánea", en "Derecho Constitucional", t. I, Cap. 10, Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1975. Citados por Pérez Guilhou, Dardo en "Derecho Constitucional de la reforma de 1994", t. II, "El Poder Ejecutivo", Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires.
- (34) Pérez Guilhou, ob. cit., énfasis agregado.
- (35) Oyhanarte, Julio, "Poder Político y cambio estructural en la Argentina", Cap. III, Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 58. Citado por Pérez Guilhou, Dardo, ob. cit.
- (36) Pérez Guilhou, D., ob. cit.
- (37) Consejo para la Consolidación de la Democracia, "Dictamen Preliminar sobre la Reforma Constitucional", Eudeba, Buenos Aires, 1986 y "Segundo Dictamen sobre la Reforma Constitucional", Eudeba, Buenos Aires, 1987.
- (38) Consejo para la Consolidación de la Democracia, ob. cit. Los "Dictámenes" de la Comisión Asesora de 1971, por su parte, han sido publicados por el Ministerio del Interior de la República Argentina.

(39) Linz, Juan, "Democracia presidencialista o Parlamentaria. Hay alguna diferencia? en Consejo para Consolidación de la democracia, "Presidencialismo versus Parlamentarismo", ps. 19 y ss.

(40) Astrea, Buenos Aires.

(41) Nino, Carlos S., ob. cit.

(42) Vanossi, Jorge R. A., "Teoría Constitucional", vols. 1 y 2, Depalma, Buenos Aires. Véase también del mismo autor, "El Estado de Derecho en el Constitucionalismo", Eudeba, Buenos Aires.

(43) Molinelli, Guillermo, President-Congress Relations in Argentina (1960- 1990), ponencia presentada en el "XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política".

(44) Vanossi, Jorge R. A., "Régimen Mixto o Sistema Híbrido? El Nuevo Presidencialismo Argentino", en "Comentarios a la Reforma Constitucional", Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995.

(45) Spota, Alberto A., "Lo Político, lo Jurídico, el Derecho y el Poder Constituyente", Plus Ultra, Buenos Aires.

(46) Cabe aclarar que los mandatos de los senadores en la Reforma de 1994 no se unificaron en cuatro años como lo propusieron los acuerdos de "Olivos" sino en seis, por decisión del propio Senado al votarse la ley 24309 *Ver Texto* que declaró la necesidad de la Reforma Constitucional, conforme al sistema "rígido" previsto en el art. 30. Sobre el tema puede verse el libro "La Reforma Constitucional Argentina", publicado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y, especialmente el trabajo del Dr. Spota, Alberto A., sobre "Legalidad y Legitimidad de la Reforma".

(47) El Prof. Alberto A. Spota define al poder constituyente como "...poder político que se juridiza al normarse...", ob. cit.

(48) Al respecto véase Dalla Vía, Alberto R., "Constitución de la Nación Argentina. Texto según la Reforma de 1994", Balance de la Reforma Constitucional, Librería Editora Platense, 1994.

(49) Vanossi, Jorge R. A., "Comentarios a la Reforma Constitucional", Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995.

(50) Vanossi, Jorge, ob. cit.

(51) García Lema, Alberto, "La Reforma por dentro". Véase también, "La Reforma de la Constitución", Horacio Rosatti (coordinador), Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

(52) Nino, Carlos S., "Fundamentos de Derecho Constitucional", Astrea, Buenos Aires.

(53) Pérez Guilhou, Dardo, ob. cit.

(54) Vanossi, Jorge R., "Comentarios a la Reforma Constitucional", Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995.

(55) Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo, "Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)", Revista Agora, n. 3, 1995.

(56) Dalla Vía, Alberto R., "Constitución de la Nación Argentina. Texto según la Reforma de 1994", (comentada), Librería Editora Platense, 1994.

(57) García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", en "Obras Completas", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

* * *