

**¿PRESIDENCIALISMO O
PARLAMENTARISMO?**

Un circunloquio para distraer la atención

*Comunicación del académico Jorge Reinaldo Vanossi
en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 13 de abril de 2011*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de mayo de 2011.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2009 / 2010**

Presidente Académico Dr. JORGE REINALDO VANOSSI
Vicepresidente . . . Académico Dr. HUGO O. M. OBIGLIO
Secretario Académico Dr. FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA
Tesorero Académico Dr. CARLOS PEDRO BLAQUIER
Prosecretario . . . Académico Embajador CARLOS ORTIZ DE ROZAS
Protesorero Académico Ing. MANUEL SOLANET

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA..	03-08-76	Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos A. FLORIA	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU	28-04-99	José de San Martín
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI.....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA.....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Sr. Jorge Emilio GALLARDO	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre

ACADÉMICOS EMÉRITOS

Dr. Pedro J. FRÍAS
Dr. Carlos María BIDEGAIN
Dr. Miguel M. PADILLA

¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?

Un circunloquio para distraer la atención¹

Por el académico DR. JORGE REINALDO VANOSI

“Puede que haya concebido equivocadamente la verdad teórica, pero no me equivoqué en pensar que existe tal verdad y que merece nuestra lealtad.

Puede que haya creído que el camino hacia un mundo de hombres libres y felices era más corto de lo que se está revelando, pero no me equivoqué al pensar que ese mundo es posible, y que merece la pena vivir con miras a volverlo realidad”.

Bertrand Russell

“Autobiografía”

Primera parte

I. El régimen de la Constitución tuvo dos grandes etapas: el **período de “los notables”** desde 1853 hasta el sufragio universal; y el **período democrático** a partir del sufragio universal, aunque con las vicisitudes y las interrupciones que lo han afectado tanto.

¹ En este trabajo no se citan autores vivientes.

Hay sin embargo algunas deformaciones patológicas muy graves, sobre todo en la evolución del Poder Ejecutivo, que se dieron en tales períodos.

No todo se desarrolló siguiendo una línea progresiva y regular. Lamentablemente el proceso empieza y termina, como si fuera una secuencia matemática: en la anarquía. El Poder Ejecutivo primero colegiado, luego triunviro y después unipersonal, caducó por primera vez en 1820, en medio de una inmensa anarquía aprovechada por los caudillos del interior. Posteriormente esta situación se reitera frente al fracaso de la Constitución de 1826, que fue rechazada por las provincias al ser unitaria.

La anarquía siempre ha desembocado en la tiranía. Esta experiencia del Poder Ejecutivo argentino en los siglos XIX y XX, es válida igualmente para el siglo actual. El fracaso de aquél y el fracaso de los partidos políticos que lo acompañaron, condujo inexorablemente al oscurecimiento temporal de todas las instituciones, por la implantación de una dictadura. **De allí que en Argentina el acierto para salvar al sistema constitucional en un todo, depende, en gran medida, del acierto que se tenga en el diseño correcto del Poder Ejecutivo y en la conformación –y consiguiente actuación– de los Partidos Políticos y demás grupos de poder.**

La evolución del Poder Ejecutivo y del sistema constitucional en su conjunto no condice con el grado de desarrollo político del país. Hay un notorio desfasaje entre el grado de desarrollo económico, cultural y social que son apreciables, y el del subdesarrollo político e institucional de nuestro país.

Para paliar tal déficit, hasta se ha pensado en la figura de un Primer Ministro, como una especie de inserción parlamentaria en el sistema presidencialista. Alguna vez existió, a pesar del texto constitucional, el cual fue interpretado “*praeter legem*” (con Aristóbulo del Valle en la última década del siglo XIX). Se sugirió

también esta figura como forma de salvar las carencias políticas de la presidencia constitucional de la república, en 1975. Aún hoy es imaginada por voces autorizadas como un fusible incrustado en la Reforma de 1994 que permita evitar el cortocircuito político, mediante el cambio de un protagonista y no el del titular del poder. Personalmente no abrigó ilusiones con esa postura, como que ya lo demostré en mi obra “Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil”, publicada en 1965 (con prólogo de Carlos S. Fayt).

La causa principal de lo que vengo exponiendo se centra en la sociedad. El Estado argentino es un reflejo de la sociedad. Asimismo, el Poder Ejecutivo es un órgano que refleja también los valores, las aspiraciones y las metas de aquélla. La sociedad argentina, desgraciadamente y a causa de ese subdesarrollo político que acabamos de señalar, tiene fuertes connotaciones de caudillismo y de paternalismo. No es una sociedad auténticamente republicana. Existen republicanos y existen demócratas, pero la sociedad globalmente no tiene un compromiso y una valoración colectiva con orientación republicana. Necesita “el líder”, figura paternal que está permanentemente presente en las grandes confrontaciones electorales y cívicas del país. Como diagnóstico se podría aplicar a la sociedad argentina el título de la obra de Fromm “El miedo a la libertad” o, mejor aún, debidamente rectificado, al decir de Sánchez Viamonte, **el miedo a la responsabilidad que la libertad engendra.**

En nuestro país no fracasó el presidencialismo, puesto que el presidencialismo es un aspecto instrumental de la organización del poder. Lo que no estuvo a la altura de las circunstancias, sobre todo en las últimas etapas, fue el sistema de partidos, por ausencia de partidos eficaces en el gobierno y en la oposición.

A ello hay que agregar la declinación de los otros poderes: el Poder Legislativo no funcionó como control político, ni el Poder Judicial funcionó plenamente como control jurisdiccional. Como si todo ello fuera poco, ha brillado por su ausencia el “sentimien-

to” y el ideal constitucional que sólo puede aportarlo una vigorosa conciencia ciudadana.

Para probar lo expresado, bastan algunos ejemplos: el Poder Ejecutivo pudo hacer todo, pues tuvo carta blanca en materia de federalismo y de suspensión de las garantías. El estado de sitio (equivalente a las medidas excepcionales que en otros países se llaman suspensión del habeas corpus, medidas prontas de seguridad o leyes de emergencia), ha sido aplicado intensamente y no solo por los gobiernos de facto. También las intervenciones federales a las provincias (a las que nunca la Corte Suprema de Justicia de la Nación —en cuanto a actos de abuso o desviación de poder— ha querido reconocer como cuestión justiciable, alegando que se trata de una cuestión política privativa) son ejemplo de la declinación de las atribuciones de control frente al Poder Ejecutivo desorbitado.

Por eso cabe recordar a muchos dirigentes (políticos, gremiales y también universitarios) aquello que su madre reprochó al hijo, el último monarca moro en España: ¡ahora lloras como mujer lo que no supiste defender como hombre...! (Boabdil “el chico”, último rey moro de Granada).

II. Analizaremos a continuación, algunas características del sistema constitucional, en relación al Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1853 estableció el principio de la no reelección inmediata del Presidente y Vicepresidente. Coherentemente con la concepción iusnaturalista, con la filosofía racionalista y el pensamiento liberal de los constituyentes, tal principio iba imbricado en un sistema de renovaciones periódicas y parciales. Nunca el poder se renovaba totalmente, Se renovaban parcialmente las Cámaras: por mitades cada dos años la de Diputados y por tercios cada tres años los Senadores. Era un sistema escalonado y con predominio de la forma indirecta.

Durante la vigencia de la Constitución de 1853 solo dos presidentes aspiraron y consiguieron la reelección efectiva: el general Roca (el único que completó en la historia argentina dos períodos presidenciales, en el siglo XIX y a comienzos del XX) y el presidente Yrigoyen, quien fue derribado por el golpe militar del año 1930, al cumplirse recién dos años de su segundo período.

La Constitución de 1949, según Rafael Bielsa más democrática que republicana, permitiría la reelección indefinida del Presidente y Vicepresidente. Ese había sido el no desmentido fundamento real de la reforma: asegurar la reelección de 1952. Fue destituido por el golpe militar de 1955. Otros ex-presidentes intentaron volver al poder y no lo consiguieron: el “porteño” general Mitre, de inspiración y de estilo republicano, lo intentó y culpó a los fraudes electorales de su fracaso. En un acto que no mancha su prestigio cívico, intentó en 1874 un alzamiento de protesta, que resultó fallido. A su turno, el “provinciano” Sarmiento alcanzó la nominación de Ministro del Interior de su sucesor para desde allí preparar su propia reelección luego, pero tuvo que renunciar a ese cargo; por último, ya en otro siglo, el doctor Alvear fue vetado mediante un ucuse (RAE: orden o mandato arbitrario y tajante o tiránico) emitido por el régimen **de facto** (un *dictum* de 1931); siéndole nuevamente arrebatada la presidencia en 1938, por un notorio fraude electoral que años más tarde condenara ese repúblico ejemplar que fue Emilio J. Hardoy.

Conclusión: el sistema político argentino necesita urgentemente imitar en esta materia al mexicano y me cuento entre los decididos partidarios de incorporar la cláusula proscriptiva de las reelecciones, aun las que sean para **un segundo período de cuatro años**. Eso, además, significaría un rejuvenecimiento de la vida política, por cuanto y aunque parezca mentira (salvo la muerte de algún ex-presidente) el vértice de la dirigencia política seguía manejándose hasta hace poco tiempo en torno de los protagonistas (física o mentalmente) de la generación del ‘45. Para los ex-presi-

dentes y ex-vicepresidentes (hayan cumplido uno o dos períodos) deben quedar reservados sendos asientos vitalicios en el Senado de la nación, ámbito propicio para canalizar sus experiencias. Hay que adoptar el régimen uruguayo: período presidencial y parlamentario de cinco años, sin elecciones legislativas intermedias (las “*mitacas*”, como las llamaban los colombianos) y sin reelección presidencial inmediata (hasta pasar un período intermedio completo). El buen resultado está en la otra orilla del Río de la Plata, poniendo límites a una puja de electoralismo permanente.

Otra característica de nuestro presidencialismo, es la ausencia de la facultad de disolver el Congreso. Es una condición típica del presidencialismo, pero aparece atemperada en algunos regímenes cuasi-presidencialistas. Esta no disolución del Congreso, que implica una neta separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido desvirtuada con la disolución del Congreso dispuesta por los golpes militares de 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. También hemos tenido casos atípicos de cesación. Así, cuando los poderes nacionales se disolvieron por propia voluntad (1861) para dar paso a la unificación nacional (fue una excepción justificada históricamente). En un episodio confuso (presidencia Figueroa Alcorta) el Congreso fue cerrado y clausurado en el período de sesiones extraordinarias, con el retiro de los temas a tratar. Finalmente, hemos visto un caso de atipicidad, protagonizado por un presidente de origen constitucional que luego deviene en funcionario “de facto”. Me refiero al Dr. Guido (1962), quien así trató de evitar el golpe militar total, que hubiera significado la interrupción no solo de ese poder, sino de los tres poderes del Estado.

Una tercera característica es el juicio político o “*impeachment*”, que no ha funcionado satisfactoriamente y no ha sido eficaz para evitar situaciones de “cortocircuito” institucional. De haber funcionado este mecanismo de responsabilidad de los gobernantes (tomado casi textualmente de la Constitución norteamericana) hubiéramos probablemente evitado muchas de estas interrupciones

(tan frecuentes) a la continuidad constitucional. No ha funcionado ni con respecto al Presidente o Vice de la República, ni con respecto a los Ministros del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que entre nosotros, los Ministros tienen un *status* constitucional especial, en el que se combinan las notas presidencialistas puras de la Constitución de Filadelfia con algunas tomadas de la Constitución de Cádiz de 1812, la que en ese tópico se inspiró en la Constitución francesa de 1791.

En algunas oportunidades se intentó la destitución del Presidente mediante el juicio político, para salvar situaciones particularmente tensas y evitar así otras rupturas institucionales. También, a su turno, los conservadores lo intentaron de rondón en 1941 contra el Presidente Ortiz alegando que estaba ciego (iniciando las actuaciones en el Senado y no en la Cámara baja). En 1975, había una opinión bastante generalizada para iniciar un juicio político a la presidente, tratando de evitar el golpe de estado. La mayoría de la Cámara de Diputados no hizo lugar a la acusación, dando motivo para que se argumentara que la clase política no tenía soluciones para la crisis.

Por último, concurre a diseñar la fisonomía del Poder Ejecutivo, su sistema de elección. Nuestra historia política ha conocido todos los sistemas de elección presidencial. Elección indirecta a través del Congreso. Así fue elegido el primer presidente de la República en el siglo XIX: Bernardino Rivadavia. Elección indirecta a través de un órgano especial. Así son elegidos todos los presidentes desde la sanción de la Constitución de 1853, por medio de Juntas de Electores que el pueblo elige y ellos, a su vez, nominan al Presidente y Vicepresidente. Elección directa, en 1952 con la Constitución reformada en 1949 y en 1973 con la reforma (de facto) de 1972; y ahora con la reforma constitucional de 1994, producto del “pacto de Olivos”.

A partir del sufragio universal es evidente que, aunque formalmente siguió siendo indirecta, en la práctica y por la fuerza de

las imágenes, la elección se tornó en directa, habida cuenta que el pueblo elige una fórmula presidencial.

III. Deseo señalar algunas circunstancias de fuerte gravitación sobre el sistema presidencialista en nuestro país.

Este ha sido alimentado por las fuerzas políticas que lo motorizaron. No es un sistema abstracto, vacío de connotaciones: por el contrario, tiene una normatividad condicionada por la normalidad, en el decir de Heller. Esa normalidad ha tenido en su seno diversos protagonistas. Algunos se han institucionalizado y otros no.

Las fuerzas políticas que han perfilado el régimen presidencialista son de tres vertientes: **partidos**, **grupos** y **factores de contra-poder**.

Los partidos pueden clasificarse en: a) **partidos constitucionalistas**: aquellos perfectamente identificados con la filosofía de la Constitución y con la doctrina política necesaria para evitar la desvirtuación del régimen constitucional; b) **partidos “populistas”**: aquellos que sin manifestarse directamente contrarios a esa filosofía constitucional, se han apartado de ella, cuantas veces lo consideraron necesario para imponer un “accionar” político a cualquier precio; c) **partidos contestatarios**, es decir confesadamente al margen y contra el sistema constitucional. Se los denomina también partidos “anti-sistema” (Mario Justo López).

En los grupos se pueden distinguir: a) los **grupos reaccionarios**, ubicados en la extrema derecha, para los cuales la Constitución es sinónimo de masonería, de subversión y de marxismo (en el pasado reciente hemos escuchado decir a algunos conspicuos representantes de estos grupos, que la Constitución de 1853 era el vademécum de la subversión: ¡los comentarios huelgan!); b) los **grupos de tensión**, especialmente configurados por las fuerzas gremiales convertidas a veces en partido político, “intervirtien-

do” y desvirtuando sus títulos; c) los **grupos de presión**, referidos especialmente al sector económico; y d) los **factores de contrapoder**, encarnados por las **fuerzas armadas**, que en la segunda mitad del siglo XIX pusieron su espada al servicio de la Constitución y que en el siglo XX, a partir de los años ‘30, se fueron convirtiendo, gradualmente, en un partido de alternancia al gobierno civil, quizás como consecuencia del desfallecimiento del partido conservador (el que antes cumplía programáticamente los fines y objetivos que hasta 1983 cumplió el “Partido Militar”).

La falta de un partido socialista y de un partido conservador bien articulados, ha sido una de las causas para la degeneración hacia el terrorismo a la izquierda, y del poder militar, a la derecha. Creo que si el sistema de partidos hubiera sido completo y hubiera representado cabalmente al espectro político de la sociedad argentina, no se habrían producido estas deformaciones, al menos en un grado de tanta peligrosidad para el sistema.

En líneas generales, nuestra historia institucional presenta una neta tradición presidencialista, con las únicas excepciones de los dos Triunviratos en el siglo XIX y de las Juntas Militares que han reemplazado transitoriamente al sistema constitucional.

IV.- Comparto la fórmula de Alberdi, que fue válida en el pasado y que es eficaz también para afrontar los problemas del siglo actual: dar al Ejecutivo todo el poder, pero a través de la Constitución. Por supuesto que el adverbio “todo” merece una rectificación, atento a la evolución constitucional del siglo en que vivimos. Pero lo importante es la afirmación subyacente: asegurar poderes eficaces. Las cuestiones contemporáneas fundamentales del derecho constitucional en la República Argentina, son las que se refieren a **la eficacia y al control**. Pensar que los sistemas políticos puedan seguir siendo evaluados y ponderados por la comunidad, nada más que por razones ideológicas, es ya un grave error.

El pueblo, los destinatarios del poder, valoran o desvaloran al sistema político en un alto porcentaje de consideraciones, no solo en razón de la ideología, sino también en razón de la eficacia que la gestión gubernamental puede obtener a través de esas reglas del juego. La “governabilidad” (dato cuantitativo) y la “governanza” (dato cualitativo) ya no se pueden subestimar más.

El Estado contemporáneo requiere una nueva distribución de funciones que ya no se corresponde exactamente con la trinidad de poderes que explicara Montesquieu: 1) la función de **asesoramiento**; previa a la decisión, que es el poder de consulta (como lo denomina Duverger) y que además de ser una facultad es un deber de los gobernantes, como lo es también la “previsión”. 2) El poder de **decisión**. 3) El poder de **ejecución** de las decisiones. 4) El poder para **controlar** la ejecución de la decisión. 5) Por último, la **responsabilidad**. Al mismo tiempo, hay que tener presente que una de las “reglas de oro” del constitucionalismo contemporáneo, establece **que a todo acrecentamiento de los poderes, debe corresponder un mejoramiento de los instrumentos de control, un vigorizamiento de las garantías y una acentuación de las responsabilidades**.

El acrecentamiento del Poder Ejecutivo en nuestro país (incluso en períodos de normalidad constitucional) se ha caracterizado por diversas pautas: A) el abuso de la delegación legislativa; B) la aprobación ficta de las leyes (en el caso de la Constitución Francesa de 1958 para los proyectos que con carácter de urgencia envía el Poder Ejecutivo y que el Parlamento debe considerar dentro de un tiempo determinado, ya que si no sucediera así se reputan aprobados); C) los poderes de emergencia; D) y, desde luego, la elección plebiscitaria del titular del Poder Ejecutivo. Este no puede ser visualizado solamente a través de la lectura de las cláusulas constitucionales, toda vez que al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado, Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe de las Relaciones Exteriores y, muchas veces, ha sido también Jefe del

partido Gobernante: tal el caso de Roca, Yrigoyen, Perón, Frondizi y Alfonsín. Todos ellos han coincidido en la Jefatura del Estado y en la Jefatura partidaria. Algunos han sido líderes carismáticos, Frente a tales fenómenos, los **mecanismos de control** no siempre en el pasado han surtido efecto en toda la amplitud necesaria, habida cuenta que los controlantes han sido de la misma “estirpe” que los controlados (sic).

Un primer control se encuentra en la organización ministerial, ya que la Constitución ha establecido que el Presidente por sí solo no puede hacer nada. Así resulta que el “refrendo” ministerial es absolutamente necesario para todo, hasta para la designación de los propios ministros. La minoría legislativa y, también el sistema jurisdiccional, que culmina con el control de constitucionalidad, tienen funciones de control. Estos últimos han sido insuficientes a causa de la grave brecha de las “cuestiones políticas no justiciables” y del limitado alcance de conciencia y asunción del pluralismo político, que en la Argentina es tan relativo como el sentimiento democrático de su sociedad, entendiendo a la democracia como el conjunto de los contenidos éticos de la república contemporánea (Sánchez Viamonte).

En definitiva, creo que el exceso de poder reconocido al Ejecutivo hace peligrar las libertades, pero creo también que la excesiva debilidad del Poder Ejecutivo hace impracticable el proceso de crecimiento, desarrollo y cambio. La debilidad del Poder Ejecutivo por la instauración de un sistema parlamentario total o puro, o bien por un vaciamiento de sus atribuciones constitucionales, significaría a la postre la peor consagración del *statu quo*.

V. El verdadero tema está en otro punto: en la visualización de las reglas del juego democrático. Ese es el problema central. La sociedad y sus protagonistas, deben tener conciencia de que los triunfos y las derrotas políticas, alcanzadas a través del fun-

cionamiento de los mecanismos constitucionales, no son definitivos. Esto permitirá que el juego entre gobierno y oposición sea **competitivo**, condición esencial para la preservación del sistema. Cuando algún sector de la sociedad –en cualquier país del mundo– percibe que no hay posibilidad de competir (porque el triunfo del “enemigo” es total y la derrota propia es definitiva) la oposición de ese sector deja de ser **competitiva** para transformarse en **conspirativa**. ¿Qué necesitamos? En lugar de “enemigos” se requiere la actuación de “adversarios” o “competidores”, que compartan el respeto por los códigos y reglas del juego.

En síntesis y tratando de hacer una apretada visión prospectiva, me pronuncio en favor de un Poder Ejecutivo **fuerte**, pero entiendo que por fuerte se entiende fortaleza, **no exceso de poder**, no arbitrariedad, no discrecionalidad, no la suma del poder público; sino una cuota de poder suficiente **como para que el del Estado cuente con más energía que los contrapoderes que lo enfrentan**, ya sean grupos de tensión, grupos económicos, sociales o de cualquier otra índole. Me pronuncio por un origen consensual mayoritario del 50% de los votos (tal como lo es en el sistema francés); por limitaciones precisas y con certeza del derecho; por controles efectivos, para lo cual es absolutamente indispensable algo más que la independencia **formal** de los poderes del Estado (proclamada en todas las Constituciones de América Latina), es decir, la independencia **real**, para que resulte seria y cierta la independencia del controlante respecto del controlado. La separación de los poderes también comprende la “independencia” de los magistrados con respecto a la pertenencia de los partidos políticos, de los grupos de interés, de los contra-poderes fácticos de tensión o agresión y, además, de los órganos “mediáticos”.

Si un solo partido político o una alianza espúrea de ellos llegaran a dominar los tres poderes del Estado, con los alcances de un poder absoluto o hegemónico, entonces resultaría que no habría control efectivo, porque faltaría la independencia del controlante

respecto de los controlados. Es necesario que en los órganos de control esté asegurada la representación pluripartidaria, como así también que esté determinada en amplitud –más allá de lo nimio o lo baladí– la órbita de lo que debe controlarse y, asimismo, la libertad de acceso a la información, indispensable para el conocimiento de los hechos en examen. Todo esto debe ser articulado de manera tal que se asegure la primacía del “soberano”, o sea, que el poder final sea el poder del pueblo y que, entre los órganos del Estado que por representación ejercen el poder del pueblo, se afirme el equilibrio difícil que se debe dar entre “*le pouvoir d’établir*” y “*le pouvoir d’empêcher*”.

Con su clara visión, Alberdi había percibido estos problemas y había pergeñado un modelo de Poder Ejecutivo que permitiría enfrentarlos y afrontarlos a través de un régimen constitucional y no con la barbarie de la “ley de la selva”.

La evolución de nuestra sociedad, a la vez que los nuevos temas que se presentaron, hicieron necesarias nuevas respuestas. Pero muchas de ellas, pueden expresarse todavía a través del desarrollo de las ideas básicas del prócer tucumano. Estamos de acuerdo en quitar al rango presidencial las connotaciones cesaristas (sic) que lo tornaron odioso para la sensibilidad social; estamos conformes en aliviar al titular del Ejecutivo del excesivo trajín que implica el acaparamiento de toda la gestión burocrática de la Administración (delegándola en los ministerios); estamos contestes en quitar de la Constitución la fijación del número de los ministros para colocarlo en la competencia de la ley; estamos concientes de la necesidad de acrecentar la responsabilidad constitucional del Jefe de Gabinete y de los ministros del Poder Ejecutivo aumentando sus vínculos consensuales con el Congreso, ya sea a través del acuerdo del Senado para su designación (como acontece con el Secretario de Estado en U.S.A.) o bien sea con la posibilidad de la censura individual a cada uno de ellos (y su eventual remoción). Pero no creemos que sea ventajoso para la salud del sistema aban-

donar el presidencialismo, cuyos lineamientos son susceptibles de morigeración y hasta de sabias correcciones, pero nunca al precio de la adopción de fórmulas de discutible viabilidad en cuanto a importación de modelos constitucionales ajenos a nuestra realidad y a nuestras necesidades.

Con certeza imaginativa se ha sostenido que en estas difíciles tierras latinoamericanas el presidencialismo absoluto o *a outrance* equivale al barroco² en el ámbito del arte (Carlos Restrepo Piedrahita). Más allá de los símiles estilísticos y de las indubitables dolencias folklóricas que nos afectan en común, es un hecho cierto que la relación entre los órganos y la forma de gobierno incide grandemente en la conformación y en la evolución de cada régimen político-constitucional en particular. El presidencialismo rústico pertenece a las épocas bravías de la consolidación de nuestros estados nacionales; en el otro extremo, el parlamentarismo nostálgico acompaña las alegrías de equilibrios que hoy resulta inimaginable repetir. Un régimen presidencialista morigerado, a su turno, aparece como la sabia destilación de una experiencia de dos siglos (a partir de la Revolución de Mayo), con la conciencia extractiva y depuradora que permita separar lacras abusivas de aciertos probados y efectivos. Hacer la distinción e implementar el justo medio, serán pruebas fundamentales para el éxito de una era política de los argentinos, en camino hacia el Bicentenario de la Declaración de la Independencia.

² Por lo excesivamente recargado de adornos y con profusión de **volutas** (adorno en forma de espiral) y **roleos** (volutas de capiteles). La tendencia “barroquizante”, de recargar de adornos, ciertamente también se observa en el constitucionalismo “a la moda”, donde el “barroquismo” luce en la proliferación de cláusulas puramente aspiracionales.

Segunda Parte

“El decadente capitalismo internacional, individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra (se refiere a la I Guerra Mundial) no es inteligente, no es bello, no es justo, no es virtuoso y no satisface las necesidades. En resumen, nos desagrada y comenzamos a despreciarlo. Pero cuando buscamos con qué reemplazarlo, nos miramos extremadamente confusos”.

Keynes, 1933

VI. Creo que nuestro sistema real y viviente de gobierno está reclamando algunos elementos correctivos. Pero no soy partidario de un salto cualitativo que implique, lisa y llanamente, abandonar la forma de gobierno que estableció la Constitución (no por capricho, sino por tradición histórica) para abrazar otras que se adaptan a regímenes políticos muy distintos y distantes de los nuestros y que difícilmente serían objeto o artículo de importación. Porque si hay un tema en el cual las aduanas deben tener algún cuidado proteccionista, es en materia de importación o exportación de instituciones políticas.

¿Qué quiero decir cuando me pronuncio por una corrección al sistema vigente? El sistema tiene una característica “*alberdiana*”, para llamarlo de alguna manera, y todos saben fácilmente qué alcance se le quiere dar a la expresión: un ejecutivo fuerte, en el sentido de disponer de todo el poder a través de la Constitución. Juan Bautista Alberdi era partidario de un Poder Ejecutivo que asumiera y resumiera muchas facultades, porque consideraba que un poder Ejecutivo activo era la única forma de salir del estanca-

miento, y ese argumento no ha perdido del todo validez. Alberdi consideraba que si no existía un poder de acción, un poder de establecimiento con la suficiente fuerza para poder afianzar el sistema constitucional, se corría el riesgo de que el mantenimiento del estado de cosas existente al tiempo de la organización nacional se prolongara indefinidamente.

Alberdi estimaba que nuestra tradición tenía que conjugar de alguna manera notas de conducción, por un lado, pero también había que enervar notas de anarquía o de disgregación, por el otro, de manera tal de conseguir dentro de la Constitución y a través de la ley, un sistema que permitiera cambiar el estado de cosas. Ese estado de cosas era el desierto, la no consolidación de la integración territorial del país, la falta de riqueza, la falta de trabajo, la falta de cultura, y para salir de eso, es decir, conseguir trabajo, población, riqueza y cultura, era menester tener un juego de poderes en el cual uno, el Ejecutivo, dispusiera de una fuerte iniciativa.

Esto fue así en el pensamiento *alberdiano* y en la letra de la Constitución, bastante “emprolijada” con la reforma de 1860, es decir, después que Alberdi perdiera su influencia y luego de que Buenos Aires se incorporara a la Confederación Nacional.

En la práctica, a partir de allí, esto derivó no sólo en la utilización de todas las facultades que la Constitución le acordaba al Presidente, sino también en la dilatación de las competencias que implícitamente se le podían reconocer al Poder Ejecutivo, cuando, en realidad, si poderes implícitos había, eran los del Congreso. Pero se produjo en el Ejecutivo un uso abusivo, casi diríamos patológico, que pudo ser tal por la falta de control, porque los órganos de control resultaron, al menos, insuficientes, o no siendo insuficientes resultó débil y con escasa **energía** en el ejercicio concreto del control para equilibrar el sistema. Acá la palabra “equilibrar” es la que da, en definitiva, la clave. Un sistema de democracia constitucional sólo funciona, sólo está y sólo se mantiene como tal, en la medida en que los coeficientes de poder se mantengan en la

situación de equilibrio que responda a las pautas del modelo. Si ese equilibrio se rompe, si se produce realmente una exorbitancia o invasión de un poder sobre otro, el sistema degenera, aunque la letra de la Constitución y de las normas no lo haya previsto así. Una vez más, tal como diría Heller, la “normalidad” se impone sobre la “normatividad” y se produce entonces una obvia distorsión.

Hoy en día sabemos que en todas partes del mundo este proceso ha sido observado. Incluso en los regímenes parlamentarios y en los que se llamaban hasta hace poco “regímenes de asamblea”, como el de la Unión Soviética y los de las democracias populares, donde en principio había un solo ente de poder de base, la Asamblea. Sabemos que esto era sólo teóricamente así porque, en la práctica, al estar dinamizado a través de la polea de transmisión de un partido único, en definitiva era el esquema de la estructura interna del partido el que se transmitía o transfería a la estructura formal del poder constitucional. Pero, más allá de ese “detalle”, lo notable es que cualquiera sea el tipo de fuentes o de autores a que acudamos comparativamente, el proceso ha sido semejante en los presidencialismos propiamente dichos, en los parlamentarismos más ortodoxos y en los sistemas teóricamente autotitulados de asamblea o de base: es decir, una dilatación o elongación del brazo, del departamento o de la facultad del órgano ejecutivo.

Y esto ha sido así por distintas razones. No vamos a hacer aquí etiologías, ni el análisis histórico y morfológico de cómo se llega a ese resultado. El hecho cierto es que las democracias constitucionales han rescatado como un principio necesario de mantener, aún en esas situaciones, el del equilibrio. Repetiremos hasta el cansancio que la ecuación contemporánea, cualquiera sea la fórmula y cualquiera sean las formas, es la siguiente: a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un perfeccionamiento de las garantías y un mejoramiento de las responsabilidades. Dado que el poder crece y sigue creciendo –no sólo el poder público sino también los poderes de

hecho— esto es igualmente válido como resorte de equilibrio para toda la composición del poder, no sólo el estatal sino también los paraestatales y extraestatales.

Si el poder crece, hay que restablecer el equilibrio. ¿Cómo? Mejorando el control, mejorando las garantías, mejorando las responsabilidades. Mejorando el control, desde el punto de vista de los órganos del poder que tienen que cumplir esa función; mejorando las garantías, desde el punto de vista de potenciar más en los ciudadanos o en los entes colectivos acciones eficaces y concretas para obtener una real protección frente al abuso de los poderes de derecho o de hecho; y, mejorando las responsabilidades, en el sentido que finalmente descubre el derecho constitucional: **el control sin responsabilidad es prácticamente como un derecho sin una garantía, es decir, una faz declaratoria a la que le falta la herramienta y el arma concreta para poder efectivizar, en términos reales, la situación de derecho que se quiere concretar.** De una declamación a un derecho, media mucho trecho....

VII. El problema contemporáneo no es, en definitiva, discutir nominalmente (sólo por sus nombres y no real o efectivamente) el presidencialismo o parlamentarismo como dos opciones a manera maniqueísta, donde todo el bien está de un lado y todo el mal del otro. Tampoco se trata de contraponerlos como si fueran dos polarizaciones extremas, dos tipos químicamente puros (presidencialismo puro por un lado y parlamentarismo puro por el otro), ya que en la práctica, esa pureza no existe. La encontraremos, sí, en la letra de algunas constituciones, pero la dinámica del comportamiento político se ha encargado en definitiva de desmentirla.

De lo que se trata es de buscar términos reales con instrumentos concretos que permitan reequilibrar las cosas de manera tal que la interacción de los poderes haga posible compatibilizar varios valores que están en juego y que, fundamentalmente, hoy

en día, se traducen en democracia, eficacia y justicia. **Democracia**, en cuanto al origen, a la legitimidad, a los límites del ejercicio del poder, a todo lo que llevamos dicho sobre controles y responsabilidad. **Eficacia**, desde el punto de vista de la funcionalidad gubernamental, dado que la ciencia política moderna reconoce que ya no es posible desglosar eficacia y democracia, cosa que tantas veces ha ocurrido en la Argentina y que mucho daño ha causado a nuestro sistema democrático. Y **Justicia**, en el sentido del aseguramiento de ciertos componentes valorativos o axiológicos que se pueden llamar solidaridad, cooperación, lucha contra la opresión u otros, según las distintas terminologías. Esta última, aunque parezca mentira, es la que utiliza la Suprema Corte de los EE.UU.: la “libertad frente a la opresión”, que apunta a lo mismo; es decir, a la necesidad de que la completitud política incluya elementos tendientes a contemplar a la sociedad real tal como es y asegurar un mínimo de igualdad de oportunidades en un plano de movilidad social ascendente.

Conocemos dos posiciones extremas: la del liberalismo clásico de los siglos pasados, de auge individualista, que concebía a la sociedad como una suma de individualidades (uno más uno más uno, igual a cinco millones, todos iguales entre sí) y la contraria, propia de los totalitarismos de cualquier signo ideológico, de una sociedad uniformada, hegemónicamente conformada de arriba hacia abajo. Diferenciándose de ellas, la posición de las democracias constitucionales parte de considerar a la sociedad tal como es: rica, variada, plural, contradictoria, con grandes sectores emergentes y grandes sectores sumergidos. De esa base se quiere partir, por medio de la “igualdad de oportunidades”, que es una herramienta de trabajo para conseguir que los factores de la necesidad no priven a algunos sectores del goce de la libertad.

Por lo tanto, democracia, eficacia y justicia pasan a componer esta ecuación a la cual nos estamos refiriendo. Esto quita detonación y baja belicosidad al debate discursivo, en que el tema es

presentado en formas donde, aparentemente, hay que optar entre modelos químicamente puros.

VIII. Lo mismo ocurre –dado que estamos hablando de las formas de gobierno– con respecto a lo que clásicamente se llaman las formas de Estado. El viejo debate entre unitarismo y federalismo, unidad y federación, está agotado; no porque el tema esté superado sino porque el discurso monotemático con que fue instalado quedó reseco al cabo de más de un siglo de debate, durante el cual se estereotiparon las formas y se esclerotizaron las alternativas de manera tal, que sólo se presentaban opciones en el terreno de la teoría, pero que no se registraban en los términos de la práctica o de la realidad.

Cuando la discusión entre viejos modelos es arcaica, consumida y consumada, es tan poco útil como definir un sistema político diciendo que es una monarquía o una república. Si a alguien le preguntan cuál es el sistema político de Suecia o de Noruega o de Dinamarca y se conforma con contestar que tienen una Monarquía, no dice absolutamente nada desde el punto de vista de lo que el observador contemporáneo quiere conocer, que son los datos arcónticos, los datos decisivos y decisorios acerca de cómo es un régimen político. Y, así, como en la época de Aristóteles eran ciertos datos y en la época de Maquiavelo eran otros, y en la de Rousseau y Montesquieu otros, cada uno de esos autores y veinte o treinta más que huelga mencionar, hicieron otras tantas clasificaciones que no eran ni verdaderas ni falsas, sino que eran útiles para su tiempo (Genaro Carrió).

El observador contemporáneo quiere conocer los datos que hoy interesan: cómo es el régimen de partidos políticos, cómo es el pluralismo de su sociedad, de los cuerpos intermedios que la animan, cómo es el sistema concreto de garantías, cómo funcionan la separación y la distribución del poder, qué grado de se-

guridad social está abastecido desde el poder y cuáles dependen directamente de la propia sociedad, etc. Es decir, los datos que hoy, sociológica y políticamente nos pueden permitir construir el verdadero perfil de lo que es un sistema político constitucional. No las normas puras por un lado, ni tampoco el hiperfactualismo –es decir, la mera ponderación de los hechos–, por el otro, sino una descripción integral del sistema.

Creo que esto nos ayuda, entonces, a colocar en términos más desapasionados la discusión sobre la forma de gobierno. Resumiendo, creo que debemos rehacerla en todo aquello que se ha traducido en una degeneración patológica. Es decir: el presidencialismo ha devenido en cesarismo, la autoridad se ha transformado en autoritarismo, la centralización se transformó en una concentración total del poder. Eso es lo nocivo. Es lo que ha provocado la anomia, lo que ha llevado al descreimiento, y ha producido la disfuncionalidad general del sistema. Eso es, por lo tanto, lo que hay que corregir. Ahora bien, hay que tener muchísimo cuidado en cuál es la fórmula sustitutiva por la que se lo quiere reemplazar. Aquí aparece un debate que no está finiquitado y que, quizás, sólo está iniciándose, porque hasta aquí las notas de emocionalidad han predominado con respecto a las notas de racionalidad.

Encontramos, por un lado, a quienes opinan que lo fundamental es cambiar el régimen constitucional para ir lisa y llanamente a un sistema mucho más próximo al de los parlamentarismos que al del presidencialismo, porque parten de un dato a nivel de tesis, cual es que el único presidencialismo que en el mundo ha funcionado bien es el de Estados Unidos, mientras que en todas las demás partes ha fracasado. Yo, personalmente, discrepo en el punto de partida de ese razonamiento.

Por otro lado, estamos los que creemos que es preferible hablar en términos más modestos pero más realistas, para ir a un neopresidencialismo o cuasipresidencialismo, o a un presidencialismo moderado o morigerado, si se lo quiere llamar así, donde lo

fundamental sea la línea del “reequilibrio”: aumentar el control, potenciar las garantías, vigorizar las responsabilidades desde el punto de vista político y no meramente desde el de la legislación.

IX. Los que partimos del análisis sobre estas bases, a lo mejor llegamos en algún momento a las mismas conclusiones que los que parten del examen sobre otros supuestos, pero la diferencia está en que los que así pensamos, creemos que se pueden ir abandonando el presidencialismo cesarista y el presidencialismo remarcado, sin necesidad de reformas constitucionales. Ello es así sobre el fundamento de ir generando prácticas, hábitos y costumbres que conduzcan al parlamentarismo o a formas más parlamentarias o de mayor potenciamiento congresional, o como se quiera llamarlas. Como también acontece en muchos otros tramos del quehacer institucional, **las notas más graves se registran en el orden de los comportamientos antes que en el nivel de las normas constitucionales.**

Creemos entonces, en síntesis, que se puede empezar por las prácticas, por la modificación de las leyes, por la exigencia de actitudes y comportamientos que impliquen, en términos reales, demandar una mayor transferencia de poder hacia los órganos de control. Porque el control no se agota solamente en el órgano legislativo, sino que empieza por ese órgano y tiene en el Estado contemporáneo una pluralidad de otros órganos que lo ejercen sobre una diversidad de aspectos susceptibles de control o revisión.

Esto conviene puntualizarlo, porque el debate institucional muchas veces se esteriliza sobre la base de repetir hasta el cansancio que hay tres funciones, hay tres poderes y hay tres órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Y esto, hoy en día, no es así. Hay muchas más funciones, muchos más órganos. Aquéllas están depositadas y distribuidas en una diversidad grande de órganos que forman el subconjunto, el enjambre o el tejido del aparato esta-

tal. Hay funciones de previsión y de asesoramiento previo, como los consejos económicos y sociales existentes en algunos países de Europa a nivel institucional, que no deciden, pero asesoran a los que van a decidir, es decir, a los parlamentos y ejecutivos. Hay funciones de decisión; hay funciones de control, para verificar si la decisión se ha ejecutado de acuerdo a los términos en que fue tomada; hay también funciones de responsabilidad. Previsión, asesoramiento, decisión, ejecución, control y responsabilidad, que son las sucesivas instancias que componen un ciclo gubernamental en cualquier Estado. Y esto es así en todos los Estados, desde uno de máxima competencia hasta uno de mínima competencia; desde los que siguen el modelo del Estado de bienestar hasta los que permanecen fieles, en la medida de lo posible, al criterio de que el mejor Estado es el menor Estado, como se pensaba en siglos pasados. Todos admiten, en definitiva, que hay muchos más órganos, que hay más funciones y que hay, por lo tanto, un complejo aparato que no puede ser simplificado u observado desde el punto de vista reduccionista de los esquemas clásicos puramente formales.

Creemos que en este proceso se pudo haber comenzado con la creación de un Consejo de Ministros, a cargo de un Ministro que lo presida, para lo cual nos hemos encargado de demostrar, a través de un proyecto de ley con extensos fundamentos, que se podía hacer aun bajo la Constitución de 1853/60³. Y la reforma de 1994 optó por la figura del Jefe de Gabinete, creyendo que esto permitiría que el juego de delegaciones de funciones y competencias dentro del ejecutivo dejara de producirse en una forma que, en definitiva, conduce a la irresponsabilidad. Del dicho al hecho hubo mucho trecho, al producirse en una forma que en definitiva conduce a la irresponsabilidad, toda vez que en la práctica han sido insuficientemente individualizadas y titularizadas las responsabilidades en alguien que tenga ante el presidente de la República

³ Véase “Trámite Parlamentario” N° 219, 13 de Marzo de 1990, H. Cámara de Diputados de la Nación (4129-D-89; pág. 4454). El proyecto fue presentado a fines de 1989.

—como jefe de Estado— el compromiso directo de la coordinación general de las tareas de gobierno, para hacerlo sentir a nivel de las instancias previstas en nuestro régimen ante las dos Cámaras del Congreso como el “voto de censura” y, eventualmente, ante los mecanismos de responsabilidad extremos, como el “juicio político”, del cual pueden ser pasibles los ministros. Parece que en la historia argentina nunca nadie se ha acordado de hacerlo real y efectivo, pues siempre que se habla de juicio político, se habla de los jueces de la Corte Suprema o del presidente de la República, pero no se habla de los ministros.

Nos preguntamos si a partir de allí se pueden incorporar otras innovaciones. No pasa por ahí la clave de bóveda de la cuestión, porque lo fundamental es crear **en** los partidos políticos y **desde** los partidos políticos **hacia** la sociedad, una conciencia crítica respecto de la necesidad de operar cambios en la vida diaria de nuestro sistema. Que esos cambios vayan acompañados de prácticas, usos, costumbres, actitudes y exigencias que broten de la misma sociedad y que no sean puramente el juego de lo que el pueblo puede, a veces despectivamente, descalificar, diciendo que es la mezquindad de las cúpulas o el juego oligárquico de las conducciones de los partidos. El temor es que si fuéramos lisa y llanamente a un sistema parlamentario a la italiana, a la inglesa o a un otro modelo “exquisito” de sistema parlamentario a la europea, ocurriría, en definitiva, lo que ocurrió en el Brasil, donde la implantación del sistema parlamentario no sirvió para la finalidad fundamental, cual era evitar el golpe de Estado y la discontinuidad. Peligro que, en la Argentina, suponemos que ya no existe. Por otra parte, tampoco sirvió en Brasil para demostrar una mayor funcionalidad y eficiencia: pues cuando el tema fue sometido a la consulta popular, el voto mayoritario fue por el retorno al sistema presidencialista, en una proporción de cinco a uno, siendo el pueblo ciudadano el que decidió abolir el régimen parlamentario que había impuesto el Congreso.

Pienso, entonces, que hay que evitar la creación de una expectativa exagerada que, al no poder ser cumplimentada en términos satisfactorios, provoque un resentimiento con el sistema político y que sea, en definitiva, imputado al juego de las dirigencias de esos partidos políticos, que la sociedad percibe como “oligarcas”, “elitistas” o “autistas”. Este mecanismo de descalificación, que está tan en boga, sería utilizado por los sectores contestatarios del régimen democrático, por quienes quieren el autoritarismo, el caudillismo, la concentración del poder, como un pretexto para demostrar la ineficiencia de las llamadas formas parlamentarias.

Este punto de vista crítico que adoptamos en el debate sobre el cambio de la forma de gobierno, parte de la base de que es imperioso introducir mejoras en el sistema vigente, para corregir gradualmente los defectos de un presidencialismo exacerbado, pero esos cambios deben partir de la organización y el funcionamiento de los propios órganos de intermediación, que son los partidos políticos. Tanto los “viejos” como los “nuevos” deben corregir defectos que afectan a su credibilidad o confiabilidad ante una sociedad cuyas inquietudes encuentran como respuesta una morbosa desviación hacia un “inter-nismo” voraz. Los roles de gobierno y de oposición deben asumirse a tenor de la magnitud –cualitativa y cuantitativa– de un estado de crisis recurrentes, para despejar la imagen de frivolidad que reduce todo (en lo público y en lo privado) a la sustitución del apotegma breve y sentencioso de Descartes (“pienso, luego existo”) por la máxima imperante: “si recaudo, tal vez subsisto” (sic). El resultado: fracaso y escarnio, más devaluación de “la idea” constitucional. En síntesis: son los propios partidos (más que las normas legales) los que están “emplazados a reformarse” (ellos mismos y por sí mismo), del mismo modo que el juez Vanderbilt –de New York– clamaba por una “justicia emplazada a reformarse”, anticipándose ella a los cambios de origen exógeno. Ojalá que el *aggiornamento* sea endógeno, siendo preferible que se origine en virtud de causas internas y por propia convicción de las fuerzas políticas.

X. Una propuesta atrevida, pero no temeraria. ¿Y por qué no remozar el régimen por vía de la “oxigenación” que generaría la inclusión en el Gabinete de ministros “sin cartera”? Hay razones para ello, con experiencias que resultaron positivas en la historia, especialmente en períodos de crisis, como forma de ampliación del sustento político o base de apoyo de un gobierno que debe afrontar situaciones de crisis. Veamos las razones para intentar esta prueba, como nuevo resorte de “re-equilibrio” del poder en su interioridad:

- los Ministros “con cartera” no les queda mucho tiempo para pensar;
- los Ministros “sin cartera” pueden ser funcionales tanto para las situaciones normales (elaborando estrategias e impulsando “**políticas públicas**”); como para los tiempos de emergencias y crisis;
- los Jefes de Gobierno de muchos países que tuvieron que emprender su “reconstrucción” (después de la Segunda Guerra) se valieron de esos experimentados colaboradores y consejeros;
- sirven para evitar las improvisaciones y las excentricidades de la *efebocracia* soberbia con pretendido “sobaco ilustrado”;
- ¿bastaría con un DNU sujeto a ratificación legislativa congresional?;
- los Ministros “sin cartera” son honoríficos, sin el peso del aparato burocrático; participan del Gabinete; reportan directamente al Presidente; y enriquecen la formación de gobiernos de unión nacional, tratándose de figuras consulares y consultivas que tengan cosmovisión y trayectoria. Eventualmente se les encomienda una cartera específica y cubren interinatos.

No estamos predicando figuras decorativas. En las vicisitudes de la vida política de las grandes democracias, fueron personalidades convocadas para enriquecer la representatividad de un gobierno o de una coalición. Nunca se escogió para esa misión a los abalorios (de poco valor) sino a quienes con su trayectoria sumaban “un valor agregado” a la composición dirigenal, soportando –honorariamente– el riesgo del *periculum* antes que los beneficios del *commodum* (*periculum ejus esse debet cujus commodum est*).

La calidad institucional también se mejora con la capacidad de saber elegir. Una forma de corrupción (sic) es la que comparten quienes no promueven a los poseedores de la doble idoneidad para el gobierno (la técnica y la ética) con la audacia o especulación de quienes aceptan asumir funciones para las cuales carecen de esas dos aptitudes. Una visión fotográfica (y radiológica) de ciertos elencos que abundan en nuestro continente, exhibe el contraste entre los países afortunados por la capacidad selectiva de nivel de sus dirigentes y el triste papel del “tilingo” sobreabundante, que se caracteriza por su osadía: personas insustanciales, que dicen tonterías y que suelen comportarse con afectación (conf. RAE). Pululan como mequetrefes, en una decoración de mal gusto. Es por ello que hemos atribuido a esos regímenes el rasgo de ser “despotismos **no** ilustrados”⁴, porque responden a las características que menta el término: entremetidos, bulliciosos y de poco provecho (RAE).

XI. Algunas conclusiones, a saber:

- a) La deformación patológica conocida como “hiper-presidencialismo” es debida en gran parte a una banalización de la formación cívica de los pueblos; a lo que se suma

⁴ Véase: VANOSI, “Mutaciones regresivas en el ejercicio de las formas republicanas de gobierno (De las Repúblicas “soñadas” a las Repúblicas “reales”)”, en Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Bs. As, 2009.

la implosión de los partidos políticos y la consiguiente unción al nivel superior de un estilo de reclutamiento y, peor aún, de comunicación a la sociedad, sin aires “garbanceros”, o sea, de lo ordinario y lo vulgar: se busca nivelar hacia abajo.

- b) Los partidos han practicado una dosis insuficiente de vida interna democrática y participativa. Se han mimetizado entre sí; y, además, han contagiado a las nuevas organizaciones de sus defectos antes que sus virtudes.
- c) Con el advenimiento del siglo XXI se va perfilando –gradualmente– la inclinación del régimen representativo hacia el costado de un creciente autoritarismo “electivo”.
- d) La sociedad en general y la ciudadanía en particular no practican ni reaccionan con posturas activamente republicanas. Se amoldan al estilo pasivo de una colectividad paternalista.
- e) La introducción en el discurso de la cuestión del reemplazo del presidencialismo por el parlamentarismo liso y llano, es un tema recurrente. Su periódica reiteración responde a razones exógenas, especialmente en instantes de crisis, con la intención (o preterintencionalmente...) de abrir un debate que siempre resulta inconducente.
- f) La antinomia “cesarismo” versus anarquía, no es un correlato forzoso de la opción entre una u otra forma de organización gubernativa, pues ambas degeneraciones han sido sufridas en los más variados sistemas, ya sea en sus formas puras o mixtas.
- g) Por algo será que en la cuna del presidencialismo republicano (Constitución de Filadelfia, 1787), dada su prolongada vigencia hasta el día de hoy, nunca se desarrollaron ni prosperaron iniciativas de cambio.

- h) Al preguntarnos la razón por la cual el discurso político argentino introduce ese tema como un supuesto aporte a la solución de nuestros problemas institucionales, caben varios datos acumulativamente negativos:
- legitimidades cuestionadas con frecuencia;
 - quebrantamientos y discontinuidades en el orden constitucional;
 - baja calidad de las instituciones y su dinámica funcional;
 - desculturización de la ciudadanía, comenzando por su “des-preparación” en la instrucción cívica a partir de la escolaridad;
 - dejación de muchas de las responsabilidades que corresponde asumir a los partidos políticos;
 - la ingenuidad de la creencia en una supuesta limitación de los amplios poderes presidenciales a través del “canje” de la reelección inmediata “a cambio” del fusible de una nueva institución (la Jefatura de Gabinete) que demostró en los hechos no ser “chicha ni limonada”;
 - el quebranto de los órganos y procedimientos de control;
 - la perseverante tolerancia, la apología y el hipócrita conformismo con los hábitos de un clientelismo prebendario.

Todo seguirá igual o peor en la medida que prosiga la impunidad del “asentimiento” ante los desbordes caudillescos, la ausencia de un federalismo que fiscalmente asegure la propia sustentabilidad de los estados locales, las prácticas extorsivas del corporativismo disfrazado, la sutileza de las nuevas artimañas de fraude electoral, etc., etc.

Ante ello, abrir nuevamente el mágico “canto de sirena” de la vía al parlamentarismo (cuando la raíz de los problemas se asienta en otro subsuelo), es **una frivolidad “distractiva”**.

El espejismo de la milagrería (hechos maravillosos...) que eventualmente traería aparejada la implantación de un régimen parlamentario de gobierno, se esfuma en Brasil con el escaso tiempo de su vigencia, quedando a la vista que fue el temor y no el amor (sic) la fuerza que impulsó a concretar esa “salida de emergencia”; tal como lo demuestran las opiniones más autorizadas que en su momento se emitieron:

Afonso Arinos. “*Presidencialismo y parlamentarismo*”, afirma: “...Los monstruos que tenemos que abatir son otros, y no el presidencialismo. Son la miseria, la ignorancia, las enfermedades, el aislamiento, la improductividad de las masas populares...” (pág. 109); “...la solución de la cuestión social no depende del régimen de gobierno...” (pág. 95); “...condenar en bloque al presidencialismo brasileño es una tentativa vana...” (pág. 107); “...la eficiencia de la acción social de los gobiernos tampoco depende de los regímenes...” (pág. 111). Asimismo, Miguel Reale (*Parlamentarismo brasileiro*, 2º ed., Saraiva), que es partidario del sistema parlamentario, reconoce que éste “...no representa una solución de los problemas sustanciales, antes es un proceso práctico para encontrar y facilitar soluciones...” y admite que “...los problemas de contenido sobrepasan las esferas instrumentales del conflicto entre presidencialismo y parlamentarismo, implicando actitudes doctrinarias, definiciones programáticas en el plano interno e internacional” (pág. XVII).

Themístocles Brandao Cavalcanti, “*Consideraciones sobre una revisión de la Constitución*”, en *Revista de Direito Público e Ciência política*, Volumen II, Nº 2, julho-dezembro 1959, Río de Janeiro. De esa misma época data la publicación del estudio de Nelson de Souza Sampaio, “*O Parla-*

mentarimo e a realidade brasileira”, en revista Brasileira de Estudos Políticos, Río de Janeiro, 1959. Ambos en el mismo sentido.

El propio Afonso Arinos de Melo Franco, partidario de la reforma, ha declarado más tarde que ella fue “un recurso de emergencia, una especie de medicina heroica, destinada a evitar mayores males”; para añadir que **“lo más importante no era lo que se establecía con ella, sino lo que se evitaba fuera de ella”** (Confr. “Novos Argumentos”, en Jornal do Brasil, del 7 de junio de 1964).

Con posterioridad, Afonso Arinos de Melo Franco ha insistido en la necesidad de dejar aclarado que a los efectos de que aquel instrumento constitucional hubiese podido alcanzar sus finalidades “eran precisas dos cosas: primero, que tales finalidades fuesen realmente sentidas y deseadas por los partidos; segundo, que el presidente de la república estuviese dispuesto a desempeñar el elevado papel histórico que las circunstancias le habían creado”; y que, sin embargo, “ninguna de las dos condiciones se verificó” (Confr., “Novos Argumentos”, en Jornal do Brasil, del 7 de junio de 1964).

El régimen parlamentario instituido por la Enmienda de 1961 tuvo una duración de tan sólo 495 días, apenas dieciséis meses, al cabo de los cuales se volvió al régimen presidencialista de la Constitución de 1946. Durante ese período de vigencia, se sucedieron tres “gabinetes de compromiso” encabezados por otros tantos presidentes de Consejo: Tancredo Neves, a quien reemplazó Brochado da Rocha, para llegar al ocaso del sistema con la gestión de Hermes Lima.

Que sirva la experiencia del gran país de la región como antecedente del cuidado que se ha de tener a propósito de la tentación reformista del texto constitucional, pues los experimentos

y las improvisaciones producen –a menudo– verdaderas aberraciones o cuadraturas del círculo, que pesan fuertemente sobre el cuerpo social y la articulación del Estado.

Apéndice

Opiniones del autor

- “Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil”, (Ed. Cooperadora, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, Bs. As. 1964, especialmente págs. 72 a 77);
- “La Reforma de la Constitución” (Ed. EMECE, Bs. As., 1988, especialmente págs. 277 a 288 sobre el caso chileno y otros ensayos latinoamericanos);
- Diarios “La Nación” del 3 y 4 de Agosto de 1987, sobre la filiación de nuestro presidencialismo, reproducidos en el libro arriba citado;
- “El nuevo presidencialismo argentino: ¿régimen mixto o sistema híbrido?” en el diario “La Ley” del 26 de Diciembre de 1995;
- “El Poder Moderador” (Vanossi) publicado en la Enciclopedia Jurídica Omeba;
- “La Reforma Constitucional de 1994”, libro publicado por la Ed. del Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, 447 páginas, Bs. As., Septiembre de 2004;
- “El desafío pendiente: ¿reforma política o cambio electoral?” (pág. 263 y siguientes del libro citado *ut supra*) y “El cambio impostergable: la reforma moral y política” (pág. 276 y sigts., ídem);
- Diversas conferencias y disertaciones dedicadas al tema.