

¿RÉGIMEN MIXTO O SISTEMA HÍBRIDO? EL NUEVO PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

Jorge Reinaldo VANOSSI

Con este título interrogativo se está reconociendo la importancia que tiene el tema, porque en alguna medida las pautas de funcionamiento y eficacia de la Constitución van a pasar, no por la figura del jefe de Gabinete, sino por la contextura del Poder Ejecutivo en la nueva formulación que ha recibido por la Constitución de 1994. Mis razonamientos son muy sencillos y se pueden resumir en dos palabras: el sistema que han creado los Constituyentes de 1994, producto de muchas transacciones y de muchos acuerdos, no es un sistema mixto, sino que es un sistema *híbrido*, y ese es el punto al cual quiero arribar al cabo de esta breve exposición. La discusión en Argentina entre el presidencialismo y el parlamentarismo, no se ha dado nunca en términos realmente lógicos; se ha dado fundamentalmente en términos emocionales y con una cierta dosis de engaño. Por un lado, afirmando en forma muy enfática una suerte de ilusionismo propio del racional-normativismo, en virtud del cual era menester cambiar las normas para poder cambiar el régimen, al cual se le ha denostado con las palabras de “cesarista” o “hiper-presidencialista”, para llegar entonces a la conclusión de que sólo se le podía recuperar, cambiando todo el concepto jurídico que en ese punto contenía la Constitución de 1853.

Pero en la práctica, la disputa entre presidencialismo y parlamentarismo ha sido entre dos ruidos, y, más que nada, con una dosis muy grande de oportunismo. Porque, en definitiva, muy pocos o casi nadie trataron de cambiar bajo la Constitución de 1853 las deformaciones patológicas de ese presidencialismo cesarista y, bajo esa misma Constitución de 1853, contemplar una relación más equilibrada con el Congreso (o con ambas Cámaras del Congreso) a efectos de reequilibrar el sistema. Es decir, que desde el punto de vista de las prácticas, de las costumbres, de los hechos y de los hábitos, había una manifiesta contradicción entre esos actos concretos y lo que teóricamente se pontificaba en términos de pretensión de reforma constitucional. Y quiero señalar, para ser absolutamente honesto, que esta

descripción no es un juicio valorativo, es un juicio descriptivo que hago fundamentalmente al gobierno constitucional de 1983-1989, que pudo haber hecho mucho en los hechos y bajo la Constitución de 1853 para reorientar el sistema, y que no lo hizo.

Creo, en definitiva (y esta es otra de las conclusiones a las cuales quiero llegar), al coincidir con Ortega y Gasset, que el tema no culmina con calmar y colmar los *abusos*, sino que es fundamentalmente necesario en materia de ciencia política cambiar los *usos*, que es lo que en definitiva puede interesar al mejoramiento que se apuntaba. La premisa fue siempre un presidencialismo moderado: algunos hablaron de cuasiparlamentarismo, otros hablaron de semipresidencialismo; pero creo que era una disputa profundamente semántica y lo señalé de alguna manera en dos largos artículos en el diario *La Nación*, cuando en el Consejo para la Consolidación de la Democracia se abrió fuego en este tema. Entonces consideré que lo que había que hacer era reequilibrar el viejo presidencialismo y no crear nuevos órganos; que lo que faltaba era robustecer a los que ya existían en instancias de control y que no tenían la independencia, la autonomía o los bríos suficientes como para poder ejercer el control y poner frenos a los desbordes; es decir, a los abusos del presidencialismo. Sigo creyendo, a esta altura, que el problema no consiste en establecer más y más órganos, de los múltiples que crea esta Constitución, sino que el problema (asignatura pendiente en el régimen político argentino) es reimplantar la independencia de los órganos de control generados por la Constitución y por leyes posteriores, preexistentes a esta reforma de 1994, independencia que —ladrillo por ladrillo— fue devastada. Así, uno a uno perdió la independencia como nota distintiva de esos órganos, con lo cual se anuló la condición básica (el “abc” del control) que exige, para que éste funcione, la independencia del controlante respecto del controlado. En Argentina no hay control, porque el controlante no tiene independencia respecto del controlado, o la tiene en mínimas medidas; o median juegos de lealtades partidarias preexistentes que siguen interfiriendo en el sistema de control, u operan deberes de gratitud como contraprestaciones mal entendidas por los nombramientos recibidos que llevan a enervar la agilidad que se debe ejercer en materia de control.

Vayamos ahora al sistema establecido por el nuevo Constituyente: artículo 99. Sólo voy a mencionar el inciso 1 y el inciso 10; y del artículo siguiente (100) sólo voy a mencionar los incisos 1 y 4. El artículo 99 referido al presidente de la nación, lo robustece en sus atribuciones: es el jefe

supremo de la nación (jefatura de Estado), y a ello le agrega el ser jefe de gobierno y le añade ser el responsable político de la administración general del país. En el inciso 10, se señala que el presidente de la nación “supervisa” el ejercicio de las facultades del jefe de Gabinete respecto de la recaudación de las rentas de la nación y de su inversión con arreglo a la Ley de Presupuesto de Gastos Nacionales. En el artículo siguiente, referido al jefe de Gabinete, las atribuciones son más modestas: inciso 1, ejercer la administración general del país, claro está que con la responsabilidad política del presidente que acabamos de mencionar, y en el inciso 4 se dice ejercer las funciones y atribuciones que le delega el presidente de la nación y, en acuerdo de Gabinete, resolver sobre las materias que le indica el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario en el ámbito de su competencia (*sic*). Queda claro, además, con esta redacción, que el viejo debate entre los constitucionalistas argentinos respecto de si el sistema de Poder Ejecutivo de la vieja Constitución de 1953 era absolutamente unipersonal o colegiado, está superado. Una cierta vertiente del constitucionalismo argentino sostuvo que no obstante que el viejo artículo 86 decía que el presidente era el jefe supremo, la categoría del Ministerio y sobre todo las atribuciones y el instituto del “referendo” permitían inferir una vertiente colegial. Aquí queda bien claro que el Poder Ejecutivo es el presidente, porque el que le indica y le da las instrucciones al jefe de Gabinete es éste, al cual se le denomina Poder Ejecutivo.

Pero esto no es realmente lo definitivo, porque estas son palabras, son términos que utiliza el Constituyente: quiero ir al engranaje, al mecanismo y voy a señalar simplemente cinco o seis características para sacar una conclusión muy breve:

Primero, no hay voto de investidura, pues lo nombra y lo remueve el presidente de la nación.

Segundo, hay remoción, pero no hay la consiguiente facultad de disolución de las Cámaras por parte del Poder Ejecutivo, que sí existe en otros sistemas de presidencialismo atenuado o semi-presidencialismo, incluso en algunos países de América Latina donde se han injertado esos institutos intermedios, pero en el nuestro no. Es decir, quien se da por un lado la facultad de remoción, pero no se le confiere el correlato de la disolución al presidente de la República.

Tercero, hay censura, y por lo tanto remoción para el jefe de Gabinete, pero no para los demás ministros: al único que se puede remover es al jefe de Gabinete.

Cuarto: no hay “voto de censura constructivo” a la manera de la Ley Fundamental de Alemania y de la Constitución española, que es una institución muy sabia, especialmente para países como el nuestro, donde por razones de psicología social, se comprueba que es más fácil ponerse de acuerdo en el no, que ponerse de acuerdo en una afirmación. Es decir, es más fácil coincidir para remover a alguien, que coincidir para reemplazar a ese alguien que se quiere remover.

Quinto: otro rasgo que me parece importante señalar es que esta institución ha entrado a funcionar, con censura incluida, en un sistema donde se mantiene la renovación de la Cámara de Diputados por mitades; es decir, es un caso único (un invento criollo) en el que pueden realmente funcionar las dos cosas juntas. En general, el voto de censura y las notas parlamentarias se dan en un sistema donde la renovación parlamentaria (por lo menos en la Cámara de Diputados) es total y no por mitades o parcial, como se sigue manteniendo en nuestro sistema.

Sexto: otro dato importante es que la nueva Constitución regula las relaciones entre el presidente y el jefe de Gabinete, al referirse a las facultades de uno y otro, y también rige las relaciones entre el Parlamento o Congreso y el jefe de Gabinete, pero no reglamenta las relaciones entre el jefe de Gabinete y los demás ministros. Es una laguna del Constituyente que se tendrá que cubrir urgentemente, porque esto entrará en vigor el 8 de julio, y tendrá que ser la nueva ley de ministerios la que contemple realmente cómo es el instituto.

Sin ser apegados a las interpretaciones literales, cabe observar que el artículo 100 cuando hace el enunciado general del jefe de Gabinete, dice así: “El Jefe de Gabinete de Ministros y los *demás* ministros secretarios...” ¿Qué quiere decir?, ¿de qué se trata? Que están situados en un mismo plano el jefe de Gabinete y los *demás* ministros secretarios. Es decir, que no es ni siquiera un *primus inter pares*. Con el agravante de que no puede ser ministro; puede ser jefe de Gabinete, pero al mismo tiempo no puede ser ministro. Pero no es ni siquiera un *primus inter pares* porque está igual que los demás, o sea que no esá aparentemente en un rango superior, salvo que la futura ley de ministerios, en una interpre-

tación *fraeter legem* y de dudosa constitucionalidad pueda de alguna manera resolver el problema.

¿Para qué he señalado estos seis rasgos fundamentales? Para llegar a una conclusión: creo que hay posibilidad concreta y cierta de lo que en derecho constitucional se llaman situaciones de *bloqueos*. Se pueden hallar situaciones de bloqueos, entre el presidente y el jefe de Gabinete, dado que lo puede nombrar o remover, y pueden haber más, probablemente, situaciones de bloqueos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo (considerado en su totalidad). Y esas situaciones de bloqueos pueden, obviamente, afectar (esto es lo paradójico) más en el futuro al Poder Ejecutivo que al Congreso, al no estar contemplado el mecanismo de la disolución anticipada de las Cámaras, que es la forma en que los sistemas cuasiparlamentarios (y por supuesto los sistemas parlamentarios) tienen para remitir el pleito al pueblo. Dado que no nos ponemos de acuerdo: nombro jefe de gabinete, lo derriban, nombro otro, lo derriban, nombro otro, otra moción de censura, lo remueven, y así sucesivamente, hasta que el pueblo decida, disolviendo previamente las Cámaras, para que en definitiva, una nueva confianza popular restablezca la ecuación de poder.

Por último quiero señalar lo siguiente: el sistema que hemos instaurado se da en medio de dos o tres variables. Es decir, está condicionado. Sólo vamos a ver su perfil definitivo, una vez que el funcionamiento permita observar como juegan estas variables. Por lo pronto, se da en un sistema reeleccionista, que no sabemos si está perfilado del todo. Personalmente creo (más que creer, estoy seguro) que vamos a otra reforma constitucional para permitir la reelección indefinida, lo cual será de aquí a dos o tres años. Por ahora todavía una hipótesis, una conjetura. Creo que cada vez nos aproximamos más a la mecánica de la Constitución de 1949, en cuanto al sistema presidencial se refiere.

Otra pregunta que también tiene que esperar respuesta, es qué porcentaje de las veintiséis leyes tiene que sancionar el Congreso para implementar el sistema, y que son leyes fundamentales para que quede definitivamente acabado el perfil de este sistema. Porque puede ocurrir que sancione todas (lo dudo), que sancione algunas, que sancione muy pocas, y si sanciona muy pocas puede ser por negligencia legislativa o por propia vocación política del oficialismo, a efectos de que no se erosionen las potestades presidenciales y que, por lo tanto, el presidente en su nuevo periodo después del 8 de julio mantenga lo más intacto posible el poder. Yo, que como es notorio soy un crítico del actual presidente de la Repú-

blica, pero respetuoso de él, debo reconocerle una gran virtud: él nunca se ha desmentido y es absolutamente coherente, pues en cuanta declaración ha hecho desde que asumió el poder hasta ahora, siempre ha reiterado: “El poder soy yo”, y él va a ser leal, va a ser coherente, va a ser consecuente con ese pensamiento que estimo arraigado en lo más profundo de sus convicciones. Y con esas convicciones es muy difícil que favorezca o que trate de aceitar el camino hacia un sistema en el cual se pueda, de alguna manera, producir un desglose en el conjunto de sus atribuciones.

Y por último, queda una gran interrogante, también, porque como bien señala la doctrina alemana contemporánea, los problemas de reforma constitucional no son solamente de decisión, son también de situación: *decisión y situación*. ¿Qué puede llegar a pasar si se da la hipótesis de que en algún momento se elija un presidente minoritario?, cosa que por el juego de los artículos 97 y 98 puede ocurrir, y que no podía suceder de acuerdo con la Constitución histórica porque —bueno es recordarlo—, aun teniendo un sistema de elección indirecta, esto siempre conducía a un presidente mayoritario. Podía no ser mayoritario en los votos populares, pero debía tener mayoría absoluta de electores, y si no tenía esa mayoría, entonces durante el escrutinio en la Asamblea Legislativa se hacía la elección con una mayoría sensiblemente agravada. Aun Illia, al cual siempre se le recuerda y reprocha el 22% de los votos populares, fue un presidente mayoritario, en el sentido que tuvo la mitad más uno en cuanto al voto de los electores, porque los demás partidos (los conservadores, los demócratas cristianos y los provinciales, más una fracción del socialismo) le cedieron sus electores. Pero ahora podemos tener un presidente de elección directa, aunque minoritario, es decir con el 40% de los votos. ¿Cómo va a funcionar esto, con la moción de censura y sin la posibilidad de disolución de las Cámaras?

Dejo la interrogante allí y recuerdo al maestro Gall Braith, que no es un constitucionalista pero es un gran sociólogo, quien señala que en los juegos de poder y en las relaciones de poderes, en el entretejido complejo que significa el organigrama del poder, muchas de las relaciones se dan por persuasión, otras se dan por represión y otras se dan por compensación. Es decir, que a veces al poder se le respeta y se le acata porque persuade: es cuando decimos que además tiene *autoritas*. Otras veces al poder se le acata porque amenaza con la represión, y la represión se sabe que puede ser muy dura o muy sancionatoria, y otras veces se le acepta

porque trae compensaciones: *acepto porque me conviene, acepto porque a cambio del acatamiento y a cambio del asentamiento voy a obtener algún tipo de beneficio*. ¿Cómo se va a manejar esta situación de poder, qué va a predominar? ¿Va a predominar la persuasión, la represión o va a predominar la compensación? ¿O en qué porcentaje se van a integrar estos tres elementos? Yo creo, a manera de conclusión, que de todos modos y siendo incoherente como lo es la estructuración jurídica que se ha hecho de esto, pese a ello es coherente con las dos doctrinas que combinaron el pensamiento de quienes gestaron esta reforma (y que está implícito en el “pacto de dos”). La doctrina de la *intemperie* y la doctrina del *fusible*. La doctrina de la *intemperie* es el fin: que nadie quede desprotegido, que todos participen del poder, que se diluyan las diferencias entre gobierno y oposición, y, si es posible, que se mimetice la oposición con el gobierno. O sea, tratar de eliminar la nota clásica del presidencialismo, donde están claramente separados gobierno y oposición, como también lo están en los parlamentarismos de tipo bipartidista, como es por ejemplo el inglés. Esto va a significar la *italianización* de la política argentina, que por supuesto favorece la corrupción y termina como terminó la primera República italiana. La otra doctrina, la doctrina del fusible; ya no es el fin, es el medio: el fusible del jefe de Gabinete es la pieza para evitar la erosión del presidente, es el que va a pagar el costo de su eliminación cuando el malhumor argentino sea canalizado con protestas o reclamos hacia el funcionamiento de una determinada política. Los que creen en esta doctrina confían que en América Latina con ese fusible se preservó la estabilidad y la firmeza del régimen: esto es, la *brasilerización* del sistema argentino, pero ya quedó demostrado con la crisis de los años 64 en Brasil, que no cumplió con esa finalidad.

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 al presidente, pero no descentralizará el poder. La clave de la cuestión está en la descentralización. Y por lo tanto (y esta es mi conclusión final) 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. Así de sencillo (*sic*)...