

## ¿Atenuación o flexibilización del presidencialismo?<sup>1</sup>

### La jefatura de gabinete ante nuevos escenarios políticos, comparada con la propuesta de Sartori.\*

Por Alberto García Lema\*\* y Antonio Martino\*\*\*

**Sumario:** I INTRODUCCIÓN. - II. LA ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO. - III. EL DEBATE SOBRE LA "ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO". - IV. PRIMARIA EVALUACIÓN SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE LA JEFATURA DE GABINETE. - V. 1\_A "FLEXIBILIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO". - VI. LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL PRESIDENTE EN EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. -VII LA TEORÍA DE LA ACCIÓN RACIONAL. - VIII. LA PROPUESTA DE SARTORI. - IX. EL JEFE DE GABINETE ARGENTINO EN LA CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO. - X. RELACIONES POSIBLES ENTRE EL PRESIDENTE, EL JEFE DE GABINETE Y EL CONGRESO EN RELACIÓN (TAMBIÉN) A LA SITUACIÓN INTRAPARTIDISTA. -XI. COMPARACIÓN DEL COMPORTAMIENTO POSIBLE EN EL PRESIDENCIALISMO, EN EL SEMIPRESIDENCIALISMO, EN LA PROPUESTA DE SARTORI Y EN LA REFORMA ARGENTINA DEL 94. - XII. POSIBLES ESCENARIOS RESPECTO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1999. *ESCENARIO 1. VICTORIA DEL PARTIDO JUSTICIALISTA. ESCENARIO 2. VICTORIA DE LA ALIANZA. ESCENARIO 3. NECESIDAD DE DOBLE VUELTA.*

#### Introducción

La idea de abordar el presente trabajo en colaboración surgió de las reflexiones intercambiadas entre los autores en varios encuentros realizados en ámbitos universitarios de la Argentina y de Italia.

El punto de partida de esas reflexiones fue la conveniencia de diferenciar, en función de las distintas finalidades a las que responden, los conceptos de "**atenuación del presidencialismo**" y de "**flexibilización del presidencialismo**", más allá de los rasgos comunes que ambos presentan.

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en *El Derecho*, 15 de diciembre de 1998.

\* Este trabajo fue elaborado durante los meses de septiembre y octubre, con anterioridad al triunfo del Dr. De la Rúa en las elecciones internas de la Alianza.

\*\* ex procurador del Tesoro de la Nación; Convencional Nacional Constituyente, miembro de las Comisiones Redactora y de Coincidencias Básicas; y negociador de los acuerdos para la reforma de la Constitución

\*\*\* Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Pisa; Miembro correspondiente de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Consultor científico extranjero de la Obra de la Constitución, LL, 1-6.

El primero de tales conceptos, que fue uno de los ejes de la reforma de 1994 a la Constitución Argentina, pone el acento en el propósito de generar **un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado**, disminuyendo la importancia del ejecutivo en beneficio de mayores facultades atribuidas al legislativo y al judicial. Para ello se diseñaron significativas transferencias de competencias entre dichos poderes y se aplicó extensamente la teoría del control.

En cambio, el segundo de los referidos conceptos centra el análisis en el problema de la gobernabilidad, es decir, la arquitectura constitucional se dirige a obtener una mejor adaptación del sistema institucional frente a circunstancias políticas siempre cambiantes, utilizando aquellos instrumentos que procuran lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de cada uno de los poderes del Estado y en su accionar interdependiente.

En los subsiguientes apartados II al VI inclusive García Lema desarrolla ambos conceptos, particularizando su examen en las posibilidades que ofrece la nueva figura del jefe de gabinete de ministros.

Por su parte, ANTONIO MARTINO, desde un enfoque de ciencia política centrado en la teoría de la acción racional, estudia la adaptabilidad del sistema institucional argentino, luego de la reforma de 1994, a distintas alternativas políticas, comparándolo con la propuesta que elaborara SARTORI teniendo en vistas la transformación del contexto político argentino. Este análisis lo efectúa en los apartados VII al XII.

Los autores han intercambiado reflexiones y aportes sobre los puntos desarrollados por cada uno de ellos, por lo que consideran que este trabajo responde a una perspectiva común a ambos.<sup>2</sup>

## **II. La atenuación del presidencialismo**

Como aproximación inicial cabe señalar, según se ha remarcado en otras oportunidades,<sup>3</sup> que "la atenuación del sistema presidencialista" —fórmula consensuada a la que arribaron los partidos justicialista y radical luego de varios años de intermitentes debates— fue uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional de 1994, tal cual se explicitara en el Acuerdo de Olivos (del 14 de noviembre de 1993).

En ese Acuerdo, la atenuación del presidencialismo quedó vinculada con "la incorporación de un jefe de gabinete o ministro coordinador con responsabilidad política frente el Presidente y

---

<sup>2</sup> Tienen las suficientes coincidencias como para escribir conjuntamente, las suficientes diferencias como para que el escribir conjuntamente sea un diálogo entre ellos.

<sup>3</sup> GARCÍA LEMA, ALBERTO M, *La reforma por dentro*, caps. 1 al 5, Planeta, Buenos Aires, 1994. También: *La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios*, en LL, del 7 de diciembre de 1995, capítulo II.

al Congreso", habiendo tenido como principales finalidades la consolidación del sistema democrático y el perfeccionamiento de un nuevo equilibrio entre los poderes del Estado.

En realidad, parece más apropiado considerar que la atenuación del presidencialismo no fue un propósito a ser cumplido de modo exclusivo mediante la incorporación de un jefe de gabinete de ministros, sino que debía resultar del conjunto de innovaciones introducidas al accionar de los señalados poderes.

Conforme se expresara ya en otro trabajo<sup>4</sup> las reformas "tendieron, por una parte, a la búsqueda de una mayor eficacia en dicho accionar y, por otra parte, a la aplicación extensiva de la teoría del control. En este último aspecto, los controles fueron establecidos en todas las direcciones individualizadas por la doctrina, es decir, con caracteres intraórganos, interórganos y extrapoderes. Ello sin perjuicio de señalar que también se amplió el control político ejercido por la ciudadanía o por los sectores sociales. Como metodología general, las reformas al régimen institucional implicaron: a) la creación de nuevos *órganos o instituciones*; b) la adopción *de formas y procedimientos actualizados para el funcionamiento de los poderes*; c) las *transferencias de competencias* en su interior o entre ellos".

En lo que específicamente atañe al jefe de gabinete de ministros, la incorporación de esa nueva institución significó un primer abordaje al objetivo de la "atenuación del presidencialismo". En efecto, su creación permitió diferenciar **la conducción política y estratégica del Estado**, colocada en cabeza del presidente —en su triple condición de jefe de Estado (jefe supremo de la Nación), jefe de gobierno y responsable político de la administración, y jefe de la fuerzas armadas—, de la gestión corriente de los negocios públicos, consistente en el ejercicio de la administración general del país, confiada al jefe de gabinete.

Un segundo abordaje a dicho objetivo, siempre refiriéndolo a esa nueva institución, permite visualizar que la reforma constitucional acrecentó los controles intraórganos e interórganos sobre el ejecutivo.

Así, el refrendo del jefe de gabinete, exigido para el dictado de un conjunto de actos (ver, art. 100, incs. 8º, 12 y 13 de la Constitución) resulta ser un modo de control intraórgano del presidente porque, en los casos previstos, sus decretos no tienen validez sin la firma de aquel funcionario. Ese tipo de control se completa, respecto de ciertos tipos de actos de gran significación para el juego de los poderes del Estado (como lo son los decretos de necesidad y urgencia y los que promulgan parcialmente las leyes), con la exigencia adicional del refrendo de la totalidad de los demás ministros.

---

<sup>4</sup> GARCÍA LEMA, ALBERTO M., *La modernización del parlamento en el contexto de las reformas introducidas al régimen de poderes*, en N° 64 de Cuadernos y debates, del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1996, y en *La Ley Actualidad* del 2 de mayo de 1996.

Por otro lado, la reforma de 1994 organizó de modo más consistente la articulación de los controles interórganos, del legislativo sobre el ejecutivo.<sup>5</sup> Al jefe de gabinete de ministros le cabe la obligación de concurrir al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del gobierno —adviértase aquí que no limita su informe a la marcha de la administración, cuyo ejercicio es su competencia específica, sino a la marcha de todo el gobierno, que en principio sería responsabilidad del presidente—, mientras que también concentra la responsabilidad de producir los informes verbales o escritos que cualquiera de las cámaras solicite al ejecutivo (arts. 101 y 100, inc. 11). Si el acceso a la información —especialmente la confidencial— es una evidencia de la posesión de poder, parece claro que los nuevos procedimientos contribuyen a que el parlamento crezca en atribuciones respecto del ejecutivo.

Además de ello, el jefe de gabinete puede ser interpelado, por cualquiera de las cámaras de modo corriente como si fuera un ministro más. por simple mayoría, a fin de brindar informes y explicaciones, y en forma excepcional a los efectos de una moción de censura, en cuyo caso se requiere del voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de una cámara; a su vez, puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (ver arts. 71 y 101 de la Constitución).

### **III. El debate sobre la "atenuación del presidencialismo"**

No puede desconocerse que la incorporación del jefe de gabinete como uno de los modos de concretar la "atenuación del presidencialismo" viene siendo objeto de un interesante debate.

Algunos autores se colocan en una actitud pesimista y crítica acerca de la posibilidad de que esa figura permita moderar el "hiperpresidencialismo"<sup>6</sup> emergente de la Constitución de 1853-60.

Así, JORGE VANOSSI ha señalado "...que el Jefe de Gabinete desconcentrará funciones al Presidente, pero no descentralizará el poder".<sup>7</sup> SABSAY y ONAINDIA sostienen que "...en última

---

<sup>5</sup> Conforme ya se indicara, la nueva organización y extensión de los controles interórganos realizada por la reforma de 1994 no se limita a las responsabilidades del jefe de gabinete, puesto que el Congreso ejerce ahora un control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, que se sustenta —en lo que hace al desempeño y situación general de la administración pública— en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, presidida por un funcionario designado a propuesta del partido de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. También cuenta con el apoyo del Defensor del Pueblo, que actúa como otro órgano de control respecto de hechos, actos u omisiones de la Administración, en protección de los derechos humanos y demás derechos reconocidos por la Constitución y las leyes (ver arts. 85 y 86).

<sup>6</sup> NINO, CARLOS, utiliza esta expresión para caracterizar al régimen argentino en *El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia*, en publicación del Centro de Estudios Institucionales, Bs. As. 1991.

<sup>7</sup> VANOSSI JORGE REINALDO, *El nuevo presidencialismo argentino. ¿Régimen mixto o sistema híbrido?*, La Ley, Suplemento Actualidad del 26 de diciembre de 1995, pág. 3.

instancia el jefe de gabinete es un ministro mas, e independientemente de la magnitud de sus facultades, su dependencia del deseo presidencial es categórica y absoluta, del mismo modo de cuanto ocurra con los restantes ministros. Respecto de los cuales el jefe de gabinete no ejercerá ningún tipo de prerrogativa relacionada con su designación o remoción... Además, su nombramiento y remoción constituyen también una potestad presidencial, pues la censura del Congreso que se contempla será de tan difícil ejercicio que de hecho resultará prácticamente imposible que alguna vez se concrete en la práctica".<sup>8</sup> Argumentos similares utilizan HELIO JUAN ZARINI, ALBERTO NATALE, ROBERTO ANDRÉS GALLARDO y MARIO JUSTO LÓPEZ (H.).<sup>9</sup>

MARIO DANIEL SERRAFERO, quien hace una síntesis adecuada de las ventajas que entraña la nueva institución, sin embargo entiende que "...desde esta perspectiva positiva, la inclusión de la figura podría significar un funcionamiento más ordenado y eficaz del Gabinete pero que no significa una atenuación de los males del hiperpresidencialismo, sino más bien una modificación encaminada a mejorar el funcionamiento burocrático —en términos weberianos— al más alto nivel del poder".<sup>10</sup>

Sin embargo, en sentido opuesto, diversos autores consideran beneficiosa la introducción de la institución jefe de gabinete de ministros en nuestro plexo constitucional, como un modo de atenuar el sistema presidencialista de gobierno.

En esta posición, ENRIQUE PAIXAO ha señalado que: "El conjunto de modificaciones al sistema institucional... cambia profundamente ese modo de distribución del poder. Con la reforma, queda asumido que la actual etapa histórica de la República Argentina no es la del hiperpresidencialismo al servicio de la organización nacional, sino la de una descentralización del poder... La primera de esas modificaciones sustantivas consiste en incorporar al Poder Ejecutivo una figura apta para desagregar las facultades que tradicionalmente estuvieron concentradas en cabeza del presidente de la Nación",<sup>11</sup> aludiendo a la incorporación del jefe de gabinete.

Por su parte, ROBERTO DROMI y EDUARDO MENEM sostienen que: "La Constitución de la realidad ha incorporado con acierto, la figura del jefe de gabinete de ministros, como modo de atenuar el presidencialismo..." concluyendo que "...el jefe de gabinete es al presidencialismo, lo

---

<sup>8</sup> SABSAY, DANIEL A. y ONAINDIA, JOSÉ M., *La Constitución de los argentinos* Buenos Aires, Errepar, 1994, pág. 335.

<sup>9</sup> ZARINI, HELIO JUAN, *Constitución Argentina*, Buenos Aires, Astrea, 1998, pág. 100; NATALE, ALBERTO, *Comentarios sobre la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1994, págs. 134 a 138; GALLARDO ROBERTO ANDRÉS y MARIO JUSTO LÓPEZ (H.), *El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional Reformada*, ED. 161-947.

<sup>10</sup> SERRAFERO MARIO DANIEL, *Una reflexión a propósito del Jefe de Gabinete y la censura parlamentaria*, ED, 159-960.

<sup>11</sup> PAIXAO ENRIQUE, *La Reforma de la Constitución*, (Obra Colectiva, de los miembros de la Comisión de Redacción de la Convención Nacional Constituyente) Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, en *El jefe de gabinete de ministros*, pág. 309 y ss.

que el primer ministro es al sistema parlamentarista".<sup>12</sup> HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, comparte que la figura contribuye a la atenuación de los poderes presidenciales, a partir de la descentralización de competencias ejecutivas, tomando en consideración la dimensión que la institución adquiriría en épocas de crisis institucionales.<sup>13</sup> JUAN CARLOS CASSAGNE, por su parte, habla de la atenuación en una "mínima proporción" del sistema presidencialista de gobierno.<sup>14</sup>

GERMÁN BIDART CAMPOS, con un enfoque parcialmente similar al que se desarrolla en este trabajo, plantea la cuestión en términos de incertidumbre: "En lo que llamaríamos la 'letra' de las normas constitucionales nuevas, el sistema presidencialista ha cambiado algo. Esto nadie lo duda, o muy pocos. La duda radica en otro campo: ¿se ha atenuado el presidencialismo en comparación con el diseñado en la constitución histórica o, a la inversa, se ha reforzado?".<sup>15</sup> Luego de señalar las dos posturas que se abren a partir de la reforma del '94, y de realizar un análisis acerca de las atribuciones presidenciales y del jefe de gabinete concluye expresando que: "El equilibrio que a la concentración del poder presidencial se ha querido imponer está condicionado a múltiples variables, entre las que —ejemplificativamente— colacionamos por ahora el estilo personal de cada presidente y de su jefe de gabinete, y la composición partidaria pluralista que cada cámara ofrezca en relación con el partido al que pertenezca el presidente de la república, sin perder de vista la dependencia que exhiba —o no— el jefe de gabinete respecto de aquél".

#### **IV. Primaria evaluación sobre el desenvolvimiento de la jefatura de gabinete**

Si bien parece aún prematuro, a tres años de la creación de la nueva figura (según lo establecido en la Disposición Transitoria 12 de la Constitución reformada), formular adecuados juicios de valor respecto del funcionamiento del remozado sistema de poderes, es posible adelantar algunas reflexiones.

En primer término, la jefatura de gabinete de ministros es al presente **una realidad institucional** —lo que no es poco— implementada por el decreto 909/95 [EDLA. 1995-B-1207], que aprobó la organización de la jefatura y reorganización de las secretarías de la presidencia de la Nación, y por el decreto 977/95 [EDLA, 1995-B-1222] que estableció el sistema de relaciones

---

<sup>12</sup> DROMI ROBERTO y MENEM EDUARDO, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pág. 352 y 353, con cita de GIL LAVEDRA RICARDO, en *Jefe de gabinete y control del Ejecutivo*, "Clarín", 29/3/94: "...el Poder Ejecutivo se profesionaliza al distinguir entre un presidente responsable político máximo del gobierno y un jefe de la administración pública, coordinador de todas las actividades del Poder Ejecutivo, responsable ante el Congreso...".

<sup>13</sup> QUIROGA LAVIÉ HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, Zavalía, 1997, págs. 580, 634 y 635.

<sup>14</sup> CASSAGNE JUAN CARLOS, en *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, págs. 251 y 252.

<sup>15</sup> BIDART CAMPOS GERMÁN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995, especialmente págs. 415 y 426.

entre el presidente, el jefe de gabinete y los demás ministros, que tiene el carácter de reglamento autónomo hasta tanto entre en vigencia una nueva ley de ministerios.

Aunque la sanción de esta ley se encuentra notablemente demorada, esta circunstancia — de por sí negativa— no deja de tener alguna ventaja; en efecto, permite "ensayar" el desenvolvimiento en la práctica de la nueva institución antes de cristalizar, en una ley de ministerios, ciertas interpretaciones de la Constitución que terminarán de fijar sus caracteres.<sup>16</sup>

En segundo lugar, **la jefatura de gabinete viene ejerciendo la administración general del país**, de modo que —al menos— la prevista desconcentración de las funciones presidenciales se ha llevado efectivamente a los hechos. En este punto **resulta elocuente el reconocimiento y apoyo prestado por el Congreso de la Nación**, a sus funciones de ejercicio de la administración.<sup>17</sup>

En cuanto a sus **funciones de nexo entre el ejecutivo y el congreso**, el jefe de gabinete ha venido cumpliendo con sus obligaciones de concurrir mensualmente y en forma alternativa a cada Cámara, para informar sobre la marcha del gobierno, contestando además las preguntas que le formulan los legisladores, de acuerdo al modo reglado por los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.<sup>18</sup> Sin embargo, cabe apreciar que la práctica parlamentaria se ha orientado a plantearle una multiplicidad de preguntas de diversa índole, en vez de centrar la atención en unos pocos temas de gran significación y relevancia institucional, que permitan racionalizar y amplificar el debate sobre la gestión del gobierno.

En este punto corresponde señalar por último, que las condiciones políticas resultantes de las elecciones de 1995 —en las que el presidente Menem fue reelecto por una amplia mayoría de los sufragios y que además permitió al partido del gobierno contar con mayoría propia en ambas cámaras legislativas— contribuyeron para que el nuevo sistema institucional, resultante de la reforma de 1994, **se desarrollase inicialmente con arreglo a prácticas presidencialistas**. Pero también debe advertirse que esas condiciones políticas resultan cambiantes de acuerdo a los resultados electorales —y ya han comenzado a cambiar en el presente— tema que se ampliará seguidamente.

---

<sup>16</sup> FANELLI EVANS GUILLERMO, en *El jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional*, LL, 3-XI-94 señala que determinar que tan grande ha sido el paso hacia el parlamentarismo depende los intérpretes y de la ley de ministerios a dictarse.

<sup>17</sup> Ese apoyo se revela, por ejemplo, en la ley 24.629 [EDLA, 1996-A-77]. **Denominada de Reforma del Estado II, que le confió encarar un amplio proceso de reorganización de la Administración Nacional**, y en las leyes de presupuesto anual que le delegan atribuciones para modificar la asignación de partidas, como los artículos 5° (*in fine*), 6°, 8°, 9°, 12, 13, 14, 41, 42, 43, 44, 55, 59, 60 y 65 de la ley 24.938 [EDLA,

<sup>18</sup> Ver el Título XIX "Asistencia de los Ministros", arts. 213 y 214 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación y el Capítulo XXII "De la sesión informativa del jefe de Gabinete de Ministros", arts. 198 a 202 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación

## V. La "flexibilización del presidencialismo"

Todavía parece oportuno recordar que el debate conceptual sobre la reforma constitucional, que se extendió por casi una década (1985/94), se realizó en un marco político caracterizado por la vigencia de un **régimen predominantemente bipartidista**, en donde el justicialismo y el radicalismo solían obtener en los comicios resultados cercanos o superiores al ochenta por ciento de los sufragios, haciéndose sólo presentes otras fuerzas minoritarias y dispersas, principalmente expresivas de ciertos localismos provinciales.

En el marco bipartidista, el debate relativo a un nuevo diseño de las instituciones argentinas **debía necesariamente oponer la temática de la gobernabilidad** (una de cuyas principales expresiones es la cuestión de la eficiencia y eficacia en el accionar de los poderes), que preocupaba en especial al partido de gobierno, **a la temática del control** (sintetizado en la noción de la "atenuación del presidencialismo"), que interesaba en mayor medida al partido de oposición.

Ese aspecto esencial de las discusiones pre-constituyentes, que culminaron en los balances internos que informaron las reformas a los poderes del Estado incluidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, quedó en buena parte oscurecido por la importancia política asignada a la habilitación de la reelección del presidente Menem. En la medida que la reelección de Carlos Menem simbolizaba la continuidad de la gobernabilidad vigente —o dicho de otro modo, la continuidad de las políticas económicas y del Estado que se pusieron en marcha en 1989— los resultados de la reforma constitucional fueron juzgados desde la perspectiva de si los elementos de contralor del ejecutivo eran o no suficientemente adecuados para atenuar los aspectos personalistas que presentaba esa presidencia en concreto.

De allí que las apreciaciones favorables o críticas de los autores, acerca de las reformas introducidas al sistema de poderes, influidas por el contexto político bajo el cual se desarrolló la reforma constitucional, centraron el análisis en los instrumentos utilizados para atenuar el presidencialismo, dejando transitoriamente de lado la evaluación de aquellos otros que tenían más que ver con su flexibilización, es decir con los relativos a la importancia de la gobernabilidad del sistema institucional.

La aproximación del fin de la presidencia de Menem y el cambio del contexto político, a partir de la victoria electoral de la alianza UCR-Frepaso en las elecciones de octubre de 1997, generan nuevas condiciones para el análisis de las reformas constitucionales, que permitirían advertir la importancia que asume la dialéctica de atenuación/flexibilización del presidencialismo (o de control/gobernabilidad).

En determinadas circunstancias emergentes de resultados electorales bajo un régimen bipartidista o de procesos internos al partido de gobierno —como lo examina poco más adelante ANTONIO MARTINO—, pero con mayor razón en una mecánica multipartidista, cobra especial significación **el problema del accionar legislativo**, esto es, la aprobación en tiempos apropiados de las leyes que concreten los programas de gobierno.

Cuando un presidente carece de mayoría de su propio partido en una o ambas cámaras legislativas, debe optar por dos caminos posibles: a) **negocia ley por ley** con sus partidos aliados o con fuerzas de oposición (modelo norteamericano con partidos con disciplinas parlamentarias débiles)- b) **conforma coaliciones políticas** -con distribución de ministerios— que le aseguren un adecuado sustento legislativo (modelo europeo con partidos de más rígidas disciplinas).

El rígido presidencialismo argentino de la Constitución de 1853-60 no contaba con instituciones dirigidas a afrontar ese problema. En cambio, esa situación se ha modificado con la reforma de 1994, porque la jefatura de gabinete ha sido prevista **como** un nexo entre el presidente y el congreso.

Su adaptabilidad a las diversas circunstancias que pueden presentarse proporciona un valioso instrumento para responder a la cuestión de la gobernabilidad.

#### **VI. La delegación de funciones del presidente en el jefe de gabinete de ministros**

La flexibilización del presidencialismo depende en gran medida de los alcances interpretativos que se otorgue a la delegación de facultades que el presidente puede realizar en el jefe de gabinete de ministros, prevista en los incs. 2º y 4º del art. 100 de la Constitución reformada.

Tanto en uno como en otro inciso no se aportan referencias que permitan dilucidar cuáles serían las atribuciones que podría delegar el presidente en el jefe de gabinete. Lo que sí parece claro, como se anticipó en otra oportunidad, que no tendría sentido entender que dicha delegación se refiere a las ya conferidas por los diversos incisos del art. 100 de la Constitución, porque en tales casos media una desconcentración de facultades establecida en la propia ley fundamental. En consecuencia, cabe entenderla vinculada con los poderes propios del presidente, enumerados en el art. 99 de dicha Constitución.<sup>19</sup>

ENRIQUE PAIXAO, coincide en que la materia delegable de que aquí se trata consiste en las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, toda vez que la Constitución ya le confirió al jefe de gabinete competencias específicas. Incluso considera que el reconocimiento de un alto grado de

---

<sup>19</sup> GARCÍA LEMA, ALBERTO La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios, ob. cit. cap V, punto 4.

elasticidad en esa delegación pueda ser útil para que la nueva figura cumpla uno de sus cometidos más importantes, como es el de contribuir a la solución de crisis políticas o electorales. Sin embargo, afirma que siempre cabrá reconocer un conjunto de facultades, aunque sea mínimo, de las cuales el Presidente de la Nación no podrá desprenderse sin desnaturalizar, simultáneamente, a la facultad ejercida y a la propia figura presidencial, como ocurriría si se admitiera la transferencia al jefe de gabinete de atribuciones que impliquen menoscabo de las jefaturas de Estado, de gobierno y de las fuerzas armadas, que la Constitución reformada mantuvo en el titular del Poder Ejecutivo.<sup>20</sup>

Una primera interpretación sobre el tema en cuestión, enunciada desde una perspectiva presidencialista (acorde con el contexto político bajo el cual se creaba la nueva institución), fue restrictiva de las facultades que pueden ser delegadas por el presidente en el jefe de gabinete, sosteniendo que sólo le sería admitido hacerlo con la gestión o aspectos administrativos de su poderes reservados, porque en tal supuesto esa delegación se correspondería con la naturaleza de las funciones ejercidas por el jefe de gabinete.<sup>21</sup> Esa fue la exégesis utilizada por el decreto 977/95, que sólo autorizó la delegación de las facultades administrativas de los poderes propios del presidente (art. 12).

Sin embargo, no es ésta la única exégesis posible de los incs. 2º y 4º del mencionado art. 100, ya que ellos no contienen restricción alguna. En otras circunstancias, que se examinan en los capítulos siguientes, cuando el presidente necesite obtener apoyos políticos sólidos para lograr suficiente respaldo parlamentario a su programa legislativo, sería factible hacer uso de una interpretación amplia de la norma mencionada.

De acuerdo a esta interpretación, el presidente podría delegar en el jefe de gabinete ciertos poderes propios, **incluso el nombramiento y remoción de ministros**, aunque parecería que debiera retener el nombramiento y remoción de los ministros de relaciones exteriores y defensa, en cuanto esos funcionarios están más directamente vinculados a las condiciones del presidente como jefe de Estado y comandante en jefe de las fuerzas armadas.

Podría operarse de esta forma una flexibilización del sistema presidencialista, que llegaría temporariamente a un funcionamiento con arreglo a prácticas más parlamentarias.

---

<sup>20</sup> PAIXAO, ENRIQUE, ob. cit. pags. 321/323. En sentido concordante FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, ABEL, EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. PERFILES E INTERROGANTES, LL, 28-VI-95.

<sup>21</sup> GARCÍA LEMA, ALBERTO, ob.cit. en nota 18; COMADIRA JULIO RODOLFO y CANDA, FABIÁN OMAR, en *Administración general del país y delegaciones administrativas en la reforma constitucional*, ED, 163-880 y autores allí citados, sostienen que el presidente sólo podría delegar facultades que no siendo de gobierno o políticas, le hayan sido conferidas en virtud del art. 99 de la Constitución; MARTÍNEZ, PATRICIA RAQUEL, *El Poder Ejecutivo y jefe de gabinete y demás ministros en La Reforma constitucional interpretada*, obra colectiva de SARMIENTO GARCÍA, JORGE y otros, Buenos Aires, Depalma, 1995, pág. 441.

Cobraría, además, mayor lógica la prescripción del art. 101 de la Constitución cuando obliga al jefe de gabinete a concurrir mensualmente al Congreso "para informar de la marcha del gobierno" y no sólo sobre el estado de la administración (que él ejerce). También tomaría otro sentido la posibilidad que tiene el jefe de gabinete de celebrar "acuerdos de gabinete" con ministros para "...resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia" (inc. 4º del art. 100).

De igual modo, tendría una mayor significación política el ejercicio de otras atribuciones acordadas al jefe de gabinete, por diversos incisos del art. 100 de la Constitución, tales como sus potestades reglamentarias (inc. 2º), las de coordinación, preparación y convocatoria de las reuniones de gabinete (inc. 5º), las de elaboración de los proyectos de leyes de ministerios y de presupuesto anual (inc. 6º), las de recaudación de las rentas de la Nación y de ejecución de la ley de presupuesto nacional (inc. 7º), las relativas a su condición de nexo entre los poderes políticos, como sus refrendos obligatorios de ciertos decretos, su concurrencia a las sesiones del Congreso, su presentación —junto a los restantes ministros— de una memoria detallada del estado de la Nación o la producción de los informes y explicaciones que las cámaras requieran del Poder Ejecutivo que exigen una colaboración eficaz de los ministros (incs. 8º al 11).

No constituiría un obstáculo para esta exégesis amplia de las posibles delegaciones de facultades del presidente en el jefe de gabinete, la condición de jefe de gobierno que detenta aquél, porque **el presidente es libre de elegir** si prefiere ejercer por sí ciertas atribuciones políticas —como el nombramiento y remoción de ministros— o si, por el contrario, aprecia que es más útil para la marcha del gobierno delegarlas en el jefe de gabinete, en función de acuerdos que celebre con otros partidos y que le aseguren mayor respaldo parlamentario.

En todo caso, esa delegación de **atribuciones sólo podría** tener carácter transitorio, porque resultando un acto libre para el presidente la delegación de sus poderes le cabe siempre la aptitud de reasumir, en cualquier tiempo, aquellos que hubiese delegado. Es precisamente esa nota de transitoriedad la que mejor ejemplifica la adaptabilidad del sistema a situaciones políticas diversas, revelando los alcances de la noción de flexibilización del presidencialismo.

## **VII. La teoría de la acción racional**

Interesa tratar ahora la institución del jefe de gabinete de ministros a la luz de la teoría de la acción racional, comparándola con la propuesta de SARTORI y con los nuevos contextos políticos que se avecinan en la Argentina.

La teoría de la acción racional tiene sus orígenes en estudios de economía, en particular en el célebre texto de ARROW *Public choice and individual values*, de 1956. En ciencia política el

tema había sido desarrollado ya por el MARQUÉS DE CoNDORCET<sup>22</sup> y por BORDA, pero luego olvidada en el tiempo. No obstante su éxito en Estados Unidos la teoría no termina de decolar en Europa y en la Argentina. Las razones pueden ser muchas, sobre todo de hegemonía aún de la filosofía hegeliana. Pero hay algunas razones de los críticos que la teoría haría bien en tener presente: 1. El exceso de fórmulas. 2. El despliegue de una enorme armazón teórica para tratar pocos datos del mundo. 3. Una ignorancia real o fingida de planteos y soluciones del pasado.

Desde el rincón de los acusados se tratará de no incurrir en esos pecados, o al menos de reducir su entidad. En compensación el tema será desarrollado de modo puntual y la forma casi banal.

Se intentará mostrar que, en ciertas condiciones, la reforma constitucional argentina tiene efectos parecidos a los que pide SARTORI en su propuesta. Y se demostrará que las condiciones no son tan excepcionales, a punto tal que pueden producirse ya en el próximo año. El análisis es realizado desde la perspectiva del actor racional pero tiene la virtud de poder ser comprobado empíricamente pues se refiere concretamente a las elecciones presidenciales argentinas de 1999.<sup>23</sup>

### **VIII. La propuesta de Sartori**

En varios trabajos SARTORI ha presentado una teoría con referencia a un sistema institucional óptimo que conjugue lo mejor del presidencialismo con lo mejor del parlamentarismo. Lo llama presidencialismo alternante o sistema de dos motores. La presentación más orgánica y difundida es el *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Inventives and Outcome*.<sup>24</sup>

SARTORI sostiene que tanto el presidencialismo cuanto el parlamentarismo son mecanismos *monomotores* y se pregunta, en el sistema presidencial: "dado que sus dos motores funcionan simultáneamente, qué podría suceder si comienzan a empujar en direcciones contrarias y comienzan a funcionar uno contra otro".

La fórmula de SARTORI consiste en: "Primero, a cada nuevo parlamento le es consentido votar un sólo gobierno si la Legislatura dura cuatro años, y dos gobiernos si dura cinco. Esto significa que durante el primer o primeros gobiernos, el sistema político funcionará con las reglas normales del parlamento. Según, si y cuando el gobierno o los gobiernos obtenidos por medios parlamentarios caen, entonces entra a jugar un mecanismo presidencial "reforzado" que dura

---

<sup>22</sup> CONDORCET MARQUÉS DE, *Essai sur le paradoxe du vote*, Imprimerie Royal, París, 1781.

<sup>23</sup> Obviamente este artículo contempla hipótesis teóricas y no pretende (no podría) abarcar todas las complejas variables del mundo político. Se presenta como una propuesta verificable que es lo máximo a lo que puede aspirar un escrito científico.

<sup>24</sup> London, Mcmillan, 1994. Versión española, *Ingeniería Constitucional*, Alianza.

para el resto de la Legislatura. Esto comporta que el presidente se vuelve también el jefe del gobierno que nombra y destituye ministros a su discreción. Tercero, el presidente es electo directa o indirectamente por la mayoría absoluta del voto popular, su permanencia en el cargo coincide con la duración del parlamento y es siempre reelegible. Se entiende que en la fase parlamentaria el Jefe de Estado es un normal presidente parlamentario (como, digamos, en Austria)".

Comentando algunas críticas SARTORI dice que su propuesta ha sido probada por las dos partes. "La hipótesis de algunos críticos es que una conjura antipresidencial podría obtener que el motor del presidente no sea encendido jamás. La hipótesis de otros críticos ha sido, al contrario que una conjura presidencial podría hacer realidad la alternativa presidencial antes de tiempo. Dado que los dos escenarios se neutralizan, parece razonable prever que por un tiempo que va de un tercio a la mitad de su duración la legislatura será parlamentaria o presidencial. De hecho no veo cómo un gobierno que nada puede hacer, pueda ser mantenido en el cargo durante cuatro años cuando existe la alternativa de un gobierno en grado de hacer".

"Tara transformar una constitución parlamentaria en un sistema de presidencialismo alternante es necesario simplemente un agregado presidencial. Por su parte, a quien parte de una constitución presidencial se requiere agregar un poco más de un prefacio parlamentario."

Va dicho que, por razones que no se discutirán aquí, para SARTORI el semipresidencialismo es aquel concebido en la Constitución francesa de De Gaulle. Para simplificar la presentación se tomará como modelo el de SARTORI para todas las formas de gobierno, esto es, presidenciales, semipresidenciales y parlamentarias.<sup>25</sup>

### **IX. El jefe de gabinete argentino en la clasificación de los sistemas de gobierno**

En la clasificación de los sistemas de gobierno la mayor parte de los autores colocan el actual sistema argentino directamente entre los regímenes presidenciales sin dar algún peso a la reforma producida con la introducción del jefe de gabinete. La reforma ha sido considerada, por sus críticos, como inocua: una concesión insignificante de un vencedor, Menem, a un perdedor,

---

<sup>25</sup> La clasificación de SARTORI es incompleta, pues para él hay tres clases de sistemas: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo a la francesa. Para evitar esta incompletitud hay dos caminos: El primero consiste en aplicar al término "semipresidencialismo" a toda la gama que va desde el presidencialismo puro al parlamentarismo puro (ver MARTINO A., *Sistemi elettorali*, Pisa, Pacini Editori, 1996). El segundo es aceptar la nomenclatura de SARTORI y limitar el semipresidencialismo a las características del sistema francés, en ese caso hay que crear dos clases más, que van desde el presidencialismo al semipresidencialismo (como el caso argentino de la reforma del '94), y otra que va desde el semipresidencialismo al parlamentarismo, (como la abortada propuesta de reforma Constitucional italiana de 1998, de la Comisión D'A-lemma). Esta distinción es necesaria no por razones políticas sino simplemente de criterios clasificatorios para poder recoger "todas las experiencias del mundo" como lo sostenía ARISTÓTELES, sobre la clasificación, en *Categorías*.

Alfonsín. Pero si se la analiza en el cuadro de una situación más rica de las que se han verificado hasta el presente, puede revelar costados sorprendentes.

La racionalidad de los actores debe ser vista en un análisis de escenarios posibles, enriquecidos con la mayor cantidad de datos. Hasta ahora la reforma constitucional en esta parte no tuvo mayor atención y fue considerada "inútil" debido a razones institucionales, pero sobre todo a varias situaciones de tipo político contingente.

La razón institucional es clara: la posibilidad del presidente de nombrar y remover el jefe de gabinete. Las razones de tipo político contingente consisten en el hecho de que el presidente argentino es fruto del voto de un partido vencedor (en un sistema bipartidista) que controla ambas Cámaras. De hecho esta ha sido (y lo es) la situación del presidente Menem. En este contexto, el jefe de gabinete no sólo es nombrado y removido por el presidente cuando se le ocurre, sino que la oposición no puede siquiera soñar de removerlo con un voto de desconfianza.

GARCÍA LEMA acaba de exponer los alcances de una cláusula de flexibilización del presidencialismo, en la creación del jefe de gabinete y cabe pensar que esa cláusula puede actuar sólo en determinadas condiciones políticas: 1. que el presidente no controle la mayoría en una de las Cámaras; 2. que el presidente no controle férreamente su partido (para entendernos, un control a la "inglesa" del *premier* sobre su partido). Basta una sola de estas condiciones para hacer surgir aspectos nuevos de la figura del jefe de gabinete. Para decirlo en términos más técnicos: si la competición inter o intra-partidos no es dominada férreamente por el presidente, el jefe de gabinete puede ser una figura institucional importante.

#### **X. Relaciones posibles entre el presidente, el jefe de gabinete y el Congreso en relación (también) a la situación intrapartidista**

La Asociación Argentina de Derecho Constitucional, la más antigua y prestigiosa del país, hizo una reunión extraordinaria a fin de analizar la reforma constitucional. El relator para la introducción del jefe de gabinete, Profesor DARDO PÉREZ GUILHOU, sostuvo que contrariamente a la idea de atenuar el sistema presidencialista "estamos convencidos de que, si bien en el proyecto hay algunas limitaciones, una lectura crítica y circunspecta lleva a la solución contraria".<sup>26</sup>

Otros autores —según se ha visto en el precedente apartado III— dicen, en general que la reforma es inocua (algunos sostienen que refuerza el poder del presidente) por la posibilidad del presidente de nombrar y remover al jefe de Gabinete. *Ad abundantiam* hacen notar lo que ha ocurrido hasta ahora.

---

<sup>26</sup> Asociación Argentina de Derecho Constitucional, *La reforma constitucional argentina 1994*, Buenos Aires, 1994, pág. 69. ídem pág. 77 "el poder presidencial, lejos de ser atenuado saldrá fortalecido...".

Será así, pero entre una especie de ministro coordinador y nada hay una buena diferencia. La observación que se puede hacer es la de desplazar la atención de las relaciones presidente-jefe de gobierno y llevarla a la competición entre los partidos en el congreso, y la que puede suceder adentro del partido en el gobierno. La racionalidad de los actores exige un comportamiento atendible frente al cambio de las variables.

El primer elemento a tener en cuenta es el **sistema de partidos**. Aquí se limitará a considerar el sistema argentino como bipartidista. Obviamente cambiando el sistema de partidos cambia (o puede cambiar) el comportamiento de los actores racionales.<sup>27</sup>

SARTORI distingue, primero, como contar a los partidos. Un sistema de partidos no es la resultante de la suma aritmética de los partidos que concurren a elecciones sino la resultante sólo de los **partidos relevantes**. Un partido es relevante si: 1. Puede gobernar solo (y de hecho lo hace o es muy fundada la hipótesis de que lo hará). 2. Tiene capacidad de coalición (porque ha participado, participa o es muy fundada la hipótesis de que participará de una coalición de gobierno). 3. Es un partido antisistema, o sea uno que nunca llegará a ser gobierno porque si llega quiere cambiar el sistema, pero puede condicionar las decisiones políticas más importantes del gobierno (capacidad de veto). Además de los sistemas monopartidistas y la atomización del sistema de partidos, que no interesan a este análisis, SARTORI distingue tres clases de sistemas de partido: bipartidista, multipartidista moderado y multipartidista extremo. El primero, clásico, puede estar formado por dos o hasta cuatro partidos, lo importante es que dos de ellos, estén en condiciones de gobernar solos o con coaliciones en las cuales el partido menor prácticamente no cuenta. Y que haya alternancia en el poder.<sup>28</sup>

SARTORI diferencia forma de los sistemas de partido (número y ubicación, conforme a la ideología derecha-izquierda) y la mecánica del sistema: si la tendencia es centrípeta el sistema tenderá a competir hacia el centro y a reducir el número de partidos; si en cambio la tendencia es centrífuga, los partidos competirán hacia los extremos del espectro ideológico y se tiende a ampliar el número.

El multipartidista moderado, puede tener entre 3 y 5 partidos relevantes, lo importante es que no haya un centro y que todos puedan hacer coaliciones con todos.<sup>29</sup> El multipartidismo extremo puede tener entre 5 y 9 partidos, lo caracteriza la presencia de un centro y las

---

<sup>27</sup> De las clasificaciones de sistemas de partido, comenzando por la de DUVERGER en 1950, *Les partis politiques*, se utilizará la de SARTORI (*passim*) no sólo por ser coherente con la comparación que estamos haciendo sino —sobre todo— por ser la más completa y difundida entre los cientistas políticos.

<sup>28</sup> EE.UU., Inglaterra, la Argentina (al menos hasta los últimos años).

<sup>29</sup> El mejor ejemplo fue Alemania Federal.

oposiciones bilaterales a ese centro; el centro puede aliarse con cualquiera de las alas, pero las alas opuestas no pueden aliarse. Generalmente aparecen partidos antisistema.<sup>30</sup>

Vamos a considerar el sistema argentino como bipartidista como lo hacen todos los analistas políticos. Todo lo que prediquemos con respecto al sistema bipartidista, vale *a fortiori* para sistemas más competitivos como son el multipartidismo moderado o el multipartidismo extremo.<sup>31</sup>

En un sistema bipartidista las posibilidades de competencia intra e interpartidista son seis, pues conforme a la fórmula  $2n$ , "n" es 3 pues se trata de la competición en el Senado, en Diputados y dentro del propio partido (o alianza de partidos).<sup>32</sup> Dos son siempre las posibilidades de mayoría (o no) de dominio (o no).

1. Presidente con mayoría en ambas cámaras del congreso y dominio (a la inglesa) del propio partido.
2. Presidente con mayoría en una sola cámara y dominio (a la inglesa) del propio partido.
3. Presidente con minoría en ambas cámaras y dominio (a la inglesa) del propio partido.
4. Presidente con mayoría en ambas cámaras y sin dominio del propio partido.
5. Presidente con mayoría en una sola cámara y sin dominio del propio partido.
6. Presidente con minoría en ambas cámaras y sin dominio del propio partido.

Si se toman en consideración las variables "cooperación" y "competencia" entonces se puede notar que la figura del jefe de gabinete es opaca en la primera hipótesis y puede crecer progresivamente en las otras cinco, ganando siempre importancia, hasta la sexta, donde llegaría a ser realmente importante.

La razón es fácilmente intuible: el jefe de gabinete por el hecho de poder ser interpelado a los efectos de una censura por una sola cámara, y destituido con un voto contrario de las dos cámaras, y debiendo presentarse cada treinta días alternativamente a una de ellas, debe negociar con la oposición, sobre todo si ésta es mayoría. Menos evidentes, pero no menos importantes, son las razones de crecimiento del jefe de gabinete frente a las dificultades del

---

<sup>30</sup> Esta fue la situación italiana hasta 1994. El partido que había copado el centro era la Democracia Cristiana, y había oposiciones de derecha y de **izquierda (bilaterales). El MSI y por un tiempo, el PCI, fueron partidos antisistemas.**

<sup>31</sup> En las actuales condiciones políticas, en particular en las que se crearán a partir de 1999, no podemos excluir *a priori* la posibilidad de una evolución hacia un multipartidismo moderado. A nuestros fines es irrelevante, o al revés, si se verificara tal hipótesis, las competiciones *intra e interpartidistas* serían más relevantes y por ende cobrarían más fuerza nuestras asunciones. Con todas estas aclaraciones, analizamos el sistema de partidos argentino como bipartidista.

<sup>32</sup>En la teoría sartoriana no hay diferencia entre un partido y una alianza de partidos que funcione como tal, él los asimila con la expresión "polo".

presidente en el interior de su propio partido, pero no por ello de menos peso. Si el presidente debe negociar respaldos parlamentarios dentro de su mismo partido, nada mejor que un jefe de gabinete que ejercite este rol y asegure el apoyo de todo el partido a cada toma de decisión y que, en caso de fracaso, salte como un fusible.

#### **XI. Comparación del comportamiento posible en el presidencialismo, en el semipresidencialismo, en la propuesta de Sartori y en la reforma argentina del 94**

La propuesta de SARTORI y la reforma del '94 tratan de obtener "el mejor gobierno posible". En la proposición de SARTORI en modo absoluto, pero *a priori* en la reforma argentina en modo relativo, según las condiciones fácticas del país.

En ambos pensamientos se busca un sistema de dos motores. En el presidencialismo, como en el parlamentarismo hay un solo motor: el presidente y el parlamento respectivamente. En la propuesta de SARTORI los dos motores son alternativos, mientras que en la reforma argentina son contemporáneos, como en el semipresidencialismo; pero a diferencia del semipresidencialismo (a la francesa),<sup>33</sup> no pueden partir en sentido opuesto porque están dominados por la supremacía presidencial. La similitud consiste en encontrar hipótesis de funcionamiento bimotor que sean conservatorias de la estabilidad política y contemporáneamente satisfagan los criterios de control que un buen parlamento debería garantizar.

En la tabla se evidencian las semejanzas entre la propuesta de SARTORI y la reforma argentina en los resultados abstractos de la doble competición intra e interpartidaria. La diferencia con el sistema presidencial es clara: tanto en la propuesta SARTORI cuanto en la reforma del '94 se trata de evitar el *pato rengo* y la parálisis (3 y 6), introduciendo la negociación parlamentaria del jefe de gabinete cada vez que el presidente está en dificultades. En esto se parecen ambas propuestas al semipresidencialismo, pero en SARTORI los dos motores son alternativos para evitar la conflictualidad de 4 y 5 y la reforma argentina evita esta conflictualidad manteniendo la supremacía del presidente, o en otras pala bras, aunque los dos motores sean concomitantes uno es jerárquicamente superior y resuelve (en abstracto) el conflicto.

SARTORI concibe un sistema parlamentario que si funciona bien no necesita del presidente para el gobierno, y si funciona mal tiene como sanción el presidencialismo. Simétricamente la reforma argentina concibe un sistema presidencial que si funciona bien no necesita del jefe de

---

<sup>33</sup> En la terminología de SARTORI.

gabinete, pero si funciona mal (intra o interpartidariamente) como sanción se vuelve más parlamentario.

Se ha limitado el análisis a una **hipótesis de bipartidismo** para no complicar demasiado el modelo y porque el sistema de partidos argentino ha sido bipartidista. Corresponde reiterar que puede ser bipartidista con dos o con más partidos, si estos últimos son muy minoritarios y no juegan decisivamente dentro del juego de los dos principales. Si en cambio, el sistema pasara a ser moderadamente pluripartidista con tres o más partidos, las condiciones ilustradas se aplicarían *a fortiori*, o para ser más explícitos, se acentuarían las condiciones de competitividad interpartidaria lo que reforzaría la figura del jefe de gabinete.

Lo que se puede mostrar es que tales condiciones teóricas pueden llegar a ser concretas a partir de las elecciones del año próximo en un número alto de hipótesis posibles. O dicho de otra manera: que hasta ahora la reforma del '94 no pudo evidenciar todas sus posibilidades porque se aplicó siempre en condiciones de un presidente (Menem) dominando las dos cámaras y el propio partido.

	Sistema presidencial	Semipresidencialismo	Propuesta de Sartori	Reforma argentina de 1994
1	Todo el poder al presidente	Todo el poder al presidente	Todo el poder al presidente	Todo el poder al presidente
2	Dificultad en una cámara	Dificultad en una cámara	Dificultad en una cámara	Jefe de gabinete negocia en esa cámara
3	Dificultad en las dos cámaras (pato renco)	Gobierno del primer ministro	Sistema parlamentario	Jefe de gabinete negocia en el Congreso
4	Gobierno difícil	Posible conflicto entre el presidente y el primer ministro	No influye sobre el sistema de gobierno	Jefe de gabinete negocia dentro del partido
5	Igual a 2	Igual a 4	Dos y cuatro	Dos y cuatro
6	Riesgos de parálisis	Todo el poder al primer ministro	Sistema parlamentario	Sistema muy cerca del parlamentarismo

## XII. Posibles escenarios respecto de las elecciones presidenciales de 1999

El primer elemento a tomar en consideración es la posibilidad de Menem de obtener la candidatura para un tercer mandato aunque la Constitución lo impide.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Disposición transitoria novena: "El mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período". Disposición transitoria décima: "El mandato del presidente de la Nación que asuma su cargo el 8 de julio de 1995, se extinguirá el 10 de diciembre de 1999".

Sería muy desgraciado para un sistema político que la primera condición a tener en cuenta fuese *pacta nec sunt servanda*. Las consecuencias de una actitud de este tipo se tornan difíciles de pronosticar porque se rompe el elemento fundamental de la acción política: la legitimidad, que no es otra cosa que la creencia compartida de ciertos valores. El primer valor es la credibilidad, pues el verbo principal de **legitimidad** es **creencia**. Aun cuando esta hipótesis, hoy por hoy, debería encontrarse descartada, dadas las manifestaciones públicas realizadas por el presidente Menem, que ajusta su conducta a lo que prescribe la Constitución y al principio del *pacta sunt servanda*, se la tiene en cuenta por deber científico.

Escenarios posibles:

Siempre para un sistema bipartidista hay un triunfo de uno de los dos "polos". En nuestro caso, para la presidencia un triunfo del partido justicialista o un triunfo de la Alianza. *Tertius non datur*. Si el sistema evolucionase hacia un multi-partidismo moderado, existiría un mayor número de hipótesis.

Adviértase que cualquiera sea el resultado de renovación parcial del Senado la mayoría justicialista no puede ser substancialmente alterada en el período 1999-2003.<sup>35</sup>

Dada la actual situación, en el partido justicialista los candidatos posibles serían:

1. el presidente Menem.
2. el gobernador Duhalde.
3. Ramón Ortega.
4. Carlos Reutemann.

En la Alianza la diputada Graciela Fernández Meijide y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa.

*Escenario 1. Victoria del partido justicialista*

Se han considerado como hipótesis las que se presentan en la actualidad, sin profundizar la perspectiva respecto de otras que pudiese ofrecer la evolución de la realidad política, como por ejemplo una sumatoria de las candidaturas previstas en las hipótesis 2, 3 y 4.

Hipótesis I.A. Carlos Menem: si logra vencer las resistencias a su candidatura, si logra obtener el consenso para gobernar y los sufragios para ser reelegido, es probable que tenga de su parte el aparato del partido y entonces la situación no será diversa de la que hemos visto

---

<sup>35</sup> Posee alrededor de cuarenta senadores sobre setenta y dos (el radicalismo cuenta con dieciocho y el Frepaso con dos). Esto significa que el justicialismo en el Senado no podrá perder más de un tercio de las bancas en juego y con mayor precisión dos tercios de un tercio dado que de los tres senadores uno debe pertenecer a la minoría. Aunque perdiera en todas las provincias por lo menos 8 senadores (un tercio de un tercio) seguirá conquistándolo y manteniendo la mayoría. En todo caso lo que puede acaecer es que el Justicialismo pierda el *quorum* propio en el Senado, Ver M. F. VILLOSIO, *El PJ podría perder su dominio en el Senado*. "La Nación", 11 octubre 1998, pág. 9.

hasta ahora, un presidente con mayoría en ambas cámaras y en el partido nombra un jefe de gabinete que le responde plena mente.

Hipótesis. I.B. Gana Menem, pero la ruptura con Duhalde<sup>36</sup> no le permite ni el dominio indiscutido del partido ni la mayoría descontada en ambas cámaras. La racionalidad lo debería llevar a nombrar un jefe de gabinete que pueda dialogar con Duhalde o con la oposición, según las circunstancias.

Hipótesis 2. Victoria de Eduardo Duhalde. Si consigue la nominación y gana las elecciones probablemente controle el partido y ambas cámaras. En este caso, resulta una situación parecida a Menem I.A. Si en cambio la ruptura con Menem fuese profunda, o no le respondiese un sector importante del partido se puede parecer a Menem 1 .B.

Hipótesis 3. Vence Ramón Ortega. En tal caso el presidente no tendrá el dominio del partido y ni siquiera la suficiente autonomía para decidir frente al Congreso. Lo razonable es nombrar un jefe de gabinete de confianza de Menem que negocie con ambos. En el ámbito de las hipótesis, cabe una extrema en la cual si el jefe del Partido Justicia-lista es Carlos Menem pueda gobernar directamente desde Anillaco, creando un eje Anillaco-Roque Saénz Peña (sede de la jefatura de gabinete)-Plaza de los dos Congresos. Eje que podría excluir a la Casa Rosada en las decisiones que cuentan. El sistema privilegiaría al jefe de gabinete. Cabe recordar, empero, que el presidente siempre puede destituirlo.

Hipótesis 4. Triunfo de Carlos Reutemann. En principio se debería repetir la hipótesis 3, pero la personalidad política de Reutemann no lo permitiría. Probablemente haya que encontrar un jefe de gabinete que medie entre el presidente y el jefe del partido justicialista.

#### *Escenario 2. Victoria de la Alianza*

En los sistemas presidenciales (aunque atenuados como el argentino) la elección de presidente provoca, generalmente, un arrastre del electorado sobre la elección de diputados que se realiza simultáneamente. Por lo tanto es posible que en caso de victoria de la Alianza ésta pueda llegar a tener mayoría relativa en la Cámara de Diputados.<sup>37</sup>

Sea que el presidente fuese De la Rúa o Fernández Meijide, la Alianza tendrá seguramente miñona *en Gcnaduic*» y suficientes dificultades internas como para necesitar un jefe de gabinete que deba negociar con la oposición o dentro de la propia Alianza. Sin embargo

---

<sup>36</sup> **Duhalde tiene ya un bloque propio de 60 diputados.**

<sup>37</sup> Téngase presente, sin embargo, que la Alianza —que posee actualmente 104 diputados contra 119 del justicialismo— se encuentra dividida en esa cámara en dos bloques: el radical (de 66 diputados) y el frepasista (de 38 diputados), situación que favorecería una perspectiva multipartidista.

pueden distinguirse dos hipótesis: la 5A y la 5B que no se diferencian como las anteriores por la forma de la competición, sino más bien por la intensidad de la misma.<sup>38</sup>

Hipótesis 5 A. Presidente De la Rúa: El jefe de gabinete debe salir a negociar en el Senado necesariamente con la oposición y moderadamente en la Cámara de Diputados y dentro de la Alianza con los partidos que la componen. De la Rúa contaría, en todo caso, con la disciplina partidaria radical, por lo que se puede pronosticar una menor cantidad de negociación interna.

Hipótesis 5 B. Presidente Fernández Meijide. Desde el punto de vista de la operatoria que debería afrontar es idéntica a la 5A. Sin embargo, el Frepaso no tiene antecedentes de gobierno por lo tanto habrá que ver como se comporta concretamente. Además, tiene un fraccionamiento mayor que el radicalismo, porque es a su vez una alianza de partidos, y menor antigüedad en disciplina partidista.

### *Escenario 3. Necesidad de doble vuelta*

Hipótesis 6. La última hipótesis es por ahora "impresentable" pues resulta sólo una conjetura mayor: dado que el sistema electoral prevé una doble vuelta (*ballotage*) para ciertos supuesto de mayorías insuficientes<sup>39</sup> el sistema podría complicarse ulteriormente con la presencia de partidos en ascenso. Concretamente el caso del partido Acción para la República (de Domingo Cavallo), podría llegar a arbitrar en una segunda vuelta. Si fuese necesario su voto para decidir la elección (en la segunda vuelta), el candidato que apoyase podría tener que ofrecerle una contrapartida que en este momento no podemos imaginar, pero que podría ser quizás el jefe de gabinete. Hay que reparar también que el sistema de doble vuelta argentino no permite la recomposición de las fórmulas (candidatos a presidente/vicepresidente), entre la primera y la segunda.

Como número de posibilidades, en los tres escenarios que acaban de presentarse, puede apreciarse que hay más hipótesis en las cuales el jefe de gabinete de ministros tendrá un mayor peso que en la actualidad, que hipótesis en las cuales no. La ponderación proporcional de las hipótesis, en cambio, es trabajo que excede este artículo.

De todos modos, se trata de mostrar que la teoría de la decisión racional es mucho más empírica de lo que normalmente se reconoce<sup>40</sup> a punto tal que podrá ser seguido este artículo en

---

<sup>38</sup> **La hipótesis es meramente de estudio, está basada en las diferentes organizaciones del radicalismo y del frepaso y no tiene en cuenta las personalidades de los candidatos.**

<sup>39</sup> Menos del 40 %, o menos del 10 % de diferencia entre la primera y la segunda fórmula, cuando el primer partido o alianza supere el 40% y no llega al 45% de los sufragios válidamente emitidos.

<sup>40</sup> C. MENGER, *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften, und der politischen Oekonomie insbesondere*, Leipzig 1883, citado de la traducción italiana, *Sul método delle scienze sociali*, Macerata, 1996, pág. 266. "La ciencia no debe renunciar a ... poner a prueba la racionalidad [Zweckmäßigkeit] de las instituciones que fueron surgiendo en forma 'orgánica'...".

los próximos tiempos y verificar cuáles escenarios y cuáles hipótesis se han cumplido, y si se ha podido prever, seriamente, algún comportamiento institucional.