

Parodi, C. A. (2016). "El sistema presidencial argentino: bases para la innovación institucional en el S. XXI". *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 6, N° 2. Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, pp. 61-82. DOI <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2016-v6n2a04>



## EL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO: BASES PARA LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SIGLO XXI

Cristian Adrián PARODI<sup>1</sup>

### Resumen

En el presente trabajo, se abordará el debate entre el sistema parlamentario y el presidencial en el diseño institucional de la Argentina, las características generales de cada uno de ellos y las ventajas y desventajas que presenta el presidencialismo, según las opiniones de distintos especialistas. Se mencionarán los anhelos y objetivos de la convención constituyente de 1994 y los resultados prácticos obtenidos en la reforma constitucional, haciendo hincapié en la figura del Jefe de Gabinete y los poderes legislativos otorgados al Poder Ejecutivo. Luego de evaluar el diseño institucional argentino, y las distintas opiniones y variantes que propone la doctrina, se hará una breve conclusión al respecto.

### Abstract

In the present work, we will see the debate between the parliamentary and presidential system in the institutional design of Argentina, the general characteristics of each one of them and the advantages and disadvantages presented by presidentialism, according to the opinions of different specialists. We will mention the yearnings and objectives of the 1994 constitutional convention and the practical results obtained in the constitutional reform, with emphasis on the figure of the Chief of Cabinet and the legislative powers granted to the Executive Branch. After evaluating the Argentine institutional design, and the different opinions and variants proposed by the doctrine, we will make a brief conclusion on this.

<sup>1</sup>Abogado, graduado UNLPam. Correo: gatoparodi@gmail.com

## **Palabras Claves**

Presidencialismo – Parlamentarismo – Poder Ejecutivo – Poder Legislativo – Democracia.

## **1. Introducción**

A más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, el desarrollo de la vida institucional del país ha dejado en evidencia las virtudes y desaciertos de las modificaciones introducidas a la Constitución Histórica de 1853/60. La reforma, fruto del acuerdo de los dos partidos mayoritarios – Partido Justicialista y Unión Cívica Radical – en el denominado “Pacto de Olivos”, surgió de dos necesidades coyunturales: la del, por entonces, Presidente Carlos S. Menem urgido por mantenerse en el Poder Ejecutivo mediante la incorporación de la reelección inmediata, hasta entonces vedada por la Constitución de 1853, y la de Raúl R. Alfonsín que expresaba la conveniencia de llegar a un acuerdo en condiciones más ventajosas para el partido centenario e incorporar algunas de las propuestas elaboradas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, con la finalidad de atenuar el presidencialismo. El acuerdo se plasmó en el Núcleo de Coincidencias Básicas, aprobado por Ley N° 24309. Entre las virtudes, se podrían citar, la incorporación de nuevos derechos y garantías, el otorgamiento de rango constitucional a instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos y la incorporación de nuevos mecanismos de control. Entre las deficiencias destaca que la reforma, cuyo fin expresaba la idea de atenuar el presidencialismo mediante la incorporación de instrumentos provenientes del sistema parlamentario como es el Jefe de Gabinete, en verdad, terminó alimentando al hiperpresidencialismo. Conspiraron para la deformación del Poder Ejecutivo la inclusión del veto parcial, la posibilidad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, las fallas en el diseño del Jefe de Gabinete y la citada reelección directa e inmediata.

Más allá de la consolidación de la democracia operada en más de treinta años de gobiernos constitucionales -sin interrupciones autoritarias- hoy en día, como entonces, se plantea la necesidad de revalorizar al Poder Legislativo, como espacio de debate y formulación de políticas públicas, y del Poder Judicial, pensado originalmente como poder contramayoritario, para someterlo a pautas democráticas, sin que ello afecte la idoneidad e independencia con la que debe operar.

En este artículo, se pretenden identificar las ideas-fuerza en pugna en la Reforma del 1994, y que, siguen encendiendo el debate doctrinario respecto de la “ingeniería institucional” adecuada para asegurar la estabilidad, la legitimidad y la calidad del sistema democrático. En ese sentido, y lejos de llegar a una definición que zanje la cuestión, Presidencialistas y Parlamentaristas continúan en disputa.

## 2. Presidencialismo y Parlamentarismo: características generales

Como características generales de los regímenes presidencialistas se pueden enumerar que el jefe del ejecutivo es electo popularmente; los mandatos del jefe del ejecutivo y la asamblea (Poder Legislativo) no están sujetos a la confianza mutua, y que el jefe del ejecutivo define la composición del gobierno y lo dirige, y posee alguna facultad legislativa otorgada constitucionalmente. (J. Carey, 2006).

Bajo el presidencialismo, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son elegidos separadamente, por un mandato fijo y el Presidente tiene poderes sustanciales sobre la rama ejecutiva – ministerios- y el proceso legislativo (veto y promulgación de leyes).

Se recuerda que el nacimiento del constitucionalismo en Estados Unidos, y con él, el del presidencialismo, no estuvo exento de polémicas. Es célebre la disputa entre Alexander Hamilton, dispuesto a otorgarle un papel protagónico al Poder Ejecutivo, y James Madison quién consideraba que un Ejecutivo poderoso podría llegar a desestabilizar el delicado balance que se pretendía lograr entre las distintas ramas de gobierno (Gargarella, 2000). A pesar de ello, se dejaron en manos del Poder Ejecutivo tareas de primera importancia, como es la designación de los funcionarios más importantes del gobierno, el control de la política exterior de la Nación, la Jefatura de las Fuerzas Armadas, y algunos poderes judiciales excepcionales como el de revisar ciertas penas. En cuanto a las funciones legislativas, se le otorgó el poder de veto que representaba una garantía contra la aprobación de “leyes impropias”.

El modelo del constitucionalismo norteamericano fue crucial para la tradición constitucional latinoamericana, no solo en la ingeniería institucional -salvo en breves períodos parlamentarios, todos los países latinoamericanos siguieron los lineamientos del presidencialismo -, sino también en concebir a la Constitución como una herramienta valiosa en la lucha contra los graves problemas sociales que afectaban a la incipiente Nación (Gargarella, 2014). Sin embargo, el hiper – presidencialismo latinoamericano, a diferencia de su modelo, otorgó una mayor fortaleza al Ejecutivo y le delegó al presidente capacidades que le eran negadas en el caso norteamericano. Basta citar, por ejemplo, a Simón Bolívar que, preocupado por asegurar la independencia venezolana, proponía la concentración de la autoridad política en un Poder Ejecutivo dotado de facultades militares y políticas extraordinarias, políticamente irresponsable, y con capacidad para elegir a su sucesor. Otro ejemplo de modelo hiper-presidencialista fue diseñado por Juan Egaña, quién elaboró la Constitución chilena de 1823, y a su entender al Ejecutivo le correspondía el control “de toda la administración, sin interferencia de la legislatura, que sólo debe dictar algunas pocas leyes permanentes y generales y que sólo va a reunirse luego de largos intervalos y durante un muy corto tiempo”. (Gargarella, 2014, 31)

Por su parte, en el Parlamentarismo el Ejecutivo es elegido por la asamblea y permanece en el cargo sujeto a la confianza legislativa. Es decir, que bajo este régimen el único electo por el voto popular es la asamblea, y la supervivencia del ejecutivo está sujeta al apoyo de una mayoría parlamentaria. El Ejecutivo, dentro de este sistema, también puede disolver la asamblea y llamar a nuevas elecciones antes de la finalización de su preestablecido período constitucional, cuestión que en el presidencialismo está vedada. Esto se debe a que en el parlamentarismo los poderes, se dice, están “fusionados”, en tanto en el Presidencialismo están “separados” (Carey, 2006).

Estas características generales que se mencionan, refieren a tipos ideales o modelos puros, sin embargo, en la práctica rara vez se está en presencia de una realidad institucional que refleje en su totalidad estas tipologías. Muchos regímenes constitucionales combinan elementos de ambos tipos ideales, por ejemplo, con presidentes electos popularmente y con poderes significativos, y un primer ministro o un gabinete sujetos a la confianza de la asamblea.

Desde un punto de vista geográfico, se podría decir que las democracias parlamentarias puras se concentran en los países prósperos y políticamente estables de Europa Occidental, en tanto, los sistemas presidencialistas e híbridos son comunes en las nuevas democracias, y son los que han experimentado mayor inestabilidad política y constitucional.

Por esta razón, luego de medio siglo de quiebres autoritarios en América Latina, y restituida la democracia, la academia se preguntó si el diseño constitucional presidencialista contribuía a los quiebres de los gobiernos democráticos. Sobre este punto específico, buena parte de la doctrina enumeró las desventajas que hacen del presidencialismo un sistema inestable o más inestable que el parlamentario y abogó por la instalación de este sistema en las Cartas Magnas latinoamericanas.

### **3. Ventajas y desventajas del Presidencialismo**

Como aspectos positivos del Presidencialismo, se argumenta que un Presidente fuerte a) otorga coherencia a la política nacional, y evita que ésta sea demasiado cambiante como podría suceder con un régimen en el que la legislatura tuviera más poder de decisión;

b) favorece la celeridad en la toma de decisiones cruciales en momentos que se tornan necesarias y garantiza la independencia de los grupos de presión;

c) las decisiones públicas ganan en solidez y previsibilidad, mejorando la eficiencia de la administración;

d) fortalece la democracia representativa y la soberanía democrática y

e) por último, este sistema favorecería las tradiciones culturales de la comunidad, que, en general, han vivido mucho tiempo bajo el poder de caudillos locales.

Por su parte, Gargarella (2000) señala una serie de argumentos críticos hacia el Presidencialismo. En tal sentido objeta que:

a) favorece la personalización del poder y la concentración de tareas hace que todas las expectativas se reúnan en una sola persona. Esto agrava las fragilidades del sistema institucional, pues ante la presencia de un problema serio, todo el sistema político tiende a entrar en crisis;

b) como consecuencia de la falta de válvulas de escapes, cada crisis política que estalla tiende a convertirse en una amenaza para el mismo sistema. Es un mecanismo más rígido e inestable que el Parlamentarismo;

c) la existencia de un presidente fuerte divide la “soberanía popular” en “dos cabezas”, una representada por el Congreso y otra por el Presidente y abre la posibilidad de fuertes tensiones entre poderes, de difícil resolución;

d) desalienta a la cooperación e incentiva la confrontación entre partidos, creando una “dinámica de suma cero”, en el que el ganador se queda con la presidencia y concentra todo el poder político y económico. Ello hace que el perdedor solo encuentre incentivos para obstaculizar al ganador y de ese modo ganar las próximas elecciones, pues en caso de unírsele en búsqueda de obtener beneficios podría correr riesgos de ser “absorbido” o “desaparecer”; e) e hecho de que todas las expectativas (y todo el poder) esté concentrado en el Presidente, facilita la tarea de los lobbies, quiénes concentran toda su atención en el Ejecutivo a efectos de torcer su voluntad;

f) que solo una persona tome todas las decisiones debilita el debate público. Esto favorece la despolitización de las campañas políticas y “borra” las diferencias ideológicas evitando la adopción de posiciones polémicas o que generen divisiones.

Como se ve, una de las principales críticas que recaen sobre el Presidencialismo es que parece ser un sistema más inestable que el Parlamentario. Ahora bien, ¿cuáles son las desventajas del Presidencialismo que le otorgan esta inestabilidad?

Juan Linz (1994) argumentó dos razones fundamentales por las que el presidencialismo es más proclive al quiebre democrático: primero, porque carece de una válvula de seguridad del parlamentarismo, el voto de confianza, que permite en un momento de crisis remover a un gobierno de su cargo, sin necesidad de un quiebre institucional; y, segundo, porque el presidencialismo crea incentivos y condiciones que fomentan las crisis de relación entre el ejecutivo y el legislativo. Entre otros aspectos, se señala que las elecciones presidenciales fomentan la presentación de políticos outsiders que tienden a hacer campañas electorales contra el propio sistema y que los legisladores están menos dispuestos a apoyar al ejecutivo que en el parlamentarismo, porque su falta de apoyo no pone en riesgo la supervivencia del gobierno.

Gargarella, cita como ejemplo, una estadística publicada por Fred Riggs en 1987, en la que se observa en que:

en casi todos los 33 países del Tercer Mundo que adoptaron constituciones presidencialistas (ninguno del Primero o del Segundo, salvo el caso excepcional de Estados Unidos), se produjeron quiebres institucionales. Contando desde 1945 – señala Riggs– 30 países del Tercer Mundo (21 de Latinoamérica, 7 de África, 2 de Asia) afirmaron sistemas presidencialistas y todos sufrieron golpes de Estado. Sin embargo, dos terceras partes de los países del Tercer Mundo que adoptaron Constituciones parlamentaristas consiguieron mantenerse estables. En efecto de los 43 países del Tercer Mundo con sistema parlamentario, 29 se mantuvieron estables y el resto sufrieron golpes de Estado. (Gargarella, 2000, 62/63)

Por su parte, D. Nohlen (1991) disiente de esta comparación a la que ha llamado “espejismo estadístico”, y argumenta que este análisis no considera el derrumbe de los sistemas parlamentarios o semiparlamentarios en el período entre las dos Guerras Mundiales y, por otro lado, afirma que hay ejemplos de países latinoamericanos con estabilidad democrática bajo formas presidenciales, que desmienten la mentada “debilidad” institucional. También critica la suposición de que si los países latinoamericanos en vez de adoptar el sistema presidencialista, hubieran adoptado el parlamentario, no habrían sufrido el desplome de sus democracias. Frente a este argumento opone dos limitaciones. La primera limitación consiste en que esta teoría no sirve en sí para establecer una relación causal entre sistema político y desarrollo político (es más, resultaría a todas luces inverificable). La segunda limitación, en caso de resultar válida la tesis anterior, resultaría de preguntarse que hubiera pasado con las democracias europeas si en los años treinta hubieran regido formas presidencialistas. Finalmente, agrega, una pregunta de orden histórico, en el sentido de si la crisis que se vivía en estas latitudes en los años sesenta, con un marcado grado de antagonismo ideológico, estancamiento económico y desigualdad social hubiese sido posible de controlar con otro tipo de institucionalidad política. En última instancia cabría preguntarse si un sistema político (democrático) puede ser estable por sí mismo, independientemente de la situación política, social y económica en que se desarrolla. O dicho de otra forma ¿puede ser estable un sistema político que se desarrolla en un medio con un alto porcentaje de pobreza, altos niveles de desigualdad y violencia y fuertes antagonismos ideológicos?

Otra crítica que este autor dirige contra la comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, es que el nivel de la confrontación frecuentemente se realiza sobre “tipos ideales”. Para Nohlen, esta discusión resulta fútil porque cada “tipo ideal” ha debido amoldarse

a los condicionamientos políticos y sociales de una comunidad dada, y por lo tanto, no se verifica la existencia de un “tipo ideal”. De hecho, cada sistema político tiene especificidades propias, producto de amoldar el modelo abstracto a la realidad empírica en que se desarrolla. Dirá que “el éxito de una forma de gobierno reside en las adaptaciones que éste ha podido realizar dentro de los marcos del tipo ideal, pero en dirección a los requerimientos políticos y sociales” (Nohlen, 1991, 45). Agrega, también, que cuando se compara el presidencialismo con el parlamentarismo en América Latina, se está confrontado algo que existió y existe -el presidencialismo – con algo que nunca existió – el parlamentarismo-. Sin duda, esto deja un saldo muy favorable al parlamentarismo. Aunque, por otra parte, que a pesar de los intentos, nunca haya podido consolidarse un sistema parlamentario en la región, deja un saldo favorable al presidencialismo.

Una realidad innegable, que hasta cierto punto convalida la tesis de Nohlen, son los numerosos países que han adoptado regímenes “híbridos”, por lo general incorporando institutos del presidencialismo en sistemas parlamentaristas, pues el camino inverso, esto es, el tránsito de sistemas presidenciales a parlamentarios solo ocurrió en dos oportunidades (Francia en 1958 e Israel en 1992). Carey (2006), caracteriza a estos sistemas como aquellos que tienen un poder ejecutivo electo en forma directa y con poderes considerables, pero que también tienen un gabinete y/o un primer ministro sujeto a la confianza de la legislatura. A pesar de que en América Latina hubo cortas y frustrantes experiencias parlamentaristas -Brasil, fue ejemplo de ello-; en la década del 90, algunos países de esta región, como es el caso de Perú (1993), Argentina (1994) y Venezuela (1999), dieron algunos pasos en el sentido de incorporar la designación del Jefe de Gabinete o Primer Ministro.

Ahora bien, los regímenes híbridos nacidos en los años 90 en América Latina tienen ciertas notas comunes, como son: a) los presidentes nombran y remueven a su Jefe de Gabinete o Primer Ministro, reduciendo o prácticamente ignorando la confianza de los legislativos; y b) se le otorgan a los presidentes amplias facultades legislativas – incluyendo el veto parcial y la posibilidad de dictar decretos con fuerza de ley-. A continuación, pasaremos a analizar estos institutos.

#### **4. El Jefe de Gabinete**

Como se decía al comienzo, la reforma constitucional de 1994 incorporó en el sistema una figura novedosa para nuestro régimen: el Jefe de Gabinete (Art. 100/101 CN). Su consagración en la Carta Magna no estuvo exenta de arduos debates entre los constituyentes. Así, en el seno de la Convención hubo dos posturas bien diferenciadas. Un primer grupo defendía la idea de que su incorporación serviría para descentralizar las funciones del Poder

Ejecutivo; atenuaría el presidencialismo; aumentaría la eficacia ejecutiva e incrementaría la estabilidad del sistema político. Y, un segundo grupo que se oponía a su incorporación, expresaba que en realidad se trataba de una figura muy alejada al Primer Ministro del sistema parlamentario; que carecía de eficacia para atenuar el presidencialismo; que podría aportar nada o muy poco a la institucionalidad y que en verdad, como estaba planteado - y finalmente resultó aprobado – sólo permitiría al presidente designar a un “ministro predilecto” (Zarini 2001; 393). El curso de la historia le daría la razón a quienes eran escépticos respecto del verdadero alcance de esta figura y muchos son los aspectos que confabularon para su fracaso:

a) el hecho de que su designación no esté a cargo de la legislatura, sino que dependa exclusivamente de la voluntad del Poder Ejecutivo, conspira para que se constituya en un factor que tienda a garantizar la armonía entre ambos poderes y un gobierno compartido en época de crisis que asegure la estabilidad del sistema;

b) el procedimiento de remoción, tal como se expresó en la Constitución, y el requisito de obtener mayoría absoluta de votos de la totalidad de los miembros de cada Cámara, hace prácticamente imposible que pueda ser removido por voluntad legislativa. Y en el caso de que se reúnan los votos necesarios para su apartamiento del cargo, nada obsta a que el Ejecutivo vuelva a nombrarlo, lo que acrecentaría aún más la crisis institucional.

c) otro aspecto no menos relevante es que las atribuciones que la Constitución pone en cabeza del Jefe de Gabinete, imprecisas en su mayoría, tienen como característica común su dependencia de la voluntad presidencial. Así, por ejemplo, ejerce la administración general del país” pero el Presidente es el “responsable político de la administración general del país”. El Jefe de Gabinete “ejerce las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente”; “envía al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”. Es decir, todas funciones subalternas del Ejecutivo, por lo que se podría pensar es que solo sirve para aliviar sus funciones administrativas, en tanto las funciones de gobierno siguen concentradas en aquel.

d) la moción de censura, constituye una manifestación de desaprobación de la gestión del Jefe de Gabinete, o indirectamente, del Presidente. Sin embargo, el hecho de que una o ambas Cámaras emitan una moción de censura no tiene por qué tener efectos sobre la gestión de gobierno del Ejecutivo, por lo tanto, sus consecuencias inmediatas podrían tener un bajo impacto político.

f) también podría decirse que, de todos los Ministros que integran el Gabinete, es el más débil o quien más presiones debe soportar, por un lado, la del propio Presidente, y por otro, la del Poder Legislativo para comparecer ante sus Cámaras.

Todas estas cuestiones, ya avizoradas por los constituyentes críticos a su incorporación en las condiciones redactadas en el Núcleo de Coincidencias Básicas, marcaron la debilidad institucional de una autoridad que podría haber aportado mucho a la atenuación del presidencialismo y a mitigar sus recurrentes crisis políticas.

## 5. Los Poderes legislativos del Presidente

**5.1. Tipologías.** Respecto de este tema, se distinguen tres tipos comunes de poder presidencial sobre la legislación: el poder de agenda, el decreto y el veto (Carey, 2006:136). El decreto es el poder que tiene el presidente de dictar una legislación por sí sin intervención de la legislatura. Esta facultad constitucional varía de acuerdo a si el decreto es efectivo como política inmediatamente o no; y si se convierte en ley permanente aún sin la acción legislativa o requiere de una ratificación o convalidación posterior. Cómo se puede observar, según este modelo, hay cuatro variantes, cuyas diferencias fundamentales radican en si un decreto puede concretarse como ley permanente y sin ninguna acción legislativa, en cuyo caso, para que pierda efectividad o pueda ser modificado se requiere de una acción legislativa posterior; o si por el contrario, requiere de la intervención legislativa necesariamente para que pueda entrar en vigencia. Pocas legislaciones otorgan a los presidentes estas facultades, y las que lo hacen, lo limitan en cuanto a los temas sobre los que pueden legislar por sí o en cuanto a la duración de su vigencia en caso de que requieran la ratificación de la legislatura.

Respecto del sistema argentino establecido por la Constitución Nacional de 1853/60, en su artículo 83 inciso 2º -actual 99 inciso 2º-, otorgaba facultades al Poder Ejecutivo, respecto de la emisión de instrucción y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes, *cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*. La doctrina nacional, de este artículo, ha derivado dos tipos de decretos que puede emitir el presidente, sin intervención legislativa y con un rango inferior a la ley, estos son: decretos reglamentarios y reglamentos autónomos.

Por este inciso el Poder Ejecutivo ejerce su atribución reglamentaria, dictando decretos precisos, analíticos y aclaratorios, que si bien se subordinan a la ley, la completan, regulando detalles indispensables para asegurar, no sólo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador (Zarini, 2001: 363).

Estos decretos emanan de competencias propias del Ejecutivo y tienen una función reglamentaria que hacen a la aplicación de las leyes, y en tanto no contradigan su espíritu, no implican de por sí entenderlos como una atribución legislativa con carácter de ley.

**5.2. Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).** La reforma constitucional de 1994, en el inciso 3º, del artículo 99, consagró la prohibición de delegación legislativa del Congreso en favor del Poder Ejecutivo (artículo 99, inciso 3), limitando al Presidente, como fundamento esencial de las garantías de los derechos individuales y de la forma republicana de gobierno. Sin embargo, y a continuación de establecer la nulidad absoluta e insanable de toda disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo, otorgó a la misma autoridad la facultad de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (DNU), estableciendo una importante excepción a aquel principio general. La norma en cuestión, fija que esta atribución legislativa del Poder Ejecutivo debe cumplimentar una serie de condiciones para su validez: se deben presentar “circunstancias excepcionales” que tornen imposible seguir los trámites constitucionales ordinarios para la sanción de las leyes; no deben tener por objeto materias de índole penal, tributaria, electoral, ni el régimen de los partidos políticos; deben ser decididos en acuerdo general de ministros refrendados juntamente con el jefe de gabinete de ministros; deben ser sometidos a la Comisión Bicameral Permanente y las Cámaras los deben considerar inmediatamente conforme a la reglamentación ulterior que dicte el Congreso.

Con justeza, la doctrina expresa que la constitucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), tiene consecuencias profundamente negativas para el régimen republicano por las siguientes razones:

- a) otorga al Poder Ejecutivo una herramienta “legislativa” que lo coloca por encima del resto de los actores institucionales, sobre todo, por sobre el legislativo alterando, definitivamente, el balance y la separación de poderes;
- b) desvaloriza el rol del Congreso y dificulta su visualización como “arena” de toma de decisiones;
- c) por reducir la importancia y la capacidad decisoria del Legislativo, desincentiva la construcción de acuerdos y consenso parlamentarios;
- d) contribuyen a incentivar la incertidumbre sobre las previsibilidad de la toma de decisiones públicas, pues una vez dictado un DNU, basta otro DNU para cambiarlo (o una ley) y/o inclusive, basta un Decreto para modificar una ley sancionada por el Congreso.
- e) Finalmente, esta herramienta legislativa afecta tanto las relaciones ejecutivo-legislativo y oficialismo-oposición, como sobre la relación Nación-Provincias. (Bavastro, 1999: 30/33), otorgando nuevamente preeminencia al Presidente por sobre los Gobernadores de provincia.

**5.3. Reglamentos Delegados.** Otra importante incorporación que realizó la Convención Constituyente de 1994 se plasmó en el artículo 76. Siguiendo la misma técnica del artículo

99 inc. 3, inmediatamente después de prohibir la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, la exceptuó en materias determinadas de administración o de emergencia pública, también estableciendo una serie de presupuestos para su ejercicio: limitación en el tiempo, bases de delegación establecidas por el Congreso y una cláusula de validez de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de estos decretos.

Cabe también de este tipo de Decretos, las mismas objeciones formuladas a los DNU, y, si bien la norma no lo establece, su interpretación debe ser restrictiva y además deben ser sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Los DNU y los Reglamentos Delegados “suscitan serias dudas y fundados temores, porque importan excepciones a principios doctrinarios y constitucionales de significativa transcendencia para la efectiva vigencia de los derechos individuales, del Estado de Derecho y del funcionamiento de la forma republicana de gobierno” (Zarini, 1999: 315).

**5.4. Crítica al sistema.** Según las tipologías descritas en el punto 5.1, en el sistema constitucional argentino los decretos emitidos por el PEN en virtud de sus facultades legisferantes entran en vigencia inmediata y están sometidos a un control posterior por parte del Congreso, razón por la cual su vigencia puede considerarse provisoria. La cuestión de que los decretos del Ejecutivo entren en vigencia inmediata, genera que su anulación acarree costos económicos y políticos considerables. Esto hace difícil su anulación, por más de que las mayorías parlamentarias no apoyen la medida originalmente (Carey, 2006, 140). El uso de la autoridad del decreto es central en los conflictos que se suscitan entre legislaturas y ejecutivos, y han generado crisis constitucionales en varios países, así la doctrina relata distintos casos suscitados en Perú, Brasil y Rusia. Como se observa, la inclusión de los DNU y los Decretos Delegados, al par de recoger una experiencia creciente en el sistema político argentino -los debates de la Convención Constituyente así lo reflejan - y aceptado por una abundante jurisprudencia, lejos estuvo de limitar y encauzar su utilización por parte de los distintos presidentes que estuvieron en funciones desde su sanción. De más está señalar que el Congreso tardó más de dos décadas en reglamentar los Decretos de Necesidad y Urgencia, los Reglamentos Delegados y los vetos parciales, mediante la sanción de la ley 26122 (de julio de 2006), aunque hay que reconocer que más allá de esta demora, eliminó expresamente la posibilidad de aprobación ficta ante el silencio del Congreso, cuestión que, hasta ese momento resultaba “dudosa”.

**5.5. Los poderes de agenda.** El poder de agenda implica la facultad de hacer propuestas de políticas públicas que tienen un estatus procedimental privilegiado ante la legislatura:

porque deben ser consideradas en un período de tiempo acotado y/o existen limitaciones a las enmiendas que pueden ser introducidas (Carey; 2006, 140). En los regímenes presidenciales es muy común que los ejecutivos cuenten con facultades de iniciativa legislativa e inclusive ejercen una gran influencia sobre sus resultados, es así, que generalmente los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo tienen un trámite preferencial respecto de los proyectos iniciados por los propios integrantes de los cuerpos legislativos.

El poder de determinar la agenda de los órganos deliberativos, se diferencia en cuanto la utilización de los decretos implica la implementación de políticas sin debate previo, en tanto, el poder de agenda otorga la posibilidad de su debate. Otro aspecto fundamental, es que mientras el Decreto puede originar graves conflictos de poderes, el poder de agenda puede mitigar las desavenencias.

**5.6 El poder de veto.** El poder de veto con el que cuentan los presidentes se considera un poder reactivo en el sentido de que le permite retrasar iniciativas legislativas. Respecto de esta facultad caben dos aspectos a considerar. Por un lado, analizar cuantas voluntades debe reunir el poder legislativo ante la existencia de un veto para insistir con la aprobación de la ley. Respecto de este punto, los sistemas van desde una mayoría simple hasta la necesidad de obtener una mayoría de 2/3 de los miembros de cada Cámara. Y otro aspecto a considerar es la posibilidad de que el veto sea total o parcial, en el sentido de si “retrasa” toda la legislación o solo una parte de ella.

En Argentina, hasta la reforma constitucional de 1994, solo estaba contemplado el veto total. Lo que implicaba que recaído el veto presidencial, el proyecto sancionado retornara al Congreso y se abriera nuevamente el debate legislativo para tratar de conseguir las mayorías estipuladas en la Constitución, a efectos de insistir con su sanción. Obtenidas las mayorías, el presidente estaba obligado a su promulgación por el todo, no obtenidas las mayorías el proyecto no podía convertirse en ley.

La introducción del veto parcial permite que una ley sancionada por el Congreso, pueda ser vetada por el presidente en forma parcial y ser promulgada en la parte no vetada, por supuesto, que bajo las pautas de la autonomía normativa y la no alteración del espíritu ni la unidad de sentido del proyecto sancionado por el Congreso, aplicándose el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (Artículo 80 CN). La doctrina señala que el veto parcial, a diferencia del total, desincentiva el debate y la necesaria actitud de colaboración entre poderes dado que permite a los presidentes alterar unilateralmente las políticas aprobadas por la legislatura antes de su implementación (Carey, 2006; 143). Este es otro aspecto que incrementó el presidencialismo y debilitó el sistema de acuerdos que requiere un funcionamiento institucional colaborativo entre poderes,

disminuyendo asimismo “el poder de debate” y deliberación propio de las legislaturas.

## **6. Calendario electoral, reelección y doble vuelta**

Como es sabido, la reforma constitucional introdujo la elección presidencial directa – hasta entonces era indirecta a través de la conformación de colegios electorales –; redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata e incorporó una (eventual) doble vuelta. Estos tres factores en conjunto han tenido un impacto poco favorable en el diseño institucional.

El sistema de elección directa, si bien puede decirse, representa en mejor medida la voluntad de las mayorías, desde el punto de vista del federalismo significó que los candidatos concentraran sus esfuerzos de campaña en los distritos con mayor cantidad de habitantes, por caso, provincia de Buenos Aires, Santa Fe, (sin acento) Córdoba y Mendoza, relegando al resto de los distritos. En tanto, las juntas electorales otorgaban mayor peso electoral y poderes de negociación en la conformación de la mayoría a los representantes de los distritos menos poblados, a la vez, que daba más (con acento) posibilidades a la consolidación de verdaderas coaliciones de partidos.

La introducción de la reelección inmediata, por cierto, no exenta de polémicas, y el porcentaje para una segunda doble vuelta -menor al 50%- , incrementaron la proliferación de candidatos presidenciales -recordemos que en 2003 hubo 18 candidatos que aspiraron a la presidencia- y la fragmentación del voto en primera vuelta. Este sistema, a su vez, reduce la necesidad de grandes coaliciones de partidos, dado que con un porcentaje de votos moderado un candidato puede llegar a competir en una segunda vuelta electoral, incrementando la imprevisibilidad y ofreciendo un contexto favorable a candidatos independientes. Esto también repercute desfavorablemente en la consideración de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la República y, quizás sea uno de los factores que conlleve a la fragmentación de éstos, y a la multiplicación de partidos tan común en estos tiempos.

Carey, señala que:

Los casos más llamativos, donde candidatos outsiders transformaron sus sorprendentes desempeños alcanzados en la primera vuelta en victorias en la segunda, incluyen a Fernando Collor en Brasil (1989), Jorge Serrano en Guatemala y Alberto Fujimori en Perú (1990). Cada uno de ellos compitió contra el sistema de partidos tradicional de su país, sobrevivió en primera vuelta con menos de un tercio de los votos y obtuvo la presidencia en la segunda vuelta. Además, a pesar de sus “mandatos” de segunda vuelta, cada uno de estos presidentes se encontró rápidamente envuelto

en conflictos entre poderes que culminaron en las caídas prematuras de las presidencias de Collor y Serrano y en la disolución del congreso en Perú. (Carey, 2006, 134,135)

Estas tres experiencias, quizás hablen por sí solas de los graves interrogantes que abre la reciente elección presidencial, si Mauricio Macri - candidato no perteneciente a partidos tradicionales, con una mayoría electoral exigua - no es capaz de conformar una verdadera coalición de partidos que aseguren la estabilidad del gobierno. Todo esto podría verse seriamente incrementado en caso de que las elecciones legislativas de 2017 no le aseguren un resultado favorable y se eleven las confrontaciones entre un poder legislativo en su mayoría opositor y un Poder Ejecutivo debilitado.

Sin dudas, que un calendario electoral asincrónico entre poder legislativo y ejecutivo favorece las posibilidades de gobiernos divididos, además de colocar al Poder Ejecutivo bajo escrutinio cada dos años. Este sistema, si bien parece favorecer la legitimidad del gobierno, lo hace seriamente inestable, pues un mínimo “tropiezo” en la suerte electoral, en un sistema que genera incentivos para la denegación de colaboración entre poderes, puede significar el quiebre de gobierno que, como ya vimos, carece de una válvula de escape idónea.

## **7. Las crisis de gobierno y la solución parlamentaria**

Un aspecto muy interesante aunque no exento de polémicas, es el que aporta el autor al afirmar que:

En todas estas confrontaciones entre poderes, salvo en dos casos, fue la legislatura la que sobrevivió y la que, con mucha frecuencia, eligió a quien ocuparía la presidencia vacante, de una manera similar a como se realizan los cambios en los sistemas parlamentarios tras la caída de los gobiernos (Carey, 2006, 153)

Así ejemplifica que, salvo en Perú en 1992 y Venezuela en 1999 -en los que fue disuelto el legislativo – en las crisis institucionales que se suscitaron en la región el sobreviviente fue siempre el Congreso (Brasil 1992, Guatemala 1993, Ecuador 1997, Paraguay 1999, Ecuador 2000, Perú 2000, Argentina 2001– en dos oportunidades-). A estos casos debemos agregar Honduras 2009, Paraguay 2012 y Brasil 2016.

Y da algunos argumentos que explican estas soluciones alternativas que adoptó la práctica política en sistemas presidencialistas o hiperpresidencialistas de América Latina. Así, por ejemplo, en primer lugar, argumenta que las legislaturas han probado ser más estables que los presidentes. En otras palabras, en sistemas donde la mayoría de los poderes se concentran en el Ejecutivo, al par que le otorgan una notoria preponderancia sobre el resto,

lo vuelven más vulnerable. En segundo lugar, la sustitución legislativa del presidente no responde a previsiones constitucionales, como puede suceder con el voto de censura del sistema parlamentario. Es más, caído el Ejecutivo, los propios Poderes Legislativos han designado a su sucesor, tal como sucede en el parlamentarismo, sin normas constitucionales que lo autorizaran.

Es decir que, según esta visión, en épocas de crisis institucionales y enfrentamiento entre poderes, las soluciones que han adoptado los países presidencialistas latinoamericanos lo acercan mucho al parlamentarismo, ya sea mediante la remoción del presidente (juicio político mediante) y la designación de un sustituto por el Congreso.

Sin embargo, Nohlen no está de acuerdo con esta interpretación, pues, estos procesos de dimisiones presidenciales, a su entender, no indican una parlamentarización de los presidencialismos sino “más bien un aumento de poder de fuerzas extraparlamentarias, de fuerzas no institucionalizadas que limitan el poder de los órganos institucionalizados y representativos del presidente, del parlamento y de los partidos políticos” (Nohlen , 2005, 19).

Lo señalado pone en cuestión la necesidad de estabilizar el sistema, para que a las crisis políticas, económicas y sociales, no le sigan las rupturas del gobierno. Argentina hizo su primer intento incorporando al Jefe de Gabinete, aunque sin mayores resultados, dado las graves falencias en su diseño. Frente a este interrogante la doctrina ha ensayado distintas respuestas, que van desde retornar al viejo sistema de la Constitución 1853/60, adoptar el sistema parlamentario o un sistema híbrido (semiparlamentario), entre otras opciones. Por supuesto, en el fondo de todo el debate subyacen las concepciones democráticas que le sirven de fundamento. A continuación, se hará un breve repaso sobre estas cuestiones.

## **8. Parlamentarismo y Presidencialismo: ¿el debate continúa?**

En resumidas cuentas, el diseño institucional argentino ha favorecido la conformación de un sistema hiperpresidencialista que reúne en el Poder Ejecutivo amplios poderes de gobierno y legislación y que, si bien, le otorgan una primacía por sobre los restantes poderes (fundamentalmente sobre el legislativo), en épocas de crisis enfatizan sus debilidades y lo vuelven propenso a su quiebre.

Frente a esta cuestión, la doctrina ofrece distintas soluciones. Así, Jorge Vanossi descrea que el sistema político argentino pueda adoptar el parlamentarismo. En este sentido, entiende al Poder Ejecutivo como un reflejo de los valores, aspiraciones y metas de la sociedad, y a ésta, la considera proclive al caudillismo y al paternalismo y poco afecta a la vida republicana. Opina que en nuestro país no fracasó el presidencialismo, sino que lo que en

verdad fracasó fue el sistema de partidos, por su poca eficacia, tanto en el gobierno como en la oposición y la declinación de los otros poderes (legislativo y judicial). Destaca la fuerte tradición presidencialista de nuestra historia institucional, pero, a su vez, pregona que el Ejecutivo debe tener “todo el poder” a través de la Constitución, haciendo un fuerte hincapié en el control, y resalta 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. (Vanossi, 2011, 14)

Agrega, para confirmar su posición que, si bien un exceso de poder en el Ejecutivo hace peligrar las libertades, uno débil, sea por la instalación de un sistema parlamentario o semi-parlamentario, o un vaciamiento de sus facultades, significaría la consagración del status quo.

En definitiva, se pronuncia en favor de un Ejecutivo fuerte para hacer frente a los contrapoderes, pero bajo un estricto control de los demás poderes del Estado y dentro de los límites establecidos en la Constitución. Entiende que la discusión entre parlamentarismo y presidencialismo, en cierta medida, carece de interés actual, en tanto, lo más importante es asegurar que el sistema compatibilice tres valores en juego: democracia, eficacia y justicia.

Para finalizar, concluye que antes de avanzar en una reforma constitucional, hay que empezar modificando las prácticas, las actitudes y los comportamientos que impliquen otorgar una mayor transferencia de poder hacia los órganos de control. En definitiva, en opinión de Vanossi, y tal como titula su obra, el debate entre presidencialismo y parlamentarismo es en verdad un *circunloquio para distraer la atención*.

Como crítica general a esta posición, podemos decir que estamos de acuerdo en que para mejorar el funcionamiento de las instituciones debemos modificar las prácticas políticas, y en especial, de los partidos políticos. Sin embargo, debemos resaltar que la propia arquitectura institucional organizada en la Constitución de 1994 genera incentivos que estimulan la hipertrofia del sistema, y por lo tanto, de no modificarse éstos, difícilmente las prácticas corrijan los defectos del diseño.

Por su parte, la autora Alejandra Rodríguez Galán, en *Presidencialismo y Parlamentarismo: un debate pendiente*, aporta un par de argumentos “prácticos” para desestimar la idea de un sistema parlamentario nacional, fundamentalmente a partir de las dificultades de compatibilizar el parlamentarismo – un régimen propio de países unitarios- con la participación de las provincias argentinas en el régimen federal.

Es su opinión que:

En nuestra República, representativa y federal, la fuerza de los hechos y el condicionamiento de la geografía nos fuerzan al presidencialismo, pero para que sea compatible

con el respeto a las garantías individuales, deberían restablecerse las limitaciones originales al poder del presidente. Volver a instaurar la división de poderes y revitalizar las bases del federalismo, no es sino respetar los recordados “moeurs” de Montesquieu. Bajo estas condiciones: división de poderes y forma de estado federal, es dable afirmar que los derechos fundamentales y las garantías individuales se ven fortalecidos. (Rodríguez Galán, 2009, 14)

Para esta autora, no se trata de insistir en las posibilidades de un sistema mixto o híbrido sino de aceptar y afianzar el modelo clásico, propio de nuestro medio, con los aportes de la reforma de 1994 en su recta interpretación, y con un fuerte apego a las instituciones republicanas y sus controles. Agrega “debe revitalizarse y redimensionarse al Congreso como ámbito del debate y diseño de políticas públicas y de proyectos institucionales, y a tales fines rescatar y dinamizar las funciones de control propias de un Congreso republicano”.

Sin embargo, ante esta postura vuelven los mismos interrogantes: ¿en un sistema de suma cero, que estimula la confrontación de poderes y genera pocos incentivos para la cooperación entre legislativo y ejecutivo, es posible redimensionar al Congreso sin afectar la “estabilidad” del ejecutivo, y más, en situaciones donde quien dirige el ejecutivo tiene una minoría parlamentaria en una o ambas Cámaras? Y otra pregunta anterior aún ¿En un sistema hiperpresidencialista que “ahoga” a los otros poderes, en verdad es posible redimensionar al Congreso? O peor ¿En un país de crisis cíclicas, de emergencias renovadas cada año, al borde del infarto en cada Superclásico; es posible redimensionar al Congreso? Bajo estas condiciones, la revitalización y redimensionamiento del Congreso parece más un anhelo, que una posibilidad cierta.

Saliendo ya de las posturas que abonan a un presidencialismo limitado, controlado, o apegado a las instituciones, la realidad política contemporánea avanza hacia la conformación de sistemas híbridos. Ya hemos analizado la inclusión de elementos del parlamentarismo en los presidencialismos latinoamericanos: reelección, voto de confianza, acuerdo de asambleas para designación de ministros, etc; que paradójicamente, incrementaron el hiperpresidencialismo. Y, casi por efecto espejo, paulatinamente en sistemas parlamentarios europeos se han producido “mutaciones presidencialistas” en las figuras de sus primeros ministros. Son ejemplo de ello Blair y Berlusconi, quienes lograron concentrar una enorme cantidad de poder y las recientes crisis parlamentarias que azotaron a Europa.

Lucas Arrimada Antón, tomando nota de estos fenómenos, y citando a Ackerman, nos dice que de este modo los parlamentos se transforman en “sirvientes del Ejecutivo” a través de procesos de delegación legislativa, deviniendo el Ejecutivo en un autor cuasisuficiente para el ejercicio del poder.

Para finalizar, y en el otro extremo del ovillo, están quienes defienden la idea de la adopción de un sistema parlamentario, como consecuencia de una idea base que es la consolidación de un modelo de democracia participativa y deliberativa, opuesta a una democracia delegativa (débil) que encuentra en el presidencialismo su principal exponente.

Mario Bunge, recientemente, ha calificado al presidencialismo como el "cáncer de la democracia que tiende a la metástasis en toda la sociedad". A su entender, el Presidencialismo disminuye la democracia, favorece la corrupción y da un mal ejemplo que se multiplica en los dirigentes de todas las organizaciones, es poco menos que una autocracia con elecciones. El dramatismo que le imprime Bunge a su texto es exagerado, pero sí nos queremos quedar con él y su fe en los procesos colectivos (no confundir con colectivistas) y en el poder democratizador del debate y la transparencia, en el intercambio de opiniones y en la participación ciudadana como artífice de su propio destino; y confiar nada o casi nada, en los liderazgos redentores.

Volviendo a Arrimada Antón, y poniendo en lenguaje jurídico lo expresado por Bunge, el presidencialismo es el reflejo de un constitucionalismo, que hace más de dos siglos desarrolló:

un sistema institucional y una idea de división de poderes claramente elitistas, con gran desconfianza al debate público, a la participación ciudadana y a las decisiones mayoritarias, limitando a sus representantes en el poder legislativo (dividiendo soberanías) con institutos contramayoritarios (como el veto presidencial) e instituciones contramayoritarias (como el poder judicial o un juicio por jurados escabinado aristocrático) y por último, con (frecuentemente) un poder ejecutivo que (si bien "reducido" en comparación a su antecesor monarca absoluto) cuenta con facultades que lo hacen temible (que históricamente fueran ampliadas o ampliables por voluntad cesarista o "necesidad" ante las "crisis") y pasible de ser considerado un pseudo monarca constitucional (cuando no un tirano o dictador constitucional). (Arrimada Antón, 2003, 2)

Frente a este modelo, se propone adoptar una organización que promueva a la democracia deliberativa, que favorezca la participación ciudadana, la interacción del diálogo, la discusión, la deliberación y la producción de consensos. -Siendo el régimen parlamentario la opción más cercana a este modo de concebir la democracia.

Pero aquí no termina la historia, como ya lo expresamos, no son pocos los autores que consideran superado este debate entre presidencialismo y parlamentarismo, por caso, nombramos a Vanossi y Rodríguez Galán. Nuevamente, hemos dejado para lo último la opinión de D. Nohlen (2005), para quién también en cierta medida el debate está cerrado

en favor del presidencialismo, en razón de “la cultura política, la tradición, la experiencia histórica y la estructura política latinoamericanas” (pág. 9); y entiende más conveniente buscar adecuaciones dentro del modelo presidencial, que flexibilicen las relaciones entre presidente y parlamento y mejoren la gobernabilidad.

Entre los numerosos reparos que pone este autor a una eventual migración del sistema (esto es, pasar del presidencialismo al parlamentarismo), merece la atención la existencia de partidos políticos poco estructurados, el poco prestigio de los parlamentos, un sistema de gobierno con arraigo casi nulo en la cultura política y los riesgos incalculables que implicaría pasar de un sistema a otro.

El menú que se ofrece -como opción a la deformación hiperpresidencialista, pero en el marco de este sistema- es variado y comprende un modelo presidencial fuerte o reforzado (propuesto por Vanossi), uno puro o equilibrado (Rodríguez Galán), uno atenuado y por último, un sistema presidencial parlamentarizado.

Finalmente, corresponde aclarar, que ante una eventual modificación sistémica, no alcanza solo con evaluar la distribución de competencias “teóricas” entre legislativo y ejecutivo, pues cada sistema debe ser evaluado en el contexto en el que se desarrolla, esto es, deben incorporarse al análisis factores tales como la experiencia histórica, el Estado, su tamaño, estructura y capacidad de implementación de resultados, en el modelo de democracia, en la forma de participación política, en la sociedad civil, en la cultura política en general y las prácticas políticas, en particular, entre otros tantos aspectos.

## 9. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se vio como las pretensiones de morigerar el presidencialismo argentino en la Convención Constituyente de 1994 se vieron frustradas por errores de diseño en la figura del Jefe de Gabinete, importada del sistema parlamentario, pero con facultades limitadas y desvinculado del poder legislativo, quién no participa de su designación y que para su remoción requiere de la construcción de amplios consensos mayoritarios, en la práctica inalcanzables. El problema central es que el Jefe de Gabinete no fue pensado para épocas de normalidad institucional, sino como “fusible” para que a la quiebra económica, social o política no siguiera la quiebra del gobierno. La falta de acuerdo parlamentario para su designación hizo de él una figura de poca relevancia y como “fusible” nació desconectado del sistema. Hoy, no ocupa otro lugar más que de Ministro con algunas funciones de relevancia y su continuidad o baja en el cargo no tiene más repercusión que la de cualquiera de sus colegas. El sistema, tal como sucedía antes de la Reforma del 1994, continúa sin válvula de escape, ni red de contención.

Otras de las reformas, tales como la reelección presidencial -también importada del parlamentarismo- y el otorgamiento de funciones legisferantes al poder ejecutivo, contribuyeron a la consolidación de un sistema hiperpresidencialista, con la consiguiente exacerbación de las desventajas señaladas por la doctrina al presidencialismo, entre las que destacan, la personalización del poder y el debilitamiento del debate público. En última instancia, y la crítica más acertada a esta deformación, es que termina impactando en la República como “maquinaria” de pesos y contrapesos, en la que están en juego la libertad y los derechos de los ciudadanos.

Frente a esta realidad, la doctrina postula diferentes soluciones, que van desde la migración del sistema a un régimen parlamentario, la conformación de un sistema híbrido -parlamentarismo presidencial -pasando por todas las variantes del presidencialismo -fuerte, moderado, atenuado y parlamentarizado-. Como se mencionó, en el telón de fondo de todas estas discusiones, subyace una concepción filosófica de la democracia.

Lo desacuerdos son amplios, para algunos ni siquiera puede hablarse de la vigencia de un debate entre presidencialismo y parlamentarismo, otros abogan por una modificación sustancial del sistema y hacen hincapié en el modelo presidencial como poco menos que una autocracia con elecciones periódicas. Lo cierto es que el presidencialismo constituye una realidad que se extiende de norte a sur del continente americano, que con sus marchas y contramarchas, con sus virtudes y sus defectos se ha impuesto por la fuerza de la historia y se sostiene en las prácticas políticas cotidianas. Juegan a su favor los mínimos y frustrados intentos por la instalación de sistemas parlamentarios estables, conspiran en su contra los recurrentes quiebres institucionales y la permanente insistencia de sus presidentes por concentrar la mayor cantidad de poder posible.

Lo cierto, es que como sistema organizado por las primeras constituciones americanas, el presidencialismo nació para consolidar los incipientes Estados – Nación, y garantizar la independencia y la soberanía de sus pueblos, concentrando facultades de gobierno en el Ejecutivo.

Hoy en día, superada largamente la amenaza externa, la misión de nuestra Carta Magna es diametralmente distinta, e implica la consolidación de un sistema político estable, que conlleve al apuntalamiento de un Estado moderno, de una democracia participativa, que favorezca la concreción de verdaderas políticas de estado que contribuyan a superar los más acuciantes problemas de su pueblo y que sienten las bases para una Argentina del siglo XXI. El sistema presidencial, con estos objetivos, tiene poco para ofrecernos, y el modelo parlamentario constituye un gran interrogante, en una nación con factores extrapoder poderosos y una visión ciertamente negativa respecto de las coaliciones de partidos - única fuente de políticas sostenibles en el tiempo-.

Avanzar progresiva y paulatinamente hacia un sistema híbrido constituye una opción válida, en el sentido de que permitiría, por un lado, estabilizar el sistema y favorecer la colaboración entre partidos (sin la necesidad de armar coaliciones o alianzas de gobierno), y por otro lado, sentar las bases de políticas duraderas; sin necesidad de suplantar al presidencialismo -tan caro a nuestros afectos y tan arraigado en nuestra cultura política.

## 10. Bibliografía

Arrimada Antón, L. M. (2003) "Sin Frenos ni Contrapesos: Mucho más allá del presidencialismo y parlamentarismo: democracia deliberativa y división de poderes en el siglo XXI", Ensayo. En <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/81/sin-frenos-ni-contrapesos-mucho-mas-alla-del-presidencialismo-y-parlamentarismo.pdf> (9/8/2016)

Bavastro, R., Competidor, P., & Presidente, D. E. L. (1999). Las Implicancias De La Reforma Constitucional de 1994.

Carey, J. M. (2006), "Presidencialismo versus Parlamentarismo" en revista "Postdata", 11, Abril / 2006, ISSN 1515-209X. Originalmente publicado en Claude Ménard y Mary Shirley (eds.), Handbook of New Institutional Economics, Dordrecht, Springer-Kluwer Academic Publishers, 2005.

García Jaramillo, L., Arrimada, L., Gargarella, R., Lafont, C., Martí, J. L., Mejía Quintana, O., ... Rodríguez, M. L. (2011). *La democracia deliberativa a debate* (2011, Prim). Medellín, Colombia.

Gargarella, R. (2014). "El Constitucionalismo Contemporáneo" en Katz (Eds.), "La sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010)". Buenos Aires. Katz Editores.

Gargarella, R. (2014). "El primer derecho constitucional latinoamericano (1810-1850)" en Katz (Eds.), "La sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810 – 2010)". Buenos Aires. Katz Editores.

Gargarella, R. (2000). "Capítulo II: Desventajas del Presidencialismo" en Capital Intelectual (Eds.), "Crítica de la Constitución". Buenos Aires.

Nohlen, D. (1991) Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina. (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 43-54

Nohlen, D. (1998). Presidencialismo versus parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 99(1).

Nohlen, D. (2005). El presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*.

Quiroga, H. (2008). Los vaivenes de la democracia argentina. Artículo publicado en la Revista "Cuadernos de Estudios Latino – Americanos", N°6, SET/DEZ 2008.

Rodríguez Galán, A. (2009). Presidencialismo y Parlamentarismo: un enfoque sistémico, 1–19. Ponencia en Congreso Argentino de Derecho Constitucional. XIX Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional. San Miguel de Tucumán. Tucumán. Argentina 26, 27, 28 y 29 de Agosto de 2009 Camino hacia el Bicentenario.

Vanossi, J. R. (2011). ¿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.

### **Artículos periodísticos**

Artículo publicado por el periódico digital Infobae, el 21 de julio de 2009. En <http://www.infobae.com/2009/07/21/461581-para-mario-bunge-el-presidencialismo-es-el-cancer-la-democracia/> (agosto de 2016)