

Cumplir la Constitución: de las formas de Gobierno y Estado en la Reforma

Por José Manuel BENVENUTI* y Mariela UBERTI**

*Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor de la cátedra de Derecho Constitucional y Derecho Público, Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Investigador. Actual Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

**Abogada. Cursando actualmente el Doctorado en Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Docente en cátedras presenciales y a distancia. Investigadora.

1. Reflexión previa

La grave crisis institucional, política y de representación que arrastra la República Argentina desde hace más de medio siglo, ha llevado a la sociedad a una situación de anomia que atrofia las instituciones y que Carlos S. Nino conceptualizara acertadamente en su libro *Un país al margen de la ley*.¹

La tendencia recurrente del conjunto social a incumplir, haciendo caso omiso, las normas jurídicas, morales y sociales con su correlato de amiguismo, corrupción, informalidad en el desenvolvimiento de la economía, evasión impositiva (al margen del injusto sistema tributario vigente), etc., no encontrarán respuesta mágica en la reforma del texto constitucional por lograda que pueda ser la tarea.

Lo necesario, y urgentemente, es modificar los comportamientos, las conductas y volver a los valores que hacen a la dignidad de las personas.

Desde el retorno de la democracia se han reformado la propia Constitución Nacional, la casi totalidad de las Cartas provinciales –en algunos casos más de una vez y, en mayor o menor medida–, y se sancionaron las primeras Constituciones de la Provincia de Tierra del Fuego y la Ciudad de Buenos Aires (Estatuto Organizativo). Sin embargo, la baja calidad institucional se mantiene y, en ciertos aspectos, se ha profundizado.

Es insostenible que no se hayan logrado estándares razonables de igualdad, libertad, justicia, dignidad, para todas las personas que habitan el territorio argentino. La plena vigencia, por fin, de los derechos fundamentales.

Tampoco perderse de vista que en la Argentina el federalismo más genuino aparece limitado en su desigual lucha con un poder central “unitarizado” que se desmadra al ritmo de rentas fiscales no coparticipables, vg., las retenciones a las exportaciones y otras que directamente expropia, incumpliendo la Constitución Nacional. La cuestión, tiene dimensión constitucional. Como afirmaba Alberdi: “sin rentas no hay gobierno”.²

Revela el verdadero despropósito constitucional y socio-político de un Estado Federal con la mayoría de las provincias prácticamente despobladas,³ vacías, sin capacidad tributaria, con gobernadores mendigando ante el gobierno central recursos que, paradójicamente –en no pocos casos–, les son propios.

En este aspecto, es imperioso simplemente cumplir el mandato constitucional, sancionando la demorada ley Convenio de Coparticipación impositiva prevista en el artículo 75. 2 CN,⁴ que haga viable un federalismo de concertación, cierto, moderno, cooperativo, solidario y equitativo.

Se posibilitaría, de tal forma, un plan factible de desarrollo integral; el reordenamiento territorial y demográfico que supere los enormes desequilibrios y concentración de poder existentes.⁵ El siglo XXI consolidará el perfil urbano del siglo XX. De ahí la necesidad de afianzar los rasgos humanos, democráticos y solidarios de las ciudades.

¹ Emecé, Buenos Aires, 1992.

² José B. Gorostiaga en su informe al Congreso General Constituyente observaba que “No hay Estado sin tesoro”.

³ El 70,5% de los votos positivos de la elección presidencial (2003) corresponde a la suma de aportes de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Ciudad Autónoma. Aunque respecto de la elección presidencial del 2007, las cifras a las que se ha tenido acceso no son oficiales, la situación no ha variado sustancialmente. Antes bien, tiende a afianzarse.

⁴ No deja de llamar la atención el proceso de aprobación de dichas normas (“será aprobada por las provincias”), más propio de una Confederación que de un Estado Federal. El artículo 447 de la Carta Constitucional de la Unión Europea establece que sólo después de ser ratificada por todos y cada uno de los Estados miembros, la Constitución entrará en vigencia.

⁵ Hoy la Argentina se presenta -en muchos aspectos- como un verdadero desierto verde. En el censo del 2001 la población urbana total era de 32.352.909 hab.; la rural sólo 3.871.038.

Un reciente informe de Naciones Unidas muestra el fuerte aumento en el número de pobladores que ha experimentado las ciudades.

Los efectos en materia de desigualdades en las grandes urbes –notablemente más acentuados que en las comunidades pequeñas y, aún medianas– sobre el ambiente y la calidad de vida, no pueden ser ya ignorados ni soslayados.

En suma, cambiar la cultura política. Superar la tentación de continuar fogueando el clientelismo. Sincerar el discurso. Cumplir la Constitución sin cortapisas.

La Región Centro –subsistema del sistema federal–, con 55 legisladores nacionales (9 senadores y 46 diputados) si superara la incomprensible subordinación a los caprichos del poder central, con una fuerte presencia en los distintos ámbitos (universitario, productivos, culturales, sociales, etc.), podría constituirse en una herramienta idónea, en motor del cambio.⁶

1.1. ¿Atenuación del Presidencialismo?

El constituyente de 1994 modificó el esquema clásico, robusteciendo aún más la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, contradiciendo el declamado propósito de sus impulsores, direccionado a lograr la atenuación del presidencialismo, fortalecimiento del Congreso y la independencia del Poder Judicial.

Así, el Poder Ejecutivo, puede legislar a través de dos vías de carácter excepcional –pero a la luz de la experiencia, debería concluirse que se han tornado habituales: los decretos de necesidad y urgencia (art. 99.3, con las limitaciones de materias que prescribe la propia Constitución Nacional) y los decretos delegados por “emergencia pública” (art. 76) a las que cabe agregar las importantes modificaciones introducidas en los casos de promulgación parcial de las leyes (art. 80).

La determinación de la “emergencia” y “necesidad”, en la doctrina invariable de nuestra Corte Suprema de Justicia, es una cuestión política de mérito, oportunidad y conveniencia ajena -al menos en principio- al control constitucional.

El uso y abuso –que antes y después de 1994– se ha hecho de tales “facultades”, resulta peligroso para el armónico desenvolvimiento de las instituciones de la República, la libertad e igualdad de sus ciudadanos. Tal modalidad, por la cuales se sancionan normas sin la intervención del órgano legislativo, no parece una solución prudente, sobre todo cuando se ha dejado sistemáticamente de lado el procedimiento que prevé la Constitución.

Es cierto que la reforma legitimó una práctica que desnaturalizaba el esquema clásico de división de funciones. Pero no lo es menos que el contralor parlamentario, que en el derecho europeo es firme, aquí no ha funcionado, lo que nos permite concluir que –a diferencia de lo que acaece en Estados Unidos (donde el congreso ejerce propiamente la función legislativa y de control)– en nuestro país el Poder Legislativo funciona, cuando lo hace, como parlamento, convalidando en buena medida las iniciativas del Poder Ejecutivo.

Con el ropaje de la eficacia se ha maximizado su poder y en la misma medida debilitado al Legislativo.

El contralor posterior del Congreso -al no haberse implementado adecuadamente la Comisión Bicameral Permanente- no ha sido efectivamente tal, no habiendo asumido tampoco el pleno de las Cámaras dicha función.

Actualmente, la mitad de la población vive en centros urbanos. Hace un siglo sólo el 10%; estimándose que para el año 2050 lo hará e 75%. El mayor grado de urbanismo, con grandes núcleos de pobreza, se encuentra en Latinoamérica.

⁶ Abarca alrededor de 380 millones de km²; habitan en ella unas 7.500.000 personas; le corresponde más del 30% del producto bruto nacional; se ubica en el corazón del Mercosur. Cuenta con un puerto de mar (Rosario) a 420 km del Océano Atlántico y la posibilidad de llegar a través de los puertos de Valparaíso y Coquimbo al Pacífico (donde está el 42% del comercio mundial).

El control social debería ejercerse con la mayor intensidad posible, buscando una reacción positiva de los poderes constituidos en el marco de las responsabilidades constitucionales inherentes.

La enfática prohibición contenida en el segundo párrafo del artículo 99.3: “El poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo” (similar en cuanto a deficiencia técnica, quebrantamiento y falta de claridad en las reglas del lenguaje a la contenida en los arts. 76, legislación delegada y 80, promulgación parcial) no es tal, siendo rebasada por los supuestos excepcionales discrecionalmente invocados, que facultan al Poder Ejecutivo a dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

Resulta un contrasentido -desde el punto de vista lógico- se revierta el principio tan categóricamente enunciado. En definitiva, y así lo indica la experiencia; la excepción ha devenido en regla.

No se trata -claro está- de inmovilizar al Poder Ejecutivo sino, de adecuar su accionar (que debe ser ágil y efectivo acorde a los tiempos que corren y debidamente controlado) a la Constitución.

1.1.2. ¿Fortalecimiento del Federalismo?

A esta altura, no puede ya soslayarse que los objetivos centrales proclamados por la ley declarativa de la necesidad de la reforma -atenuación del presidencialismo y fortalecimiento del federalismo- aparecen como antagónicos; diríase que se han alejados aún más por una práctica disvaliosa, más próxima al clientelismo que al reconocimiento de las autonomías que se proclaman, pero -en los hechos- se desconocen. El centralismo económico y el denominado federalismo dual, lamentablemente mantienen plena vigencia.

El Congreso Federal no ha dictado aún importantes leyes de desarrollo constitucional. Esa mora alcanza a la sanción más trascendente, porque sin recursos no hay Estado posible.

La Nación y cada una de las provincias y, fundamentalmente Buenos Aires, pretenden no ceder absolutamente nada: esta última aspira, por el contrario, a recuperar parte de los ocho puntos que, sostiene, perdiera en 1988.

El federalismo distorsionado que vivimos, tiene un claro componente de carácter demográfico que debe corregirse. En el primer censo -que se concretó por iniciativa de Sarmiento en los años sesenta del siglo XIX- la distribución de la población era aproximadamente la siguiente: la zona Este (que comprende Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes) 48,79% de la población general del país; zona Centro (Córdoba, San Luis, Santiago del Estero) 22,83%; zona Oeste (Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca) 14,64%; zona Norte (Tucumán, Salta y Jujuy) 13,74%.

En cambio, el censo del 2001 arroja los siguientes porcentajes: zona Este: 52,7%; zona Centro: 11,7%; zona Oeste: 7,8% y zona Norte: 8,4%. La única zona que ha crecido es la que se ubica en torno del puerto de Buenos Aires.

Ello permite comenzar a comprender la realidad del federalismo.

Una de las asignaturas pendientes, es progresivamente redistribuir la población y para ello hay que reasignar recursos sobre la base de los principios de solidaridad y subsidiariedad fiscal. Acabar con los inmensos espacios vacíos -ocupando efectivamente el territorio nacional- y los grandes bolsones de pobreza. Lo que importa atacar las dos caras de un mismo problema.

Sin recursos no hay política nacional ni federal sustentable.

El tema que tiene raigambre constitucional, no es sólo jurídico sino, también, político. Decisión y vocación política en el sentido arquitectónico para encarar la solución.

En consonancia con lo expuesto, debería cesar el avance sobre las autonomías provinciales y, también, municipales. Y, en cada uno de los órdenes de gobierno –federal, provincial, municipal– el Ejecutivo sobre el Legislativo.

Si recursos, disciplina fiscal y optimización de la gestión, no hay descentralización visible (vgr. El Tratado de Maastrich establece que el déficit público no puede superar el 3% del PBI).

Se aspira –como se ha sostenido– que el federalismo de concertación y cooperativo se consolide definitivamente, no por una cuestión sentimental o un logro académico, sino porque debe entenderse que frente a una realidad cada vez más exigente y compleja –global y local– es el Sistema, que bien comprendido y aplicado, mejor se ajusta a los requerimientos de dignidad, solidaridad, equidad y justicia, direccionados al bien común.

Es necesario reafirmar que el equilibrio federal hace a la gobernabilidad y la transparencia de la gestión pública que posibilitaría la reintegración territorial con base regional y la redistribución urbana de la población, venciendo el aislamiento físico de los pueblos.

Claro que será preciso tener muy en cuenta: el principio de subsidiariedad, que atribuye, si es el adecuado, la gestión al nivel de gobierno más próximo al vecino.

2. Derecho Comparado

La referencia a la regulación constitucional consideradas indicativas del presidencialismo y el parlamentarismo como formas de gobierno resulta un punto de partida interesante.

El modo en que los diversos ordenamientos disciplinan, de acuerdo con sus propias reglas, la estructura interna del Legislativo y Ejecutivo y los nexos o relaciones que entre ellos se forjan.

2.1. Presidencialismo: el modelo norteamericano

Es coincidente la doctrina en atribuirle al constituyente de Filadelfia y al constitucionalismo de los Estados Unidos el mérito de haber dado desde sus orígenes, tres instituciones básicas que hacen en esencia al desenvolvimiento de su régimen político: forma de Estado Federal, forma de Gobierno Presidencialista y Control Judicial de Constitucionalidad, luego de negociaciones en las que prevaleció el pragmatismo en busca de un acuerdo en lo atinente a la articulación funcional y territorial del poder.

En lo relativo a la forma de gobierno, hasta la Convención del 17 de septiembre de 1787, no era conocido en el mundo el Presidencialismo,⁷ su legitimación deriva directamente de la colectividad nacional, Presidente y Vice son elegidos por cuatro años⁸ por un procedimiento (sólo formalmente)⁹ de doble grado: cada estado elige a los electores (en igual número de diputados y senadores) y luego el *Electoral College* designa al Presidente y Vice.

Entre las notas esenciales de este sistema se puede señalar que la dirección política es ejercida por el Presidente; los secretarios, que son sus colaboradores o fiduciarios al decir de De Vergottini, requieren el acuerdo del Senado para su designación, al igual que los responsables de los principales organismos, artículo II, Sección 2 (2); tiene el mando supremo de

⁷ El artículo II Sección 1: "el Poder Ejecutivo residirá en el Presidente de los Estados Unidos de América".

⁸ Enmienda 22da. declarada ratificada el 1º de marzo de 1951 limita el mandato a dos períodos.

⁹ Ello es así porque previamente los partidos mayoritarios, Demócrata y Republicano, en convenciones nacionales, han proclamado sus candidatos.

las Fuerzas Armadas con lo que se acentúa la dirección de la política exterior. Existe una separación de poderes rígida, conocida como el sistema de “*checks & balances*” (frenos y contrapesos), en la que cada una de las funciones tradicionales (ejecutiva, legislativa y judicial) es ejercidas por órganos diferenciados y con sendos controles¹⁰ para limitar el autoritarismo.

A ello debe adicionarse que el federalismo y el bicameralismo constituyen, sin dudas, el marco adecuado para garantizar el mentado equilibrio de fuerzas y la Corte Suprema de Justicia Federal, la ejemplaridad de sus sentencias y la aplicación del principio del *stare decisis*, contribuyen a la evolución del ordenamiento, adecuando la Constitución original a las exigencias de una sociedad en constante transformación, alcanzando una cuota importante de poder, una imagen de prestigio e independencia en la opinión pública.

Si bien el presidencialismo debe su fuerza vinculante a la perdurabilidad del sistema, también ha incidido la personalidad y ascendiente de algunos de los que resultaron electos para ocupar el cargo (vgr.: J. Washington, T. Jefferson, A. Jackson, A. Lincoln, F.D. Roosevelt, J. F. Kennedy, entre otros), a lo que debe agregarse el importante desarrollo y efectividad que prácticamente, desde sus inicios, ha tenido el control judicial de constitucionalidad.¹¹

Por su lado, el Congreso controla al Ejecutivo votando las leyes y el presupuesto, no puede censurar a los Secretarios ni al Presidente, pero sí dispone del *impeachment* a funcionarios federales y al Presidente. En tanto, el Ejecutivo no puede disolver el Congreso, no tiene iniciativa legislativa¹² ni se admite la reglamentación de las leyes,¹³ posee poder de veto suspensivo, que sólo puede ser total, de las leyes aprobadas por el Congreso, el que puede superar la oposición del mandatario mediante votación ulterior con mayoría de dos tercios.

2.2. Parlamentarismo británico o modelo Westminster

La forma parlamentaria significa la institucionalización de la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo. De Vergottini sostiene que existen dos formas: la primera llamada *parlamentarismo mayoritario* o *con predominio del gobierno* es la que se da en el sistema anglosajón, también denominado “parlamentarismo de Gabinete” o “gobierno de Gabinete”; debe gobernar sólo la mayoría. El legislativo y el ejecutivo están ligados por la existencia de un *Gabinete* que el legislativo elige de entre las personas de su confianza, una de ellas será el *Primer Ministro* o *Premier* que a su vez es el líder de la *Cámara de los Comunes*.¹⁴ Se destaca entre las facultades del Gabinete la posibilidad de disolver al Parlamento que lo ha nombrado y llamar a otro, siendo la confianza del Parlamento un dato esencial pues éste puede votar en contra del Gabinete y aun destituirlo.

¹⁰ Los antecedentes han sido condensados en *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay, Fondo de Cultura Económica, México, 1994) Nº LI, p. 220: “Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”.

¹¹ A partir del *leading case* “Marbury vs. Madison” (1803) voto de John Marshall (ex Secretario de Estado del Presidente J. Adams, luego designado Presidente de la Corte Suprema, cargo que ocupó por 30 años).

¹² Aunque en la práctica el Presidente a través de los miembros del Congreso o de sus mensajes (vgr.: El informe anual sobre el estado de la Unión) transmite verdaderos programas de gobierno que requieren implementación legislativa.

¹³ De hecho ha acrecentado su potestad normativa a través de los acuerdos ejecutivos con otros Estados, (configurándose en verdaderos tratados) y la negociación comercial con el extranjero.

¹⁴ Está compuesta por 659 miembros que representan al pueblo del Reino Unido elegidos democráticamente mediante el voto popular (es presidida desde fines de junio del 2009 por el conservador John Bercow, cargo que se denomina “*speaker*”), por oposición a la Cámara de los Lores cuyos actuales 669 integrantes no tienen origen electivo. Trátase de pares/pareas, hereditarios, vitalicios, 2 arzobispos, 24 obispos superiores de la Iglesia de Inglaterra.

Este es un sistema de concentración, en la formación del Gabinete sólo concurren, por regla, un solo partido, la minoría no tiene ninguna injerencia, ello a pesar que los dos partidos principales (Laboristas y Conservadores) tienen notable representatividad,¹⁵ Es el resultado de la aplicación en la elección del sistema de circunscripciones uninominales.¹⁶

Otra nota a destacar es la soberanía del parlamento –aunque resulte sobreabundante remarcarlo, carecen de un texto constitucional escrito, rigiéndose por una serie de normas escritas, por costumbres y convenciones–; estas leyes básicas, no poseen una categoría especial en cuanto a su derogación y los jueces carecen de toda potestad para ejercer un control jurisdiccional de constitucionalidad.

La segunda forma parlamentaria es *con predominio del Parlamento* o “*asamblearia*”,¹⁷ se caracteriza por la existencia de múltiples partidos, son gobiernos relativamente inestables debido a la recíproca desconfianza de las fuerzas, se formalizan gobiernos de coalición como por ejemplo en Italia, Holanda, Israel y Grecia.

2.3. El sistema parlamentario español (desdoblamiento de las jefaturas de Estado y de Gobierno)

La Corona jugó un importante rol durante el proceso denominado “de transición”. Su influencia no es un dato menor en el desarrollo del sistema político-institucional español.¹⁸

La Constitución de 1978 significó, en definitiva, que España se constituyera en un Estado Social y Democrático de Derecho, artículo 1, organizándose como una monarquía parlamentaria con dos jefaturas: la de Estado, ejercida por el Rey (cuya persona es inviolable e irresponsable) y la de Gobierno (Presidente del Gobierno), procedente de la mayoría de las cámaras parlamentarias, como verdadero responsable de la dirección política del país, nombrado por el Rey, luego de que el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, le “otorgare su confianza”, artículo 99.

El Gobierno dirige la política interna y exterior, la Administración civil y militar, la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo a la Constitución y a las leyes,¹⁹ se compone de un presidente, los vicepresidentes, ministros²⁰ y demás miembros establecidos por la ley. Al presidente le corresponde la formación del gabinete y proponer la disolución discrecional de una o ambas cámaras,²¹ es el centro de la confianza del congreso y de la imputación de la responsabilidad.²²

El parlamento puede convalidar o derogar los “decretos leyes” dictados en caso “de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86), como la “legislación delegada” (arts. 82 y 85).²³

¹⁵ Otros partidos que participan del proceso electoral son el Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata (surgido de las filas del Laborismo), a los que deben adicionarse los representantes de las regiones no inglesas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

¹⁶ Se divide el territorio en tantas circunscripciones como bancas hay que llenar en el Parlamento, en cada una de ellas el ciudadano vota por un solo candidato, el más votado, obtiene el escaño.

¹⁷ De Vergottini, Giuseppe. “Derecho Constitucional Comparado”, Editorial Universidad, México, 2004, p. 420 y ss.

¹⁸ De hecho la oposición a la “opción monárquica” incluso asumida por Francisco Franco en su momento, fue puramente testimonial y, finalmente, aceptada por comunistas y socialistas. El párrafo 1 del artículo 56, atribuye al Rey tres funciones esenciales: símbolo de la unidad y permanencia del Estado, correspondiéndole la máxima dignidad política, “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones”, asumiendo la representación del Estado Español en las relaciones internacionales.

¹⁹ Artículo 97.

²⁰ Escogidos por el presidente y nombrados formalmente por el rey, artículo 98, tienen responsabilidad individual y colectiva.

²¹ Artículo 115, no puede darse si se está tratando una moción de censura ni si se da en los denominados “estados especiales” tales como alarma, excepción, sitio. El decreto de disolución debe ser refrendado por el Rey, contra refrendado por el primer ministro y contener la fecha de las próximas elecciones.

²² La pérdida de confianza, dimisión o muerte supone la cesación de todo el gobierno, artículo 101, pero continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno.

²³ Ver en tal sentido De Vergottini, *ob. cit.*, p. 601 y ss.

Las Cortes Generales son el único órgano de representación directa de la voluntad popular (arts. 1, 2 y 66), se componen del Congreso de Diputados²⁴ y por el Senado,²⁵ sus funciones son representativas, legislativos y de control de gobierno pues participan en la dirección política

Se destaca, por otra parte la creación de un Tribunal Constitucional (tributario de los modelos italiano y alemán) compuesto de doce miembros nombrados por el Rey: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado, con igual mayoría, dos a propuesta del gobierno y dos del Consejo General del Poder Judicial (art. 59.3). Duran 9 años y se renuevan por terceras partes cada tres años, se ubica en el vértice de la función jurisdiccional. Su jurisdicción se extiende a todo el sistema posibilitando la reinterpretación constitucional de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.²⁶

3. El caso argentino

No pretendemos ser originales en el desarrollo del particular modelo de presidencialismo argentino sino brindar un aporte que sirva para mejorar, optimizar las relaciones emergentes de la forma de gobierno y el Federalismo de Concertación, propiciado por el Maestro Pedro J. Frias, cooperativo, no perdiendo de vista que la arquitectura constitucional de un Estado moderno debe tener anclaje en el equilibrio de sus funciones y competencias.

La Reforma de 1994, que contara con la participación y, a la postre, el apoyo de todo el arco político del país,²⁷ tuvo en el federalismo y la atenuación del presidencialismo, los ejes temáticos centrales. No obstante y, hasta el presente, no ha superado el plano declamativo.

Tales objetivos centrales, a 15 años de aquella gesta constitucional, aparecen incumplidos por múltiples y variadas razones de índole política, económica, social y cultural.

Se pretende analizar los aspectos más vulnerables que hacen del “caso argentino” un tipo especial de presidencialismo, con notas del parlamentarismo pero que, a simple vista, no logra consolidarse como modelo.

Debería partirse –aunque no siempre es comprendido y menos aun asumido– que históricamente el Estado Nacional fue creado por las provincias.

3.1. La Constitución Argentina de 1853

La fuente primigenia es, sin dudas, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, de Juan Bautista Alberdi que, a su vez, toma como antecedente a la Constitución de Filadelfia. No es menos cierto, no obstante, que en la

²⁴ Tiene un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, duran 4 años.

²⁵ Tiene representación territorial (una minoría lo es de las comunidades autónomas), son elegidos en forma directa mediante sufragio universal por el sistema mayoritario. En las comunidades autónomas se designarán, además, “un Senador y otro más por cada millón de habitantes” por parte de la Asamblea Legislativa de la misma. Duran 4 años.

²⁶ Máximo órgano judicial ordinario (art. 123 y 164,1).

²⁷ De 302 convencionales, los que participaron de la sesión del 22 de agosto sancionaron por unanimidad el texto constitucional reformado y lo juraron el 24 del mismo mes en la Ciudad de Concepción del Uruguay, Pcia., de Entre Ríos. Se eligieron 305 (renunciaron Jaime F. de Nevares y Edith Galarza, del MPN, Provincia de Neuquén; y Evangelina Salazar, del PJ, Tucumán; nunca asumió). La representación política estaba conformada por: PJ; UCR; Frente Grande; Socialismo; MODIN; UCD; Fuerza Republicana; y Partidos Provinciales (Cruzada Renovadora de San Juan, Frente Cívico y Social de Catamarca, Mov. Popular Fueguino, Bloquismo de San Juan, PDP, Pacto Autonomista Liberal, Mov. Pop. Jujefeño, Acción Chaqueña, Renovador de Salta y Demócrata de Mendoza) y un convencional independiente (Iván J. M. Cullen).

materia que nos ocupa, Alberdi se aparta de la carta norteamericana para condensar ideas más próximas a nuestra idiosincrasia²⁸ al sostener que hay dos sistemas que han tratado de consagrar la soberanía que la revolución arrebatara a los reyes para dársela a los pueblos: “Buenos Aires colocó la omnipotencia del poder en las manos de un solo hombre, erigiéndole en hombre-ley en hombre-código. Chile empleó una constitución en vez de la voluntad discrecional de un hombre; y por esta constitución dio al Poder Ejecutivo los medios de hacerla respetar con la eficacia de que es capaz la dictadura misma [...] Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una constitución”.²⁹

El Poder Ejecutivo, previsto en la Sección Segunda³⁰ era ejercido por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina” (art. 87), duraba seis años en el cargo,³¹ se prohibía la reelección inmediata, era elegido por el sistema de Colegio Electoral (indirecto), detentaba la Jefatura de Estado, de Gobierno, de la Administración Pública y de las Fuerzas Armadas. Era, además, Jefe inmediato y local de la Capital Federal.

Los gobernadores de provincias, por su parte, son agentes naturales del gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y demás leyes de la Nación (art. 128).

Si bien la norma -que tiene su origen en el proyecto alberdiano (art. 107)- nunca experimentó modificaciones de fondo,³² puede entenderse, sin exageración –de hecho lo es– como una limitación de las autonomías provinciales.³³ Es un ingrediente más de una “unidad federativa” que propuso el tucumano y reemplazó el constituyente originario.³⁴

3.2. Reformas posteriores

Las reformas constitucionales, en particular, las de 1949 y de facto de 1972, ampliaron las atribuciones del presidente y, de hecho, su poder. Los cambios introducidos por la *reforma del año 1949*³⁵ en el artículo 78, al consagrar la elección directa del presidente (también de los senadores, art. 47), y su reelección indefinida, se modifica la interpelación ministerial;³⁶ facultades del Poder Ejecutivo para declarar el “estado de prevención y alarma” en uno o varios puntos del país en caso de alteración del orden público por tiempo limitado y dando cuentas al Poder Legislativo (art. 34 y 83.19).

²⁸ Recuérdese que J. B. Alberdi escribe “Bases” en Valparaíso de allí que su visión del Poder Ejecutivo fuerte fuera tomada de la constitución chilena de 1833 (cap. XXV Papel del Poder Ejecutivo en la América del Sur. Ejemplo de Chile”, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1988, p. 133).

²⁹ Alberdi, *ob. cit.* p. 136.

³⁰ En la sesión del 29 de abril de 1853 se aprobaron los artículos 65 a 72 sin observaciones de importancia, discutiéndose la moción del diputado Lavaise para que se agregara a las condiciones requeridas en el artículo 73 para presidente y vice la de pertenecer a la comunión católica, lo que parecía lógico pues hasta el Concordato con la Santa Sede del 10-10-1966 el titular del PE tenía el ejercicio del patronato (art. 86.8).

³¹ En este aspecto también se aparta de la constitución norteamericana. En efecto, un precedente sentado por Washington y Jefferson en contra de un tercer período, roto al ser elegido Franklin D. Roosevelt por un tercer mandato en 1940 y para el cuarto en 1944. En 1947 el Congreso aprobó una enmienda que, sometida a consideración de los Estados, entró en vigencia al ser ratificada por 36 Estados, el 01-03-1951 (Enmienda XXII: “Nadie podrá ser elegido más de dos veces para el cargo de presidente”).

³² En la reforma de 1860, sólo se cambió el término “Confederación” por “Nación” (que tampoco es apropiado; Estado Federal es la denominación correcta, habida cuenta que esa es nuestra forma de Estado desde el 1º de mayo de 1853).

³³ En realidad, en sentido lato, cumplir la Constitución y las leyes de la Nación es una obligación de todos, al margen de la ocasional investidura.

³⁴ Montes de Oca, M. A. *Lecciones de derecho constitucional*. T. II, La Buenos Aires, Buenos Aires, 1902, p. 457.

³⁵ Esta reforma es excluida por el gobierno de facto en 1955, declarándose vigente el texto de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, lo que es convalidado por la Convención Reformadora reunida en Santa Fe en 23 de septiembre de 1957.

³⁶ Se suprime la presencia de los secretarios de Estado ante las Cámaras, quedando sólo la solicitud de informes al ejecutivo que podían ser contestados por escrito o enviar a uno de sus ministros para que informe verbalmente, (art. 64).

Durante el gobierno de facto se dicta el de nominado Estatuto Fundamental (24-8-1972).³⁷ Se establece, por primera vez, el mandato de cuatro años con reelección inmediata por un periodo para el presidente y vice, su elección simultánea y directa por el pueblo de la Nación por mayoría absoluta de votos válidos emitidos³⁸ disposición que fue respetada por el conjunto de las fuerzas políticas.

Se confiere al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de leyes de presupuesto y ministerios. También, se lo faculta a enviar al Congreso –en cualquier período de sesiones– proyectos con pedido de “urgente tratamiento”, los que se consideran aprobados si no son –dentro de los plazos establecidos– expresamente desechados.

Es importante señalar, en otro orden, que en 1975 se sanciona la ley de acefalía N° 20972 que fuera aplicada por primera vez el 13 de setiembre de 1975.³⁹

3.3. Reforma de 1994

Como todo acuerdo político, la reforma fue el resultado de los consensos alcanzados, en principio, por los Dres. Raúl R. Alfonsín y Carlos S. Menem, líderes de los partidos mayoritarios reunidos en Olivos en 1993 y que luego, en cumplimiento del procedimiento constitucional, se plasmara en la Ley N° 24309. Sus fundamentos son claramente explicados por los Convencionales Alberto M. García Lema y Enrique Paixao.⁴⁰

Al presidencialismo originario incorpora elementos no tradicionales con la intención de modificar una práctica disvaliosa y progresiva de concentración creciente de atribuciones para su titular; la incidencia del jefe de gabinete de ministros, la nueva estructura del federalismo (propiciando pasar del dual al de concertación), la consagración de la autonomía municipal, el nuevo estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la posibilidad de las provincias de conformar regiones para el desarrollo económico y social y el marcado rol participativo del Estado en materia de progreso social.⁴¹

Precisamente, en la medida que la reforma comience a aplicarse rectamente, con resolución, sin atajos –en definitiva no engañándonos a nosotros mismos como sociedad– el anhelo de atenuar el presidencialismo y fortalecer el federalismo, será realidad.

3.3.1. Elección directa de Presidente

Es en este aspecto donde se demuestra la clara voluntad de los convencionales reformadores de actualizar la Carta Fundamental a una realidad socio-política muy diversa a la de la segunda mitad del siglo XIX, reconociéndose la importancia y el rol que los partidos políticos cumplen contemporáneamente teniendo como antecedente inmediato la evolución del proceso reformador provincial en orden a la elección directa de los titulares de los ejecutivos locales.

Se ha criticado la eliminación de los colegios electorales para elegir al presidente y vice, argumentándose que el voto directo favorece a las provincias con mayor cantidad de

³⁷ Invocando el poder constituyente asumido por la Junta de Comandantes, se reformaban los artículos 42, 45, 46, 48, 55, 56, 67, 7. 68, 69, 71, 77, 86.11 y 12, 87, 91, 96 y 105. Al no ser considerados por una Convención Reformadora prevista en el artículo 4, quedó sin efecto.

³⁸ Por ley se establece un sistema de *ballotage* o segunda vuelta si ninguno alcanzare tal mayoría.

³⁹ La Sra. M. E. M. de Perón delega temporalmente el PEN al presidente provisional del Senado, Dr. I. A. Luder hasta el 16-10-75.

⁴⁰ Horacio D. Rosatti, Rodolfo C. Barra, Alberto M. García Lema, Héctor Masnatta, Enrique Paixao y Humberto Quiroga Lavié., *La reforma de la Constitución*. Rubinzal y Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 291 y ss.

⁴¹ Se incorpora la cláusula del desarrollo humano y progreso económico con justicia social; los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, (art. 75.19), las acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato (art. 75.23).

sufragantes. Se trata de una cuestión opinable, pero debe recordarse que el sistema de colegios electorales no constituía, precisamente, una garantía de transparencia.

Hubiere sido conveniente limitar la reelección a un solo mandato más, sea consecutivo o alternado.

3.3.2. Elección directa de senadores y representación de las Minorías

Siempre teniendo en miras el funcionamiento del sistema norteamericano, se impulsaron varios proyectos con la intención de modificar el sistema anterior por la elección directa, entre sus ventajas, Alberto García Lema señala que este mecanismo propicia la elección de personas relacionadas con el medio provincial; impide maniobras políticas; beneficia la selección de personas destacadas en su medio en beneficio de la tarea legislativa y parlamentaria del órgano.⁴²

En este ámbito también se destaca la incorporación del tercer senador en representación de la primera minoría, favoreciendo la representación plural de los intereses de las provincias. También se otorga tres bancas a la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien las competencias son prácticamente las mismas, manteniendo el rol histórico, se le confiere el carácter de cámara de origen en materia de ley convenio de coparticipación.⁴³ La organización de un Senado Federal, con competencia limitada a cuestiones directamente vinculadas con los Estados provinciales respecto de las cuales fuera cámara de origen, quedó relegada para otra oportunidad.

Un “bicameralismo” diferenciado que reserve para Diputados la condición de cámara de origen para la sanción/modificación de la generalidad de la legislación posibilitando la aprobación ficta de los proyectos de leyes por parte de la revisora (Senado), resultaría más apropiado al funcionamiento del Congreso (como “Parlamento”) en un sistema, aunque imperfecto, de partidos políticos.

3.4. El Jefe de Gabinete de Ministros

Debió ser la figura estelar de la reforma pero resultó un verdadero fiasco institucional.

La pomposa denominación actual del Capítulo IV: “Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”; artículos 100 a 107 CN, no ha pasado del título.⁴⁴

Su presencia -que con los ministros se introduce en nuestro particular presidencialismo- permite vincularlo, *a priori*, con el primer ministro de las formas de gobierno Parlamentaria o, al menos, de forma mixtas (Francia, Portugal, Austria, Finlandia, entre otras).

Según el artículo 100.1: ejerce “la administración general del país”, sin embargo, el 99 le otorga expresamente tal jefatura al Presidente de la Nación precisando que es “el responsable político de la administración general del país” (99.1).

Su nombramiento y remoción son atribuciones del presidente, artículo 99.7. La censura del Congreso es de suma complejidad, siendo muy difícil que se concrete.⁴⁵ Pudiendo, si se diera el caso, desembocar en un bloqueo del sistema, artículo 101 *in fine*.

⁴² “La Reforma de la Constitución”, *ob. cit.* p. 344 y ss.

⁴³ El artículo 51 de la Constitución de 1853 que otorgaba al Senado Federal la iniciativa en materia reformadora, fue “suprimido totalmente” conforme lo decidido por la Convención Nacional Reformadora de 1860.

⁴⁴ La Constitución de los EEUU en su artículo II sólo menciona al Presidente y Vice. Los Secretarios de Estado, que asisten al presidente en su tarea, no integran el Poder Ejecutivo, no son considerados por la Constitución; ni forman gabinete.

⁴⁵ En los sistemas parlamentarios el planteo de la moción de censura requiere de la voluntad de un número reducido de legisladores (art. 113 Const. Esp.). En los sistemas mixtos los requisitos son mayores, en general un número mayor, pero no imposible de alcanzar.

La moción de censura -que en el sistema parlamentario hace a la responsabilidad política de los ministros- en la Constitución Argentina está regulada con una rigidez que, en los hechos, la torna inviable. A diferencia de la interpelación, que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, se contabiliza sobre los presentes, siempre -claro está- que hubiese *quórum*. Para que ello ocurra, la mayoría absoluta de la Cámara interpelante debe rechazar previamente el informe.⁴⁶

Quiroga Lavié, en cambio, divide en dos votaciones la moción de censura, la primera para decidirla y la otra para la remoción del Jefe de Gabinete.⁴⁷

Para María Angélica Gelli, el procedimiento de censura se inicia con la interpelación de cualquiera de las dos Cámaras y la censura se decide por la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, precisa que el voto de censura es discrecional de la Cámara respectiva.⁴⁸

El deseo manifestado en la Convención de sostener que los objetivos tenidos en miras con la instauración de la nueva institución fueran: brindar un mayor dinamismo y elasticidad al sistema para enfrentar los problemas de crisis, proporcionar mayor eficacia a la función pública y lograr la atenuación o limitación de las facultades del presidente,⁴⁹ no se concretó en los hechos.

En materia de atribuciones, el análisis de los artículos 99 y 100 CN, nos permite concluir que el Jefe de Gabinete no dispone de un ámbito de potestades privativas; siempre aparece subordinado a la potestad presidencial.

Del juego e interpretación armónica de los artículos 99 y 100.1, surge con palmaria claridad: a) que el presidente -ahora de manera explícita- es Jefe de Gobierno y, a mayor abundamiento -diríase para despejar toda duda- “responsable político de la administración del país”; no se afecta de modo alguno la potestad reglamentaria del mismo (art. 99.2); la que no debe confundirse con la que surge del artículo 100.2 que refiere al dictado de resoluciones -que también poseen los otros ministros- “para ‘ejercer’ las facultades que le atribuye este artículo”.

En definitiva, puede concluirse, que el jefe de gabinete no tiene un ámbito propio de atribuciones. Contrariamente, el presidente ejerce una verdadera “supervisión” sobre los actos del mismo, (art. 99.10), pudiendo “pedir al jefe de gabinete de ministros [...] los informes que crea convenientes” (art. 99.17).

3.4.1. El Gabinete de Ministros

Se trata de una especie de entelequia, una ficción que no llega a plasmarse en un órgano de tal naturaleza.

De la normativa infra constitucional puede concluirse que se está en presencia de ministros coordinados por un jefe de un gabinete que -en los términos clásicos- no es tal.⁵⁰

A lo dicho sobre el Jefe de Gabinete y “el gabinete de ministros” en el sentido que no se trata de instituciones independientes, de la voluntad del presidente, debe agregarse que el

⁴⁶ Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Tratado de derecho Constitucional*. T.V, Depalma, Buenos Aires, 1997-99, p. 182.

⁴⁷ Quiroga Lavié, Humberto y otros. *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal-Culzoni, T.II, Santa Fe, 2009, p. 1149.

⁴⁸ Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina*. La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 881.

⁴⁹ Enrique Paixao destacaba en el pleno que la figura se constituiría “en el punto de contacto o ‘puente’ permanente entre el órgano ejecutivo y el Congreso de la Nación, y en ella se asienta la totalidad de las relaciones entre ambos, tanto de ida como de vuelta”.

⁵⁰ El funcionamiento de la jefatura de gabinete -disposición transitoria duodécima- motivó el dictado del dec. 977/05, BO de fecha 11-07-95.

decreto 977/95 -reglamento autónomo- que regulara originariamente el funcionamiento, subalterniza su rol.⁵¹

Recuérdese que ya Alberdi había precisado que omitía “el Consejo de Estado en la composición del Poder Ejecutivo, porque lo consideró un contrapeso, más embarazoso a la acción del poder que útil a la libertad. El verdadero Consejo de Estado es el Ministerio. Cuando el poder carecía del apoyo que tiene en las luces del Congreso, echó mano en los países monárquicos de ese oráculo supletorio. En los Estados Unidos no existe, sin que por eso el Gobierno tenga más poder ni carezca de luces para cumplir con su mandato, reduciendo simplemente a poner en ejecución la Constitución y las leyes del Congreso, en quien reside la parte alta del Gobierno; elegido por el presidente, no es una garantía contra sus abusos, porque puede componerlo a su sabor”.⁵²

3.5. Equiparación de potestades provinciales, consagración de la autonomía municipal (arts. 123, 124 y 125)

En especial, el artículo 123, al consagrar expresamente la autonomía municipal cierra definitivamente la interpretación que del artículo 5 se hacía respecto del carácter autonómico o autárquico de los municipios argentinos.⁵³

En el denominado Acuerdo de Reafirmación Federal, entre sus objetivos se precisa en el punto V: “promover el desarrollo de los municipios como ámbitos en los que la democracia asume un papel necesario y cotidiano.”⁵⁴

La potestad de crear regiones es el resultado de una decisión política en el que se unen voluntades institucionales y objetivos que trascienden la territorialidad en pos de solucionar problemas comunes en materia económica y social. A lo que debe sumarse el reconocimiento de la titularidad del dominio originario de los recursos naturales.⁵⁵ En síntesis, en estos artículos se ratifican las potestades propias, compartidas y concurrentes de las Provincias respecto del Estado Federal.

⁵¹ Decreto 977/05: Artículo 1º: “El presidente de la Nación Argentina será asistido en sus funciones por el Jefe de Gabinete de Ministros y ambos, a su vez, por los ministros secretarios, de conformidad con las respectivas facultades y responsabilidades que la Constitución Nacional atribuye a aquéllos. La asistencia será individual en las materias que la Constitución o la ley de ministerios vigente determine como de sus respectivas competencias o, en conjunto, en los casos allí establecidos o autorizados”; [...]

Artículo 2º: “El Jefe de Gabinete de Ministros, los ministros secretarios, los secretarios de la Presidencia de la Nación y entre los secretarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros los que el Jefe de Gabinete de Ministros designe, constituyen, en conjunto, el Gabinete Nacional. Las reuniones de gabinete serán coordinadas, preparadas y convocadas por el Jefe de Gabinete de Ministros, de acuerdo a la reglamentación y demás actos que a tal efecto dicte, sin perjuicio de la facultad del presidente de la Nación de convocarlas.

Las reuniones de gabinete serán presididas por el presidente de la Nación o por el Jefe de Gabinete de Ministros en ausencia del primero, de conformidad con el Artículo 100, inc. 5 de la Constitución Nacional. Serán presididas por el vicepresidente de la Nación cuando se encontrare en ejercicio de la Presidencia y resolviera su asistencia”; [...]

Artículo 7º: “Los actos y reglamentos que emita el Jefe de Gabinete de Ministros en ejercicio de sus atribuciones constitucionales se denominarán ‘decisiones administrativas’, los que deberán contar con el refrendo y legalización del ministro secretario del ramo al cual la medida se refiera. Todas las decisiones administrativas serán puestas en conocimiento del presidente de la Nación, en virtud de lo preceptuado en el Artículo 99, inc. 1, de la Constitución Nacional, por conducto de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.”; [...]

Artículo 12º: “Las delegaciones previstas en el Artículo 100, inc. 4, de la Constitución Nacional se entenderán limitadas a las atribuciones de administración relativas a las competencias propias del presidente de la Nación conforme se estipule expresa y taxativamente por decreto. El Jefe de Gabinete de Ministros no podrá, en estos casos, subdelegar”.

⁵² Alberdi, *ob. cit.*, p. 303.

⁵³ Recuérdese que hasta 1989 la Corte se pronunciaba acerca de los mismos como entes autárquicos territoriales de las provincias, delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (Conf.: F. 114:282 “Municipalidad de La Plata c./ Ferrocarril Sud”), criterio que se modifica a partir de “Rivademar” (F.: 312:326).

⁵⁴ Firmado por los gobernadores en la Ciudad de Luján el 24 de Mayo de 1990.

⁵⁵ Voto en disidencia del Dr. Pedro J. Frías en “YPF c./ Pcia. de Mendoza” (F.:301:357).

3.6. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

Además de la disposición contenida en el artículo 129 se dictaron las Leyes 24588 y 24620. El 1° de octubre de 1996, más allá de los excesos, se sancionó la “Constitución” como estatuto organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagrando un estatus especial (que la doctrina reconoce como superior a un municipio pero inferior a una provincia).

3.7. Órganos de control

La clásica teoría de la división tripartita del Poder ha sido superada, haciéndose visible la presencia de otras dos funciones que, sin perjuicio de las tradicionales, existen por encima del esquema de Montesquieu: la función gubernamental y la de control. **La función gubernamental** consiste primordialmente en el trazado de la política global y en la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla. **La función de control**, que no debe ser vista como una función de achicamiento, tiene por objetivo asegurar, en el grado que los factores sociales y humanos hagan posible, la limitación del Poder. Su ejercicio corresponde a los jueces, a las minorías legislativas y, después de la reforma de 1994, también al Ministerio Público.⁵⁶

Puede sostenerse que los “poderes” que resultan del proceso gubernamental se proyectan en las siguientes fases:

- asesoramiento (un verdadero “poder de consulta” para Duverger);
- decisión, ejecución, control y responsabilidad (que emerge de aquél).

Esta división funcional se corresponde más exactamente con la dinámica del Estado contemporáneo.

Claro que la efectividad del control requiere de independencia e idoneidad en su ejercicio.

Si bien la reforma incorpora la Auditoría General de la Nación como organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo, confiriéndole autonomía funcional, prescribiendo que su presidente es designado “a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”, artículo 25, en la práctica y en buena medida, el órgano diseñado por el Constituyente es diferente del creado por la Ley 24156, fundamentalmente por el criterio utilizado para la designación de los tres auditores por cada una de las Cámaras, vinculadas a dependencias político-partidarias, más allá de las calidades profesionales, a lo que debe agregarse una importante nómina de personal contratado, que falto de estabilidad, pierde autonomía.

Hay otros controles que anidan en el seno de la sociedad antes que en los mecanismos del aparato estatal: básicamente en el control que nace del pluralismo, que se ejerce a través de la crítica. La posibilidad real y legal de “crítica”⁵⁷ es un elemento que hace a la supervivencia misma del sistema democrático.⁵⁸

⁵⁶ Artículo 120: [...] “tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad”.

⁵⁷ La ratificación del Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos), mediante la Ley 23054 (una de las primeras sancionadas por el Congreso Federal luego de su reinstalación en diciembre de 1983), la jerarquía constitucional de los tratados dispuesta por la Convención Reformadora, artículo 75.22, la doctrina más calificada y, la propia jurisprudencia de la CSJN sentada en: “Ekemkdjian c./ Sofovich”, “Vago c./ La Urraca”, “Verbitsky”, “León Ferrari”, “Petric Domagoj c. *Página 12*”, “Patitó c. *Diario La Nación*”, etc., han consolidado la “crítica” en la sociedad.

⁵⁸ La Convención Nacional Reformadora de 1994, además del Ministerio Público Fiscal, que tiene una importante función en tal aspecto, incorpora como órganos de control del Parlamento sobre la Administración y el Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación (art. 85) y Defensor General del Pueblo (art. 86) que sumados a los controles políticos clásicos, buscan el equilibrio en los frenos y contrapesos (*checks and balances*).

Reflexiones finales: (volver al espíritu de la Constitución)

A lo largo de estos 15 años se ha podido comprobar que la declarada intención de atenuar el presidencialismo no ha logrado plasmarse en la práctica institucional.

Las probables fisuras del sistema se ubican principalmente en la ineficaz limitación de “poder” pretendida con la incorporación del Jefe de Gabinete de Ministros. En tal sentido Ricardo Haro ha dicho que “la decisiva y cardinal función de interpelación y de la moción de censura del Congreso a los fines de la remoción del Jefe de Gabinete (art. 101 CN), más allá de las mayorías oficialistas de turno, ha pasado inadvertida en la vida institucional de los distintos gobiernos [...] Quizás esta omisión sea una consecuencia tanto de la pobre relevancia institucional que invistieron los diversos Jefes de Gabinete, como de la recordada convicción de que lo determinante en el PE pasa siempre por el Presidente de la República”.⁵⁹

La peligrosa tendencia a convertir en regla la violación sistemática de la Constitución respecto a la Forma de Estado, especialmente la distribución de competencias en materia tributaria y económico-financiera⁶⁰ resulta intolerable. No puede aceptarse más que provincias agotadas, ahogadas, paralizadas por una anemia fiscal inconstitucional, progresivamente se transformen en sucursales de un poder centralista que constitucionalmente no es tal.

También en lo tocante a la Forma de Gobierno, la desnaturalización de la distribución de competencias que conlleva la reiterada invocación de situaciones de excepción y la “devaluada” figura de la emergencia, usadas como *clichés* que se han vuelto crónicos.

La experiencia nos enseña, en definitiva, y de modo concluyente, que la emergencia repetida ha generado más emergencia e inseguridad; que debe volverse a la normalidad. No puede hablarse de un real federalismo político sin sustento en la autonomía financiera de los Estados Provinciales.

Ambas desviaciones constitucionales están fundidas, enlazadas como caras de una misma moneda.

Como enseñaba Alberto A. Spota “es un hecho real que en los países de ejecutivo presidencial, esta institución no solamente se ha afianzado, sino que para bien o para mal ha tomado una posición prevalectante de eje central en el ejercicio del poder político, y todo ello, entre otras circunstancias, a costa de la distribución de poder que la estructura federal importaba para los gobiernos locales”.⁶¹

La debilidad de los controles, el pobre desempeño del Poder Legislativo –en muchos casos devenido en fedatario del Ejecutivo– y, también, del Poder Judicial, muestran un panorama complejo y grave, al que prontamente debe darse respuesta desde la Constitución y la política.

No resulta ya suficiente otorgar formalmente, las “herramientas” más o menos adecuadas sino, y primordialmente, modificar los comportamientos políticos de quienes deben operar las mismas. Deben restablecerse los equilibrios que tornen operativo al Sistema.

⁵⁹ Haro, Ricardo, “El jefe de gabinete de ministros: ¿control o mero ‘gerenciamiento’ en el presidencialismo argentino?”, en *A diez años de la reforma de la Constitución Nacional*, 1ra. edición, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2005, p. 197.

⁶⁰ En el 2008 la Provincia de Santa Fe aportó más de 4100 millones de dólares, siendo el mayor aporte que una provincia hace al país en términos de producto bruto territorial. Si se reintegra al conjunto de las provincias el aporte compulsivo resultante de la creación de las AFJP, que hoy no tiene justificación alguna ya que el Gobierno Federal, a través de la ANSES, ha vuelto a recibir esta recaudación y si coparticipare -y al menos por parte de iguales- el impuesto a los débitos y créditos bancarios, sus ingresos mejorarían en el orden de los 15000 millones de pesos. Téngase en cuenta que actualmente **las transferencias discrecionales a favor de determinadas provincias** duplica dicha suma, lo que resulta funcional a una política prevendataria y clientelar.

⁶¹ Citado por Bidart Campos, Germán en “El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad” en Carmagnani, Marcelo (comp.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*; Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 372-373.

Por qué entonces no volver a Juan B. Alberdi: “Será pues, nuestra forma normal un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional; pero no indivisible y dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República”.⁶²

Seguidamente se pregunta “cuáles objetos y hasta qué grado serán sometidos a la acción del gobierno general? O, lo que es lo mismo: ¿Cuáles serán las atribuciones o poderes concedidos por las provincias al gobierno general, creado por todas ellas?”.⁶³

“La soberanía provincial, acordada por base, quedará subsistente y respetada en todo aquello que no pertenezca a los objetos sometidos a la acción exclusiva del gobierno general, que serán por regla fundamental de derecho público todos aquellos que expresamente no atribuya la Constitución al poder del gobierno federativo o central.

Quedará subsistente, sobre todo, el poder importantísimo de elegir sus propias autoridades sin ingerencia del poder central, de darse su Constitución provincial, de formar y cubrir su presupuesto de gastos locales con la misma independencia”.⁶⁴

Sería un buen punto de partida volver a un clásico, al inspirador de nuestra Carta Constitucional, para comenzar a superar una situación que no por conocida, deja de ser dramática. Debe encontrar un cauce.

Señalemos, por último, que frente a una realidad cada vez más exigente y compleja del nuevo milenio –alumbrado en el cuadro de un avasallante desarrollo científico y tecnológico que viabilizara el proceso político y económico de globalización– la sociedad toda reclama solidaridad, equidad, justicia, pero sobre todo, claros comportamientos éticos. Una actividad como la política orientada al bien común es, debería ser, una de las facetas más excelsas del ser humano.

Un federalismo equilibrado, frente a una realidad cada vez más exigente y compleja (global y local) –en el que será preciso tener en cuenta el principio de subsidiariedad, que atribuya, si es el adecuado, la gestión al nivel más próximo al vecino- hará a la gobernabilidad; a la eficacia y transparencia de la gestión pública.

En definitiva, más que la homogeneidad, la falta de matices, la experiencia muestra que los equilibrios, la capacidad de comprender, contener, permitir crecer y desarrollarse en la diversidad, hace a la salud y fortaleza del Sistema institucional y político.

⁶² Alberdi, *ob. cit.* p. 152.

⁶³ Alberdi, *ob. cit.* p. 165.

⁶⁴ Alberdi, *ob. cit.* p. 174.