

# PODER PRESIDENCIAL Y CRISIS POLÍTICA EN LA ARGENTINA

Gabriel Bouzat – Universidad de Buenos Aires

## 1. INTRODUCCIÓN:

La relación entre crisis y poder presidencial que plantea el tema del panel es compleja. La cultura política argentina identifica al presidente como el centro a partir del cual se ejerce el poder político. Ello determina que el presidente sea considerado el máximo responsable de las crisis y que se concentren en la presidencia todas las demandas para superar esas crisis. En el caso de la Argentina, la pregunta sobre el papel que debe jugar el presidente frente a las crisis no puede ser respondida sin reflexionar sobre cómo el sistema presidencial contribuye a la generación de esas crisis. El objetivo de este trabajo se limita a analizar esta última cuestión.

A partir de 1930 la Argentina ha sido incapaz de consolidar una democracia estable a pesar de haber alcanzado en esos años parámetros económicos, políticos y sociales equiparables a los de los países más desarrollados.<sup>1</sup> La historia política posterior a esa década se caracteriza por los golpes de estado, las dictaduras militares, el fraude electoral, las proscripciones, la violación de los derechos humanos y los traumáticos enfrentamientos entre distintos sectores.

Desde el restablecimiento de la democracia en 1983 uno solo de los presidentes elegidos por el voto popular pudo completar su mandato. A fines del 2001 se produjo una grave crisis que concluyó con

---

<sup>1</sup> La Argentina sancionó su constitución a mediados del siglo XIX. Entre 1860 y 1930 el país incorporó a millones de inmigrantes, estableció el sufragio universal, obligatorio y secreto (masculino) y llegó a alcanzar el 5° puesto mundial en cuanto a ingreso por habitante.

la renuncia del Presidente de la Rúa. Se sucedieron en pocos días 4 presidentes y el último de ellos (Duhalde), elegido por el Congreso para completar el mandato, no logró hacerlo y se vio obligado a llamar a elecciones anticipadamente.

Sobre las causas de la inestabilidad política en la Argentina se han ensayado distintos tipos de explicaciones. Algunas posturas sostienen que las crisis responden a factores económicos tales como el pobre crecimiento económico, la enorme desigualdad social y las graves y reiteradas crisis económicas.<sup>2</sup> Otras posiciones hacen hincapié en las prácticas políticas, en especial en el caudillismo, el carácter faccioso de los sectores políticos y el papel antidemocrático jugado por diversos sectores tales como los militares y las corporaciones. También se ha hecho referencia a ciertos rasgos culturales como la falta de respeto por el estado de derecho y el cumplimiento de la ley<sup>3</sup>.

A pesar de tan amplio abanico de explicaciones son pocos los estudios que prestan atención a la manera en que el sistema presidencial contribuyó a las reiteradas crisis políticas. La tesis que voy a defender es que el sistema presidencial genera problemas de gobernabilidad que favorece a la inestabilidad política de la Argentina. Esta idea no supone que la causa de la inestabilidad política esté dada por el sistema presidencial. Cualquier intento de reducir la multicausalidad de un proceso histórico tan complejo es equivocado. Sin embargo, para comprender los factores que contribuyeron a las reiteradas crisis políticas, es necesario analizar ciertas características perniciosas del sistema

---

<sup>2</sup> En varias oportunidades la Argentina ha pasado por procesos hiper-inflacionarios, recesiones, el default de la deuda pública y privada, el congelamiento de depósitos bancarios y la ruptura generalizada del sistema de contratos.

presidencial argentino. Me refiero a la enorme concentración de poderes en el presidente, las fuertes polarizaciones electorales, el antagonismo entre los partidos políticos, la dificultad para formar coaliciones estables, las oposiciones salvajes y desleales, las obstrucciones y bloqueos entre los distintos poderes del Estado, los abusos de poder presidencial y la dificultad para consolidar instituciones fuertes. Señalaré también que la reforma constitucional de 1994 no logró superar los principales defectos del sistema presidencial y que la desconcentración de las atribuciones presidenciales no fue suficiente para modificar las prácticas políticas originadas en la fuerte tradición presidencial.

## 2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO:

Analizaré el sistema presidencial argentino teniendo en cuenta dos modelos de institucionalización de los sistemas democráticos. El objetivo es mostrar una suerte de contradicción interna que presenta el sistema. Los modelos están inspirados en los modelos de democracia mayoritaria y democracia consensual formulados por Lipjhart <sup>4</sup>.

### A. El modelo mayoritario:

La característica central del modelo mayoritario es el dominio absoluto de la regla de la mayoría. El gobierno lo ejerce los representantes de la mayoría del pueblo. Toda otra alternativa, como un sistema de pesos y contrapesos o la exigencia de mayorías calificadas, supone en la lógica de este modelo, el dominio de la minoría, o al menos, el veto de la minoría.

---

<sup>3</sup> Ver, G. Bouzat, "El Sistema Político-Institucional Argentino. Algunas notas distintivas", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990.

<sup>4</sup> Ver, A. Liphart, "Las Democracias Contemporáneas", Ariel, Barcelona, 1987.

El tipo ideal del sistema mayoritario es aquel que está organizado de forma tal que todos sus elementos promueven el principio de la regla de la mayoría. Ello exige la concentración del poder ejecutivo en gobiernos de un solo partido, que dependan completamente del respaldo del poder legislativo que es considerado que representa la soberanía del pueblo. Este debe ser unicameral o cuasi-unicameral <sup>5</sup>. El sistema electoral debe ser de simple mayoría. Ello implica que el ganador es quien obtiene más votos, ya sea mayoría absoluta o relativa, y no hay segundas vueltas. El Estado debe estar centralizado y los gobiernos locales deben ser dependientes del gobierno central. No debe establecer el control judicial de la constitucionalidad de las leyes y la democracia debe ser exclusivamente representativa.

En virtud de la dinámica que generan estos elementos, el modelo funciona como un juego suma cero. Esto es así porque el partido ganador de las elecciones obtiene todos los resortes del gobierno y el que pierde queda excluido del gobierno y actúa solo como oposición. Liphart <sup>6</sup> sostiene que hay dos situaciones en las que el modelo mayoritario promueve la estabilidad y la creencia generalizada en la legitimidad del sistema: cuando las mayorías y minorías se alternan en el gobierno y en el caso de sociedades muy homogéneas, social y políticamente, en las que está suficientemente garantizado que los intereses fundamentales de las minorías serán salvaguardados por el gobierno de la mayoría.

---

<sup>5</sup> Se entiende por sistema cuasi-unicameral o bicameralismo asimétrico aquel en el que aunque existan dos cámaras legislativas sólo una de ellas concentra el poder político como sucede en Gran Bretaña con la Cámara de los Comunes.

<sup>6</sup> Ver, A. Liphart, obra antes citada.

## B. El modelo consensual:

El modelo consensual busca acentuar el consenso, incluyendo más que excluyendo a la oposición, y ampliar la mayoría gobernante en vez de considerar suficiente una estricta mayoría. El modelo permite evitar las situaciones de juego suma cero en las que la mayoría gana todo y la minoría pierde todo, incorporando elementos de cooperación que producen resultados de suma positiva. Se considera que este modelo es apto para sociedades con fuertes diferenciaciones étnicas, lingüísticas o culturales <sup>7</sup>.

El modelo consensual se caracteriza por: i) la participación de los partidos importantes en una amplia coalición en el gobierno, ii) la separación estricta entre los poderes legislativo y ejecutivo y el bicameralismo equilibrado, iii) el sistema pluripartidista y la representación proporcional, iv) la descentralización y el federalismo y v) la Constitución escrita y el veto de la minoría a través del control judicial de constitucionalidad.

## C. El sistema presidencial argentino:

Tomando como parámetro el modelo consensual se puede observar que con la excepción de la "gran coalición", el sistema presidencial argentino cuenta con todos los otros elementos de ese modelo.

1. Separación de Poderes: El sistema se caracteriza por la existencia de una estricta separación entre los poderes legislativo y ejecutivo. El poder legislativo está compuesto por dos cámaras y el poder

---

<sup>7</sup> Ver A. Liphart, "Democratización y Modelos Democráticos Alternativos" publicado en "Presidencialismo vs. Parlamentarismo" EUDEBA. 1988.

ejecutivo está en manos del presidente elegido por sufragio popular. No existe la responsabilidad parlamentaria del presidente y cada poder es considerado soberano en la órbita de sus funciones.

2. Bicameralismo y Representación de las Minorías: En la Argentina el poder legislativo es bicameral y los miembros de ambas cámaras son elegidos sobre bases electorales diferentes. Los diputados son elegidos directamente por el pueblo y los senadores son elegidos tres por cada provincia (dos por la mayoría y uno por la minoría) por un período de seis años. A pesar de esta base de representación diferente, ambas cámaras tienen casi las mismas funciones y atribuciones. La forma de elección de diputados y senadores permite una importante representación minoritaria. En el caso de los diputados mediante el sistema proporcional. Por su parte, la forma de elección de los senadores permite que partidos locales, que cuentan con votos en una provincia, jueguen un papel importante en la política nacional haciendo valer sus senadores cuando ninguno de los partidos mayoritarios alcanza la mayoría absoluta en el Senado.

3. Sistema Multipartidario: La Argentina cuenta con un sistema de partidos políticos multipartidario en el que conviven partidos nacionales y partidos locales. Aunque hasta mediados de la década del noventa existían dos partidos tradicionales –el peronismo y el radicalismo- el multipartidismo se ha venido consolidando por la crisis que enfrenta el partido radical. En la última elección presidencial se presentaron tres candidatos peronistas y otros tres candidatos de origen radical además de varios candidatos de otros partidos. La fuerte polarización que caracteriza a las elecciones presidenciales no ha impedido el surgimiento de nuevos partidos y las cámaras legislativas cuentan con numerosos bloques partidarios. No obstante ello, en los última década el peronismo se viene consolidando como

un partido dominante <sup>8</sup>. De mantenerse esta situación, el sistema multipartidario se tornaría asimétrico por la desproporción existente entre un peronismo hegemónico y los demás partidos minoritarios que se verían imposibilitados de gobernar por sí solos.

4. Representación Proporcional: A partir de la década del 60 la Argentina adoptó un sistema electoral proporcional para la elección de diputados nacionales.

5. Federalismo y Descentralización: La Argentina es un estado federal en el que el poder está distribuido territorialmente entre el estado nacional y veinticuatro provincias. A pesar de que existe una gran concentración de funciones y recursos en el estado nacional, las provincias cuentan con autonomía política y algún grado de influencia en el gobierno nacional.

6. Constitución Escrita y Veto de la Minoría: La Argentina tiene una Constitución escrita que es considerada la ley suprema y que sólo puede ser modificada por una mayoría especial. Esta limitación, junto a la circunstancia de que las cláusulas constitucionales imponen límites que las mayorías legislativas no pueden transgredir, puede favorecer en ciertos casos una suerte de veto minoritario a través del ejercicio del control judicial de constitucionalidad.

### 3. LA CONTRADICCIÓN DEL MODELO PRESIDENCIAL ARGENTINO:

Los elementos constitutivos del modelo consensual persiguen la atenuación de la regla de la mayoría exigiendo o promoviendo la participación de la minoría en el gobierno (gran coalición), la dispersión del poder entre el ejecutivo y el Congreso y entre las dos cámaras legislativas, la distribución equitativa del poder entre los partidos políticos por medio de la representación proporcional, la

---

<sup>8</sup> En las últimas elecciones el peronismo ha obtenido cerca de la mitad de los votos y la otra mitad se dispersó en varios partidos. El triunfo de la Rúa en 1999 fue consecuencia de una alianza electoral entre los

delegación y descentralización del poder a través del sistema federal y la limitación del poder a la que conduce el control judicial de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.

Existe una gran similitud entre el modelo consensual y la concepción de los Federalistas sobre el esquema de separación de poderes. El objetivo de los Federalistas era el de institucionalizar una forma de gobierno que limite el poder por medio de la división de la sociedad en tantas partes, intereses y clases de ciudadanos, de forma tal que los derechos de individuales estuvieran a resguardo de los intereses de las facciones. La división de la sociedad implica una división del poder entre dos gobiernos diferentes, el federal y el local, y dentro de cada uno de estos, una distribución del poder entre departamentos distintos y separados.

Los Federalistas<sup>9</sup> desconfiaban de los órganos legislativos y concebían al sistema de separación de poderes como un medio para limitar el poder de las asambleas legislativas, dispersando la expresión de la soberanía popular en distintas ramas y órganos de gobierno. A pesar de que consideraban que la soberanía residía en el pueblo, el sistema de separación de poderes determinaba que no hubiese una única expresión de la soberanía popular. El propósito del esquema de los Federalistas es evitar la concentración de poderes en un solo órgano otorgándoles a quienes administran los otros órganos los medios constitucionales y los motivos personales para resistir el avasallamiento del poder. La idea es establecer un sistema de pesos y contrapesos en el que ninguna de las ramas del gobierno pueda prevalecer.

---

partidos opositores a Ménem.

<sup>9</sup> Ver El Federalista N° 10 y N° 51.-



El esquema de separación de poderes de la Constitución Argentina se inspiró en la Constitución Americana. Al igual que en los Estados Unidos, los órganos constitucionales representan diferentes expresiones de la soberanía popular. Así el presidente y la Cámara de Diputados derivan su poder directamente del pueblo y el Senado de cada uno de las provincias entendidos como unidades políticas iguales.

No obstante ello, el sistema argentino se distingue por la enorme concentración de poderes en el presidente. La fuerte presencia del presidente, elegido por sufragio popular en una contienda en la que el que gana obtiene un inmenso poder y el que pierde no obtiene nada, determina la incorporación de un elemento mayoritario en un modelo consensual.

La concentración de poderes en el presidente se contradice con los otros elementos del sistema institucional que fueron pensados para distribuir y descentralizar el poder. Esto ocurre porque la distribución del poder que persiguen esos elementos no se aplica donde el poder se encuentra más concentrado y, por consiguiente, es más ambicionado. Mientras los elementos del modelo consensual -separación de poderes, bicameralismo, federalismo- promueven la negociación y el diálogo entre las distintas fuerzas políticas, la presencia dominante del presidente distorsiona el sistema al hacer que dicha participación no tenga mayor incidencia en la acción de gobierno. El hecho de que todos los resortes del gobierno se encuentren concentrados en las manos de una persona que cuenta con un poder independiente, apoyado en un mandato del electorado, limita la influencia de los demás poderes institucionales. Ello determina una suerte de contradicción interna en el sistema porque rompe el equilibrio entre los poderes y distorsiona el sistema de pesos y

contrapesos.

Esta circunstancia incorpora un importante elemento de juego suma cero a la dinámica política. El resultado de la elección presidencial determina los ganadores y perdedores durante todo el mandato del presidente. Durante ese período es difícil que se produzca alguna alianza o acuerdo entre el gobierno y la oposición. La lógica del sistema favorece que la oposición considere razonable la obstrucción de las políticas del Ejecutivo porque indefectiblemente deberá esperar hasta la finalización del mandato presidencial para poder acceder al gobierno, si es que gana las elecciones.

#### 4. LA CONCENTRACIÓN DE PODERES EN EL PRESIDENTE:

El principal defecto del sistema presidencial es la gran acumulación de poderes en el presidente. Esa concentración de poderes, como explicamos antes, entra en conflicto con los demás componentes del sistema político que tienden a la descentralización y distribución del poder en distintos ámbitos institucionales y territoriales. Para comprender esta contradicción debemos tener presente que la acumulación de poderes en el presidente excede las facultades previstas en el texto constitucional. La práctica constitucional distorsionó el sistema de separación de poderes establecido en la Constitución generando un proceso de centralización del poder de las provincias al Gobierno Nacional, y dentro de este, del Congreso al presidente. Ello motivó que se califique a la Argentina como una democracia delegativa e hiper-presidencialista porque el líder (presidente) acumula enormes atribuciones y no cuenta con controles efectivos del resto de los poderes<sup>10</sup>.

Diversas causas determinaron la acumulación de poderes en el presidente:

- (i) Las distintas jefaturas ejercidas por el presidente: jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de las fuerzas armadas. Hasta la reforma constitucional de 1994 era también el jefe de la administración pública y designaba al intendente de la Ciudad de Buenos Aires.
- (ii) Además de las jefaturas mencionadas, la mayoría de los presidentes democráticos fueron líderes indiscutidos del partido político a cargo del gobierno. Los fuertes liderazgos políticos ejercidos por varios presidentes determinaron en muchas oportunidades la sumisión del Congreso y de los gobiernos provinciales a los dictados del ejecutivo. En la Argentina las lealtades políticas suelen prevalecer sobre los deberes institucionales y debilitan el sistema de pesos y contrapesos.
- (iii) La disciplina partidaria, que se profundiza cuando el partido está en el poder, contribuye a la concentración de poderes porque encarrila a los partidos oficialistas -casi sin excepciones- detrás de la figura del presidente.
- (iv) Los gobiernos militares que, al suprimir el Congreso y el sistema federal, generaron una acumulación de poderes en la presidencia que nunca fue retrotraída del todo por los sucesivos gobiernos democráticos.
- (v) El crecimiento desmesurado de los recursos y fondos públicos que controla discrecionalmente el presidente y la libertad con que cuenta para el nombramiento de su gabinete y de innumerables funcionarios.
- (vi) La convalidación judicial de abusos del poder presidencial como lo son los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa y las declaraciones de emergencia económica.

---

<sup>10</sup> Ver Carlos Nino, Fundamentos del derecho constitucional, Astrea, 1992.

Es importante destacar que el sistema presidencial no sólo implica una forma de gobierno y una manera de separar los poderes del estado. El presidencialismo argentino constituye una tradición política. Este carácter le otorga un fuerte contenido socio-cultural. La gran mayoría de los argentinos identifican al presidente como el centro a partir del cual se ejerce -y debe ser ejercido- el poder político. Esta creencia promueve un ejercicio centralizado del poder y se contradice con los otros elementos del sistema de gobierno pensados para descentralizar y distribuir el poder.

La acumulación de poderes en el presidente fue, en buena medida, consecuencia de actitudes subjetivas de reverencia y reconocimiento a la figura presidencial. La tradición caudillista y el fuerte personalismo, característicos de la cultura política argentina, contribuyeron a explicar ese proceso. Así la Presidencia de la Nación adquirió un prestigio especial, que se manifiesta en el hecho de que es reconocida por la mayoría del pueblo como la institución más importante del sistema institucional. Esta circunstancia potenció esas actitudes de reconocimiento y -entre otros efectos- determinó que la mayoría de las demandas sociales y sectoriales se concentren en la persona del presidente.

Sin embargo, no debe confundirse la concentración de poderes en el presidente con una presidencia fuerte. La historia argentina ha oscilado entre presidentes fuertes, que detentaron un enorme poder político, y presidentes débiles que, a pesar del cúmulo de atribuciones con que contaban, carecían del poder político suficiente para gobernar. La debilidad política de los presidentes se manifiesta, generalmente, cuando no cuentan con una mayoría adicta en el Congreso. Situaciones de este tipo son comunes en la Argentina en virtud de la distinta duración de los mandatos del presidente y de los

legisladores y la pérdida de apoyo popular que suelen sufrir los primeros.

En esos escenarios, la concentración de poderes en el presidente determina que los elementos "consensuales" del sistema no promueven la dinámica para la que están pensados puesto que la participación de los distintos sectores políticos está excluida del poder ejecutivo. El hecho de que las coaliciones partidarias dependan de la voluntad del presidente y de que no existen mecanismos para que los acuerdos políticos se institucionalicen, sumado al fuerte antagonismo y polarización que se suele dar entre los partidos políticos, determina que los elementos consensuales terminen actuando como obstáculos de las políticas del ejecutivo. Ello determina una situación de inacción y empate en la que el presidente no puede gobernar porque no cuenta con el apoyo legislativo necesario para desarrollar su plan de gobierno y la mayoría legislativa, a diferencia de lo que sucede en los sistemas parlamentarios, no tiene la posibilidad de elegir nuevo gobierno. Un elemento que contribuye a ello es la disciplina partidaria. Los representantes de los distintos partidos suelen actuar en el ámbito legislativo de manera monolítica. Esto hace que sea muy difícil para un presidente contar con el voto de legisladores de la oposición.

La paradoja que se produce es que en las presidencias fuertes los elementos consensuales del sistema no ejercen ningún tipo de control sobre el presidente y en las presidencias débiles terminan obstaculizando la gestión presidencial dificultando la gobernabilidad.

##### 5. LA DINAMICA POLÍTICA QUE FAVORECE EL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO. SU CONTRIBUCIÓN A LAS CRISIS POLÍTICAS RECURRENTE Y A

## LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL.

Existe una estrecha relación entre las características salientes de un sistema político y la dinámica política que el sistema promueve. La estructura del sistema impacta en las conductas porque la práctica política se canaliza a través de los mecanismos institucionales que componen el sistema <sup>11</sup>.

La contradicción interna que el sistema argentino presenta como consecuencia de la concentración de poderes en el presidente, sumada a la rigidez y discontinuidad del presidencialismo, promueven una dinámica política que dificulta la estabilidad democrática. Estos defectos generan la falta de flexibilidad del sistema para enfrentar crisis políticas y para promover acuerdos entre los partidos sobre ciertos temas fundamentales. Asimismo, determinan incentivos que favorecen la polarización y el antagonismo entre las fuerzas políticas, las actitudes facciosas, las oposiciones salvajes y el abuso de los poderes presidenciales <sup>12</sup>.

A continuación analizaré algunos ejemplos que ilustran cómo el sistema presidencial contribuye a la generación de las crisis políticas.

### A. El problema de la legitimidad del presidente. La doble jefatura:

Uno de los problemas que acarrea la concentración de poderes en el presidente son las distintas jefaturas que detenta. El presidente es a la vez el jefe del estado y del gobierno. Esta doble jefatura

---

<sup>11</sup> La literatura política ha señalado cómo el sistema electoral impacta en la conducta de los votantes, cómo el sistema de partidos políticos influye en el comportamiento de los bloques parlamentarios y cómo los sistemas presidencialistas y parlamentarios determinan prácticas políticas diferentes. Ver "Comparative Constitutional Engineering" Giovanni Sartori, N.Y. University Press, 1994.

<sup>12</sup> Carlos Nino desarrolla una excelente explicación sobre los defectos del sistema presidencial argentino en su

conlleva el ejercicio de funciones distintas y a veces incompatibles. Como jefe del estado es el representante de la Nación entera, lo que requiere que se sitúe por encima de los distintos sectores políticos. En cambio, como jefe del gobierno el presidente aparece como el representante de un sector político y debe defender su programa frente a los otros sectores.

Esta tensión se ha visto agravada por una cultura política en la que los partidos tienden a identificarse con movimientos nacionales y populares. La Argentina vivió un largo período como una sociedad desarticulada en la que distintos sectores políticos (radicales y conservadores, peronistas y antiperonistas) se identificaban como los representantes de la Nación en términos tales que llegaban a excluir la identidad nacional del otro sector.

En un contexto en el que los sectores enfrentados se negaban recíprocamente legitimidad, la doble jefatura del presidente permitía que los opositores cuestionaran la fuerte identificación del presidente con un determinado partido. La identificación de una parcialidad con la Nación toda genera situaciones conflictivas. En algunas oportunidades, por ejemplo durante las presidencias de H. Yrigoyen y J. D. Perón, esa fuerte identificación de los presidentes con un sector político, que se consideraba representante de los intereses nacionales, determinó que los opositores dejaran de creer en la legitimidad del presidente y comenzaran a ejercer una oposición desleal, contribuyendo a la ruptura del sistema democrático<sup>13</sup>.

---

libro Fundamentos de derecho constitucional, Astrea 1992.

<sup>13</sup> H. Yrigoyen consideraba al radicalismo la encarnación de la causa nacional y consideraba a los opositores afuera de la comunidad nacional. Lo mismo consideraba Perón con relación al peronismo y sus opositores.

Aunque el presidente puede ser consciente de la dualidad del papel que debe cumplir, generalmente es inevitable que dicha dualidad determine, en mayor o menor medida, la ambigüedad de su discurso. Si se leen con atención los discursos de los presidentes, se puede observar cómo saltan constantemente de la perspectiva de un jefe de estado, situado por encima de los distintos sectores políticos, a la defensa a ultranza de su gobierno y de las posiciones del partido al que pertenecen. El problema es que esta ambigüedad, en vez de satisfacer a todos, puede terminar por no satisfacer a nadie. La cultura política argentina, signada por su carácter faccioso, determina que la oposición suele reprochar lo que el presidente diga como jefe de su facción política. Por el otro lado, sus partidarios pueden sentirse afectados cuando el presidente, hablando como jefe del estado, excluye ciertas aspiraciones del partido al que pertenece.

#### B. La rigidez del sistema presidencial y los vetos recíprocos entre los poderes:

Uno de los defectos más graves de los sistemas de gobierno es la falta de flexibilidad para enfrentar situaciones de crisis políticas. La falta de flexibilidad se manifiesta en la ausencia de mecanismos institucionales aptos para canalizar problemas tales como la pérdida de legitimidad del presidente, la falta de apoyo legislativo a las políticas del ejecutivo y para facilitar la formación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso.

La dinámica política de juego suma cero que promueve el presidencialismo genera un fuerte antagonismo entre los sectores políticos que dificulta los acuerdos mínimos sobre cuestiones fundamentales. La dificultad que el sistema presenta para concretar acuerdos legislativos hace que los sectores opositores al ejecutivo puedan utilizar sus posiciones de poder para obstaculizar



las políticas del presidente. Ello sucede cuando el presidente no cuenta con apoyo legislativo para sancionar las leyes que requiere su plan de gobierno. La opción "racional" que la oposición suele visualizar en esos escenarios es la de dificultar y desacreditar al gobierno para poder incrementar la posibilidad de desplazar al oficialismo de la presidencia en las próximas elecciones. La oposición tiende a considerar la colaboración con el gobierno contraria a sus intereses porque todo logro del gobierno es entendido por la mayoría de la gente como un logro del presidente. Eso es así porque el presidencialismo en la Argentina no sólo es una forma de organizar el gobierno sino también una tradición y cultura política que determina que el ejercicio de la autoridad pública en la esfera nacional sea visualizada por la mayoría de la gente como el ejercicio de la voluntad del presidente.

La rigidez del sistema no puede ser comprendida sin tener en cuenta la existencia de dos órganos independientes dotados ambos de legitimidad democrática: el Congreso y el presidente. La estricta separación entre ambos poderes y el hecho de que cada uno es soberano en el ámbito de sus competencias posibilita desacuerdos y conflictos entre dichos poderes. El problema reside en que el sistema presidencial carece de mecanismos institucionales para resolver estas situaciones <sup>14</sup>.

Los problemas se presentan generalmente cuando el presidente no cuenta con una mayoría adicta en el Congreso. A pesar de que la sanción de las leyes exige sólo una mayoría simple, le puede resultar muy difícil al presidente obtener dicha mayoría cuando su partido no cuenta con la mayoría

---

<sup>14</sup> En cambio, los sistemas parlamentarios o mixtos: (i) no tienen dos fuentes independientes de expresión de la voluntad política del pueblo; (ii) o uno de los dos prevalece; (iii) o existen mecanismos, como el voto de censura contra el gobierno o la disolución anticipada de la legislatura, aptos para destrabar situaciones de mutuo bloqueo.

legislativa. La disciplina partidaria dificulta contar con el apoyo de representantes de los partidos opositores. La paradoja que se produce es que el presidente no puede desarrollar su programa por su incapacidad para obtener la legislación necesaria, pero tampoco puede hacerlo el Congreso porque no tiene ninguna posibilidad de implementar las leyes que dicte, ello sin tener en cuenta que las mismas pueden ser vetadas por el presidente.

La Constitución no ofrece salida alguna en esta situación de empate y bloqueo recíproco entre los poderes. El juicio político al presidente no es una posibilidad real porque está pensado sólo para casos de mal desempeño y requiere la aprobación de mayorías especiales. Si sumamos a esta carencia institucional el hecho de que la oposición suele ver como conveniente la obstrucción del programa del presidente se ve claramente que el sistema institucional carece de la flexibilidad necesaria para resolver estas situaciones. A pesar de que el ejecutivo pueda verse impedido de actuar por un bloqueo legislativo, las demandas de acciones de gobierno se centralizan en el presidente. Esta demanda, junto al hecho de que el presidente cuenta con un poder independiente fundado en un mandato popular directo, lleva a los presidentes a enfrentar o desconocer al Congreso. Además, los bloqueos recíprocos entre el Congreso y el poder ejecutivo pueden determinar que el gobierno sea percibido como inoperante y generar una sensación de ineficacia y lentitud que termine afectando la legitimidad del presidente.

El carácter de juego suma cero de la dinámica política que el sistema genera determina en cada

elección presidencial una extremada polarización entre los principales candidatos <sup>15</sup>. Una de las consecuencias de la confrontación entre dos candidatos con posibilidades de ganar es que antes de las elecciones es probable que se formen amplias coaliciones en las que partidos minoritarios de distinto signo no pueden ser ignorados porque el triunfo puede depender de un número pequeño de votos. Ello determina que las coaliciones que se forman diluyen ideológicamente las propuestas votadas. Esto provoca una situación paradójica de fuerte polarización sin demasiadas diferencias ideológicas en la confrontación política.

El problema se agudiza porque el antagonismo entre los partidos generados por el proceso de polarización es difícil que se atenúe después de la elección. La superación de ese antagonismo no sólo depende de la responsabilidad de los dirigentes políticos. La polarización determina que la gente muchas veces conciba su voto no tanto como voto a favor del candidato votado, sino como un voto en contra del otro candidato. Esta circunstancia dificulta que el ganador convoque al perdedor a algún tipo de acuerdo. Así, si el presidente le ofrece al partido opositor una participación en su gobierno muchos de sus votantes pueden ver eso como una suerte de traición. Esto puede determinar que el consenso del presidente se resienta porque dichas personas pueden considerar que el sentido de su voto ha sido distorsionado por el acuerdo en cuestión.

Podemos mencionar como un ejemplo de dicha situación lo que ocurrió en 1987 cuando el Presidente Alfonsín nombró como Ministro de Trabajo a un encumbrado dirigente sindical

---

<sup>15</sup> En las elecciones de Yrigoyen, Perón, Alfonsín y la primera del Ménem el país estuvo prácticamente dividido en dos sectores antagónicos.

peronista. Ese nombramiento fue fuertemente cuestionado por muchos de los seguidores de Alfonsín. Otro ejemplo, fue la alianza del Presidente Ménem, primero con una empresa multinacional y después con los sectores de la derecha conservadora, que fueron vistas por muchos peronistas como una traición.

La Alianza entre el radicalismo y el Frepaso que llevó a de la Rúa a la presidencia en 1999 es otro ejemplo de un fracaso que concluyó en un grave crisis política y la renuncia del presidente. La Alianza, que ganó holgadamente las elecciones presidenciales, se derrumbó en poco más de un año con la renuncia del Vicepresidente. La falta de mecanismos institucionales para convertir una alianza electoral en un gobierno de coalición, los temores del presidente a que el nombramiento de ministros provenientes de otros sectores sea visto como un síntoma de debilidad y las diferencias ideológicas entre los miembros de la Alianza determinaron su ruptura.

Las situaciones referidas muestran cómo la combinación de antagonismos políticos con un sistema que carece de mecanismos institucionales para canalizar coaliciones facilita las condiciones para que se produzcan crisis políticas.

### C. La discontinuidad del sistema presidencial:

En la Argentina el presidente es elegido por un período de cuatro años con la posibilidad de una reelección. La duración del mandato presidencial determina que el proceso político se divida en períodos rígidos y discontinuos de tiempo sin que exista la posibilidad de realizar ajustes intermedios cuando las circunstancias políticas lo requieren. La rigidez del mandato se torna

problemática cuando el presidente pierde el respaldo de la mayoría y no cuenta con el apoyo necesario para gobernar. Las renunciaciones anticipadas de los presidentes Alfonsín y de la Rúa después de sendas derrotas electorales muestra la forma en que la discontinuidad del sistema contribuye a profundizar situaciones de crisis políticas. En esas circunstancias se llegó a una situación cercana a la ingobernabilidad, en buena medida, por el hecho de que la Constitución no ofrece un mecanismo institucional adecuado para enfrentar la situación, quedando como único remedio la entrega anticipada del Gobierno.

La figura del Jefe de Gabinete, incorporada en la reforma constitucional del 1994, no fue suficiente para canalizar institucionalmente ese tipo de crisis. Derrotado el presidente de la Rúa en la elección legislativa de 2001 le ofreció al peronismo la Jefatura de Gabinete y el ofrecimiento fue rechazado. A pesar de que el Jefe de Gabinete cuenta con importantes atribuciones constitucionales, que sumadas a las que le puede delegar el presidente hace posible una cohabitación como en Francia, la cultura política argentina sigue identificando al presidente como el centro del poder. Ello determinó que el peronismo no aceptara ninguna otra alternativa que la caída del presidente y la designación interina de un nuevo presidente por parte de un Congreso que dominaban.

En cambio, los sistemas parlamentarios permiten que al día siguiente de la elección en la que resulta derrotada el gobierno el líder de la nueva mayoría pueda formar un nuevo gobierno, evitando que el partido derrotado continúe en ejercicio de sus funciones durante un tiempo que puede resultar demasiado prolongado dado el consenso con que cuenta.

#### D. El carácter cesarista y plebiscitario de la presidencia y la baja calidad institucional:

La institución presidencial en la Argentina tiene un fuerte carácter cesarista. Dicho carácter está determinado, en buena medida, por la tradición caudillista común a otros países latinoamericanos. El caudillismo favorece los liderazgos fuertes que les permite a los presidentes contar con un apoyo popular masivo y poco institucionalizado que les sirve para imponerse, sin muchas dificultades, sobre los otros poderes del Estado. Ha sido común que los presidentes tomen decisiones de manera individual, acompañados por un pequeño grupo que los rodea, sin discusión alguna con el Congreso ni con los miembros de su partido.

El carácter plebiscitario de la presidencia complica la consolidación de una democracia moderna y es uno de los factores que contribuye al populismo que caracteriza a la política argentina. Las características de los liderazgos presidenciales facilitan el desvío hacia formas mesiánicas de poder por la insuficiencia de controles institucionales y partidarios al accionar del presidente. Ello permite cambios abruptos de las propuestas ofrecidas en la campaña electoral, como pasó en la presidencia de Méнем, y genera la necesidad de una legitimación permanente que brinda incentivos para privilegiar supuestos logros coyunturales de corto plazo y postergar objetivos y proyectos de reformas estructurales que generan recompensas en el largo plazo.

La concentración de funciones en el presidente favorece una fuerte personalización del sistema que hace depender la eficiencia del sistema de las cualidades de la persona que ocupa la presidencia. Cuando el presidente carece de las condiciones personales que tanta responsabilidad requiere –como fueron los casos de Isabel Perón o de la Rúa- la estabilidad de las instituciones puede entrar en

peligro.

Una virtud importante de todo sistema institucional es su inmunidad frente a las cualidades personales de los individuos que ocupan posiciones importantes. A pesar de que ningún sistema puede ser inmune a las cualidades de esas personas, cuanto más la estabilidad del sistema depende de la idoneidad de esos individuos, mayor será su debilidad. El cesarismo sumado a un diseño institucional que concentra los poderes en el presidente se potencian mutuamente y debilitan al resto de las instituciones que terminan siendo cooptadas o avasalladas por el poder ejecutivo.

#### E. Los abusos de poder por parte del presidente:

La tradición caudillista y la falta de controles eficientes facilitan los abusos de poder del presidente. Estos abusos afectan el funcionamiento de las instituciones y contribuyen a generar mayor conflictividad política y situaciones de crisis. La circunstancia de que el presidente sea considerado el centro a partir del cual se ejerce el poder político, y que en su persona se concentren poderes y expectativas, genera incentivos para imponer su voluntad sobre los otros poderes. Estos abusos no sólo se producen en las presidencias fuertes (Ménem y Kirchner) sino también en las débiles (de la Rúa y Duhalde).

Ha sido una constante desde el gobierno de Ménem que los presidentes hayan utilizados distintos artilugios inconstitucionales para dejar de lado la actuación del Congreso. Ello ha ocurrido cuando el presidente no puede obtener las leyes que persigue porque propone políticas contrarias a las defendidas en la campaña electoral (Ménem), porque quiere evitar las largas negociaciones que

pueden exigir la sanción de las leyes o porque no cuenta con la mayoría legislativa necesaria (de la Rúa).

El instrumento que generalmente usa el presidente en esas oportunidades es el de ejercer facultades legislativas mediante el dictado de decretos de necesidad de urgencia. A pesar de que la constitucionalidad de esos decretos es limitada, difícilmente la Corte Suprema deje de apoyarlos. Se han dictado cientos de ese tipo de decretos por los que se adoptaron decisiones tan importantes como cambiar la moneda de curso legal, modificar contratos, renegociar la deuda externa y congelar depósitos bancarios.

Aunque la utilización de los decretos de necesidad de urgencia puede permitir al presidente desarrollar su plan de gobierno, esos abusos generalmente producen nuevos conflictos. Cuando la oposición toma conciencia de lo que está sucediendo el enfrentamiento suele recrudecer. El abuso de gobernar por medio de decretos suele determinar que las posibilidades del presidente de obtener apoyo legislativo en otras cuestiones decrecen marcadamente generándose un círculo vicioso.

Otro mecanismo que se ha utilizado es la declaración de emergencia económica. Si bien las emergencias son declaradas por el Congreso, esas leyes establecen propósitos muy generales y le otorgan al presidente una amplia delegación de facultades para adoptar las medidas que considere conveniente para superar la situación. Buena parte de la reforma del estado y de las privatizaciones de las empresas públicas durante el gobierno de Ménem fueron implementadas por el presidente ejerciendo facultades delegadas en el marco de una emergencia económica. Las emergencias suelen



prorrogarse en el tiempo y le otorgan al presidente poderes especiales para reglamentar con amplitud los derechos de propiedad, los contratos públicos y privados, el régimen financiero y cambiario e inclusive los precios <sup>16</sup>.

Uno de los factores que ha contribuido a la acumulación de poderes en el presidente es la gran discrecionalidad con que cuenta para disponer de fondos públicos <sup>17</sup>. Esa discrecionalidad permite al presidente decidir con libertad la entrega de subsidios o la radicación de obras públicas en provincias o municipios. Para comprender el impacto político del uso discrecional de fondos debe tenerse presente que las provincias argentinas no cuentan con recursos propios para solventar su funcionamiento. Si bien el sistema federal le otorga a las provincias una importante autonomía política las mismas dependen de los fondos que recauda el estado federal para subsistir <sup>18</sup>. Esta circunstancia torna a muchas provincias en rehenes del gobierno nacional.

El uso que el presidente hace de los recursos públicos distorsiona la práctica política convirtiéndola en una negociación permanente sobre la disposición de los fondos en lugar de un debate sobre las políticas públicas. El presidente obtiene las leyes que promueve negociando con gobernadores, diputados y senadores subvenciones, obras públicas o adelantos del Tesoro. El debate público pierde consistencia y muchos argumentos son farsas que ocultan posturas motivadas por intereses vinculados al uso de los recursos públicos. Esta práctica debilita a los partidos políticos porque en

---

<sup>16</sup> La última emergencia económica declarada luego de la renuncia de de la Rúa a fines del 2001, que tuvo una duración original de dos años ha sido prorrogada hasta fines del 2006.

<sup>17</sup> Las leyes de presupuesto suelen facultar al poder ejecutivo a modificar las partidas presupuestarias dispuestas por el Congreso.

<sup>18</sup> Salvo la Ciudad de Buenos Aires, ninguna de las provincias argentinas alcanza a cubrir la mitad de sus gastos

lugar de representar ideas terminan siendo gestores de otro tipo de intereses <sup>19</sup>.

La distorsión de las prácticas políticas motivadas por el uso de los dineros públicos se manifestó con claridad durante el Gobierno interino del presidente Duhalde, elegido por el Congreso para completar el mandato de de la Rúa. La circunstancia de que se tratase de un presidente elegido por el parlamento no determinó que el Congreso recuperara protagonismo político. Las decisiones de gobierno no eran discutidas en el parlamento sino en reuniones entre el presidente y los gobernadores en los que se otorgaban apoyos políticos a cambio de recursos públicos.

Estas prácticas políticas degeneran fácilmente en delitos, como sucedió durante el gobierno de de la Rúa. Una de los objetivos que se había propuesto ese gobierno fue la reforma de la ley que regula las relaciones laborales. La circunstancia de que el peronismo controlaba la mayoría del Senado le impedía sancionar la ley. Tal como surge de las resoluciones dictadas en una causa penal, algunos funcionarios del gobierno habrían sobornado a senadores peronistas para obtener sus votos para la aprobación de la ley. Cuando los supuestos sobornos se hicieron públicos renunció el vicepresidente y comenzó la crisis que culminó con la renuncia del presidente.

El uso de recursos públicos por parte del presidente no se ha limitado a la compra de voluntades políticas sino también a la manipulación de los medios de comunicación. Como se ha señalado en

---

con recursos propios. Varias provincias reciben más del 90% de los ingresos con que cuentan de fondos federales.

<sup>19</sup> Un ejemplo fue lo que sucedió en la sanción de una ley que modificó el Consejo de la Magistratura para otorgarle al oficialismo un poder de veto en la designación y remoción de jueces. En esa oportunidad, se vio cómo los miembros de partidos opositores que gobiernan algunas provincias votaron a favor del gobierno y en contra de su propio partido en contraprestación a ciertos aportes de fondos públicos a sus provincias.

un reciente informe <sup>20</sup>, el gobierno nacional asigna las importantes sumas que destina a la publicidad oficial con marcado favoritismo político. El poder ejecutivo es uno de los principales anunciantes en los medios de comunicación y estos tienen distintos grados de dependencia financiera de la publicidad oficial. Ello permite establecer un sistema de premios y castigos mediante el que se favorece a los medios amistosos con el Gobierno y se le restringe la publicidad a los medios más críticos a la gestión del presidente. Esta práctica tiene un efecto intimidatorio que afecta la libertad de expresión tergiversando el debate público que se canaliza por dichos medios. Por otra parte, el acceso a la información se ve limitado porque se generan situaciones de autocensura por miedo a perder ingresos necesarios.

## 6. CONCLUSION:

Las estrategias e instrumentos para superar una situación de crisis deben tomar en cuenta las causas que determinaron esa crisis. La combinación de un presidencialismo extremo y una cultura política caudillista determinan una dinámica que genera problemas de gobernabilidad que contribuyen a la gestación de situaciones de crisis. A su vez las crisis brindan la oportunidad al presidente para ejercer poderes extraordinarios que, con independencia de los resultados coyunturales que puedan tener, agravan en el largo plazo los defectos del sistema presidencial y el funcionamiento institucional.

Muchos hemos pensado que los defectos del sistema presidencial podían corregirse con una reforma

---

<sup>20</sup> “Una Censura Sutil. Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina”. Asociación por los Derechos Civiles y Open Society Institute. 2005.

constitucional como la de 1994. La crisis política del 2001 y la concentración de poderes y prácticas hegemónicas del presidente Kirchner muestran que ello no fue así. La cultura política presidencial prevaleció sobre las reformas tendientes a atenuar el presidencialismo. Las tradiciones y actitudes políticas tan arraigadas son difíciles de modificar recurriendo sólo a cambios normativos.