

EL SISTEMA POLITICO-INSTITUCIONAL ARGENTINO. ALGUNAS NOTAS DISTINTIVAS

Gabriel Bouzat

Centro de Estudios Institucionales
Argentina

Este trabajo tiene por finalidad analizar algunos aspectos de la estructura y la dinámica del sistema político-institucional argentino. En primer lugar, se analizará dicho sistema teniendo en cuenta los modelos de democracia formulados por A. Liphart¹. La utilización de esos modelos la creemos conveniente para mostrar una suerte de contradicción que presenta nuestro sistema institucional. En segundo lugar, se señalarán una serie de defectos que el sistema tiene y que son, en buena medida, consecuencia de la contradicción mencionada.

Liphart distingue dos modelos de democracia: el modelo mayoritario, o *Westminster*, y el modelo de democracia de consenso.

Lo esencial del modelo de democracia mayoritaria es el dominio de la mayoría. El gobierno lo ejerce la mayoría del pueblo a través de sus representantes. Toda otra alternativa, como el requisito de unanimidad o de una mayoría calificada, supone en la lógica de este modelo el dominio de la minoría, o al menos el veto de la minoría.

El modelo *Westminster*, en su forma pura, se caracteriza por los siguientes elementos: 1. Concentración de poder ejecutivo: gabinetes de un solo partido y estricta mayoría. 2. Fusión de poderes y dominio del gabinete. Esto implica que el poder ejecutivo depende completamente del respaldo del poder legislativo. 3. Bicameralismo asimétrico o cuasi-unicameralismo. La asimetría está dada por el hecho de que el poder legislativo pertenece a una sola de las Cámaras; por ejemplo, a la Cámara de los Comunes, en el caso de Gran Bretaña. 4. Bipartidismo. 5. Sistema de partidos unidimensional. La diferencia políticamente significativa entre los partidos está dada por cuestiones ideológicas, y no por otras, como pueden ser las diferencias étnicas o culturales. 6. Sistema electoral de mayoría relativa. El ganador es el que obtiene más votos, sea mayoría absoluta o relativa, y no hay segundas vueltas. 7. Gobierno

¹ Véase A. LIPHART, *Democracy in Plural Societies* (1977).

unitario y centralizado. Esto implica que los gobiernos locales son totalmente dependientes del gobierno central. 8. Constitución no escrita y soberanía parlamentaria. No se acepta el control judicial de la constitucionalidad de las leyes. 9. Democracia 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 sólo como oposición.

El modelo de democracia de consenso pone en duda la opinión de que las mayorías deben gobernar y las minorías deben oponerse. El significado de democracia que sostiene es que todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión, directamente o por medio de representantes. Su significado secundario es que debe prevalecer el deseo de la mayoría. Como A. Lewis² afirma, «si los partidos ganadores deben tomar todas las decisiones de gobierno y los perdedores pueden criticar pero no gobernar, los dos significados son incompatibles: excluir a los grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones viola claramente el significado primario de democracia».

Liphart³ sostiene, sin embargo, que hay dos situaciones en las que democracia y norma impuesta por la mayoría no son completamente incompatibles. Primero, cuando las mayorías y minorías se alternan en el gobierno. Segundo, 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.

Lo que el modelo consensual busca es acentuar el consenso incluyendo, más que excluyendo, a la oposición e intentando optimizar la amplitud de la mayoría gobernante, en vez de darse por satisfecho con una estricta mayoría. En otras palabras, 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 coordinación que producen resultados de suma positiva.

Este modelo está pensado para sociedades con fuertes diferenciaciones étnicas, lingüísticas o culturales, y para sociedades con intensas diferencias políticas determinadas por profundas desigualdades sociales o por las secuelas de procesos autoritarios⁴.

El modelo de democracia de consenso es formulado por Liphart teniendo en cuenta ocho elementos. El primer y más relevante elemento es el de la *Gran Coalición*, que implica la participación de los partidos importantes en una amplia coalición en el poder ejecutivo. Los ejemplos típicos de este modelo son los de Suiza, en la que el poder ejecutivo —el

² Véase A. LEWIS, citado por A. LIPHART en *Las democracias contemporáneas*, Ariel, 1987, p. 39.

³ Véase A. LIPHART, ídem nota 1.

⁴ Véase A. LIPHART, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations* (sin publicar).

Consejo Federal— está compuesto por siete miembros que representan en partes proporcionales a los tres grandes partidos. Otro ejemplo es el caso de Bélgica, en el que el ejecutivo incluye siempre representantes de los grandes grupos lingüísticos. Se debe tener en cuenta que es precisamente en las coaliciones dentro del poder ejecutivo donde se produce la coordinación que elimina las características del juego suma cero.

Los otros elementos del modelo de democracia de consenso son: 1. Separación formal e informal de poderes. 2. Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría. 3. Sistema pluripartidista. 4. Sistema de partido multidimensional. 5. Representación proporcional. 6. Descentralización y federalismo territorial y no territorial. 7. Constitución escrita y veto de la minoría.

Tomando como parámetro el modelo de democracia consensual se puede observar que, con la excepción de la «gran coalición», todos los otros elementos del dicho modelo aparecen en el sistema político argentino.

1. *Separación de poderes*: El sistema político argentino se caracteriza por la existencia de una estricta separación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Como en los Estados Unidos de Norteamérica, el poder legislativo está compuesto por dos Cámaras y el poder ejecutivo está en manos de un Presidente elegido por sufragio popular. No existe responsabilidad parlamentaria del Presidente y cada poder es 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 por un período de cuatro años; los senadores son elegidos por las legislaturas provinciales (dos senadores por cada provincia) por un período de nueve años. A pesar de esta base de representación diferente, ambas Cámaras tienen casi las mismas funciones y competencias. La forma de elección de los senadores permite una importante representación minoritaria. Partidos menores, que cuentan sólo con la mayoría de los votos en una sola provincia, han jugado un papel importante en la política nacional, haciendo valer sus senadores cuando ninguno de los partidos mayoritarios alcanzan la mayoría absoluta en el Senado⁵.

3. *Sistema multipartidario*: Aunque en la Argentina existen dos partidos mayoritarios, el partido Radical y el partido Justicialista, que en las tres últimas elecciones generales recibieron aproximadamente el 85 por 100 de los votos, alrededor de 15 partidos políticos tienen representa-

⁵ Un claro ejemplo de esto fue el rechazo de un proyecto de ley de reforma sindical enviado al Congreso por el Presidente Alfonsín durante el primer año de su mandato. Este proyecto, que significaba una profunda democratización de las organizaciones obreras, fue rechazado por el Senado gracias al voto de un senador de un partido provincial que no alcanzaba al 2 por 100 de los votos a nivel nacional.

ción parlamentaria a nivel nacional. Si tomamos en cuenta los niveles provinciales y municipales, el carácter multipartidario se fortalece.

4. *Sistema multidimensional de partidos políticos:* A pesar de que la Argentina carece de fuertes diferenciaciones religiosas y étnicas, se puede considerar que se aproxima a tener una estructura social plural que se refleja en el sistema de partidos. Dicha estructura fue generada por ciertas fisuras que se dieron en el pasado entre diversos sectores sociales y que aún hoy mantienen vigencia. Lo que determinó estas fisuras en la estructura social fueron las grandes modificaciones en la población causadas por procesos migratorios.

La primera gran modificación ocurrió durante el período que va de 1880 a 1920, cuando la inmigración europea multiplicó la población del país. Este proceso provocó una diferenciación social y política entre dos sectores. Por un lado, los antiguos residentes, que componían, en su mayoría, la base social del régimen oligárquico y de los partidos conservadores que gobernaban la Argentina en ese período. Por el otro lado, los inmigrantes, que a medida que iban adquiriendo la ciudadanía fueron conformando, en su mayoría, la base social del partido Radical y, en menor medida, la de otros partidos, como el Socialista.

La segunda gran modificación en la población se produjo en el período que va de 1935 a 1945. Lo que sucedió en ese período fue una gran migración del interior del país a la periferia de las grandes ciudades, especialmente a lo que después se llamó el Gran Buenos Aires⁶. Lo que motivó esta migración fue el proceso de industrialización, acentuado por la necesidad de sustituir las manufacturas importadas, que escaseaban por las secuelas de la crisis del 30 y la Segunda Guerra Mundial. Las personas que migraron para trabajar en las nuevas industrias formaron lo que se conoce como la clase trabajadora y, en su mayoría, generaron la base social del peronismo.

Estos profundos cambios en la población determinaron que, en su momento, los principales partidos políticos representaran a diferentes sectores sociales que se incorporaron a la vida política de una manera traumática y que enraizaban diferentes valores y concepciones culturales. Esta suerte de diversidad contribuyó a la conflictiva relación entre los partidos. Pareciera que la diversidad social y cultural llevó a considerar como necesario, a cada sector, la dominación o exclusión del otro sector. Durante el período en que el conflicto entre peronistas y antiperonistas se agudizó existían dos legitimidades antagónicas mutuamente excluyentes: la peronista, cuyo sujeto político era visualizado en el trabajador, y la antiperonista, con el ciudadano por sujeto político. Tanto el autoritarismo y la ambición hegemónica del peronismo como su posterior proscripción por los sectores antiperonistas, después de derrocado Perón, se explican, en parte, por la influencia de estas concepciones sobre la legitimidad.

⁶ En 1945, casi el 70 por 100 de los trabajadores manuales del Gran Buenos Aires eran personas que habían arribado durante los últimos siete años.

5. *Representación proporcional:* A partir de la década del 60, la Argentina adoptó un sistema electoral proporcional que ha acentuado la tendencia al multipartidismo.

6. *Federalismo y descentralización:* La Argentina es un Estado federal en el que el poder está distribuido territorialmente entre un Estado nacional y 23 Estados provinciales. A pesar de que existe una gran concentración de funciones y recursos en el Estado nacional, las provincias tienen un alto grado de autonomía política y de influencia en la política del gobierno nacional a través de sus representantes en el Senado de la nación.

7. *Constitución escrita y veto de la minoría:* La Argentina tiene una Constitución escrita que es considerada la ley suprema de la nación y que sólo puede ser modificada por una mayoría especial. La reforma constitucional exige el voto positivo de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara legislativa y la convocatoria a una convención constituyente. 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.

Los elementos característicos 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 la legislatura, entre las dos Cámaras legislativas y entre los distintos partidos políticos (separación de poderes y bicameralismo); una distribución equitativa del poder por medio de la representación proporcional; la delegación y descentralización del poder a través del sistema federal; y la limitación formal del poder a que conduce el control judicial de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.

Un elemento decisivo del modelo consensual es el del gobierno por medio de una gran coalición. Sin embargo, el sistema político argentino no brinda los mecanismos institucionales para que esto suceda.

El poder ejecutivo en la Argentina está concentrado en el Presidente de la nación, que es a la vez el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno. El Presidente tiene absoluta discrecionalidad para el nombramiento de su gabinete y para la designación de innumerables funcionarios públicos y agentes administrativos. Es, además, el jefe máximo de una vasta Administración Pública compuesta por distinta clase de entes y de empresas prestatarias de servicios.

La concentración real de poderes en el Presidente supera las atribuciones y facultades previstas por la Constitución. La circunstancia de que, durante los gobiernos *de facto*, el Congreso era disuelto y el sistema federal suprimido determinaba que el Presidente jugara un papel hegemónico y decisivo que nunca fue retrotraído del todo por los sucesivos gobiernos democráticos.

La importancia adquirida por la administración y las empresas públicas, inexistentes al momento de dictarse la Constitución, y cuyo máximo responsable es el Presidente, determinan todavía una mayor concentración de poderes.

La concentración de funciones y 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 descentralización y 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, etc.— promueven la negociación y el diálogo entre las distintas fuerzas políticas, la presencia dominante del Presidente distorsiona el sistema al hacer que dicha participación casi no tenga incidencia en la acción de gobierno. El hecho de que todos los resortes del gobierno estén concentrados en las manos de una persona que tiene un poder independiente, apoyado en un mandato directo del electorado, dificulta enormemente la participación en el gobierno de los otros actores político-institucionales.

Esta circunstancia genera el carácter de juego suma cero de la dinámica política argentina. 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. Esto está motivado tanto por el hecho de que la Constitución no ofrece mecanismos a través de los cuales esos acuerdos puedan institucionalizarse como por el fuerte antagonismo que la polarización electoral para acceder a la Presidencia genera entre los partidos políticos. La Lógica del sistema determina que la oposición vea como «razonable» la obstrucción de las políticas del ejecutivo porque, indefectiblemente, va a tener que esperar hasta la finalización del mandato presidencial para poder acceder al gobierno, si es que gana las elecciones⁷.

Esta circunstancia determina que los elementos consensuales del sistema no promueven la dinámica para la que estaban pensados, puesto que la participación de distintos sectores políticos está excluida del poder ejecutivo⁸. El hecho de que las coaliciones partidarias dependan

⁷ La opción «racional» que la oposición visualiza 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 seguramente considerará la colaboración con el gobierno como inútil para sus intereses, porque todo logro del gobierno será entendido por la gente como un logro del Presidente. Esto es así porque el presidencialismo en la Argentina no puede ser sólo entendido como una forma de organizar el gobierno, sino también como un fenómeno cultural, internalizado en la mayoría de las personas, que determina que el ejercicio de la autoridad pública en la esfera nacional sea visualizado únicamente como el ejercicio de la voluntad del Presidente.

⁸ La designación de uno o varios ministros de partidos distintos al del Presidente no puede ser vista como una posible flexibilidad del sistema, puesto que el nombramiento y remoción de los mismos es una facultad discrecional del Presidente. El

exclusivamente de la voluntad de los actores —especialmente de la voluntad del Presidente— y de que no existan mecanismos para que los acuerdos políticos se institucionalicen, como sucede en los regímenes parlamentarios, sumado al fuerte antagonismo y polarización que se da entre los partidos políticos, determinan en muchas oportunidades que los elementos consensuales terminen actuando como obstáculos de las políticas del ejecutivo. Esto sucede, generalmente, cuando el Presidente no cuenta con una mayoría adicta en el Congreso. Situaciones de este tipo son comunes en la Argentina, teniendo en cuenta la distinta duración de los mandatos y la pérdida de apoyo popular que tempranamente sufren los presidentes dadas la numerosas demandas insatisfechas que produce la crisis económica.

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta para comprender la dinámica política argentina es la fuerte disciplina partidaria. Los representantes de cada partido político actúan en el ámbito legislativo, salvo en muy raras ocasiones, de una manera monolítica. Esto hace que sea muy difícil para un Presidente contar con el voto de algunos legisladores de la oposición cuando el partido opositor no apoya las políticas del ejecutivo. Estas características de los partidos políticos distinguen el funcionamiento del sistema presidencial argentino del norteamericano. En los Estados Unidos es común que un Presidente gobierne sin mayores dificultades sin contar con la mayoría en el Congreso, como fue el caso del Presidente Reagan. En cambio, en la Argentina, cuando el Presidente no cuenta con una mayoría legislativa propia se le hace prácticamente imposible contar con la legislación necesaria para desarrollar su plan de gobierno.

Por un lado, las diferencias entre los partidos políticos generadas por la forma traumática en que se incorporaron a la vida política y, por el otro lado, la propia dinámica del sistema, que genera una fuerte polarización entre éstos, explican tanto el antagonismo que se da entre los partidos como la fuerte disciplina interna. Más aún, el sistema electoral plurinominal, en el que los partidos tienen absoluto control en la elección de sus candidatos, tiende a fortalecer todavía más la disciplina partidaria.

LOS DEFECTOS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL ARGENTINO

En esta sección analizaré la dinámica del sistema presidencial, mostrando los defectos que han contribuido a la inestabilidad política y dificultado la consolidación de la democracia.

Los defectos que analizaremos son consecuencia de la distorsión que el sistema presenta en virtud de la concentración de poderes en el

hecho de que la injerencia en el gobierno no dependa del grado de representatividad en el Congreso, sino de la voluntad presidencial de llamar a otros partidos, fortalece el carácter de juego suma cero, puesto que el acceso a la Presidencia aparece como una cuestión de todo o nada en relación a la posibilidad de influir en la marcha del gobierno.

Presidente. Estos defectos generan la falta de flexibilidad del sistema para enfrentar crisis políticas y económicas y para promover acuerdos entre los partidos políticos sobre ciertos temas fundamentales. Analizaremos especialmente las actitudes y conductas perniciosas que el sistema favorece, tales como la polarización y antagonismo entre las fuerzas políticas, las actitudes facciosas, la oposición salvaje, el abuso de los poderes presidenciales, etc.

Para este análisis tendré en cuenta tres características disfuncionales del sistema, como son la concentración de poderes en el Presidente, la rigidez y la discontinuidad.

A) *La concentración de poderes en el Presidente*

1. El Presidente es a la vez el jefe del Estado y el jefe del gobierno. Estas son dos jefaturas que implican el ejercicio de funciones distintas y a veces incompatibles.

Como jefe del Estado, el Presidente es visto como el representante de la nación entera. Esta jefatura, por consiguiente, requiere que el Presidente se sitúe por encima de cualquier sector político o social. 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 en condiciones de igualdad.

La doble jefatura del Presidente es un factor que contribuye, en mayor o menor medida, al debilitamiento de su legitimidad y a la pérdida de consenso. Para comprender este punto tenemos que tener en cuenta que las condiciones que exige la legitimidad presidencial⁹ como jefe del Estado son, en algún sentido, incompatibles con las funciones que debe cumplir como jefe del gobierno.

El papel que debe cumplir un jefe de Estado requiere que el Presidente se sitúe por encima de los distintos sectores políticos. Esto determina que su legitimidad está en alguna medida ligada al hecho de que el Presidente satisfaga ese requerimiento. En cambio, el Presidente, como jefe del gobierno, actúa como representante de un sector político que puede no ser mayoritario y que debe defender y realizar su programa partidario frente a la existencia de proyectos y programas alternativos. Esto determina que la imagen de un jefe de gobierno no puede estar ligada a la representación de la nación.

Esta ambigüedad ha motivado que sectores distintos de aquel representado por el Presidente hayan cuestionado, a veces duramente, la fuerte identificación del Presidente con un determinado sector. En algunas oportunidades, por ejemplo durante las presidencias de H. Irigoyen y J. D. Perón, esa fuerte identificación de los presidentes con un sector político determinó que los sectores opositores dejen de creer en la legitimidad del Presidente y comiencen a ejercer una oposición desleal,

⁹ Nos estamos refiriendo a la creencia de la gente acerca de la legitimidad del Presidente y no a la legitimidad moral u objetiva.

contribuyendo, en algunos casos sin quererlo, a la ruptura del sistema democrático.

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 R. Alfonsín y C. Menem 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 las posiciones del partido al que pertenecen. El problema es que esta ambigüedad, en vez de satisfacer a todos, termina por no satisfacer a nadie. La cultura política argentina, caracterizada por su carácter faccioso, determina que la oposición reproche insistentemente 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.

2. La concentración de poderes y funciones determina que las presiones y demandas sociales y sectoriales se concentren, casi exclusivamente, en la persona del Presidente. Esta situación se torna conflictiva cuando las demandas se potencian durante los momentos en que la crisis económica se agudiza.

Dos factores contribuyen a explicar esta concentración de presiones sobre el Presidente. El primero, el hecho de que a lo largo de nuestra historia muchas fueron las veces que distintos sectores económicos se vieron unas veces beneficiados y otras veces perjudicados por políticas decididas por el Presidente. Esto ha generado una cultura que señala que las ventajas dependerán más del rumbo que siga el Presidente que del trabajo y la producción. Así sucede que los factores de la producción están más preocupados en el *lobby* y la presión sobre las políticas del gobierno en busca de ventajas que en los frutos de la competencia y la eficiencia. Paradójicamente, la historia les da la razón. Segundo, el Congreso y los gobiernos provinciales y municipales juegan un papel secundario en la distribución de recursos y en el otorgamiento de ventajas, subsidios, etc. Esto determina que sea en el poder ejecutivo donde se deben ejercer las presiones para poder hacerlas efectivas. Más aún, las presiones y demandas ejercidas sobre el Presidente se multiplican por el hecho de que de él dependen la Administración Pública y las empresas del Estado, que tienen una importancia gigantesca en la asignación de recursos y beneficios sociales.

El hecho de que el Presidente sea el máximo responsable de un vasto e ineficiente sector público encargado de la prestación de los servicios básicos de educación, salud, asistencia social, seguridad, energía, comunicaciones, transporte, etc., determina que la insuficiencia en dichas prestaciones produzca el deterioro de su investidura. Muchos piensan que la suerte de los presidentes está atada a la solución del problema de la burocratización, ineficiencia y debilidad de la Administración Pública y las empresas del Estado. Nuestra cultura política considera responsa-

ble al Presidente, en general por omisión, del mal funcionamiento de los servicios públicos y de la falta de asistencia social por parte de los organismos del Estado. Si se tiene en cuenta que la solución al problema del sector público no puede darse en un corto plazo, y que dicho problema provoca una pérdida de legitimidad presidencial determinada por una pérdida de efectividad en la prestación de los servicios, se puede comprender claramente el peligro que acarrea la concentración de funciones en el Presidente.

La concentración de funciones y poderes en el Presidente genera consecuencias peligrosas para la estabilidad democrática. G. O'Donnell¹⁰ afirma que la concentración de expectativas en la Presidencia «incrementa la importancia de los canales que permiten a los actores políticos y sociales ejercer poder sobre el Presidente». Esta circunstancia ha determinado que los militares se conviertan en el factor más efectivo para canalizar las presiones sectoriales sobre el Presidente. La historia muestra cómo diferentes grupos de interés se han dirigido a los militares para satisfacer sus demandas a través de la presión militar¹¹.

3. La institución presidencial en la Argentina tiene un fuerte carácter cesarista. Dicho carácter está determinado por distintos factores. Primero, la elección popular del Presidente posibilita la existencia de una relación directa entre las masas y el jefe máximo de la nación. Segundo, la existencia de liderazgos fuertes, y de una tradición caudillesca, hace que los líderes que accedan a la Presidencia puedan contar con un apoyo popular masivo y poco institucionalizado que les permite imponerse, sin muchas dificultades, sobre los otros poderes del Estado.

El carácter cesarista o plebiscitario de la Presidencia ha generado complicaciones en los procesos de transición a la democracia cuando se deben enfrentar las secuelas de regímenes autoritarios. Por un lado, la transición exige necesariamente algún grado de negociación, y hasta de concesiones, entre las fuerzas democráticas y los grupos que apoyaban el régimen anterior. Por el otro lado, el carácter plebiscitario del liderazgo presidencial, a veces surgido de un fuerte enfrentamiento con el régimen anterior, puede determinar que cualquier negociación o concesión sea vista como inaceptable. Cuando este punto de vista se generaliza frente a una situación concreta, la legitimidad presidencial se verá afectada. Más aún, aunque en verdad no se realice ninguna negociación, si la gente cree que pudo haber algún tipo de acuerdo entre el Presidente y los personeros del régimen anterior, su credibilidad puede verse afectada.

Un ejemplo de este tipo de situaciones es lo que sucedió en relación a la sanción de la llamada Ley de Obediencia Debida —que limitó la res-

¹⁰ Véase G. O'DONNELL, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (1979).

¹¹ Véase G. O'DONNELL, *ob. cit.* O'Donnell afirma que la canalización de las demandas a través de la presión militar ha significado un verdadero peligro para los gobiernos. Este peligro ha sido evidente en los numerosos «planteos», como así también en los golpes e intentos de golpes durante el período 1955-1966.

ponsabilidad penal por los actos de represión cometidos por la dictadura militar— durante el gobierno del Presidente R. Alfonsín, después de la insurrección militar de la Semana Santa de 1987. En esta oportunidad, numerosos sectores creyeron que el envío del proyecto de ley al Congreso era producto de una negociación con los sublevados. Más aún, se considera que la sanción de esa Ley fue uno de los principales factores que contribuyeron a la derrota electoral del radicalismo en las elecciones de ese año¹².

Este ejemplo muestra cómo la rigidez del sistema dificulta una transición ordenada, dado los problemas generados por las presiones encontradas que recibe el Presidente. Dichas presiones provienen, por un lado, del compromiso fuerte y directo que el Presidente asume con sus votantes y, por el otro lado, de los reclamos de los sectores vinculados al régimen anterior, que siempre mantienen un poder *de facto*, especialmente el poder militar, que intenta condicionar a la nueva democracia.

4. Una virtud importante de todo sistema institucional es su inmunidad frente a las características personales de los individuos que ocupan posiciones importantes. A pesar de que ningún sistema es absolutamente inmune a las características de esas personas, cuanto más la estabilidad del sistema dependa de la idoneidad de esos individuos, mayor será su debilidad.

La concentración de funciones en el Presidente genera una fuerte personalización del sistema. Esta personalización determina que la eficacia del sistema dependa en demasía de las cualidades de la persona que ocupa la Presidencia de la nación. Entonces, cuando el Presidente carece de las condiciones personales que tanta responsabilidad requiere —recordemos el caso de Isabel Perón—, la estabilidad de las instituciones puede entrar en peligro.

B) *La rigidez del sistema presidencial*

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 para canalizar los problemas, tales como la pérdida de legitimidad —o la muerte o incapacidad— de alguno de los actores políticos principales, la falta de apoyo legislativo a las políticas del ejecutivo, y para

¹² En ese evento, el carácter plebiscitario de la autoridad presidencial jugó un papel muy destacado. Durante la insurrección militar, el Presidente Alfonsín dio tres discursos a la nación y multitudes se reunieron en todas las ciudades en apoyo del sistema democrático. Ese apoyo masivo y directo de la gente a la gestión del Presidente Alfonsín frente a los militares insurrectos fue considerado un factor decisivo para la superación de la sublevación. Por consiguiente, la posterior sanción de la Ley de Obediencia Debida, que fue entendida como una concesión a las presiones militares, produjo una fuerte disminución del apoyo popular al Presidente Alfonsín.

facilitar la formación de acuerdos o coaliciones entre distintas fuerzas políticas.

Explicamos anteriormente que la concentración de poderes en el Presidente dificulta la negociación entre los distintos sectores políticos, que muchas veces son imprescindibles para enfrentar situaciones de crisis. Como señalamos, la centralización de poderes en el Presidente genera un conflicto con los otros elementos del sistema que fueron pensados para descentralizar y distribuir el poder. Esta contradicción determina la incapacidad del sistema institucional para promover alianzas y coaliciones políticas. El carácter de juego suma cero que genera la concentración de poderes en el Presidente determina un antagonismo entre los principales partidos políticos que atenta contra la posibilidad de lograr acuerdos mínimos sobre cuestiones fundamentales. Así, el sistema adquiere una rigidez que dificulta la superación de las situaciones de crisis mencionadas.

La dificultad que el sistema genera para concretar alianzas políticas hace que los sectores opositores al ejecutivo puedan utilizar sus posiciones de poder para obstaculizar las políticas del Presidente. Cuando esto ocurre es habitual que éste incurra en ciertos abusos de poder. Estos abusos son bastante comunes cuando el Presidente no cuenta con apoyo legislativo o cuando importantes gobiernos provinciales están en manos de la oposición, o de miembros del mismo partido enfrentados con el Presidente. Los abusos más comunes han sido las intervenciones federales a las provincias y el dictado de decretos de necesidad y urgencia en asuntos de competencia legislativa.

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 conflicto entre dichos poderes. El problema reside en que el sistema presidencial no cuenta con un mecanismo institucional para resolver estos problemas¹³.

La cuestión se presenta 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 ser muy difícil al Presidente obtener dicha mayoría cuando su partido no cuenta con la mayoría legislativa. La fuerte disciplina partidaria dificulta enormemente contar con el apoyo de representantes de los partidos opositores. La paradoja que se produce es que el Presidente no podrá desarrollar su programa, puesto que no contará con la legislación necesaria, pero tampoco podrá hacerlo el Congreso, porque no cuenta con ninguna posibilidad de implementar las leyes que dicte.

La Constitución no ofrece, en esta situación de empate y bloqueo entre los poderes, ninguna salida. El juicio político al Presidente no es

¹³ En cambio, los sistemas parlamentarios y mixtos: 1) no tienen dos fuentes independientes de expresión de la voluntad política; 2) o uno de los dos prevalece; 3) o existen mecanismos, como el voto de censura o la disolución anticipada de la legislatura, para destrabar las situaciones de mutuo bloqueo.

una posibilidad, porque está pensado sólo para casos de mal desempeño, requiere de un juicio y de la aprobación de mayorías especiales. Si sumamos a esta carencia institucional el hecho de que la oposición puede ver como conveniente la obstrucción del programa del Presidente — dado que así se puede beneficiar en las próximas elecciones —, se ve claramente que el sistema institucional carece de la flexibilidad necesaria para resolver estas situaciones.

Sin embargo, la gente seguirá demandando al Presidente que gobierne. Esta demanda, junto al hecho de que el Presidente cuenta con un poder independiente fundado en un mandato popular directo, pueden motivar al Presidente a enfrentar o desconocer al Congreso.

El artilugio que usa generalmente el Presidente en esas oportunidades es el de gobernar a través de decretos de necesidad y urgencia. A pesar de que la constitucionalidad de esos decretos es muy discutida, difícilmente la Corte Suprema deja de apoyarlos porque las consecuencias políticas de la declaración de inconstitucionalidad pueden ser muy graves. Recordemos que por medio de estos decretos se ha cambiado la moneda de curso legal, se han modificado contratos entre particulares, se ha negociado la deuda externa, se han congelado depósitos bancarios, etc.

Aunque la apelación a los decretos de necesidad y urgencia puede permitir al Presidente desarrollar su plan de gobierno, estos abusos generalmente producen nuevos conflictos. Cuando la oposición toma conciencia de lo que está sucediendo, el enfrentamiento suele recrudecerse. Como el abuso de gobernar por medio de decretos no es convalidado por la Justicia más allá de lo que se refiera a materia económica, los chances del Presidente de obtener apoyo legislativo en otras cuestiones decrecen marcadamente.

Esta situación puede determinar que el gobierno sea percibido como inoperante y que los militares terminen actuando como poder moderador. Debemos recordar el ejemplo del gobierno del Presidente Illia, en el que, a pesar de haber sido reivindicado como uno de los mejores gobiernos, las dificultades que debió enfrentar por la falta de apoyo legislativo contribuyeron a generar una sensación de inoperancia y lentitud que fue invocada como motivo de su derrocamiento.

La rigidez del sistema presidencial influye en el comportamiento de los actores políticos. 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 candidatos¹⁴. J. Linz¹⁵ afirma que «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 radicalizados no pueden ser ignorados porque el triunfo puede depender de un

¹⁴ En las elecciones de Irigoyen, Perón, Alfonsín y Menem, el país estuvo prácticamente dividido en dos sectores antagónicos.

¹⁵ Véase J. LINZ, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?* (sin publicar).

número pequeño de votos». A pesar de que la participación de partidos más o menos radicalizados en coaliciones con los partidos mayoritarios no generaron mayores rispideces, las coaliciones que se han formado contribuyeron a diluir 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 generado 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 un voto a favor del candidato votado pero como un voto en contra del otro candidato. Esta circunstancia dificulta enormemente 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 la legitimidad 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 peronista. Ese nombramiento fue fuertemente cuestionado por muchos de los seguidores de Alfonsín, sobre todo por parte de aquellos que lo votaron para evitar un triunfo peronista. Otro ejemplo es la alianza del Presidente Menem, primero, con una empresa multinacional y, después, con sectores de la derecha conservadora, que son vistas por muchos de sus votantes como una verdadera traición, circunstancia que se refleja en las encuestas de opinión, que indican que sólo el 27 por 100 de quienes lo votaron volverían a votarlo nuevamente.

Un ejemplo que muestra claramente cómo las alianzas políticas que se celebran en el marco de un antagonismo excesivo entre los partidos políticos terminan deteriorando al sistema democrático fue lo que sucedió con el acuerdo entre A. Frondizi y J. D. Perón para la elección de 1958. Se debe recordar que en esos años siguientes al derrocamiento de Perón existía un fuerte antagonismo entre los peronistas y los antiperonistas.

La única manera posible para que Frondizi ganase dichas elecciones era a través del apoyo del voto peronista. Dada esta situación, Frondizi le propuso a Perón que a cambio de su apoyo electoral iba a terminar con la proscripción política del partido Justicialista e iba a implementar algunas medidas económicas solicitadas por Perón. El acuerdo entre Perón y Frondizi generó una fuerte polarización con los Radicales del Pueblo, que intentaron capturar el voto antiperonista¹⁶.

Cuando Frondizi intentó cumplir con sus promesas, su situación se tornó insostenible por las presiones militares y se encontró pron-

¹⁶ Véase G. O'DONNELL, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (1979).

to haciendo exactamente lo contrario de lo que había prometido. Este cambio implicó la pérdida del apoyo peronista. Como afirma G. O'Donnell¹⁷, «los peronistas vieron a Frondizi promoviendo políticas contrarias a las que ellos esperaban al votarlo, y los antiperonistas vieron que un partido frente al que tenían muchas razones para desconfiar estaba ahora compitiendo por su clientela electoral». A partir de ese momento, carente del apoyo originario, el gobierno de Frondizi se tornó débil y, después de la victoria peronista en las elecciones de 1962 en la provincia de Buenos Aires, un golpe militar terminó con él.

Esta situación muestra nuevamente que la combinación de fuertes antagonismos políticos con un sistema institucional que carece de válvulas de escape para superar situaciones como la mencionada genera un ambiente propicio para la ruptura de la democracia.

C) La discontinuidad del sistema presidencial

En la Argentina, el Presidente es elegido por un período de seis años sin reelección. Esta circunstancia agrava la rigidez del sistema.

A pesar de que un período tan extenso puede asegurar una relativa estabilidad; la rigidez del mandato presidencial, sumado a la concentración de funciones, genera problemas. Como afirma J. Linz¹⁸, «el proceso político aparece dividido en períodos rígidos y discontinuos de tiempo sin que exista la posibilidad de realizar ajustes intermedios cuando circunstancias políticas, económicas o sociales lo requieran». La rigidez del mandato presidencial no permite ninguna flexibilización del sistema cuando el Presidente pierde el respaldo de la mayoría y no cuenta con el apoyo necesario para gobernar.

La duración del mandato presidencial debe ser tomada en cuenta para comprender los factores que contribuyeron a la ruptura de la democracia en más de una oportunidad. En el caso, por ejemplo, del Presidente Illia, la falta desde el comienzo de apoyo mayoritario, junto con el hecho de que el traspaso del gobierno debe esperar seis años, contribuyó, sin lugar a dudas, al golpe militar de 1966.

La renuncia del Presidente Alfonsín después de la derrota de 1989 es otro ejemplo que muestra los problemas que acarrea la rigidez del sistema. En estas circunstancias, con otro Presidente electo, se llegó a una situación cercana a la ingobernabilidad, en gran medida por el hecho de que la Constitución no ofrece un mecanismo institucional adecuado para enfrentar la situación, quedando como único remedio la renuncia anticipada del Presidente.

Otra clase de problemas surgen cuando el Presidente muere o se incapacita. La Constitución establece que el Vicepresidente debe sucederlo directamente. La cuestión es que el Vicepresidente puede ser

¹⁷ Véase G. O'DONNELL, ídem nota 16.

¹⁸ Véase J. LINZ, ídem nota 15.

representante de un sector político diferente, o puede carecer de la envergadura política para desempeñar el cargo de Presidente.

La polarización de la elección presidencial requiere muchas veces de la formación de coaliciones políticas para aumentar las chances de acceder a la Presidencia. Por eso, el cargo de Vicepresidente es usado muchas veces para negociar el apoyo de algún otro sector. Más aún, cuando ambos candidatos son del mismo partido suele pasar, dada la heterogeneidad ideológica de los mismos, que los candidatos sean representantes de distintas corrientes de opinión de ese partido¹⁹. Esto lleva a que, si el Presidente muere, un importante cambio en la orientación política del gobierno puede suceder, sin que se produzca ninguna manifestación de la voluntad del electorado. La polarización y personalización de la elección presidencial determinan que los votantes tengan únicamente en cuenta la personalidad y definiciones del Presidente y no presten mayor atención a la figura del Vicepresidente.

CONCLUSION

La historia argentina estuvo signada por traumáticos conflictos. En el siglo pasado, la incorporación de la pampa húmeda, a través del puerto de Buenos Aires, a la economía internacional generó un conflicto con el interior del país que demoró cincuenta años la institucionalización constitucional. La fuerte corriente inmigratoria europea del período 1880-1920 modificó radicalmente la población y generó nuevos antagonismos políticos entre los antiguos y los recientes pobladores. La migración interna de los años treinta y cuarenta conformó una nueva clase trabajadora que, bajo el liderazgo del General Perón, se incorporó traumáticamente a la vida política. Los golpes militares, el fraude y la proscripción generaron conflictos entre los militares y conservadores, por un lado, y los partidos democráticos, por el otro lado.

La forma presidencial de gobierno, en lugar de institucionalizar y amortiguar esos conflictos, los potencia. La concentración de funciones y poderes en el Presidente genera una dinámica política que se torna perversa en el marco de la cultura política argentina. La asimetría entre los poderes que obtienen vencedores y perdedores de una elección presidencial, y el consiguiente carácter excluyente que la concentración de poderes en el Presidente genera, implican graves defectos. El presidencialismo extremo, en un contexto de fuerte polarización, torna difícil la obtención de un consenso político apto para gobernar. Tomar conciencia de esta situación puede ser un paso adelante para avanzar en una reforma institucional que favorezca la estabilidad democrática.

¹⁹ Se deben recordar las diferencias entre el Presidente Frondizi y su Vicepresidente, Gómez, que terminaron con la renuncia del segundo, y las notables diferencias de opinión frente a numerosas cuestiones entre el Presidente Alfonsín y el Vicepresidente Martínez.