

EL CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA Y LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

MARIO DANIEL SERRAFERO

UN ESCENARIO FUNDAMENTAL (1)

En la Argentina se desarrolla hoy un intenso debate sobre una muy probable reforma constitucional en 1993 (2). Así también, como en otros países latinoamericanos, se asiste a un debate institucional cuyo dilema clave es: presidencialismo o parlamentarismo (3). Un camino para enriquecer estos debates es rastrear los antecedentes sobre ideas y diseños institucionales a lo largo de la historia. En definitiva, acumular a las actuales líneas de investigación el aporte que proviene de la propia experiencia institucional.

El Congreso de la Nación es el foro conducente para toda reforma y un ámbito esencial para verificar la evolución de las ideas institucionales y, entre ellas, especialmente las de corte parlamentario. Cabe resaltar que el pensamiento predominante considera, en la Argentina, la práctica inexistencia de antecedentes que no respondan al diseño de gobierno presidencialista.

(1) Agradezco especialmente la gentileza de la Oficina de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina al entregarme el material que ha posibilitado la redacción de este trabajo.

(2) Una visión sobre las perspectivas reformistas en la Argentina puede verse en ALEJANDRO GARRO, «Reforma Constitucional en América Latina: La propuesta argentina», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, núm. 27, 1989, págs. 127-159.

(3) Debate que cobró innegable importancia luego del trabajo de JUAN LINZ *Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?*, en *Presidencialismo «versus» parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1989, págs. 19-43; otra versión de este trabajo es «The perils of Presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, 1990, págs. 51-69. Para un panorama del referido debate véase SCOTT MAINWAIRING, «Presidentialism in Latin America», en *Latin America Research Review*, vol. XXV, núm. 1, 1990, págs. 157-179; DIETER NOHLEN, *Presidencialismo «versus» parlamentarismo*, en *Presidencialismo «versus» parlamentarismo en América Latina*, Caracas, Nueva Visión, 1991, págs. 15-36, y MARIO D. SERRAFERO, «Presidencialismo y reforma política en América Latina», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, 1991, págs. 220-235.

Este artículo se basa en el análisis de los 94 proyectos presentados por diputados o senadores, desde 1865 hasta 1989. Se partía de la sospecha de que tanto las ideas institucionales como sus prácticas podían verse reflejadas en los proyectos de reforma constitucional (4).

Los proyectos que se consideran no pasaron de tal estado parlamentario. Cabe decir que el texto constitucional de 1853-1860, hoy vigente, tuvo reformas parciales y menores en 1866 y 1898; por el contrario, en 1949 se practicó una reforma total de la Constitución.

Para sorpresa de muchos, en los textos aparecen, por un lado, el cuestionamiento al presidencialismo fuerte y el deseo de lograr su moderación, y por otro, intentos de incorporar instituciones más volcadas al parlamentarismo (5).

Los proyectos presentados en el Congreso

El primer proyecto del que se tiene cuenta fue el del senador Valentín Alsina en 1865. En éste destacaba el problema del Ministerio y su responsabilidad. Señalaba la combinación híbrida que se había realizado entre la institucionalidad norteamericana y otras disposiciones extrañas a ese sistema, recomendando la reforma (6).

En julio de 1877 ingresó otro proyecto a la Cámara de Diputados, de los legisladores Jesús del Campo y Guillermo San Román. El proyecto recomen-

(4) Otro trabajo que aborda el tema de los proyectos de reforma constitucional durante el período 1912-1948 es el de NATALIO BOTANA/ANA MARÍA MUSTAPIC, *La reforma constitucional frente al régimen político*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de trabajo núm. 101, 1989. Para el período 1930-1983 puede verse ALEJANDRO PADILLA, «Proyectos y reformas a la Constitución Nacional. Apuntes sobre el período 1930-1983», en *Criterio*, núm. 1975, 1986.

(5) Además, estos proyectos podrían representar o reflejar algunas de estas situaciones: a) las ideas predominantes en el ámbito parlamentario; b) los posibles conflictos institucionales de Administraciones pasadas o presentes a la hora de presentar los proyectos; c) posiciones defensivas del Parlamento en relación al avance del Ejecutivo; d) posiciones ofensivas del Parlamento en cuanto al logro de una situación institucional más fuerte; e) las posibles disfunciones que había presentado el sistema institucional en relación a la distribución y equilibrio de poderes; f) los modelos alternativos de diseño institucional, y g) los períodos de mayor conformidad o disconformidad con el funcionamiento del sistema institucional.

(6) *Reforma constitucional*, vol. 1: *Estudios e investigaciones*, 6, 1989, H. Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación, págs. 42 y 43. Las disposiciones principales que regulan la actuación de los ministros del Poder Ejecutivo se encuentran en los artículos 87 a 93 y el artículo 86, inc. 10, de la Constitución Nacional.

daba la reforma de la intervención federal, el estado de sitio, el juicio político y el Poder Judicial (7). En relación a la intervención federal y el estado de sitio se destacaba la necesidad de reglamentarlos para evitar el *abuso* presidencial (8). Decían los autores que «debemos precavernos de los gobiernos fuertes y afianzar los gobiernos de opinión, y para ello sin necesidad de despojarles de facultades: conviene darles un poder reglamentado» (9). En relación al juicio político se pretendía quitarle restricciones para accionar contra los funcionarios públicos. El proyecto ponía especial énfasis en la necesidad de que el Poder Judicial desempeñara un rol principal y no el secundario que la misma Corte Suprema se había impuesto.

La Comisión de Negocios Constitucionales por falta de oportunidad (10) no aconsejó la reforma, aunque señaló no desechar la idea misma de un cambio futuro.

Los proyectos que se presentaron de 1880 a 1909 prácticamente no tocaron el tema del diseño institucional (11). Sí apareció la cuestión electoral en los años 1890 y 1897.

En 1909 ingresó un proyecto del diputado Juan Argerich, que trató el tema institucional. El legislador expresó, en relación al funcionamiento parlamentario, que debería «establecerse la más severa pena para quien ponga trabas al funcionamiento libre del Congreso» (12). Estaban en juego el resguardo de las facultades parlamentarias y la dignidad de su función (13).

En 1911 el senador Pedro Olaechea y Alcorta presentó el primer proyecto donde constaba la necesidad de rellenar *puntos oscuros* de la Constitución sobre las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el tema puntual de las prórrogas de las sesiones ordinarias. La reforma la fundamentaba «en nombre

(7) *Ibidem*, págs. 70-71.

(8) El análisis empírico de la utilización de la intervención federal y el estado de sitio se ha tratado en MARIO D. SERRAFERO: *El presidencialismo en el sistema político argentino* (Tesis doctoral), Universidad Complutense-Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1992.

(9) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 70.

(10) La Comisión —constituida por Delfín Gallo, Amancio Alcorta, Norberto Quirno Costa, Miguel Cané y Luis Lagos García— afirmó en mayo de 1878 que se encontraba próxima la lucha por la presidencia y no era entonces el mejor momento para iniciar una reforma. Es la primera vez que aparece el argumento de la falta de *oportunidad*.

(11) Cabe suponer, con el auxilio de una lectura complementaria histórica e institucional, que en gran parte de tal período las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron más equilibradas o bien primó más la cooperación que la confrontación.

(12) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 157.

(13) Cabe recordar que en 1908 el presidente Figueroa Alcorta había ocupado con tropas policiales el recinto legislativo, estando las Cámaras en sesiones extraordinarias.

de la independencia de este poder público y sin dependencia necesaria de lo que al respecto resuelva el Poder Ejecutivo» (14).

En 1914 el senador Enrique del Valle Iberlucea (15) aconsejó la reforma del Senado, principalmente la forma de elección de sus miembros —propuso la elección directa—, el carácter de su representación, su composición y la duración de los mandatos (16). Dos años después, el diputado Joaquín Castellanos (17) volvió sobre el mismo tema —el Senado—, propuso la elección directa del presidente y del vicepresidente (18) y la creación de dos Ministerios: el de Industria y Trabajo y el de Correos y Caminos.

Fue en 1917 (19) cuando se presentó el primer proyecto de reforma integral. El diputado Carlos F. Melo elaboró un diseño institucional con significativas modificaciones. Elección directa del presidente, duración de tres años de los diputados, duración de seis años de los senadores, con renovación trienal de la mitad del Senado (20). El artículo 55 del proyecto señalaba el inicio de las sesiones de las Cámaras por propia convocatoria. Además, establecía luego de las ordinarias una Comisión parlamentaria que funcionaría durante el receso de las Cámaras. La facultad de convocatoria extraordinaria se la otorgó al presidente y también a las Cámaras (21). El artículo 94 establecía una suerte de censura al ministerio por resolución de

(14) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 159. El proyecto también incluye la validez automática del presupuesto anterior en caso de que el Congreso no se expida en término.

(15) *Ibidem*, pág. 170.

(16) Según el artículo 46 de la Constitución, el Senado se compone de dos senadores de cada provincia elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y de dos de la capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la nación. Por el artículo 48, el mandato de los senadores es de nueve años y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará por tercios cada tres años.

(17) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 188.

(18) La elección del presidente y vicepresidente es de tipo indirecta a través de electores, y de acuerdo a los procedimientos regulados por los artículos 81 a 85 de la Constitución.

(19) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 198.

(20) Según la Constitución Nacional, la duración del mandato de los diputados es de cuatro años y la Cámara se renueva cada dos años, la duración de los senadores —como se ha dicho— es de nueve años, con renovación por tercios cada tres años.

(21) La apertura de sesiones del Congreso, la duración de las sesiones ordinarias, las sesiones de prórroga y la convocatoria de extraordinarias, están reguladas por los artículos 55 y 86, incisos 11 y 12. Las disposiciones resultan un tanto ambiguas y han provocado confusión y opiniones encontradas en la doctrina constitucional, principalmente en cuanto a quién es el órgano que decide las prórrogas de las ordinarias y la convocatoria a extraordinarias. Véase FELIPE SEISDEDOS, *El presidente y las sesiones del Congreso*, en *Atribuciones del presidente argentino*, Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, Depalma, 1986, págs. 443-462; CARLOS MARÍA BIDEGAIN, *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, tomo IV, Buenos

dos terceras partes de las Cámaras, que vinculaba con el mecanismo del juicio político. En 1919 Carlos Melo (22) reprodujo el proyecto, modificando lo pertinente a la presidencia del tribunal que supuestamente debería juzgar al presidente.

En el mismo año el diputado José María Zalazar (23) presentó un proyecto de reforma de varios artículos, que significó un paso decidido hacia un esquema parlamentarista. El Poder Ejecutivo —según el proyecto— «corresponde al presidente de la República, quien lo ejerce por medio de los ministros del despacho». A su vez, el despacho de los negocios de la nación estaría en manos de los ministros, uno de los cuales desempeñaría la presidencia del Consejo. Se establecía la responsabilidad política de los ministros ante las Cámaras y se incluía como novedad la compatibilidad del cargo de ministro con la investidura de legislador. El proyecto también reglaba lo referente a los tipos de sesiones de las Cámaras. Estas podrían autoconvocarse para las ordinarias, las prórrogas y las extraordinarias. La fundamentación del proyecto tenía como referencia expresa un debate organizado por la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (24) en 1910 y 1911 y dio una resumida versión de sus inquietudes, contenidos, actores y posturas.

En 1923 el Ejecutivo (25) presentó un proyecto —firmado por el presidente Alvear y su ministro José N. Matienzo— en el que se reformaban pocos artículos. Pero el cambio propuesto, en realidad, era significativo. Las medidas más importantes eran la reforma de elección de senadores, la duración de los diputados, la prórroga automática del presupuesto en algunos casos y la posibilidad de que el Congreso pudiera aumentar —pero no disminuir— el número de Ministerios.

La reforma medular era la duración de diputados y la nueva forma de elección directa de los senadores, que permitiría la democratización del Senado. La duración de los diputados (tres años) y la renovación total del cuerpo

Aires, Abeledo-Perrot, 1986, págs. 53-56, y ALBERTO ZARZA MENSAQUE, *El Congreso en la Argentina finisecular*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1986, págs. 400-402. En la práctica institucional concreta se interpretó que la prórroga de las sesiones ordinarias y la convocatoria a extraordinarias eran facultades del presidente de la República.

(22) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 209.

(23) *Ibidem*, pág. 28.

(24) En diferentes números de la revista se había consultado la opinión de notables constitucionalistas para que opinaran sobre «la función constitucional de los ministros». Esta pregunta conllevaba implícitamente la discusión sobre el tipo de diseño institucional argentino, según la norma y la experiencia política. Algunos intelectuales destacados, como José Nicolás Matienzo y Rodolfo Rivarola se inclinaban hacia el parlamentarismo como forma de contrarrestar las prácticas desviadas del presidencialismo.

(25) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 235.

implicaría menores probabilidades de conflictos entre los poderes. Un nuevo mecanismo de relojería institucional explicado en los siguientes términos:

Parece conveniente que las elecciones generales para la renovación de ambas Cámaras tengan lugar al mismo tiempo y coincidan periódicamente con la de presidente de la República. Para ello basta que el mandato de los diputados sea fijado en tres años, de suerte que a su terminación concluya también la tercera parte del Senado y cada dos trienios este hecho corresponda a la renovación de la presidencia de la nación. Esta reforma permitiría dar al gobierno nacional una *base democrática más amplia*, asegurando en lo posible la *armonía entre los poderes políticos* (26).

En el mes de septiembre de 1923 el diputado Matías Sánchez Sorondo (27) presentó un proyecto en el que se facultaba a las Cámaras a inaugurar por sí las sesiones y las autorizaba a prorrogar las ordinarias y convocar las extraordinarias. Otro punto de importancia era el de la Corte Suprema. Fue el primer proyecto de reforma donde la Corte es ubicada en un lugar de *árbitro* del sistema institucional (28). Se establecía que correspondía a la Corte originariamente «la decisión de los conflictos suscitados entre poderes políticos de la Nación sobre interpretación y alcance de las facultades que les corresponden» (29).

La fundamentación del proyecto fue, por cierto, poco ortodoxa de la tradición legislativa. Decía el diputado: «Ofrezco como fundamento de este proyecto la historia política de la República desde el 12 de octubre de 1916 hasta el 12 de octubre de 1922» (30). Esa historia que refería el legislador era la de los continuos conflictos mantenidos entre el presidente Yrigoyen y el Congreso de la Nación (31).

En el mismo año cinco diputados (32) —Francisco Correa, Otto Geschwind, Lisandro de la Torre, Enzo Bordabehere y Gerardo Constanti— presentaron en el Congreso otro interesante proyecto reformista. El proyecto se volcaba más a una estructura parlamentaria que presidencial, también ubicada

(26) *Ibidem*, pág. 236.

(27) *Ibidem*, pág. 239.

(28) Las disposiciones que regulan la naturaleza, duración, atribuciones del Poder Judicial y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y tribunales inferiores federales, se encuentran principalmente en los artículos 94 a 103 y artículo 86, inc. 5, de la Constitución.

(29) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 240.

(30) *Ibidem*, pág. 240.

(31) Véase aquí ANA MARÍA MUSTAPIC, «Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical», en *Desarrollo Económico*, vol. 24, núm. 93, 1984, pág. 85-108.

(32) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 241.

a la Corte en el lugar de árbitro de las relaciones ente el Ejecutivo y el Legislativo y eliminaba la incompatibilidad entre ministro y legislador. Expresaba, en relación a las sesiones y las facultades del Congreso, que «una mala interpretación de los textos actuales ha entregado *las llaves del Congreso al presidente de la República*». Para asegurar la autonomía del Cuerpo lo facultaba a no depender del Ejecutivo para la inauguración de las sesiones, la prórroga de las ordinarias y la convocatoria a extraordinarias. En relación al funcionamiento de las instituciones expresaban los legisladores:

En general, preferimos el régimen presidencial al parlamentario por su mayor eficiencia reconocida y por las peculiaridades de nuestro pueblo... pero son cercenar facultades al Ejecutivo aumentamos las atribuciones de fiscalización del Congreso. No queremos que el Ministerio esté a merced de la movilidad de las asambleas legislativas, pero consideramos necesaria la armonía entre los dos poderes. *El Congreso debe juzgar anualmente la gestión del Ministerio y aprobarla o censurarla, y en casos extraordinarios puede también, en el curso de las sesiones, desaprobala por mayoría de los dos tercios de votos de cada Cámara, mayoría ciertamente muy difícil de alcanzar.* Esto no es el gobierno parlamentario; es nada más que un freno puesto a las *facultades excesivas del presidente de la República, que, ejercidas con prepotencia, permiten dictaduras casi legales* (33).

Como se adelantó, se le otorgaba a la Corte la facultad de dirimir los conflictos que por atribuciones pudieran generarse entre el Ejecutivo y el Congreso. Según los diputados, «los conflictos de poderes no tienen ningún órgano regulador y su solución queda librada al más fuerte».

En noviembre de 1923 el diputado Adrián Escobar (34) presentó otro proyecto que también se alejó del presidencialismo argentino. Fundamentalmente se eliminaba la incompatibilidad entre ministro y legislador y se establecía la obligatoriedad de concurrencia de los ministros a las Cámaras cuando fueren llamados por éstas, también estaban obligados «a dar todos los informes que les fueren requeridos». En sus fundamentos, el diputado Escobar expresó:

Con nuestro sistema no caben más que dos situaciones: o *un Congreso distanciado del Poder Ejecutivo girando sobre sí mismo*, desorientado y sin brújula, o *un Congreso sometido a la voluntad de un Ejecutivo fuerte*. Ninguna de estas situaciones es conveniente para el país y entonces es necesario que la acción se unifique, que sea armónica, y ello no se consigue eligiendo a los representantes sincrónicamente con el Poder Ejecutivo, sólo se consigue con la

(33) *Ibidem*, pág. 243.

(34) *Ibidem*, pág. 248.

unión de pensamiento y de acción, ostensiblemente, públicamente legalmente...
No entramos con esta enmienda directamente a un régimen político parlamentario propiamente dicho... pero nos acercamos a él (35).

En julio de 1924 el diputado Bard (36) presentó un proyecto en el cual se reiteraba la facultad de las Cámaras para reunirse «por propia autoridad» en sesiones ordinarias, prorrogar sus sesiones y convocar a extraordinarias.

En la década de 1930, luego de la primera quiebra democrática ocurrida en el país, no existieron significativos proyectos de reformas institucionales (37), salvo el proyecto del diputado Adrián Escobar, presentado en 1932. El legislador propuso una serie de medidas (38), que entre las más importantes caben señalar: la limitación del ejercicio de la intervención federal por parte del Ejecutivo a través del mayor papel del Congreso y, en su caso, de la Corte Suprema, elección directa de los senadores, facultad de autoconvocatoria de las Cámaras para iniciar sus sesiones ordinarias, prorrogarlas y convocar a extraordinarias, compatibilidad del cargo de legislador nacional y ministro del Poder Ejecutivo, deber de asistencia de los ministros al Congreso cuando son llamados a sus salas por los legisladores, facultad de la Corte para resolver los conflictos institucionales entre los poderes públicos de la nación y nombramiento del Ejecutivo con acuerdo del Senado de los magistrados judiciales según ternas presentadas por la propia Corte. También debe mencionarse que en 1934 el senador José N. Matienzo (39) reiteró y amplió los contenidos del proyecto original presentado en 1923 por el Ejecutivo (firmado por el presidente Alvear y el propio Matienzo).

Durante los años de la década de 1940 ingresaron proyectos provenientes del Justicialismo. Entre 1946 y 1948 se presentaron diez proyectos, y, finalmente, por la Ley núm. 13.233, sancionada el 27 de agosto de 1948, se declaró la necesidad de revisión y reforma de la Constitución Nacional. La novedad más importante y significativa era la exclusión de la prohibición de

(35) *Ibidem*, pág. 249.

(36) *Ibidem*, pág. 251.

(37) Los proyectos que se presentan intentan modificaciones puntuales no muy relevantes para el sistema institucional en su conjunto. En 1935 el diputado Marcial Zaragoza propone la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social. El mismo año un proyecto del diputado Reynaldo Pastor y otros legisladores propone la modificación de los requisitos para ser elegido diputado o senador de la nación. En 1938 el diputado Justo Medina y otros legisladores proponen que los magistrados inferiores no sean sometidos a juicio político, sino a un «jurado de enjuiciamiento». El mismo legislador, al año siguiente, ingresa un proyecto para regular la suplencia en los cargos parlamentarios (*ibidem*, págs. 393-416).

(38) *Reforma constitucional*, vol. I, pág. 367.

(39) *Ibidem*, pág. 388.

la reelección presidencial. La nueva Constitución implicó la instalación de un presidencialismo hegemónico (40) que rigió de 1949 a 1955, fecha en que el segundo gobierno de Perón fue derrocado por un golpe militar.

En agosto de 1959 el diputado Agustín Rodríguez Araya (41) presentó un extenso proyecto de reforma total de la Constitución. Fue el primero que emergió luego de la derogación del texto de 1949. El proyecto recomendaba tratar la reforma sobre el texto de 1853-1860, pero también considerar la de 1949, pues —según el legislador— había regido e influido en la vida política, social y económica, más allá de aquellos elementos producto del «absolutismo» gobernante. La crítica al presidencialismo fuerte ocupaba un lugar más que destacado en la fundamentación del proyecto. Como reformas concretas en lo institucional, proponía eliminar el carácter de «Jefe Supremo de la Nación» (42). También se incluía la responsabilidad política del Ministerio a través de la censura parlamentaria. Cada Cámara, con el voto de los dos tercios de sus integrantes o bien la mitad de ambas, podrían provocar la caída de un ministro o de todo el gabinete.

En 1965 el diputado Enrique de Vedia (43) presentó un proyecto para la reforma del modo de elección presidencial proponiendo en lo sustancial la elección directa del presidente y el vicepresidente.

En 1973 el diputado Jorge Omar Viale (44) presentó un proyecto que parece ser de reforma total. No se especificaban concretamente las reformas y más bien se brindaban objetivos y finalidades de cambio político.

En 1974 el diputado Juan Carlos Cárdenas (45) presentó otro proyecto de reforma total, con las únicas pistas de que la futura Convención funcionara bajo el constitucionalismo social y hubiera representación igualitaria de distritos.

En el mismo años los diputados Horacio J. Sueldo, Eduardo E. Traboulsi y Luis A. Lucena (46), ingresaron otro proyecto de reforma total, especificando claramente los procedimientos de la Convención Constituyente.

(40) Véase MARIO D. SERRAFERO, *Legitimidad constitucional, reforma política y forma de gobierno: El caso de la Constitución de 1949*, en *La política argentina, 1930-1955*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1992, págs. 1-21.

(41) *Reforma constitucional*, vol. II, pág. 255.

(42) HANS KELSEN había señalado que un ejecutivo «supremo» organizado como aparato autocrático dentro de un sistema de separación de poderes, se contradecía con la idea de la soberanía del pueblo y no tenía lugar dentro de un esquema democrático. Véase su *Teoría del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, pág. 456.

(43) *Reforma constitucional*, vol. II, pág. 353.

(44) *Ibidem*, pág. 357.

(45) *Ibidem*, pág. 361.

(46) *Ibidem*, pág. 367.

En 1976 el diputado Gilberto Molina (47) propuso otro proyecto de reforma total, que, según el autor, tenía tres puntos de interés para la ciudadanía: *a)* la elección de diputados constituyentes en representación de las islas Malvinas; *b)* el «estudio de reajuste de distribución territorial» para disminuir las diferencias entre las provincias, y *c)* trasladar la capital de la nación.

A partir de 1984 —con el nuevo gobierno presidido por Alfonsín— comenzaron a presentarse una serie de proyectos, contabilizándose, hasta 1989 inclusive, la cantidad de veintidós.

Algunos proyectos sugerían cambios institucionales puntuales. Entre éstos merecen referirse el del diputado Raúl González, en 1984, para sancionar y regular el golpe de Estado y sus efectos. El mismo diputado presentó el mismo año un proyecto que introducía el plebiscito. El año siguiente este diputado (48) presentó una reforma de acortamiento del mandato presidencial de seis a cuatro años y la posibilidad de reelección. Ese mismo año —1985— el diputado Guillermo Sarquis (49) presentó un proyecto sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo período constitucional.

A partir de 1986 comenzaron a ingresar proyectos que pueden clasificarse en *presidencialistas*, *presidencialistas moderados* (aquellos que sin cambiar el sistema proponen reforzar el Parlamento) y *semiparlamentarios* o *semipresidencialistas*.

Como presidencialista cabe referir el proyecto de los 16 senadores del justicialismo (50), presentado en 1986, que intentaban —con su proyecto— poner en vigencia el texto constitucional de 1949.

Entre los semiparlamentaristas o semipresidencialista cabe referir los siguientes (51): el del diputado Celestino Marini (1986), el del diputado Guillermo Estévez Boero (1989) y el de Bernardo Salduna (1989).

Entre los proyectos presidencialista moderados (52) cabe señalar el presentado en 1988 por el diputado Carlos Mosca, el ingresado en 1988 por los diputados Jorge Vanossi y Juan Carlos Pugliese, el presentado el mismo año por el diputado José A. Furque, y —en menor medida— el del diputado Juan Armagnague, también ingresado en 1989. El diputado Furque se encontraba de acuerdo con los análisis y la propuesta del Consejo para la consolidación

(47) *Ibidem*, pág. 369.

(48) Véase los tres proyectos del diputado GONZÁLEZ en *Reforma constitucional*, vol. II, págs. 390, 397 y 402.

(49) *Ibidem*, pág. 404.

(50) *Ibidem*, pág. 423.

(51) *Ibidem*, págs. 410, 493 y 520.

(52) *Ibidem*, págs. 469, 456 y 509.

de la Democracia (53), pero sólo desde un punto de vista teórico. Afirmaba que «un régimen parlamentario no puede implementarse si no están dadas las condiciones políticas previas, y éstas son en primer lugar un real deseo de la dirigencia para que el Congreso cumpla un verdadero protagonismo en la vida nacional» (54).

Jorge Vanossi realizó interesantes apreciaciones en la fundamentación de su proyecto. Haciendo referencia al Consejo y sus dictámenes, expresa:

Hablar de cuasipresidencialismo o de un semipresidencialismo, porque todo depende del punto de mira donde uno se coloque, implica entrar a considerar muchas variables. Variables como lo son las que dependen de nuestro sistema federal. Un sistema federal que está correlacionado por un Congreso bicameral: ¿el gobierno va a depender de la confianza de una Cámara o de las dos Cámaras?; ¿habrá disolución anticipada de todo el Congreso o de una sola de las Cámaras?; ¿habrá incompatibilidad entre la función ejecutiva de un ministro y la pertenencia legislativa, o será una cosa porosa y promiscua como en la mayor parte de los sistemas europeos?; ¿habrá aprobación del programa previa a la investidura o habrá solamente voto de censura y/o pedido de confianza, con la contrapartida de la disolución anticipada de las Cámaras? Estos son algunos de los interrogantes que hay que profundizar antes de hablar de la *transformación del presidencialismo*... Pero sí estoy de acuerdo en que al *cesarismo* debemos decirle basta y a la disfuncionalidad debemos decirle que terminó. En este sentido, debemos ir hacia un *neopresidencialismo* que nos aleje de las exageraciones autoritarias conocidas y padecidas (55).

Para lograr estos últimos objetivos señalados Vanossi no veía en las formas parlamentarias el camino apropiado y destacaba, como ejemplos negativos, el caso del Brasil de J. Goulart y el de la Argentina de Luis Sáenz Peña (56).

(53) El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue constituido a instancias del Gobierno del Raúl Alfonsín y se definió por una reforma constitucional, cuyo centro —en apretada síntesis— radicaba en el cambio de la forma de gobierno presidencialista por un diseño semipresidencialista, diferenciando los roles de jefe de Estado y jefe de Gobierno, el primero elegido popularmente y el segundo sometido a la confianza de las Cámaras. Para un panorama amplio de sus propuestas, véase *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1986, y *Reforma constitucional. Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.

(54) *Reforma constitucional*, vol. II, pág. 461.

(55) *Ibidem*, págs. 490-491.

(56) El presidente Luis Sáenz Peña ascendió a la primera magistratura en 1892 y renunció al cargo en 1895. Bajo su Gobierno el Ejecutivo funcionó de un modo diferente al que se había experimentado hasta su mandato. El presidente se mantenía más distante y el gabinete se encontraba

Repaso y análisis global del movimiento reformista

Luego de este repaso individual de los proyectos de mayor interés puede sintetizarse lo visto en los cuadros que obran a continuación. En el cuadro 1 se diferencia el movimiento reformista según el alcance o grado de las reformas propuestas.

CUADRO NÚM. 1

Predominio de proyectos de reforma total o parcial según los períodos históricos (57)

Períodos	REFORMA	
	Parcial	Total
1865-1880	X	
1880-1916	X	
1916-1930	X (1)	
1932-1943	X	
1946-1955		X (2)
1958-1976		X (3)
1983-1989		X

(1) En este período existió sólo un proyecto de reforma total, fue el presentado por Carlos Melo en 1917.

(2) Aunque los proyectos se presentaron como reforma parcial, por la amplitud de sus contenidos en algunos casos o importancia de sus propuestas en otros, se los clasificó en forma global como «total».

(3) En el período 1958-1966 sólo se presentaron dos proyectos de los cuales uno era de reforma total.

FUENTE: Elaboración propia.

a cargo de una suerte de primer ministro que llevaba la política del gobierno, coordinaba los Ministerios y se relacionaba con el Congreso. Véase EZEQUIEL GALLO, *Un quinquenio difícil: las presidencias de Luis Sáenz Peña y Carlos Pellegrini*, en E. GALLO/G. FERRARI, *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, págs. 225, y ANDRÉS R. ALLENDE, *La presidencia de Luis Sáenz Peña*, en *Historia argentina contemporánea, 1862-1930*, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, El Ateneo, 1963, págs. 400-402.

(57) La división en diferentes períodos históricos se realiza en base a las diferentes características que tuvo el sistema político. Pueden distinguirse las siguientes etapas: entre 1862 y 1880, el período de la «Organización Nacional»; de 1880 a 1916, la llamada «República liberal-conservadora»; entre 1916 y 1930, las presidencias radicales; de 1932 a 1943, la «restauración conservadora»; de 1946 a 1955, el régimen peronista; de 1958 a 1976, la etapa circular de «democracia autoritarismo», y a partir de 1983, la etapa de la «redemocratización».

Se observa que el método «conservador y experimental» (58) de reforma parcial fue dominante como estrategia de reforma institucional hasta la década de 1930. Pero a partir de la década siguiente el método se abandona y se impone una estrategia de cambio total, que sólo se logró concretar en 1949.

En el cuadro 2 se señalan los tipos de reforma institucional propuestos consignándose los más relevantes para este trabajo.

CUADRO NÚM. 2

Proyectos de reforma que introducen medidas para lograr un Parlamento más independiente, ministros más responsables, la Corte como árbitro entre los poderes y la facultad de gobierno de disolver a la Cámara Baja, según los períodos históricos

<i>Períodos</i>	<i>Parlamento más independiente</i>	<i>Ministros más responsables</i>	<i>Disolución de la Cámara Baja</i>	<i>Corte como árbitro</i>
1865-1880	—	—	—	—
1880-1916	— (1)	—	—	—
1916-1930	X	X	—	X
1932-1943 (2)	—	—	—	—
1946-1955	—	—	—	—
1958-1976 (3)	?	?	—	?
1983-1989	X	X	? (4)	—

(1) En general, no existieron proyectos hasta que en 1909 se presentó uno que expresó la necesidad de respetar el funcionamiento del Parlamento. Y en 1911 otro proyecto señaló la importancia de la mayor independencia de las Cámaras en relación al Ejecutivo.

(2) En el período sólo un proyecto implicó un Parlamento más independiente, la mayor vinculación de los ministros con el Congreso y un papel más significativo de la Corte. Fue el presentado en 1932 por Adrián Escobar.

(3) Existió un proyecto de reforma total que planteó el diseño de un Parlamento más independiente y ministros más responsables, pero el resto no expresó en su mayoría reformas institucionales puntuales.

(4) Un proyecto que se hizo eco de la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia incluyó como posibilidad a estudiar que el gobierno pudiera disolver a la Cámara Baja.

FUENTE: Elaboración propia.

La mayor independencia del Parlamento dentro del sistema presidencialista se puso de manifiesto principalmente al reclamar un régimen autónomo de sesiones del Congreso. Dentro del mismo modelo, y en algunos casos, se

(58) Esta estrategia de reforma fue la adoptada por la Comisión reformadora de 1860, que practicó importantes modificaciones al texto original de 1853. Decían en aquel momento: «El método seguido por la Comisión ha sido esencialmente *experimental y conservador*, procurando, en cuanto le ha sido posible, no introducir en la Constitución sino las reformas absolutamente necesarias y adoptando sólo las que tienen ya la sanción de la experiencia» (véase *Asambleas Constituyentes Argentinas*, fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas por Emilio Ravignani, tomo 4, 1827-1862, Buenos Aires, Peuser, 1937, pág. 768).

reclamó también el papel de la Corte como árbitro en la resolución de los conflictos institucionales. La mayor responsabilidad de los ministros y la disolución de la Cámara expresaban ya un acercamiento a las formas parlamentarias.

En el cuadro 3 se analiza con mayor detalle los dos períodos donde aparecen las alternativas de un Parlamento reforzado o un sistema más volcado hacia el parlamentarismo. Se agregan otros elementos para poder precisar mejor las formas de gobierno propuestas.

CUADRO NÚM. 3

Proyectos de reforma que introducen modificaciones en el régimen de sesiones del Congreso, compatibilidad ministros-legisladores, inclusión de primer ministro, censura parlamentaria, disolución del Parlamento y la Corte como árbitro durante los períodos 1916-30 y 1983-89

<i>Períodos</i>	<i>Sesiones del Congreso</i>	<i>Compatibilidad ministro-legislador</i>	<i>Primer ministro</i>	<i>Censura del Parlamento</i>	<i>Disolución del Parlamento</i>	<i>Corte como árbitro</i>
1916-30	Melo (1917-19)	Zalazar (1919)	Zalazar (1919)	Melo (1917-19)		Correa (1923)
	Zalazar (1919)	Escobar (1923)		Zalazar (1919)		Sorondo (1923)
	S. Sorondo (1923)			Correa (1923)		
	F. Correa (1923)			Escobar * (1923)		
	Bard (1924)					
	Bard (1928)					
1983-89	Marini (1986)	Furque (1989)	Marini (1986)	Marini (1986)	¿Salduna? *** (1989)	
	Massini (1986)		Auyero ** (1989)	Massini (1988)		
	Mosca (1988)		Salduna (1989)	Salduna (1989)		
	Salduna (1989)		Estévez (1989)	Estévez (1989)		
	Furque (1989)					

* El diputado no propuso expresamente la censura parlamentaria, pero sí la obligatoriedad de la concurrencia de los ministros para ser interpelados.

** El diputado, en realidad, propuso la delegación de funciones del presidente al jefe de gabinete, sin proponer otras modificaciones.

*** El diputado no propone concretamente la facultad de disolución del Parlamento, sino que dice que «quizá» la censura del Parlamento debería aparejar como contracara la disolución.

FUENTE: Elaboración propia.

Algunos proyectos sólo intentaban reforzar el Congreso o establecer su mayor independencia resolviendo el tema de las sesiones legislativas. En los dos períodos considerados aparece esta inquietud. También el intento de avanzar hacia el parlamentarismo, según el resto de las medidas consideradas. De la lectura de los proyectos surge la impresión de que el acercamiento hacia el parlamentarismo era más fuerte en el período 1916-30 que en el de 1983-1989 (59). Incluso el más parlamentario, según los atributos y contenidos del proyecto, parece ser el del diputado Zalazar, quien fundamentaba el cambio a través de los argumentos sostenidos en el debate del Centenario de la Revolución de Mayo (1910).

En síntesis, estos proyectos que persiguieron reforzar el Congreso o bien un sistema más inclinado hacia el parlamentarismo, y otros ya referidos que cuestionaron los poderes exorbitantes del Ejecutivo, implicaron desde diversas ópticas y diseños el intento de modificar los desequilibrios y las deficiencias del presidencialismo fuerte o vigoroso de la arquitectura constitucional de 1853-60.

Tanto los que proponen una vía correctiva del presidencialismo para mitigar su hipertrofia, como aquellos que desde una perspectiva sustitutiva proponen un cambio hacia el parlamentarismo, pueden encontrar antecedentes para sostener y enriquecer sus posiciones reformistas.

(59) Además surgen algunos cambios o contradicciones entre los legisladores de la época más reciente. Por ejemplo, las diferentes versiones de proyectos presentadas por el senador Marini y el diputado Massini.

