

24 JUN 1984

FC 1181 No. 1250

Convención Nacional Constituyente

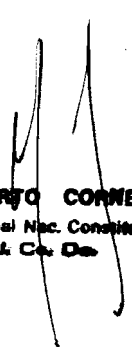
PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE


SANCIONA:

ARTÍCULO 1º:

El artículo 87 de la Constitución Nacional quedará redactado de la siguiente manera:

"El despacho de los asuntos de la Nación estará a cargo de hasta doce ministros secretarios que refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros".


ROBERTO CORNET
Convencional Nac. Constituyente
U. C. D.


GERMAN KAMMERATH
PRESIDENTE
BLOQUE U. C. D.

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El Núcleo de Coincidencias Básicas, más conocido como Pacto de Olivos, pretende, en su proyecto de reforma constitucional, atenuar los poderes ínsitos del Jefe del Ejecutivo en un sistema presidencialista. A tales efectos, promueve la creación de un Jefe de Gabinete de Ministros -nombrado y removido por el Presidente de la Nación- con responsabilidad política ante el Congreso, el cual podrá también removerlo mediante un "voto de censura".

A su vez, la ley Nº 24.309 "recomienda" a la Convención reformadora, otorgar al Jefe de Gabinete de Ministros una larga serie de atribuciones, muchas de las cuales hoy son ejercidas por distintos Secretarios de Estado, por Ministros Secretarios o por el mismo Presidente de la Nación. Como resultado de esto, creemos que se produce una muy farragosa distribución de las áreas de los respectivos ramos ministeriales, confundiendo a su vez las atribuciones de este enigmático Jefe de Gabinete con las del propio Presidente de la República.

Sr. Presidente, creemos que la creación de un híbrido institucional bajo el llamativo ropaje de Jefe de Gabinete de Ministros, es contrario a la historia argentina, a la costumbre latinoamericana, al modelo norteamericano inspirador, a los modelos parlamentaristas europeos y a toda la doctrina constitucional reconocida.

Pasemos entonces a evaluar cada uno de los ítems expuestos. Para comenzar, podemos afirmar de manera indubitable, que la evolución del Poder Ejecutivo en Argentina es totalmente contraria a la figura por crearse. En ese sentido, **Joaquín V. Gonzalez**, en su "**Manual de la Constitución Argentina**" explica que los gobiernos pueden clasificarse en parlamentarios, presidenciales o ejecutivos y mixtos. Define al sistema parlamentario cuando los ministros son designados de "*entre los miembros del Poder Legislativo, principalmente de la cámara popular, en cuanto se supone que ellos expresan mejor la voluntad de la Nación. Duran en sus funciones mientras mantienen la confianza de las cámaras y son responsables ante ellas de dos maneras: por su separación o su enjuiciamiento político, según la naturaleza y gravedad de los casos. Los ministros son responsables de los actos del gobierno, en el cual la persona del monarca o presidente es poco activa, y más bien, un árbitro entre las cámaras y el ministerio, con el poder de disolverlas que, por lo común, le conceden las constituciones*".

Joaquín V. Gonzalez, define al sistema Presidencial o Ejecutivo cuando "*los ministros dependen principal o exclusivamente del Jefe del Poder Ejecutivo, monárquico o republicano. Del segundo caso son ejemplo los Estado Unidos. Hallándose en los mismos la plenitud del Poder Ejecutivo en el Presidente, él es el verdadero jefe de gabinete y el único responsable de su política..... El Presidente se comunica con el Congreso por medio de mensajes escritos. No pueden los ministros asistir a sus debates..... Los cambios de*

Convención Nacional Constituyente

ministros dependen de la voluntad política o de la confianza personal del Jefe de Gobierno....."

A su vez define al sistema mixto cuando el *"Ministerio tuviese caracteres comunes a uno u otros anteriores; que, por ejemplo, fuese nombrado exclusivamente por el jefe del Ejecutivo y pueda ser desplazado por las cámaras mediante juicio político;tuviese participación en los debates del congreso en representación del presidente; que, siendo en primer lugar funcionarios subordinados tuvieran atribuciones y privilegios propios de gobierno en sus respectivos departamentos. Ejemplo de este sistema, en que se han llenado las deficiencias de la Constitución de los Estados Unidos, fundando un benéfico equilibrio hábilmente calculado, es la Constitución Argentina"*.

Por su parte, el constitucionalista italiano **Giuseppe de Vergottini**, en su tratado **"Derecho Constitucional Comparado"**, indica que *"las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el Poder Ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo). A su vez, estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados)"*. Un sector de la doctrina deduce que la alternativa entre modelo colegiado y modelo monocrático en la organización del Ejecutivo tiende hoy a resolverse a favor del modelo monocrático. De tal modo que resulta evidente que cuando la constitución establece un Ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), en realidad sólo uno de estos órganos acaba por tener relevancia preeminente en el sistema constitucional realmente efectivo. **Maurice Duverger** afirma esta tesis cuando en su libro **"La Monarquía Republicana"** sostiene que *"en los ordenamientos con democracia capitalista 'madura' se verifica una concentración generalizada de la dirección política en un órgano monocrático electivo controlado por el cuerpo electoral, que es el verdadero monarca republicano"*.

Afirmando nuestra tesis, **Carl Joachim Friedrich** indica que *"el ejecutivo monista es monocrático en la Constitución de los Estados Unidos, pues está formado por el presidente. El gabinete presidencial es un órgano colegiado, presidido por el presidente, pero sin relevancia constitucional autónoma"*. Una situación semejante, desde el punto de vista meramente organizativo, se da en las constituciones iberoamericanas. **Gross Spiel**, en su texto **"El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina"**, subraya el carácter excepcional de los intentos dirigidos a introducir formas de gobierno parlamentarias o soluciones inspiradas en tal forma de gobierno. Más aún, en Latinoamérica el ejecutivo se centra en el Presidente del que dependen los ministros, nombrados y revocados a su discreción. Casi siempre falta la figura del presidente del colegio ministerial, distinta de la del Jefe de Estado, puesto que es el mismo Presidente de la República, como en los Estados Unidos, quién preside las reuniones del gobierno. Para **Quintero**, *"la peculiaridad ofrecida por las atemperaciones parlamentarias, según las cuales los ministros tienen relaciones con el parlamento, no perjudica la función central del presidente, de manera que no autoriza a considerar el desarrollo de un órgano que actúe por sí y ante sí formando parte del Ejecutivo pero diferente del presidente"*. Para terminar, el politólogo francés **Conac** dice que la posición fuerte del Presidente excluye el desarrollo de una figura análoga a la del primer ministro. Consiguientemente, el ejecutivo permanece monista.

Por otra parte, y ya desde la visión del parlamentarismo, nos parece conveniente destacar cuáles son los supuestos de gobernabilidad de un sistema semejante.

Convención Nacional Constituyente

En primer lugar, la existencia de un sistema multipartidario que implica la necesidad de formación de alianzas y bloques parlamentarios, con algún grado de permanencia y compromiso, que garantiza al Jefe de Gobierno el necesario respaldo para el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la aceptación de todos los actores del sistema político del hecho que ninguno de ellos posee la mitad más uno del electorado, por lo cual se encuentran en la necesidad de establecer acuerdos y alianzas con cierto nivel de homogeneidad. Esto hace que el Jefe de Gobierno -pariente lejano del propuesto jefe de gabinete- se deba permanentemente a sus pares en lo referente a sus actos políticos, con lo cual el famoso "voto de censura" es una consecuencia directa del particular origen de este funcionario. Ahora bien, ¿qué grado de semejanza encuentran estas sencillas constataciones con la realidad de la Argentina, o con los sistemas políticos de cuño latinoamericano? Pregunta harto dificultosa de contestar y que el Pacto no resuelve de manera alguna.

Generalmente, el comportamiento electoral tendencial de las elecciones en nuestro país han indicado que el *acuerdo*, como elemento catalizador previo de la formulación decisoria, es absolutamente prescindible, salvo para el caso de mayorías agravadas que, por su excepcionalidad, constituyen, apenas, "raras avis" dentro de nuestros ordenamientos políticos. Esta Convención razona en el mismo sentido. Habida cuenta del elemento extraño del acuerdo en la lógica del sistema, se cae en la necesaria conclusión que el corpus político nacional razona en el sentido alberdiano: "dadle todo el poder al presidente, pero a través de las leyes", lo cual se traduce en un verdadero cartabón que el sistema otorga al primer mandatario conforme la duración de su período constitucional. Más allá del juicio que desde la filosofía o axiología política pueda merecernos esta constatación, nada parece suponer que la sociedad se avenga a cambiar el concepto. Y en este sentido sociológico se funda gran parte de nuestra oposición a esta novel figura: las demandas de gobernabilidad serán permanentemente ejercidas sobre el Presidente, no sobre su Jefe de Gabinete. Los supuestos de nuestro complejo electoral-institucional no se basan en el *acuerdo* -lo cual podría dar origen transaccional al funcionario propuesto- sino en la capacidad de decisión autónoma del "Jefe de Estado-Gobierno". De esta verificación sobrevendrá -asimismo- la descalificación del Jefe de Gabinete, como un burócrata más que obstaculiza la comunicación del Presidente-Líder con sus representados, con lo cual la supuesta atenuación del sistema terminará -de acuerdo con la lógica de mediación plebiscitaria del Presidente sobre su Jefe de Gabinete- en un acrecentamiento del poder final del primer mandatario por acumulación de expectativas de resolución favorables de demandas. Y esto lo sabe cualquier estudiante de economía: si existen distorsiones en el mercado de la toma de decisión, el resultado será un incremento en el precio de la misma, ergo, mayor poder para quién posee su monopolio.

Como afirmamos anteriormente, la evolución histórica del Poder Ejecutivo en Argentina es totalmente contraria a esta figura de Jefe de Gabinete.

En 1810 se creó un poder ejecutivo pluripersonal a través de la Junta Provisional Gubernativa. Esto trajo en la tarea de gobierno la anarquía y que se desembocara también en una figura pluripersonal como fue el Triunvirato, que se movió siempre con un trasfondo personal como fue Rivadavia, quien en definitiva manejaba este sistema de gobierno.

La Asamblea del año XIII estableció la figura del Director Supremo, dejando de lado la formación de un poder ejecutivo pluripersonal.

Convención Nacional Constituyente

Cuando se produce la caída del Directorio y aparece la figura de los gobernadores provinciales, el Poder Ejecutivo se mantiene siempre en forma unipersonal y con una concentración de poder para ser efectivamente quien ejecute el accionar de gobierno.

Consecuentemente, la Constitución de 1819 siguió la línea del poder ejecutivo unipersonal bajo la nomenclatura de Director Supremo.

La Constitución de 1826, tomando el ejemplo de la americana de 1787, adopta la denominación de Presidente. Bajo esta denominación, siguiendo el criterio imperante en la constitución americana, se construye el régimen presidencialista que rige en la actualidad.

La doctrina de esa época es receptada por **Juan Bautista Alberdi** en sus "**Bases**", donde sostiene en el Capítulo XXV que del gobierno o Poder Ejecutivo depende la suerte de los Estados Unidos de la América del Sur, por ello resulta necesario un Presidente constitucional, que puede asumir las facultades de un Rey en el instante que la anarquía lo desobedece como presidente republicano. Luego prosigue: "*Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución*".

Por otra parte esto no solamente lo dice Alberdi, sino que Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes" se expidió en forma contundente hacia el fortalecimiento del poder ejecutivo, que fue receptado, por la constitución americana de 1787 y por la que fue base de los dichos de Alberdi y la constitución chilena de 1833.

Este régimen ha funcionado desde 1787 hasta hoy en Estados Unidos, siendo este país expresión del antiautoritarismo, como surge del devenir histórico de esa institución en el país.

La figura del Jefe de Gabinete que se pretende incorporar a la Constitución se origina en el "Proyecto para la Consolidación de la Democracia" y tuvo su razón de ser porque en ese momento asistíamos a una crisis de las instituciones democráticas que hoy no existe y se buscaba a través de ella el fusible, para hacer "saltar" en los momentos de crisis al jefe de gabinete, salvaguardando la investidura presidencial.

Hoy en día esta figura sería una carga burocrática más para un Estado que busca reducir el gasto público e invertir los fondos en necesidades más acuciantes que tiene la población del país en general.

Es decir, que nuestros antecedentes constitucionales, como se ha analizado precedentemente, y nuestra tradición histórica demuestran que las bases del régimen presidencialista no deben ser abandonadas a cambio del proyecto de Jefe de Gabinete de Ministros.

En el caso nuestro, la reforma propuesta por el Pacto de Olivos no tiene en cuenta este sistema, porque mantiene la vigencia de un régimen presidencialista fuerte, con leves atenuaciones a través de esta figura híbrida que significa el Jefe de Gabinete de

Convención Nacional Constituyente

Ministros. Se toma un sistema o se deja un sistema, pero no se debe crear un burócrata más con los costos que esto significa para las arcas del Estado.

Los ejemplos están dados: en España, el Rey y en Alemania e Italia, el Presidente, son figuras de muy relativa injerencia, estando el poder político real en manos del Canciller, Primer Ministro o Presidente del Gobierno.

No se da el caso en Francia donde las atribuciones del Presidente tienen una fuerza importante, como así también las del Premier. En la práctica, esto ha tenido consecuencias serias para una ágil acción de gobierno.

El meollo de la cuestión está dado porque el Presidente va a ser elegido por el voto directo del pueblo, con fuerte poder político, por lo cual el Jefe de Gabinete de Ministros pasa a ser una figura decorativa sin importancia, para los fines que se pretenden.

Asimismo, nuestro proyecto incluye la cláusula de limitar el número máximo de Ministerios. Desde hace años, se discute acerca de si la cláusula constitucional que prescribe ocho ministerios dependientes del Poder Ejecutivo, puede ser o no limitante para el buen tratamiento de los asuntos de estado. En base a este orden de ideas, sugerimos la posibilidad de ampliar este número, pero dándole un límite preciso. No queremos repetir situaciones históricas en donde la república contó con más de cuarenta Ministros Secretarios. Menos aún con la pésima costumbre argentina, que en vez de darle soluciones a los problemas, se crea un Ministerio "ad hoc". Resultado: el problema no se soluciona, la burocracia se amplía y el gasto público se catapulta como un proyectil.

Dada la "tradición" que se ha creado en las últimas décadas de expandir el Estado al infinito, nos parece, consecuentemente, muy saludable que el Contrato Social Básico determine el número máximo de ministerios que podrá tener el Presidente. Al ponerse un tope, se permite con el correr del tiempo y acotando cada vez más las funciones del Estado, ir reduciendo paulatinamente los organismos burocráticos, hecho éste que agradecerán profundamente los contribuyentes y sus ya demasiado sufridos bolsillos.

ROBERTO CORNET
Convencional Nacional Constituyente
U. C. D.

GERMAN KAMMERATH
PRESIDENTE
BLOQUE U. C. D.