

# PRESIDENCIALISMO Y RELACIONES EJECUTIVO- LEGISLATIVO EN LA ARGENTINA (1983-2007)

---

**Javier SABATER**

Pontificia Univ. Católica Argentina

✉ j.e.sabater@gmail.com

Recibido: Septiembre de 2010

Aprobado: Mayo de 2011

**Resumen:** Este trabajo muestra que la dinámica Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, para el período 1983-2007, ha sido una de las causas de la inestabilidad institucional en ese país (y, por ende, de los malos resultados económicos). Sin embargo, teniendo en cuenta que tanto el parlamentarismo como el semipresidencialismo, *a priori*, no serían opciones viables (según las creencias y valores de la sociedad argentina), la solución no sería cambiar de sistema de gobierno, sino reformarlo. La Argentina debería acotar la discrecionalidad presidencial, así como la influencia de los liderazgos partidarios provinciales sobre sus legisladores nacionales. La hipótesis subyacente es que este tipo de propuesta ayudaría a consolidar el clásico rol del Congreso bajo regímenes presidencialistas, con la consiguiente ganancia en estabilidad institucional (y en desempeño económico). Concretamente, las futuras investigaciones deberían estudiar la posible eliminación de la prerrogativa presidencial de legislar mediante decretos de necesidad y urgencia, y la reducción de la magnitud de los distritos electorales más grandes para la elección de diputados nacionales.

**Palabras clave:** Relaciones Ejecutivo-Legislativo. Presidencialismo. Parlamentarismo. Argentina.

**Abstract:** This work shows that Executive-Legislative dynamics in Argentina for the period 1983-2007, has been one of the causes of institutional instability in that country (and, therefore, of poor economic performance). However, taking into account that semi-presidentialism and parliamentarism, *a priori*, are not viable options (according to the beliefs and values of the Argentine society), the solution would be to reform the system, rather than change it. Argentina should limit the President's discretionary power and, also, the influence of local party leaders on their national legislators. The underlying assumption is that such a proposal would help to consolidate the traditional role of Congress under presidential regimes, with the resulting gain in institutional stability (and economic performance). Specifically, future research should consider the possible elimination of the presidential prerogative to legislate by decree, and the size reduction of the larger electoral districts in the elections of national legislators.

**Key-words:** Executive-Legislative relationships. Presidentialism. Parliamentarism. Argentina.

## Introducción

Existe una amplia literatura, a nivel internacional, que estudia la relación existente entre instituciones políticas y desempeño económico (Spiller y Tommasi 1999, Henisz 2000, Drazen 2000). Dicho desempeño, está estrechamente vinculado con las expectativas a futuro que tienen los agentes económicos sobre variables dependientes de la política pública. Asimismo, las decisiones de política pública constituyen el resultado del juego político (Saiegh y Tommasi 1998). Y, las instituciones políticas, sus reglas (North 1981). En consecuencia, es esencial avanzar en la comprensión del funcionamiento de las instituciones políticas, ya que establecen el contexto en el que se desarrolla la toma de decisiones.

En esta línea, Spiller y Tommasi (2000), sostienen que la fuente del mal desempeño de la Argentina, aun en lo estrictamente económico, reside en los aspectos institucionales del país. En particular, siguiendo a Levy y Spiller (1996) y a North (1990), Spiller y Tommasi señalan que la inestabilidad institucional habría generado una política pública cortoplacista, que disminuyó los incentivos a invertir. El objetivo del presente artículo es determinar si la dinámica Ejecutivo-Legislativo, en la Argentina del período 1983-2007, ha sido una de las causas de dicha inestabilidad institucional (y, por ende, del mal desempeño económico).

Con esta finalidad, el trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección analiza la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo durante el período estudiado. El segundo apartado, que surge como corolario del primero, busca responder si la Argentina debe cambiar, o reformar, su sistema presidencial. El tercer capítulo pone en contexto el poder del presidente argentino, al brindar las prerrogativas presidenciales de los distintos jefes de Estado latinoamericanos. La cuarta sección hace una propuesta de reforma. Mientras que la quinta, y última, brinda la conclusión del trabajo.

## La dinámica Ejecutivo-Legislativo en la Argentina (1983-2007)

El propósito de este capítulo es analizar la dinámica existente, desde diciembre del año 1983 y hasta el mismo mes de 2007, entre dos instituciones políticas claves del sistema presidencial argentino: el Poder Ejecu-

tivo nacional y el Poder Legislativo nacional (en adelante, PEN y PLN, respectivamente). A tal efecto, se supondrá, en base a Jones (2001, 2002) y Jones y Hwang (2005a, 2005b), un alto nivel de disciplina partidaria en las votaciones nominales del Congreso. Asimismo, se considerará “ideal” una dinámica PEN-PLN que asegure la gobernabilidad, cuando el presidente carezca de mayorías legislativas (evitando un *gobierno dividido*),<sup>1</sup> y que limite el poder presidencial, cuando este goce de mayorías legislativas, impidiendo *liderazgos delegativos*.<sup>2</sup>

La hipótesis subyacente, debido a la cual quiere evitarse ambas situaciones, es que provocan inestabilidad institucional, que luego se traduce en un mal desempeño económico (sin clima de negocios, no hay inversión).

Un presidente “todopoderoso”, si no es limitado por el Congreso, puede, en cualquier momento, cambiar *a piacere* las reglas del juego. Y, se sabe, cualquiera sea la magnitud del agente económico, este necesita contar con un horizonte amplio y con reglas de juego claras para materializar sus decisiones de consumo e inversión. En el caso de un *gobierno dividido*, la incertidumbre se da por la fragmentación del poder. Cuanto mayor es el número de agentes con poder de veto sobre decisiones de política económica, más difícil es lograr un consenso político para tomar medidas

1 Elgie (2001: 2 y 7) propone dos posibles definiciones de *gobierno dividido*: la aritmética y la de comportamiento. La aritmética sostiene que existe *gobierno dividido* cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría propia en el Parlamento. La de comportamiento, en cambio, relaciona *gobierno dividido* con una situación de conflicto entre presidente y Congreso, independientemente del número de bancas oficialistas. La primera definición se refiere a una situación típica en los regímenes presidenciales. No así la segunda. En este *d* se considerará *gobierno dividido* cuando el partido del presidente no sea mayoría en ambas cámaras del Congreso y, además, haya conflicto entre Poderes. Por lo tanto, de ocurrir esta situación, será tomada como un rasgo indeseable, no del sistema presidencial per se, sino, puntualmente, de su versión argentina.

2 Como puntualiza O'Donnell (1994), si bien las *democracias delegativas* suelen surgir de graves crisis, no toda grave crisis las produce. Para que esto ocurra, también hace falta la aparición de un líder que se ofrezca como el “salvador” de la Patria. Este, en la medida que llega a la Presidencia y supera dicha crisis, logra amplios apoyos. Avanza, entonces, en su propósito de suprimir, doblegar o neutralizar las instituciones que pueden controlarlo (entre ellas, el Congreso nacional). Es así como sus legisladores, con la excusa de que el presidente fue elegido “por el Pueblo”, lo siguen en su cruzada contra los “enemigos populares” (organismos internacionales, empresas multinacionales, medios de comunicación, otros gobiernos); aprueban, a libro cerrado, los proyectos que les envía el Ejecutivo e, incluso, le confieren (y renuevan) poderes extraordinarios.

frente a *shocks* económicos u otras circunstancias (Tsebelis 1995). No obstante, la lógica es la misma en ambos casos: la incertidumbre altera las expectativas de los agentes y los conduce a postergar sus decisiones de consumo e inversión, lo cual se traduce, a nivel macroeconómico, en un mal desempeño del país.

El peso de cada uno de los Poderes sobre la actividad legislativa es captado por la literatura a partir de dos indicadores: “éxito legislativo” y “participación legislativa” (Alcántara *et al.* 2005). El primero hace referencia a la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo con la cantidad que, finalmente, es aprobada. Sin embargo, su utilización puede exagerar el peso del Ejecutivo, ya que, si bien suele presentar una menor cantidad de proyectos, previamente analiza la posible reacción del Congreso (García Montero 2007:7). Por esta razón, aquí se utilizará solamente el indicador “participación legislativa”, que ofrece información acerca de la influencia, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, sobre la legislación total aprobada. Y, por tanto, sobre el proceso político de cada país. En esta línea y para el caso chileno, por ejemplo, Siavelis (2001:215) encuentra que los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei, fueron bastante exitosos en promover sus agendas legislativas. El primero, al lograr que el 92% de las leyes promulgadas durante su mandato fueran iniciadas por el Poder Ejecutivo. Y el segundo, al alcanzar que tres de cada cuatro leyes sancionadas fueran fruto de su iniciativa.

De esta manera, si uno tuviera los datos anuales del total de leyes sancionadas, en la Argentina, durante un período extenso, y supiera cuáles fueron por iniciativa del PEN y cuáles por iniciativa del Congreso, tendría una medida de normalidad, de “situación promedio”. Si, a su vez, dentro de ese período tomase años con situaciones extremas (como ser, tener mayoría o minoría en ambas Cámaras), lo comparase con la “situación promedio”, y obtuviera diferencias considerables, podría caracterizar la relación real entre PEN y PLN, y compararla con la ideal. Siguiendo esta lógica, se construyeron las tablas 1 a 3 de este trabajo.

En ellas se consideran solo las presidencias de Raúl Alfonsín (10/12/1983-08/07/1989), Carlos Menem (08/07/1989-10/12/1999), Fernando De la Rúa (10/12/1999-20/12/2001) y Néstor Kirchner (25/05/2003-10/12/2007). Se excluyen del análisis los interinatos constitucionales del presidente provisional del Senado, Ramón Puerta (20/12/2001-23/12/2001), y del presidente de la Cámara de Diputados,

Eduardo Camaño (30/12/2001-02/01/2002), puesto que sus días a cargo del Poder Ejecutivo Nacional no los convierte en presidentes de la República. Los casos de Adolfo Rodríguez Saá (23/12/2001-30/12/2001) y de Eduardo Duhalde (02/01/2002-25/05/2003) son distintos. Ambos fueron elegidos por la Asamblea Legislativa, lo que los convierte, de hecho, en presidentes de la Nación. Sin embargo, no se abordará sus presidencias por no haber sido electos mediante sufragio popular. Por último, se excluye del análisis la presidencia de Cristina Fernández, dado que, si bien sí alcanzó la Primera Magistratura a través del voto, esta se encuentra inconclusa en el momento de redacción del presente trabajo.

Asimismo, dada la imposibilidad de poder discriminar las leyes promovidas por cada Ejecutivo, se asignaron la totalidad de las leyes del período al presidente con mayor presencia. De esta manera, los períodos legislativos 107 y 117, fueron asignados a Menem, y el 121, al PEN encabezado por Kirchner. La brevedad de estos lapsos hace pensar que no se sancionó un número tal de leyes que contamine, significativamente, el análisis. Esto se cumple, especialmente, en los meses del período 117 (asignados a Menem, pero con De la Rúa en la presidencia), puesto que abarcan casi la totalidad del período de receso (01/12-28/02), pautado en la reforma constitucional de 1994.

La elección a presidente y vicepresidente se realiza por distrito único, donde todo el territorio nacional constituye un solo distrito electoral, con balotaje o doble vuelta. Los diputados nacionales, por su parte, totalizan doscientos cincuenta y siete y son elegidos en listas plurinominales cerradas y bloqueadas. Por último, se eligen dos senadores nacionales por la mayoría y uno por la minoría, lo que implica un total de setenta y dos.

Dicho esto, la tabla 1 muestra el total de leyes sancionadas durante las cuatro presidencias en estudio, por períodos legislativos (primera columna desde la izquierda), iniciativa y Cámara originaria. Cuando la iniciativa corresponde al PEN, la Cámara de origen figura entre paréntesis. De esta forma, la cuarta columna contiene el número de leyes sancionadas que fueron iniciadas por el PEN, a través de la Cámara de Diputados. La quinta, aquellas que el PEN inició en el Senado. En la sexta, figura el total de leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo, en ambas Cámaras. Las tres columnas siguientes contienen la misma información, pero con respecto a aquellas iniciadas por la Cámara de Diputados, por la de Senadores y la sumatoria entre ambas. Luego, se incluye una columna con el total de le-

TABLA NO. 1

## LEYES SANCIONADAS POR PERÍODOS LEGISLATIVOS, CÁMARA ORIGINARIA E INICIATIVA

Período	Desde	Hasta	PEN (D)	PEN (S)	PEN (D+S)	Dip.	Sen.	Dip. + Sen.	Total	Presidente
101	10/12/1983	30/04/1984	21	0	21	0	0	0	21	Alfonsín
102	01/05/1984	30/04/1985	50	6	56	34	27	61	117	Alfonsín
103	01/05/1985	30/04/1986	46	17	63	52	23	75	138	Alfonsín
104	01/05/1986	30/04/1987	32	75	107	50	26	76	183	Alfonsín
105	01/05/1987	30/04/1988	14	17	31	18	8	26	57	Alfonsín
106	01/05/1988	30/04/1989	27	20	47	40	19	59	106	Alfonsín
107	01/05/1989	30/04/1990	29	38	67	31	16	47	114	Menem
108	01/05/1990	30/04/1991	21	49	70	53	37	90	160	Menem
109	01/05/1991	30/04/1992	14	39	53	59	27	86	139	Menem
110	01/05/1992	30/04/1993	21	32	53	39	30	69	122	Menem
111	01/05/1993	30/04/1994	9	49	58	29	32	61	119	Menem
112	01/05/1994	28/02/1995	22	52	74	52	21	73	147	Menem
113	01/03/1995	29/02/1996	21	53	74	50	43	93	167	Menem
114	01/03/1996	28/02/1997	11	56	67	58	25	83	150	Menem
115	01/03/1997	28/02/1998	12	40	52	62	47	109	161	Menem
116	01/03/1998	28/02/1999	7	50	57	56	29	85	142	Menem
117	01/03/1999	29/02/2000	10	58	68	62	29	91	159	Menem
118	01/03/2000	28/02/2001	17	65	82	49	31	80	162	De la Rúa
119	01/03/2001	28/02/2002	13	45	58	67	36	103	161	De la Rúa
121	01/03/2003	29/02/2004	23	42	65	47	34	81	146	Kirchner
122	01/03/2004	28/02/2005	19	36	55	51	36	87	142	Kirchner
123	01/03/2005	28/02/2006	13	9	22	26	17	43	65	Kirchner
124	01/03/2006	28/02/2007	12	53	65	34	40	74	139	Kirchner
125	01/03/2007	29/02/2008	15	44	59	45	32	77	136	Kirchner

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

yes sancionadas en cada período legislativo. Finalmente, se asigna la producción legislativa del período a un determinado presidente.

La tabla 2, por su parte, muestra, en su cuarta y quinta columnas, las Cámaras de origen preferidas por el PEN y el Congreso, en el momento de iniciar leyes en cada período legislativo; al tiempo que las últimas dos columnas indican la cantidad de escaños en manos del oficialismo, tanto en la Cámara de Diputados y en el Senado. A priori, es de esperarse que, en este juego de poder, el PEN inicie sus leyes en la Cámara donde su situación sea más holgada, dado que el capítulo quinto de la Constitución Nacional indica que ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella, y luego hubiese sido adi-

TABLA NO. 2

## INICIATIVA PEN Y SITUACIÓN PARLAMENTARIA POR PERÍODO LEGISLATIVO

Período	Desde	Hasta	PEN	Congreso	Presidente	Diputados	Senado
101	10/12/1983	30/04/1984	Diputados	*****	Alfonsín	Mayoría	Minoría
102	01/05/1984	30/04/1985	Diputados	Diputados	Alfonsín	Mayoría	Minoría
103	01/05/1985	30/04/1986	Diputados	Diputados	Alfonsín	Mayoría	Minoría
104	01/05/1986	30/04/1987	Senado	Diputados	Alfonsín	Mayoría	Minoría
105	01/05/1987	30/04/1988	Senado	Diputados	Alfonsín	May./1° Min.	Minoría
106	01/05/1988	30/04/1989	<i>Diputados</i>	<i>Diputados</i>	<i>Alfonsín</i>	<i>1° Minoría</i>	<i>Minoría</i>
107	01/05/1989	30/04/1990	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
108	01/05/1990	30/04/1991	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
109	01/05/1991	30/04/1992	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
110	01/05/1992	30/04/1993	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
111	01/05/1993	30/04/1994	Senado	Senado	Menem	1° Minoría	Mayoría
112	01/05/1994	28/02/1995	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
113	01/03/1995	29/02/1996	Senado	Diputados	Menem	1° Min./May.	Mayoría
114	01/03/1996	28/02/1997	<i>Senado</i>	<i>Diputados</i>	<i>Menem</i>	<i>Mayoría</i>	<i>Mayoría</i>
115	01/03/1997	28/02/1998	Senado	Diputados	Menem	May./1° Min.	Mayoría
116	01/03/1998	28/02/1999	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
117	01/03/1999	29/02/2000	Senado	Diputados	Menem	1° Minoría	Mayoría
118	01/03/2000	28/02/2001	Senado	Diputados	De la Rúa	1° Minoría	Minoría
119	01/03/2001	28/02/2002	<i>Senado</i>	<i>Diputados</i>	<i>De la Rúa</i>	<i>1° Min./Min.</i>	<i>Minoría</i>
121	01/03/2003	29/02/2004	Senado	Diputados	Kirchner	1° Minoría	Mayoría
122	01/03/2004	28/02/2005	Senado	Diputados	Kirchner	1° Minoría	Mayoría
123	01/03/2005	28/02/2006	Diputados	Diputados	Kirchner	1° Min./May.	Mayoría
124	01/03/2006	28/02/2007	<i>Senado</i>	<i>Senado</i>	<i>Kirchner</i>	<i>Mayoría</i>	<i>Mayoría</i>
125	01/03/2007	29/02/2008	<i>Senado</i>	<i>Diputados</i>	<i>Kirchner</i>	<i>Mayoría</i>	<i>Mayoría</i>

**Nota:** Líneas destacadas en cursivas, explicadas en el cuerpo del artículo.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Ministerio del Interior (2008) y Observatorio Electoral.

cionado o enmendado por la Cámara revisora. La Cámara de origen podrá, por mayoría absoluta, aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción inicial con el voto de las dos terceras partes de los presentes. De aquí, entonces, la importancia de iniciar una ley en la Cámara donde se tienen más bancas propias.

Como puede verse, esta lógica se da en la práctica. De los veinticuatro períodos legislativos analizados, se cumple en diecinueve, lo que equivale a un 79%. Otro dato relevante que surge del análisis de la tabla, son los períodos de poder “extremos”. O sea, aquellos en los que el PEN cuenta con mayoría en ambas Cámaras, y aquellos en los que se encuentra en minoría. Estos períodos figuran en negrita y son, por demás, elocuentes.

Aquellos correspondientes a mayorías legislativas, son el 114, el 124 y el 125. El primero, con Carlos Menem en la presidencia y los otros dos, con Néstor Kirchner. Aquellos vinculados con minorías, el período 106 y el 119, tienen a Raúl Alfonsín y a Fernando De la Rúa, respectivamente.

La sorpresa es mayor cuando se observa que los períodos 106 y 119 coinciden con las renunciaciones de ambos. El primero, en medio de una hiperinflación, saqueos y un presidente electo (Menem) del principal partido opositor. El segundo, después de una clara derrota electoral y con una economía inmersa en una profunda recesión. Por otro lado, se tiene a los mandatarios argentinos señalados por O'Donnell (2010), en su revisión de la *democracia delegativa*, como claros ejemplos de *líderes delegativos*.

Esta última observación, por lo tanto, sugeriría que la dinámica Ejecutivo-Legislativo, en el período estudiado, distó de ser “ideal”. Sin embargo, estas pruebas no serían concluyentes, a menos que: (i) en los períodos 106 y 119 se observe una clara disminución, en el total de leyes sancionadas, de aquellas iniciadas por el Ejecutivo; y (ii) se pruebe que las administraciones Menem y Kirchner utilizaron sus cómodas situaciones (con mayorías o primeras minorías en el Congreso) para eludir al Poder Legislativo, o para usurparle facultades. El punto (i), se prueba en la tabla 3, y el (ii), en la 4.

La tabla 3, compara los promedios de leyes iniciadas por el PEN, y por el Congreso, en los períodos “normales” de cada presidencia (en términos absolutos y porcentuales) con aquellas iniciadas, por ambas instituciones, en los períodos “atípicos”. En el caso de Alfonsín y De la Rúa, estos períodos se asocian a situaciones de extrema debilidad legislativa, en lo que concierne a cantidad de bancas oficialistas. En los otros dos casos, la situación es diametralmente opuesta.

Del análisis surge, entonces, que tanto Alfonsín como De la Rúa, sufren una importante merma en su poder legislativo. Los datos porcentuales (últimas dos columnas) muestran que Alfonsín pasa de una iniciativa promedio de casi el 54%, al 44,3% en el período 106, perdiendo casi diez puntos en manos del Congreso. De la Rúa también resigna poder. Pierde casi catorce puntos. Sin embargo, Menem, llamativamente, no experimentó ningún aumento en su período mayoritario. Y Kirchner, “apenas” una subida de cinco puntos porcentuales.

Una primera explicación sería que, durante sus respectivas gestiones, siempre gozaron de un control considerable de ambas Cámaras. En el

TABLA NO. 3

## COMPARACIÓN ENTRE PERÍODOS LEGISLATIVOS PROMEDIO Y ATÍPICOS POR PRESIDENCIA

Promedios por presidente y períodos atípicos	PEN (leyes)	Congreso (leyes)	PEN (%)	Congreso (%)
Alfonsín (101-105)	55,6	47,6	53,9	46,1
Alfonsín (106)	47	59	44,3	55,7
Menem (107-113; 115-117)	62,6	80,4	43,8	56,2
Menem (114)	67	83	44,7	55,3
De la Rúa (118)	82	80	50,6	49,4
De la Rúa (119)	58	103	36,0	64,0
Kirchner (121-123)	47,3	70,3	40,2	59,8
Kirchner (124-125)	62	75,5	45,1	54,9
<b>Promedio 4 presidencias</b>	61,9	69,6	47,1	52,9

**Fuente:** Elaboración propia en base a las tablas 1 y 2.

peor de los casos, el oficialismo fue primera minoría, lo cual facilita la obtención de aliados ad hoc para aprobar los proyectos de ley del Ejecutivo. Sin embargo, es notorio que los promedios de sus presidencias, incluso, estén por debajo del promedio general, que abarca las cuatro administraciones (última fila). Con lo cual, esta “anomalía” lleva a pensar si, en realidad, tanto Menem como Kirchner, con la complicidad de sus legisladores, eludieron y/o avasallaron al Poder Legislativo. La respuesta, en la tabla 4.

Para analizar los indicadores, se volverá sobre la idea planteada al comenzar el capítulo. Se considerará “ideal”, entonces, una dinámica PEN-PLN que asegure la gobernabilidad, cuando el presidente carezca de mayorías legislativas (evitando un *gobierno dividido*), y que limite el poder presidencial, cuando este goce de dichas mayorías, impidiendo *liderazgos delegativos*.

Establecida esta “regla de oro”, y teniendo en cuenta lo visto hasta ahora, podría definirse el siguiente patrón. En una dinámica PEN-PLN ideal, sería esperable encontrarse con el indicador *Leyes por mes de mandato*, algo más alto en los Ejecutivos fuertes (con mayorías legislativas), que en los débiles (sin mayoría legislativa). Y los indicadores *DNU por mes de mandato* y *Un DNU cada ley iniciada por el PEN*, levemente más altos en aquellos débiles (que mostrarían una “sana” dosis de conflicto en la dinámica legislativa). La idea subyacente es que, en este caso, existe una correcta divi-

**TABLA NO. 4**  
**INDICADORES DE TIPOS DE PRESIDENCIA**

Indicadores	Alfonsín	Menem	De la Rúa	Kirchner
Mandato (en meses)	67	125	24	53
Leyes, por iniciativa del PEN	325	693	140	266
Leyes, por iniciativa del Congreso	297	887	183	362
DNU	10	545	73	270
Leyes por mes de mandato	4,9 (4)	5,5 (2)	5,8 (1)	5,0 (3)
DNU por mes de mandato	0,1 (4)	4,4 (2)	3,0 (3)	5,1 (1)
Un DNU cada... leyes iniciadas por el PEN	32,5 (4)	1,27 (2)	1,92 (3)	0,99 (1)

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis señalan, para un determinado indicador, la posición relativa que ocupa cada presidente respecto a sus homólogos.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la tabla 1 e Ichaso (2009).

sión de Poderes que morigera el ciclo político. En cambio, en la dinámica PEN-PLN “indeseable” uno esperaría encontrar, en los Ejecutivos fuertes, valores altos para estos dos últimos indicadores. La causa sería la estrategia autocrática del *líder delegativo*, basada en la utilización de sus mayorías legislativas, para aprobar leyes que deleguen facultades propias del Congreso en la figura presidencial; y/o, directamente, eludir al Poder Legislativo, a través de los DNU. Esto llevaría, incluso, a un valor del indicador *Leyes por mes de mandato* superior en los Ejecutivos débiles.

Teniendo en cuenta los análisis de las tablas 2 y 3, podría caratularse las presidencias de Raúl Alfonsín y de Fernando De la Rúa como débiles.<sup>3</sup> Y, lo opuesto, con las administraciones de Menem y de Kirchner. Estos últimos

<sup>3</sup> Existe amplia literatura que comparte esta visión. Romero (2010:306) y Cavarozzi y Landi (1991:55) aluden a la conflictiva relación entre el gobierno radical y la oposición peronista durante la presidencia de Alfonsín, especialmente a partir de 1987. En cuanto a la presidencia de De la Rúa, Ollier (2008:80-81) destaca la situación de *gobierno dividido* ya que, si bien el peronismo pierde la elección nacional en 1999, retiene la mayoría en el Senado y catorce gobernaciones (incluyendo los Estados subnacionales de mayor peso político: las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). De esta manera, hasta las elecciones de 2001, el Partido Justicialista solamente apoyó medidas que beneficiaban a sus gobernadores. Así, en junio de 2000, los senadores peronistas dejaron sin efecto un decreto para reducir, drásticamente, el déficit fiscal. Para la comunidad internacional, la acción confirmó la sospecha de que De la Rúa encaraba problemas de gobernabilidad ya que, al día siguiente, la Argentina se encontró, por veinticuatro horas, sin la capacidad de obtener créditos internacionales (Morales Solá 2001).

ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente, entre quienes más *DNU por mes de mandato* y *DNU por cada ley iniciada por el PEN* poseen. Ambos, a pesar de lograr la delegación de poderes especiales por parte de un Congreso afín.<sup>4</sup> Kirchner, durante todo su mandato, contó con la prórroga, año tras año, de la Ley de Emergencia Económica (*Parlamentario*, 11/11/2009) y de un jefe de Gabinete con “superpoderes” (*La Nación*, 03/08/2006). La primera, faculta al Gobierno nacional a fijar tarifas, renegociar los contratos de los servicios públicos privatizados, regular precios de la canasta básica, y reordenar el sistema financiero. En cuanto a la reforma a la Ley de Administración Financiera (más conocida como “Ley de superpoderes”), faculta al jefe de Gabinete a modificar el presupuesto sin ningún control parlamentario. El presidente Menem, por su parte, recurrió a poderes de emergencia delegados por el Congreso (Novaro 2001:71).

Por lo tanto, puede concluirse que el funcionamiento del sistema presidencial argentino, analizado exclusivamente desde la dinámica PEN-PLN, distó mucho de ser “ideal”. Pareciera ocurrir que “el lazo partidario crea un vínculo entre Ejecutivo y Legislativo, quebrando de este modo los límites impuestos por los principios de división de poderes y frenos y contrapesos. Cuando la misma filiación partidaria une al presidente con la mayoría legislativa, los dispositivos de mutuo control dejan de ser operativos (*líderes delegativos*). En segundo lugar, la presencia de los partidos superpone, a la relación Ejecutivo-Congreso, de naturaleza institucional, la dialéctica gobierno-oposición, de naturaleza partidaria (*gobiernos divididos*)” (Mustapic 2000:29, el destacado es mío).

### ¿Cambio o reforma?

El artículo señero de Linz (1984) sobre las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo marcó el inicio del debate acerca de la relación, e influencia, de los diseños institucionales sobre los procesos de-

<sup>4</sup> Palermo (1995: 88) subraya que Menem combinó una cierta disposición a negociar (como ocurrió con la reforma previsional o las leyes laborales), con una nueva afirmación, vía DNU, de la autoridad presidencial. Incluso, según Romero (2001: 278), habría llegado a considerar la clausura del Congreso.

mocráticos. Según Linz, los problemas fundamentales del presidencialismo son: (i) la doble legitimidad de los Poderes, originada por la elección independiente del presidente y del Congreso, generadora de conflictos cuando el presidente no goza de una mayoría parlamentaria que apruebe sus proyectos de ley; (ii) la rigidez del presidencialismo, patente en el mandato fijo y en su carencia de mecanismos constitucionales (como el voto de censura constructiva, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas) que le permitan adecuarse a situaciones críticas; (iii) la lógica de juego de suma-cero que introduce el presidencialismo a la política (dado que, al conquistar el poder, el ganador se lo lleva todo), volviéndola menos tolerante y propicia a los acuerdos; (iv) como encarnación de la voluntad popular, el presidente tiende a gobernar en una forma personalista (presidencia plebiscitaria), concentrando el poder en su figura y debilitando a las otras instituciones del Estado y a los partidos políticos.<sup>5</sup> Estos puntos fueron rápidamente asumidos por Valenzuela (1998), González y Gillespie (1998), Hartlyn (1998) y Coppedge (1998).

Sin embargo, Shugart y Carey (1992) transformaron algunas de las críticas de Linz al sistema presidencial en ostensibles virtudes: los mandatos fijos, otrora ejemplo de rigidez, pasan a ser un atributo de previsibilidad; la elección presidencial, máximo exponente del *winner takes all*, un elemento de transparencia del sistema;<sup>6</sup> y la legitimidad dual de los mandatos volvía a ser considerada, tal como pregona la teoría del gobierno presidencial, como la gran promotora de *checks and balances* entre los gobernantes. El punto de inflexión que significó el trabajo de estos dos autores provocó un giro en el debate teórico y el surgimiento de una nueva camada de estudios (Mainwaring y Scully 1997, Mainwaring y Shugart 1997, Jones 1997a, Lijphart 1997, entre otros) con abordajes mucho más finos y complejos que los que propusiera Linz en la década del ochenta.<sup>7</sup>

5 Mayorga (1995) agrega otro problema del sistema presidencial, y es que los *outsiders* tendrían mayor probabilidad de conquistar el poder sin soportes partidarios ni experiencia política, lo que produciría efectos desestabilizadores.

6 Aunque enseguida relativiza este elemento, el propio Linz (1993) reconoce que las elecciones presidenciales ofrecen la ventaja de permitir que la gente elija a la cabeza del Poder Ejecutivo en forma abierta, directa y por un lapso predecible.

7 Por ejemplo, Marsteintredet (2008) sostiene que las interrupciones presidenciales demuestran que los regímenes presidencialistas, contrariamente a los argumentos de Linz, son capaces de manejar conflictos políticos intensos mediante el uso de procedimientos flexibles

Entre estos trabajos se destacó el artículo de Scott Mainwaring (1993), quien en medio de una academia dividida entre presidencialistas y anti-presidencialistas, consiguió centrar la atención de estos últimos en un tipo específico de estructura: el presidencialismo multipartidista. De acuerdo con Mainwaring, la combinación de presidencialismo y multipartidismo es fatídica para la democracia, pues existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas y de que encuentren serias dificultades para construir coaliciones de gobierno. Este hecho podría estimular el conflicto entre los Poderes, generando una parálisis “decisional”. En suma, el presidencialismo multipartidista, según este autor, presenta tres grandes defectos: (i) estimula el conflicto entre las ramas del gobierno, (ii) genera condiciones para la polarización del sistema y (iii) dificulta la conformación de coaliciones de gobierno estables. Este último defecto, precisamente, induciría a Chasquetti (2001) a acotar la problemática a los casos en los que los presidentes no desarrollan estrategias de cooperación. Esto equivaldría a decir que la combinación político-institucional más problemática sería, entonces, el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones (Cheibub *et al.* 2002).

Mainwaring, con su valioso aporte, fue de los precursores en aportarle saludables matices a la dicotomía académica imperante. Pero no fue el único. Autores como Suleiman (1997), Stepan y Skach (1997) y Sartori (1994), destacaron las cualidades de los diseños institucionales de carácter mixto, denominados semipresidencialistas. El argumento más recurrente señala que, cuando el presidente controla una mayoría legislativa, el sistema funciona como un presidencialismo. Pero cuando este carece de dicha mayoría, el sistema pasa a funcionar como un parlamentarismo. Pero la diferencia entre esta última situación y su equivalente en el sistema presidencial, sería que en la primera existe una mayoría política, cuya cabeza es el primer ministro, en condiciones de gobernar. En la segunda, en cambio, no está claro quién gobierna e, incluso, si alguien está en condiciones de hacerlo. Sin embargo, existen quienes no lo ven de este modo. Para Lijphart (2004:102), por ejemplo, este sistema podría empeorar algunos problemas inherentes al presidencialismo, al sobredimensionar el con-

---

(y, en algunos casos, cuasiparlamentarios), y que las interrupciones presidenciales constituyen formas nuevas de mantener al presidente responsable por sus acciones.

flicto entre los dos Poderes estatales y personalizarlos en la figura del presidente y el primer ministro. Esta razón llevaría a Valenzuela (2008:28) a proponer, para América Latina, un sistema parlamentario más cercano al sistema portugués que al francés, con un presidente electo popularmente pero limitado a un papel de intervención en tiempos de crisis, cuando sea necesario formar gobierno o disolver el Parlamento.

En síntesis, a pesar de que la alternativa presidencialismo *versus* parlamentarismo sugiere la existencia de una receta mágica, de un determinado sistema político “perfecto”, este no existe. De hecho, países de la región como Uruguay, Chile y Brasil, han tenido modelos parlamentarios y estos no han funcionado (García Belaunde 2009:121). La idoneidad del diseño depende de otros factores: la cultura política, la percepción que los actores tienen del rol del Ejecutivo, la tradición institucional del sistema de partidos políticos y las circunstancias políticas (Nohlen 2009:35): el contexto hace la diferencia (Nohlen 2003).

Por lo tanto, el resto del apartado indagará sobre las creencias y valores de la sociedad argentina, con el objeto de dilucidar si existe, a priori y parafraseando al politólogo alemán, un contexto favorable hacia el parlamentarismo. Caso contrario, y bajo el supuesto de que el semipresidencialismo forma parte de las democracias parlamentarias (Colliard 2009:102),<sup>8</sup> sería aconsejable reformar, más que cambiar, el sistema presidencial argentino (Nohlen y Fernández 1998).

Se recurrirá, entonces, al método comparado, capaz de producir resultados idóneos (Lijphart 1971, Smelser 1976, Collier 1991, Alcántara 1993), y a los datos del estudio Latinobarómetro.<sup>9</sup> Asimismo, se trabajará solo con los diecisiete países de la región para los que se dispone de suficiente información en el período 1996-2008: Argentina, Bolivia, Brasil,

8 No todos los politólogos (por ejemplo, Pasquino 2007) coincidirían con esta afirmación. También podrían objetar la decisión de no incluir el sistema de partidos en el análisis. La explicación es que los valores y creencias de una sociedad preceden e, incluso, determinan el sistema de partidos. Por lo tanto, la inclusión de estos últimos en el análisis debiera darse en una segunda etapa, una vez corroborado que los valores y creencias de la sociedad argentina son compatibles con los sistemas parlamentario y semipresidencial. Lo que, como se verá luego, no ocurre.

9 Latinobarómetro es un instrumento de medición de opinión pública en América Latina producido por la Corporación Latinobarómetro, una organización privada sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile.

TABLA NO. 5

## CONFIANZA DE LOS ARGENTINOS EN LAS INSTITUCIONES (%)

Instituciones	1997	1998	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Presidente</b>	<b>24,8</b>	<b>22,2</b>	<b>55,9</b>	<b>25,4</b>	<b>72,0</b>	<b>67,5</b>	<b>63,1</b>	<b>66,9</b>	<b>43,8</b>
	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
<b>Gobierno</b>	ND	ND	ND	ND	45,7	43,9	42	60,8	35,2
<b>Congreso</b>	34,6	18,6	30,3	17,3	14,2	21,6	27	25,9	24,3
<b>Poder Judicial</b>	21,4	20	28,9	21	16,6	26,6	26,7	32,2	23,3

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la institución "Presidente" con respecto a las instituciones "Gobierno", "Congreso" y "Poder Judicial".

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se descarta el año 1995, el primero en ser relevado por Latinobarómetro, por ser la muestra (compuesta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) poco representativa.

Ahora bien, previamente se dijo que el *leitmotiv* de este final de capítulo era dilucidar si existía, en la Argentina, un contexto favorable hacia el parlamentarismo. Si esto fuera así, debería ocurrir que: (i) no existe disociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; (ii) tampoco existe disociación entre la institución "Presidente" y la institución "Gobierno" (o sea, no hay personalización de la política); y, finalmente, (iii) los puntos (i) y (ii) siguen siendo ciertos, incluso cuando se compara a nivel regional.

Para probar las condiciones (i) y (ii) se incluye la tabla 5. En ella, se muestra la confianza, utilizada como variable *proxy* de la preferencia de la sociedad argentina, en las instituciones "Presidente", "Gobierno", "Congreso" y "Poder Judicial". El porcentaje, incluido en la tabla 5 y en las subsiguientes, representa la suma de quienes respondieron, para cada año, que tenían "mucho" y "algo" de confianza en esas instituciones. Se arribaría, por tanto, al 100%, si se le sumaran las respuestas de quienes afirmaron tener "ninguna" y "poca" confianza.

Con respecto al punto (i), la tabla 5 es por demás elocuente. Con excepción del año 1997, no solo existe disociación, sino que la institución presidencial es la que despierta mayor confianza en la sociedad, independientemente de la coyuntura política (de hecho, el horizonte temporal de

**TABLA NO. 6**  
**CONFIANZA EN EL PRESIDENTE (%)**

Países	1997	1998	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	Media
Argentina	<b>24,8</b> (17)	<b>22,2</b> (17)	<b>55,9</b> (4)	<b>25,4</b> (11)	<b>72</b> (1)	<b>67,5</b> (1)	<b>63,1</b> (3)	<b>66,9</b> (2)	<b>43,8</b> (9)	<b>49,0</b> (4)
Bolivia	37,6	38,1	25,1	19,2	18,7	31,1	36,4	53,1	53,4	34,7
Brasil	36,0	41,6	24,8	32,9	53,5	48,3	45,6	51,8	48,1	42,5
Chile	61,3	55,7	57,9	51,9	51,5	61,6	68,4	65,9	54,7	58,8
Colombia	32,9	35,3	28,3	15,6	53,5	66,1	62,7	62,0	58,6	46,1
Costa Rica	34,7	46,4	42,3	32,0	31,6	46,8	32,1	49,9	42,7	39,8
Ecuador	29,4	35,8	24,8	20,1	14,3	11,6	14,8	9,9	51,8	23,6
El Salvador	51,6	43,3	33,7	31,2	28,0	43,6	61,3	36,7	38,6	40,9
Guatemala	41,1	34,6	38,7	15,4	10,7	23,2	25,7	33,7	25,7	27,6
Honduras	56,8	63,6	40,0	31,9	31,9	32,2	28,4	42,4	41,9	41,0
México	34,6	43,3	45,5	35,8	34,9	23,3	35,4	50,0	46,6	38,8
Nicaragua	39,9	24,5	14,6	18,0	15,7	18,5	16,9	17,7	40,8	23,0
Panamá	47,1	25,0	57,9	28,7	24,0	36,6	37,2	53,6	28,8	37,7
Paraguay	27,1	55,1	25,3	17,6	11,9	53,4	41,2	24,7	13,2	29,9
Perú	34,2	25,9	41,5	31,3	12,3	7,2	13,2	43,0	25,0	26,0
Uruguay	54,6	49,7	49,0	46,9	20,0	14,9	77,5	66,7	62,5	49,1
Venezuela	35,9	37,4	69,8	50,5	34,4	45,9	61,9	68,6	60,9	51,7
Latinoamérica	<b>40,0</b>	<b>39,9</b>	<b>39,7</b>	<b>29,7</b>	<b>30,5</b>	<b>37,2</b>	<b>42,5</b>	<b>46,9</b>	<b>43,4</b>	<b>38,8</b>

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la Argentina con respecto a los otros países de la región.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

los datos abarca tres, de las cuatro, presidencias analizadas en este trabajo). En cuanto al punto (ii), si bien solo existen datos para los últimos cinco años, el hecho de que la confianza en el Gobierno sea siempre menor (cuando debería ser similar, puesto que es el presidente quien gobierna), sería indicio de que, efectivamente, la disociación “Presidente-Gobierno” también existe y favorece al primero. En consecuencia, se incumplirían las condiciones (i) y (ii).

Para probar la condición (iii), se incluyen las tablas 6 a 10, las cuales muestran la confianza de los latinoamericanos en las instituciones “Presidente”, “Congreso” y “Poder Judicial”. La idea es verificar si la marcada preferencia de los argentinos por el Poder Ejecutivo (presidente), en detrimento de los Poderes Legislativo (Congreso) y Judicial, vista en la tabla 5, puede extrapolarse a nivel regional. Asimismo, se incluyen las tablas 9 y 10, referentes a los niveles de confianza en las instituciones “Gobierno”

TABLA NO. 7  
CONFIANZA EN EL CONGRESO (%)

Países	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	M
Argentina	26,1 (10)	34,6 (9)	18,6 (16)	30,3 (8)	17,3 (13)	9,0 (16)	14,2 (10)	21,6 (11)	27,0 (10)	25,9 (13)	24,3 (9)	31,7 (12)	23,4
Bolivia	22,3	33,8	28,9	21,4	16,7	16,9	13,4	17,1	22,9	34,2	35,4	26,3	24,1
Brasil	20,0	28,1	23,4	19,1	24,7	26,2	29,4	36,5	27,5	32,7	24,4	34,8	27,2
Chile	43,3	54,9	41,5	38,5	33,2	31,9	23,0	30,7	38,2	31,2	30,6	32,9	35,8
Colombia	15,2	33,3	23,9	24,6	15,0	17,7	13,3	26,2	29,7	29,7	33,1	27,1	24,1
Costa Rica	21,7	35,4	34,8	36,3	29,8	37,0	20,9	36,8	28,7	31,6	28,1	28,2	30,8
Ecuador	27,4	20,6	18,3	11,7	8,5	8,1	6,1	8,4	13,5	6,0	6,0	37,1	14,3
El Salvador	36,7	51,3	32,4	34,1	25,9	24,0	14,8	24,9	24,0	19,8	29,8	50,4	30,7
Guatemala	38,0	33,3	21,9	29,5	14,0	12,2	10,9	19,2	17,6	20,6	28,2	24,7	22,5
Honduras	27,7	55,3	53,2	29,7	22,9	36,8	19,3	33,0	34,3	37,7	49,8	29,2	35,3
México	22,9	35,2	37,0	36,8	25,9	24,3	21,1	23,4	34,5	29,8	36,2	32,9	30,0
Nicaragua	43,5	39,4	20,4	10,9	24,2	23,6	12,1	17,3	11,0	18,9	34,6	25,4	23,4
Panamá	18,0	28,5	22,7	36,0	25,5	16,6	18,0	25,4	16,3	22,1	17,0	18,3	22,6
Paraguay	42,7	38,7	37,3	21,5	18,0	13,2	14,1	20,8	28,3	16,1	13,3	42,5	25,5
Perú	34,9	26,8	19,2	25,0	23,7	23,6	13,4	15,0	17,5	19,6	17,2	11,7	20,6
Uruguay	40,3	49,3	43,2	44,2	47,6	40,9	26,1	33,2	62,1	49,6	55,4	52,6	45,4
Venezuela	19,4	20,2	20,2	35,0	38,7	36,1	18,9	32,8	52,2	58,7	57,6	42,7	36,0
Latinoamérica	29,4	36,4	29,2	28,5	24,2	23,4	17,0	24,8	29,3	28,2	30,6	32,3	27,8

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la Argentina con respecto a los otros países de la región.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

y “Partidos Políticos”, respectivamente. La primera, con el objeto de comprobar, a nivel regional, la disociación Presidente-Gobierno (a favor del primer mandatario). Por último, la tabla 10, al igual que su antecesora, brinda información acerca del grado de personalización de la política.

Un primer análisis de los datos expuestos en la tabla 6, muestra una posición relativa de la Argentina bastante volátil. Los argentinos, de estar entre los que menos confianza tenían en su presidente, en los años 1997, 1998 y 2001, pasan a la situación inversa en 2003, 2004, 2005 y 2006. Sin embargo, la media del período estudiado, brinda un dato importante: de los diecisiete países en cuestión, la Argentina se ubica cuarta entre aquellos que más confían en el presidente, casi once puntos por encima del promedio regional.

Ahora habría que comparar esta información, con la brindada por las tablas 7 y 8, las cuales bastan para percibir que, la confianza argentina en

**TABLA NO. 8**  
**CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL (%)**

Países	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	M
Argentina	24,2 (16)	21,4 (16)	20 (16)	28,9 (12)	21 (12)	8,7 (17)	16,6 (12)	26,6 (11)	26,7 (10)	32,2 (11)	23,3 (12)	25 (13)	22,9 (15)
Bolivia	25,3	28,3	29,5	25,0	22,0	20,4	16,7	21,9	26,7	38,6	32,7	19,2	25,5
Brasil	41,4	45,0	41,7	36,4	40,2	33,8	44,2	49,7	42,7	46,1	42,0	42,8	42,2
Chile	36,7	42,8	36,4	39,2	32,8	23,9	20,5	32,1	26,9	33,6	23,1	31,0	31,6
Colombia	32,3	40,4	29,7	38,5	27,2	24,6	19,2	42,9	42,9	38,9	37,3	34,2	34,0
Costa Rica	40,6	44,8	60,6	48,0	36,3	50,7	31,7	56,0	47,6	45,7	43,6	32,9	44,9
Ecuador	31,8	31,4	22,0	20,3	18,8	12,6	7,6	13,1	16,6	15,2	10,1	20,7	18,4
El Salvador	42,7	49,3	36,1	34,7	27,8	30,9	17,9	33,0	24,0	29,1	30,4	42,4	33,2
Guatemala	40,3	32,9	28,1	36,1	17,8	22,8	14,0	22,4	20,1	38,2	28,6	27,0	26,5
Honduras	35,4	54,1	47,7	31,9	24,3	39,6	20,3	37,9	38,9	33,2	28,2	27,8	34,9
México	19,5	27,0	30,3	40,9	23,4	17,5	13,4	22,7	27,6	39,6	32,8	25,9	26,7
Nicaragua	47,0	40,2	24,7	17,3	20,3	28,2	15,4	24,3	15,4	25,5	34,2	25,4	26,5
Panamá	26,5	36,0	28,2	42,5	28,8	26,4	20,9	37,8	24,6	41,1	22,1	19,2	29,5
Paraguay	45,2	32,5	36,4	26,8	20,2	10,5	17,3	29,7	30,6	19,6	12,7	30,0	26,0
Perú	25,8	18,6	16,8	25,1	16,3	17,3	12,3	19,6	21,0	19,1	15,6	12,0	18,3
Uruguay	46,5	57,3	48,6	52,4	53,0	45,2	38,6	41,9	55,3	57,8	54,7	47,7	49,9
Venezuela	27,7	37,7	30,0	47,9	43,2	31,1	19,6	35,3	43,5	60,6	46,4	38,3	38,4
Latinoamérica	34,6	37,6	33,3	34,8	27,8	26,1	20,4	32,2	31,2	35,5	30,5	29,5	31,1

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la Argentina con respecto a los otros países de la región.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

el Congreso y el Poder Judicial, se encuentra, sostenidamente, entre las más bajas de toda América Latina. No solo por las posiciones relativas que ostentan, sino también por los porcentajes promedios. Mientras uno de cada dos argentinos manifestaba una considerable confianza en el primer mandatario, superior al 39% regional, solo uno de cada cuatro lo hacía en los otros dos Poderes, cifra inferior al promedio latinoamericano.

No obstante, si se analiza la información contenida en la tabla 9, la situación se asemeja bastante a la mostrada en la tabla 6. Al igual que con la confianza presidencial, la Argentina se ubica en la cuarta posición, con un promedio superior al regional. Sin embargo, su 36,4% de confianza en el Gobierno se encuentra bastante lejos del 49% presidencial, cuando deberían ser similares.

La tabla 10, por su parte, es otra clara muestra de un alto nivel de personalización política: así como el Gobierno despierta bastante menos

TABLA NO. 9  
CONFIANZA EN EL GOBIERNO (%)

Países	1996	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Media
Argentina	20,3 (13)	6,6 (16)	45,7 (2)	43,9 (1)	42,0 (5)	60,8 (4)	35,2 (11)	36,4 (4)
Bolivia	20,7	15,1	14,5	20,0	23,1	50,3	51,7	27,9
Brasil	24,6	24,4	43,2	39,6	34,3	47,9	35,0	35,6
Chile	51,4	44,1	46,2	54,0	60,1	60,9	45,3	51,7
Colombia	18,1	15,4	33,9	43,0	46,5	47,9	43,4	35,5
Costa Rica	19,7	45,1	23,9	35,6	25,9	43,0	34,2	32,5
Ecuador	34,9	12,5	9,7	11,0	13,6	7,9	41,2	18,7
El Salvador	34,7	29,4	22,1	41,4	42,0	29,7	39,5	34,1
Guatemala	32,5	16,4	8,7	23,4	26,5	26,5	30,7	23,5
Honduras	29,7	43,0	25,7	30,7	27,1	41,3	41,4	34,1
México	17,9	19,1	23,5	20,1	31,6	46,7	36,7	27,9
Nicaragua	37,5	43,9	12,7	15,2	15,1	15,4	35,7	25,1
Panamá	22,3	22,2	20,7	32,3	28,3	44,2	30,3	28,6
Paraguay	40,6	6,0	16,6	39,4	37,6	25,9	15,2	25,9
Perú	50,0	22,9	13,3	8,8	15,1	37,7	22,3	24,3
Uruguay	36,7	33,2	21,4	16,3	70,4	66,5	57,3	43,1
Venezuela	16,6	38,9	28,5	42,2	60,8	67,6	65,8	45,8
Latinoamérica	29,9	25,8	24,1	30,4	35,3	42,4	38,9	32,4

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la Argentina con respecto a los otros países de la región.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

confianza que el presidente, lo mismo ocurre entre Gobierno y partidos políticos (que incluyen al oficialismo).

En consecuencia, del análisis de las últimas cinco tablas se desprende el incumplimiento de la condición (iii): los argentinos muestran, a nivel regional, una marcada preferencia por el Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros dos. Asimismo, son quienes presentan una mayor disociación Presidente-Gobierno, personalizando la política.

A modo de síntesis del capítulo, la conclusión es que el sistema de gobierno "ideal" es aquel que mejor se adapte al contexto. Y, "cuando la imagen del Parlamento es mala, peor que la del presidente de turno; cuando la imagen de los partidos políticos es mala, peor que la del Gobierno en ejercicio, difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia" (Nohlen 1998: 171). Para evitar *gobiernos divididos y liderazgos delegativos*,

**TABLA NO. 10**  
**CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%)**

Países	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	M
Argentina	17,4 (12)	29,7 (8)	17,2 (13)	17,0 (11)	12,4 (14)	4,7 (17)	8,5 (13)	12,6 (12)	18,1 (6)	12,8 (16)	14,1 (14)	13,5 (15)	14,8 (15)
Bolivia	16,5	21,6	21,6	12,2	11,4	9,7	6,4	7,2	10,3	17,7	14,6	12,8	13,5
Brasil	16,3	18,4	19,8	12,6	20,7	12,8	15,7	22,8	15,7	22,8	16,1	20,7	17,9
Chile	28,4	35,6	25,1	21,8	22,7	12,9	13,6	20,2	17,2	24,5	20,6	16,3	21,6
Colombia	11,4	21,2	17,4	17,0	12,5	10,7	8,8	21,9	22,7	18,3	18,9	20,7	16,8
Costa Rica	16,8	27,0	31,6	24,2	20,1	24,9	9,5	22,0	16,4	26,4	15,7	20,9	21,3
Ecuador	18,5	16,4	14,6	7,7	8,8	7,5	5,5	6,1	9,4	7,8	7,9	15,1	10,4
El Salvador	29,0	47,8	24,3	24,6	19,5	18,0	11,0	25,7	15,5	15,9	25,3	41,2	24,8
Guatemala	26,0	29,9	19,8	21,4	10,3	8,0	8,7	12,4	12,6	16,3	25,2	25,7	18,0
Honduras	23,9	40,7	24,2	18,1	15,4	22,9	11,8	22,5	18,3	26,8	23,8	20,6	22,4
México	18,4	31,3	34,3	34,3	21,4	12,3	10,3	14,8	20,2	29,6	23,7	17,3	22,3
Nicaragua	36,6	31,8	17,1	10,1	19,0	16,6	7,7	11,6	7,9	18,6	23,4	23,8	18,7
Panamá	18,3	29,3	18,6	28,8	26,3	17,3	15,5	30,5	12,7	23,6	13,4	16,6	20,9
Paraguay	37,8	28,3	25,8	15,4	15,4	7,2	11,2	15,3	17,4	13,6	11,7	23,7	18,6
Perú	19,8	21,2	17,0	19,8	24,2	13,5	7,9	10,7	14,0	20,1	14,0	11,1	16,1
Uruguay	32,7	46,8	35,2	35,7	38,3	28,8	17,7	31,7	46,2	33,8	35,7	38,1	35,1
Venezuela	11,6	21,2	15,5	24,2	30,8	19,7	14,2	22,5	32,2	41,4	36,0	32,4	25,1
Latinoamérica	22,3	29,3	22,3	20,3	19,4	14,6	10,8	18,3	18,0	21,8	20,0	21,8	19,9

**Nota:** Los números en negrita y entre paréntesis indican la posición relativa que ocupa la Argentina con respecto a los otros países de la región.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro.

entonces, no se requiere cambiar de sistema de gobierno sino, reformarlo. El próximo capítulo brindará una pista sobre el sentido de dicha reforma.

### ¿Cuán “poderoso” es el presidente argentino?

Así como el origen de las formas parlamentarias en Europa responde a un determinado desarrollo del constitucionalismo, en el cual el Parlamento termina constituyéndose en el órgano preeminente; el presidencialismo, en América Latina, aparece en la formación del Estado nacional, en el cual el “órgano” preeminente es el presidente (Nohlen 1991: 47). Y, así como el parlamentarismo es capaz de albergar distintas lógicas políticas, también la arquitectura presidencial (Lanzaro 2001: 20). De hecho, a

diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo entre los tres Poderes, el régimen presidencial, en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo, se caracterizó, desde sus orígenes, por la preponderancia de un Poder Ejecutivo con fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista (Orozco Henríquez y Zovatto 2009: 67).

Las Constituciones vigentes de la Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, el Perú y la República Dominicana prevén que el Poder Ejecutivo recaiga en una sola persona: el presidente de la República. En los casos del Brasil, de Costa Rica, Panamá, Colombia, El Salvador, Guatemala, el Uruguay, Bolivia y Venezuela, sus *cartas magnas* precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente, como los ministros u otros funcionarios públicos. A continuación, entonces, se analizan algunas de las principales atribuciones de los presidentes de la región, en lo que respecta a sus poderes legislativos, y de conformación y remoción de sus gabinetes.

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto, y la promulgación y publicación de la ley. Además, existen casos excepcionales en que el presidente puede legislar. Todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos le confieren al presidente de la República la facultad de iniciativa legislativa. No sucede lo mismo con el veto parcial: solo la Argentina, el Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela lo contemplan. Y el poder de decreto es aún más exclusivo: solo los presidentes de la Argentina y del Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Otra atribución legislativa presidencial es la derivada de la delegación de facultades, para dictar leyes, por parte del Congreso nacional. A diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del Congreso para que el presidente expida decretos-ley. Las Constituciones de Venezuela, del Brasil, Chile, Colombia, Panamá, del Perú, de la Argentina (solo sobre materia de organización administrativa) y México (únicamente, sobre regulación económica) contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto período. A continuación, la tabla 11 brinda una buena síntesis de las facultades legislativas de los Ejecutivos.

TABLA NO. 11

## FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS EJECUTIVOS LATINOAMERICANOS

Países	Moción de confianza	Moción de censura	Requerimiento de información y comparecencia	Interpelaciones
Argentina	Poder Ejecutivo	Sí	Sí	2/3 de los votos
Brasil	Presidente	Sí	Sí	Mayoría absoluta
Chile	Presidente	Sí	Indefinido	2/3 de los miembros presentes
Colombia	Gobierno Nacional	Sí	Sí	50% + 1 del total de miembros
Costa Rica	Poder Ejecutivo	Sí	No se establece	2/3 de los miembros presentes
El Salvador	Presidente por medio de sus ministros	Sí	No se establece	2/3 de sus miembros
Guatemala	Organismo Ejecutivo	Sí, previo acuerdo en Consejo de Ministros	No	2/3 del total de los miembros
Honduras	Presidente por medio de secretarios de Estado	Sí	No se establece	2/3 de los votos
México	Presidente	Sí	No se establece	2/3 del número total de votos
Nicaragua	Presidente	Sí	No se establece	50% + 1 del total de diputados
Panamá	Ministros de Estado	Sí	Sí	2/3 del total de diputados
Paraguay	Poder Ejecutivo	Sí	Sí	Mayoría absoluta
Perú	Presidente	Sí	No se establece	50% + 1 de los miembros del Congreso
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de ministros	Sí	No se establece	3/5 de los miembros presentes
Venezuela	Poder Ejecutivo	Sí	Sí	Mayoría absoluta de los presentes

**Fuente:** Elaboración propia en base a Orozco Henríquez y Zovatto (2009: 72-74).

Como puede apreciarse en la última columna, el procedimiento más común para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo. Esto ocurre en Bolivia, en el Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, en el Perú y Venezuela. En cambio, se requiere una mayoría calificada de dos tercios en Chile y Costa Rica (de los miembros presentes), Guatemala,

TABLA NO. 12

## MECANISMOS DE CONTROL DE LOS LEGISLATIVOS SOBRE LOS EJECUTIVOS

Países	Facultad de iniciativa	Veto total	Veto parcial	Forma de superarlo
Argentina	No	Sí (solo del jefe de Gabinete)	Sí	Sí (solo al jefe de Gabinete)
Bolivia	No	Sí	No	Sí
Brasil	No	No	Sí	No
Chile	No	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí (decide el presidente)	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí	No	No
El Salvador	No	Sí (decide el presidente)	Sí	Sí
Guatemala	No	Sí	Sí	Sí
Honduras	No	No	Sí	Sí
México	No	No	Sí	No
Nicaragua	No	Sí (decide el presidente)	Sí	Sí
Panamá	No	Sí (decide el presidente)	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí (decide el presidente)	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	No	No	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	No	Sí	Sí	Sí

**Fuente:** Elaboración propia en base a Orozco Henríquez y Zovatto (2009: 92-93).

Panamá y la República Dominicana (del total de miembros), y en la Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México (del total de votos). El Uruguay, por su parte, presenta menos exigencia: solo se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes.

Otra diferencia con el sistema presidencial estadounidense, en el cual la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, es que en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa

Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela, el presidente goza de total libertad para designar y remover a sus ministros y secretarios de Estado. Únicamente el Perú y el Uruguay contemplan la moción de confianza, por parte del Legislativo, como paso previo a la conformación de un gabinete (véase, para mayor detalle, la tabla 12).

En cambio, se encuentra más difundida la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en doce Constituciones de la región. Mientras en la Argentina (solo al jefe de Gabinete), Colombia, Guatemala, el Perú, el Uruguay y Venezuela tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado, en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay se encuentra sujeta a lo que decida el jefe de Estado. Por último, la facultad de interpelación está prevista en la Argentina (solo al jefe de Gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela.

Ahora bien, en este punto, sería interesante poder comparar el poder del presidente argentino, con respecto al de sus pares de la región. De hecho, Shugart y Carey (1992) fueron los primeros en “medir” los poderes presidenciales, establecidos por las Constituciones, a través de una lista de indicadores, tales como las prerrogativas presidenciales en torno al veto total y parcial, la insistencia, la capacidad de decreto, la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre determinadas materias, los poderes sobre el presupuesto y la capacidad para convocar a referéndum o plebiscito. Esta medición se ha convertido en referente en la literatura, inspirando a otros autores a continuar en la misma senda: Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et al.* (2003), el PNUD (2005) y Stein *et al.* (2005).

En la tabla 13 se exponen los distintos valores que arrojan los índices considerados para cada uno de los países latinoamericanos, y el año de la Constitución que toman como referencia. García Montero (2008:11), para hacer comparables los índices, ha transformado los valores, de modo que la escala varíe de 0 a 1 en lugar de su rango original (donde valores más altos en la escala, denotan mayor poder legislativo del presidente).

En el caso de la Argentina, las distintas mediciones varían del 0,28 ofrecido por Payne *et al.* (2003), al 0,75 que le otorgan Shugart y Haggard (2001). A pesar de las discrepancias mostradas, los valores de la

TABLA NO. 13

## COMPARACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES

Constituciones	Shugart y Haggard (2001)	Samuels y Shugart (2003)	Payne <i>et al.</i> (2003)	PNUD (2005)	Stein <i>et al.</i> (2005)
Argentina (1994)	0,75	0,63	0,28	0,65	0,44
Bolivia (1994)	0,25	0,33	0,2	0,34	0,23
Brasil (1988)	0,37	0,5	0,44	0,43	0,62
Chile (1989)	0,5	0,67	0,48	0,77	0,66
Colombia (1968)	ND	1	ND	ND	ND
Colombia (1991)	0,5	0,67	0,44	0,45	0,59
Costa Rica (1949)	0,12	0,17	0,1	0,45	0,23
Ecuador (1979)	ND	0,33	ND	ND	ND
Ecuador (1998)	ND	0,67	0,58	0,75	0,59
El Salvador (1982)	0,25	0,33	0,26	0,45	0,33
Guatemala (1985)	0,25	0,33	0,26	0,32	0,29
Honduras (1982)	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3
México (1917)	0,12	0,17	0,1	0,35	0,24
Nicaragua (1987)	0	0	0,32	0,27	0,19
Panamá (1972)	ND	0,33	0,42	0,62	0,43
Paraguay (1992)	0	0	0,12	0,27	0,19
Perú (1979)	ND	0,17	ND	ND	ND
Perú (1993)	0,5	ND	0,48	0,36	0,5
Rep. Dominicana (1994)	0,25	0,33	0,32	0,7	0,27
Uruguay (1967)	0,25	0,33	0,26	0,51	0,38
Venezuela (1961)	0	0	ND	ND	ND
Venezuela (2000)	ND	0,17	0,28	0,25	0,3
Media	0,26	0,35	0,30	0,46	0,37

**Fuente:** Elaboración propia en base a García Montero (2008: 11).

Argentina igualan (Payne *et al.* 2003) o superan (Shugart y Haggard 2001; Samuels y Shugart 2003; PNUD 2005; y Stein *et al.* 2005) los promedios regionales (última fila de la tabla 13). Este último dato llevaría a coincidir con García Montero (2008: 14): el presidente argentino sería uno de los más poderosos de la región. Especialmente, tal como se mencionó, con respecto al poder de decreto.

## Propuesta

Existe suficiente consenso en la literatura sobre el hecho de que el control de la nominación de las candidaturas es la clave con la que cuen-

tan los líderes partidarios para producir disciplina (Morgenstern 2004: 90; Mainwaring y Shugart 2002: 282). En la Argentina, gracias a la organización descentralizada de los partidos (De Riz 2005: 226), la carrera política de los legisladores nacionales (en especial, de los diputados) depende más del gobernador provincial (Eaton 2002; Tchintian 2009) o de los jefes partidarios locales, que de los votantes del distrito (Jones 1997b, 2001, 2008; De Luca *et al.* 2002).

Esto promueve que el presidente utilice su discrecionalidad en el gasto provincial para negociar el apoyo de su agenda legislativa con los líderes partidarios provinciales (la mayoría, gobernadores), y no en el ámbito del Congreso, reduciendo, en consecuencia, los incentivos de los legisladores para especializarse y desarrollar una carrera legislativa profesional.<sup>10</sup> Asimismo, la alta capacidad del Ejecutivo para emprender acciones unilaterales, vía DNU (Dborkin y Filc 2009; Hernández 2009), debilita, aún más, los incentivos para desarrollar carreras legislativas y fortalecer, institucionalmente, al Congreso (Jones *et al.* 2000; Spiller y Tommasi 2000). El resultado de este entramado político es un Poder Legislativo que funciona más como apéndice de las pujas partidarias, que como garante de gobernabilidad (cuando el presidente carece de mayoría legislativa) y de contralor (cuando sí la tiene).

En consecuencia, la propuesta de este trabajo consiste en acotar el poder proactivo presidencial<sup>11</sup> y la influencia del líder partidario provincial sobre sus legisladores nacionales. La hipótesis subyacente es que esta propuesta promoverá los *checks and balances* entre los gobernantes, morigerando el ciclo político, con la consiguiente ganancia en estabilidad institucional (y, por ende, en desempeño económico). Un presidente imposibilitado de eludir al Congreso y legisladores menos dependientes del liderazgo partidario, ayudarían a consolidar el clásico rol del Poder Legislativo bajo regímenes presidencialistas. Evitando, de esta manera, el surgimiento de *liderazgos delegativos* y *gobiernos divididos*.

10 Véanse, al respecto, las declaraciones de los políticos Aníbal Hardy, Ramón Giménez, Rodolfo García y Alfredo Martínez (Lodola 2009: 25-26).

11 Los poderes que le permiten al presidente establecer un nuevo *statu quo* (como el poder de decreto) se denominan proactivos. Aquellos que solo le permiten defenderlo (como el poder de veto) contra tentativas de mayorías legislativas se catalogan como reactivos (Mainwaring y Shugart 2002: 50).

Concretamente, las futuras investigaciones sobre propuestas de reforma deberían estudiar:

- (i) La eliminación de la prerrogativa presidencial de legislar mediante decretos de necesidad y urgencia. La sección primera demostró que, de acuerdo con la ingente cantidad de decretos emitida durante el período analizado, ningún presidente circunscribió su uso a situaciones de verdadera “necesidad” y “urgencia”. Muy por el contrario, fueron utilizados innecesaria y ordinariamente. En especial, y he aquí la paradoja, por los dos únicos jefes de Estado (Menem y Kirchner), a la postre *líderes delegativos*, que gozaron de una holgada situación en ambas Cámaras del Congreso durante todo su período de gobierno. Lo cual hace suponer que, al menos parcialmente, la capacidad de gobernar por decreto influyó en la génesis de dichos *liderazgos delegativos*. La segunda sección, por su parte, mostró que el presidente argentino es uno de los más poderosos de la región, que gran parte de su poder reside en la capacidad de legislar por decreto y, finalmente, que dicha capacidad es bastante inusual, casi única. Por lo tanto, de suprimirse esta prerrogativa, no se estaría debilitando la gobernabilidad, sino fortaleciéndola.
- (ii) La reducción de la magnitud de los distritos electorales más grandes (Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) para la elección de diputados nacionales (Jones y Palanza 1999; Escolar *et al.* 2002; Escolar y Calvo 2003). De esta manera, se reduciría la alta despersonalización de las candidaturas en esas provincias (Corbacho 1988; Calvo y Gibson 2000; Escolar y Calvo 2002), propia de listas plurinominales bloqueadas de gran magnitud y, en consecuencia, también la influencia del líder partidario provincial. Lo que impactaría, positivamente, en el funcionamiento de la Cámara de Diputados, ya que estos distritos aportan más de la mitad de los diputados nacionales.

## Conclusión

El objeto del presente trabajo era determinar si la dinámica Ejecutivo-Legislativo, en la Argentina del período 1983-2007, había sido una de las

causas de inestabilidad institucional en ese país (y, por ende, del mal desempeño económico). Con esta finalidad, el trabajo se estructuró de la siguiente manera.

En la primera sección se analizó la dinámica existente, desde diciembre del año 1983 y hasta el mismo mes de 2007, entre dos instituciones políticas claves del sistema presidencial argentino: el Poder Ejecutivo nacional y el Poder Legislativo nacional. La conclusión fue que, dicha dinámica, llevó al peor de los escenarios posibles: *gobiernos divididos*, cuando el presidente no gozó de mayorías legislativas, y *liderazgos delegativos*, cuando sí las tuvo. La hipótesis subyacente, debido a la cual quiere evitarse estas situaciones, es que ambas provocan inestabilidad institucional, que luego se traduce en un mal desempeño económico (sin clima de negocios, no hay inversión). Un presidente “todopoderoso”, si no es limitado por el Congreso, puede, en cualquier momento, cambiar *a piacere* las reglas del juego. Y, se sabe, cualquiera sea la magnitud del agente económico, este necesita contar con un horizonte amplio y con reglas de juego claras para materializar sus decisiones de consumo e inversión. En el caso de un *gobierno dividido*, la incertidumbre se da por la fragmentación del poder. Cuanto mayor es el número de agentes con poder de veto sobre decisiones de política económica, más difícil es lograr un consenso político para tomar medidas frente a *shocks* económicos u otras circunstancias. No obstante, la lógica es la misma en ambos casos: la incertidumbre altera las expectativas de los agentes, llevándolos a postergar sus decisiones de consumo e inversión, lo cual se traduce, a nivel macro, en un mal desempeño económico.

El segundo apartado, que surge como corolario del primero, intentaba responder sobre si había que cambiar o, por el contrario, reformar, el sistema presidencial argentino. La conclusión a la que arriba, luego de analizar el debate en torno a la conveniencia de cada sistema de gobierno, es que no existe el sistema “perfecto”, sino aquel que mejor se adapta al contexto. En este sentido, al recurrir a un análisis comparado con los países de la región, se concluye que los argentinos muestran, en el tiempo, y tanto a nivel local como regional, una marcada preferencia por el Poder Ejecutivo, y una mayor disociación Presidente-Gobierno, denotando cierta personalización de la política. En este marco, tanto el parlamentarismo como el semipresidencialismo, difícilmente, puedan ser alternativas viables. Por lo tanto, a fin de evitar los *gobiernos divididos* y los *liderazgos delegativos*, la solución no sería cambiar de sistema de gobierno sino reformarlo.

El tercer capítulo brinda una pista sobre el sentido de dicha reforma. En él se verifica que el presidente argentino sería uno de los más poderosos de la región. Especialmente, en lo que concierne al poder de decreto.

En consecuencia, la propuesta de este trabajo (cuarta sección) consiste en acotar el poder proactivo presidencial y la influencia del líder partidario provincial sobre sus legisladores nacionales. Un presidente imposibilitado de eludir al Congreso y legisladores menos dependientes del liderazgo partidario, ayudaría a consolidar el clásico rol del Poder Legislativo bajo regímenes presidencialistas. De esta manera, se evitaría el surgimiento de *liderazgos delegativos* y *gobiernos divididos*, con la consiguiente ganancia de estabilidad institucional (y de desempeño económico). Concretamente, las futuras investigaciones deberían estudiar la posible eliminación de la prerrogativa presidencial de legislar mediante decretos de necesidad y urgencia, y la reducción de la magnitud de los distritos electorales más grandes para la elección de diputados nacionales.

En síntesis, este trabajo muestra que la dinámica Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, para el período 1983-2007, ha sido una de las causas de la inestabilidad institucional en ese país (y, por ende, de los malos resultados económicos). Sin embargo, teniendo en cuenta que tanto el parlamentarismo como el semipresidencialismo, a priori, no serían opciones viables, a fin de evitar los *gobiernos divididos* y *liderazgos delegativos*, la Argentina debería acotar la discrecionalidad presidencial, así como la influencia de los liderazgos partidarios provinciales sobre sus legisladores nacionales. La hipótesis subyacente es que este tipo de propuesta consolidaría el clásico rol del Congreso bajo regímenes presidencialistas, con la consiguiente ganancia en estabilidad institucional (y en desempeño económico).

## Referencias

- ALCÁNTARA, Manuel. 1993. "Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?". *Revista Mexicana de Sociología*, 4, pp. 147-178.
- ALCÁNTARA, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- CALVO, Ernesto y Edward GIBSON. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development*, 35 (3), pp. 32-55.
- CAVAROZZI, Marcelo y Oscar LANDI. "Argentina, crisis y postransición". *América Latina Hoy*, 2, pp. 51-63.
- CHASQUETTI, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por J. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- CHEIBUB, José Antonio, Adam PRZEWORSKI y Sebastián SAIEGH. 2002. "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas". *Dados -Revista de Ciências Sociais*, 45 (1), pp. 187-218
- COLLIARD, Jean-Claude. 2009. "El poder en el semipresidencialismo". *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por A. ELLIS, J. OROZCO HENRÍQUEZ y D. ZOVATTO. México DF: UNAM-IDEA.
- COLLIER, David. 1991. "The Comparative Method: Two Decades of Change". *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, editado por D. RUSTOW y K. ERICSSON. New York: Free Press.
- COPPEDGE, Michael. 1998. "Venezuela: democrática a pesar del presidencialismo". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.
- CORBACHO, Alejandro. 1988. "Elecciones y representación. Un enfoque experimental sobre sistemas electorales en la Argentina: 1973-1985". Instituto Torcuato Di Tella: Documento de trabajo, n° 102.
- DBORKIN, Daniela y Gabriel FILC. 2009. "Discutir los DNU además de los superpoderes". CIPPEC: Documento de Políticas Públicas n° 66.
- DE LUCA, Miguel, Mark JONES y María I. TULA. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies*, 35 (4), pp. 413-436.
- DE RIZ, Liliana. 2005. "La frustrada reforma del presidencialismo argentino". *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, editado por C. ARIAS y B. RAMACCIOTTI. Washington DC: OEA-Georgetown University.
- DRAZEN, Allan. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- EATON, Kent. 2002. "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIF. Cambridge University Press.

- ELGIE, Robert. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- ESCOLAR, Marcelo y Ernesto CALVO. 2003. "La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones". *Política y Gobierno*, 10 (2), pp. 359-399.
- ESCOLAR, Marcelo y Ernesto CALVO. 2002. "Las tres reformas: personalización, eficiencia y gobernabilidad. Geografía política de la reforma electoral en Argentina". Centro de Estudios Electorales y Legislativos, UTDT: Documento de trabajo.
- ESCOLAR, Marcelo, Ernesto CALVO, Sandra MINVIELLE y Christian SCARANELLA. 2002. "Personalización, Representación y Gobernabilidad. La Reforma del Sistema Electoral Argentino en la Categoría Diputados Nacionales". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 19, pp. 73-94.
- GARCÍA BALAUDE, Domingo. 2009. "El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)". *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por A. ELLIS, J. OROZCO HENRÍQUEZ y D. ZOVATTO. México DF: UNAM-IDEA.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. 2008. "Instituciones y actividad legislativa en América Latina". CIDOB: *Documentos América Latina*, n° 23.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. 2007. "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos". *Lateinamerika Analysen*, ILAS, 2 (17), pp. 1-31.
- GONZÁLEZ, Luis y Charles GILLESPIE. 1998. "Presidencialismo y estabilidad democrática en Uruguay". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.
- HARTLYN, Jonathan. 1998. "El Presidencialismo y la política colombiana". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.
- HENISZ, Witold. 2000. "The Institutional Environment for Economic Growth". *Economics and Politics*, 12 (1), pp. 1-31.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. 2009. "Presidencialismo y Federalismo en Argentina". *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por A. ELLIS, J. OROZCO HENRÍQUEZ y D. ZOVATTO. México DF: UNAM-IDEA.
- ICHASO, Josefina. 2009. "En 15 meses de gobierno, Cristina Kirchner firmó 5 decretos de necesidad y urgencia". Centro de Estudios Nueva Mayoría. Disponible en: <<http://www.nuevamayoria.com/>>, consultado: 20/03/2009.

- JONES, Mark. 2008. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, compilado por P. SIAVELIS y S. MORGENSTERN. The Pennsylvania State University Press.
- JONES, Mark. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIF. Cambridge University Press.
- JONES, Mark. 2001. "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina". *PostData*, 7, pp. 189-230.
- JONES, Mark. 1997a. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press.
- JONES, Mark. 1997b. "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections". *The Journal of Politics*, 59 (2), pp. 538-549.
- JONES, Mark y Wonjae HWANG. 2005a. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". *Argentine Democracy*, editado por S. LEVITSKY y V. MURILLO. The Pennsylvania State University Press.
- JONES, Mark y Wonjae HWANG. 2005b. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science*, 49 (2), pp. 267-282.
- JONES, Mark y Valeria PALANZA. 1999. "Una Propuesta de Reforma al Sistema Electoral Argentino: Internas semi-abiertas y distritos electorales reducidos". CEDI: Documento de trabajo, n° 29, Buenos Aires.
- JONES, Mark, Sebastián SAIEGH, Pablo SPILLER y Mariano TOMMASI. 2000. "Políticos profesionales-legisladores 'amateurs': El Congreso argentino en el siglo XX". CEDI: Documento de trabajo, n° 45.
- LANZARO, Jorge. 2001. "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por J. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- LEVY, Brian y Pablo SPILLER. 1996. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". *Journal of Law, Economics and Organization*, 10 (2), pp. 201-246.
- LIJPHART, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy*, 15 (2), pp. 96-109.
- LIJPHART, Arend. 1997. "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.

- LIJPHART, Arend. 1971. "Comparative politics and comparative method". *American Political Science Review*, 65 (3), pp. 682-693.
- LINZ, Juan. 1990. "The Perils of the Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1, pp. 51-69.
- LINZ, Juan. 1984. "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?". *Workshop on Political Parties in the Southern Cone*, Woodrow Wilson Center.
- LODOLA, Germán. 2009. "La Estructura Subnacional de las Carreras Políticas en Argentina y Brasil". *Desarrollo Económico*, 49 (194), pp. 247-286.
- MAINWARING, Scott. 1993. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, 2 (26), pp. 198-228.
- MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY. 1997. "Sistemas de partidos en América Latina". *La Construcción de Instituciones Democráticas*, editado por S. MAINWARING y T. SCULLY. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. 1997. "Presidentialism and Party System". *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por S. MAINWARING y M. SHUGART. Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. 1993. "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal". Kellogg Institute: Working paper, 200.
- MARSTEINTREDET, Leiv. 2008. "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina". *América Latina Hoy*, 49, pp. 31-50.
- MAYORGA, René. 1995. *Antipolítica y Neopopulismo*. La Paz: CEBEM.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. 2008. *Historia electoral argentina (1912-2007)*. Buenos Aires, Argentina.
- MORALES SOLÁ, Joaquín. 2001. *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza*. Buenos Aires: Planeta – La Nación.
- MORGENSTERN, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, Ana María. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina". *Desarrollo Económico*, 39 (156), pp. 571-595.
- NOHLEN, Dieter. 2009. "El Poder Ejecutivo en el presidencialismo". *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por A. ELLIS, J. OROZCO HENRÍQUEZ y D. ZOVATTO. México DF: UNAM-IDEA.

- NOHLEN, Dieter. 2003. *El contexto hace la diferencia*. México DF: UNAM.
- NOHLEN, Dieter. 1998. "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". *Revista de Estudios Políticos*, 99, pp. 161-171.
- NOHLEN, Dieter. 1991. "Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)". *Revista de Estudios Políticos*, 74, pp. 43-51.
- NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ. Eds. 1998. *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- NOVARO, Marcos. 2001. "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por J. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- O'DONNELL, Guillermo. 2010. "Revisando la Democracia Delegativa". *Club Político Argentino*. Disponible en: <<http://clubpoliticoargentino.blogspot.com/>>, consultado: 28/01/2010.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- OLLIER, María Matilde. 2008. "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)". *América Latina Hoy*, 49, pp. 73-103.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Daniel ZOVATTO. 2009. "Poderes presidenciales en los países latinoamericanos". *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por A. ELLIS, J. OROZCO HENRÍQUEZ y D. ZOVATTO. México DF: UNAM-IDEA.
- PALERMO, Vicente. 1995. "Reformas estructurales y régimen político. Argentina, 1989-1994". *América Latina Hoy*, 11-12, pp. 85-96.
- PASQUINO, Gianfranco. 2007. *Sistemi politici comparati*. Bologna: Bononia University Press.
- PAYNE, Mark, Daniel ZOVATTO, Fernando CARRILLO y Andrés ALLAMAD. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID.
- PNUD. 2005. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York.

- ROMERO**, Luis Alberto. 2010. "Análisis histórico de la relación partido político gobernante, Poder Ejecutivo Nacional y gobiernos provinciales". *Puentes Políticos: aportes al debate sobre federalismo y partidos políticos*, coordinado por M. ALEMÁN. Buenos Aires: PNUD.
- ROMERO**, Luis Alberto. 2001. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- SAIEGH**, Sebastián y Mariano **TOMMASI**. 1998. *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- SAMUELS**, David y Matthew **SHUGART**. 2003. "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics*, 15 (1), pp. 33-60.
- SARTORI**, Giovanni. 1994. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.
- SHUGART**, Matthew y John **CAREY**. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- SHUGART**, Matthew y Stephan **HAGGARD**. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". *Presidents, Parliaments, and Policy*, editado por S. HAGGARD y M. MCCUBBINS. Cambridge University Press.
- SIAVELIS**, Peter. 2001. "Chile: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por J. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- SMELSER**, Neil. 1976. *Comparative Methods in the Social Sciences*. Prentice Hall.
- SPILLER**, Pablo y Mariano **TOMMASI**. 1999. *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*. Buenos Aires: CEDI.
- SPILLER**, Pablo y Mariano **TOMMASI**. 2000. "Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la Nueva Economía Institucional". CEDI: Documento de trabajo, n° 33.
- STEIN**, Ernesto, Mariano **TOMMASI**, Koldo **ECHEBARRÍA**, Eduardo **LORA** y Mark **PAYNE**. 2005. *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. Washington DC: BID-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.
- STEPAN**, Alfred y Cindy **SKACH**. 1998. "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.

- SULEIMAN, Ezra. 1997. "Presidencialismo y estabilidad política en Francia". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.
- TCHINTIAN, Carolina. 2009. "Gobernadores en política nacional. Una revisión teórica". *Colección*, 20, pp. 106-132.
- TSEBELIS, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25 (3), pp. 289-326.
- VALENZUELA, Arturo. 2008. "Presidencias latinoamericanas interrumpidas". *América Latina Hoy*, 49, pp. 15-30.
- VALENZUELA, Arturo. 1998. "La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno". *La crisis del Presidencialismo*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Madrid: Alianza.

#### OTRAS FUENTES

- HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. *Estadísticas de proyectos y sanciones*. Disponible en: <<http://www.diputados.gov.ar/>>, consultado: mayo de 2010.
- LATINOBARÓMETRO. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/>>, consultado: mayo de 2010.
- OBSERVATORIO ELECTORAL. Disponible en: <<http://www.observatorioelectoral.org/>>, consultado: mayo de 2010.

JAVIER SABATER es magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Bologna) y licenciado en Economía (Pontificia Universidad Católica Argentina).