



¿La Presidencia terminará con el federalismo?

(Reflexiones y propuestas en torno al Senado de la Nación como órgano moderador del presidencialismo argentino)

Dr. Pablo María Garat¹

*“La reforma constitucional quedó en deuda con el Senado.
En el momento en que lo necesitábamos como
clave del equilibrio federal, lo “partidizó”.”*

*Pedro J. Frías.
“Conductas Públicas”.1997*

I- Introducción y planteo del problema

Como introducción al tema en breve síntesis diré que no se trata aquí de hacer historiografía parlamentaria; ni de memorar la actuación de senadores ilustres; ni, mucho menos, ensayar una crítica mas o menos desapasionada de la institución en nuestra Argentina actual.

En lo que a mí respecta no puedo negar que entre el profesor de derecho constitucional y el asesor en el Senado de la Nación durante casi diez años, han existido desencuentros frecuentes.

En esta economía inevitable del discurso elijo en particular una cuestión como planteo del problema: partiendo de la caracterización histórico-política de la Presidencia argentina como la de un “primus inter pares” y sosteniendo que, o se impone a ellos, tanto para acceder al poder como para mantenerse en el mismo, o no puede hacerlo y uno o ambos objetivos no se cumplen; e identificando especialmente a los “pares” con los gobernadores de Provincia y el Jefe de la CABA afirmo, en consecuencia, que aquella terminará inevitablemente con nuestro federalismo por mera razones de supervivencia.

¹ Profesor de Derecho Constitucional en grado y posgrado UCA.



Frente a ello, la hipótesis que quiero introducir y justificar hasta donde lo permiten los límites de esta ponencia, es que para resolver lo anterior, sin que ocurra lo enunciado y tampoco que los “pares” terminen, alternativamente, con la Presidencia, es absolutamente necesario que se recupere el rol del Senado de la Nación como el elemento que, al mismo tiempo, preserva y modera o tempera la Presidencia y su ejercicio en el marco constitucional.

Dicho de otro modo: postulo recuperar al Senado como el órgano de participación representación de las Provincias **en el Gobierno Federal**, lo que puede garantizar que **el Presidente no agravie el federalismo de la Constitución** ni **los gobernadores agraven la Presidencia como expresión ejecutiva de la unidad federal**.

Adicionalmente corresponde señalar que hay otro interrogante vinculado a este planteo que – también por razones de brevedad- no puedo abordar aquí, pero dejo enunciado en razón de la necesaria completitud de la cuestión. Ello consiste en preguntarnos: ¿ Donde reside el poder real de representación de las Provincias ante quien fuere en orden al proceso de toma de decisiones en el marco de nuestro Estado federal ?. Es más, si necesitamos “políticas de estado” y somos un estado federal, ¿cómo se diseñan estas?.

No me refiero a las respuestas doctrinarias. Seguiremos discutiendo si los Gobernadores, o sus legislaturas, o ambos, o los senadores, o todos de diverso modo, representan los intereses y la voluntad provincial según el caso, entre sí y ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Me pregunto: ¿sobre quienes recae la responsabilidad institucional que hace a la recuperación efectiva del modo de organización federal y al diseño de aquellas políticas de estado?.

Ensayo algunas consideraciones acerca del marco circunstancial, en relación con todo lo anterior.

En primer lugar: nuestro presidencialismo es tan fuerte y se encuentra tan arraigado, que del desempeño efectivo del Congreso



Fundación Civildad

de la Nación, y especialmente del Senado por lo dicho, dependerá de cómo se ejerce la Presidencia.

Vinculado con ello, la integración de las mayorías parlamentarias, en relación con la orientación política presidencial, marca, en otro sentido, los límites más o menos amplios al ejercicio del poder presidencial.

Finalmente, las decisiones en nuestro Estado Federal pasarán por el Congreso o el Ejecutivo en la medida de la relación política efectiva de fuerzas antes que por lo establecido en el marco institucional.

Y este es el problema.

Porque si lo propiamente institucional es imaginar un Poder Ejecutivo y un Congreso ejerciendo a plenos sus respectivas atribuciones constitucionales sin invasión o delegación grosera de las mismas, lo contrario es exactamente lo que vivimos desde, prácticamente, la crisis de 1890.

Es decir, desde que el “estado de emergencia” sustituyó a la república federal.

Porque la “emergencia” ha tornado lo excepcional en permanente; ha alterado el equilibrio entre los órganos constitucionales del Gobierno Federal y ha desmoronado la arquitectura de la relación Gobierno Federal- Gobiernos de Provincia diseñada en 1853/60.

Y así, nuestro Estado Federal sin equilibrio entre el ejercicio del poder presidencial y las facultades del Congreso de la Nación inevitablemente comprometerá su misma “institucionalidad federal”.

Si, además, el contrapeso efectivo ya no es el Senado de la Nación sino los gobernadores – como sostenemos descriptivamente- la “institucionalidad federal” ya no depende del marco jurídico fundacional sino del marco político real.

En este punto es necesaria también una referencia sobre la



cuestión de los partidos políticos en la Argentina en relación con el problema planteado.

En efecto, nuestro sistema de partidos políticos puede ser considerado desde – por lo menos- dos posiciones distintas: o los partidos políticos han nacido como consecuencia y al servicio de grandes liderazgos que los han engendrado y sostenido mientras ellos mismos perduraban, o bien se han constituido sobre la base de esos mismos liderazgos pero encarnando un programa o ideario nacional que los trascendía.

El enfoque del presente trabajo parte de la primera hipótesis: creo francamente que nuestra institucionalidad nunca se ha sostenido en los grandes partidos políticos sino en los liderazgos que representaban. Mitre; Sarmiento, Avellaneda, Roca, Irigoyen, Perón y Frondizi – las grandes presidencias que marcaron nuestra historia política- no responden en modo alguno al modelo “demócrata”- “republicano” de los EEUU, o a cualquier modelo “conservador”- “liberal”; o “centro derecha”-“centroizquierda” expresado partidariamente con suficiente estabilidad institucional.

Es una opinión, pero debo expresarla preliminarmente para que pueda entenderse el fundamento de la propuesta que efectuaré.

En esta misma línea de razonamiento, cuando se afirma hoy – con indubitable aserto- que asistimos a la “implosión” de nuestro sistema de partidos políticos nacionales y que la política partidaria se ha “territorializado” crecientemente, entiendo que simplemente asistimos a una nueva etapa, como tantas otras en la vida política nacional, donde tenemos por delante la puja por la primacía de un nuevo “primus inter pares” notable que asegure – como lo han hecho otras Presidencias- un cierto período de paz y desarrollo nacional.

Mientras ello no ocurra lo que creo veremos es una simple puja entre “pares” con ocasionales preeminencias de un falso “primus” quien – carente de aquella notabilidad- solo puede asegurar la estabilidad presidencial por cortos períodos.



Fundación Civildad

Cualquier análisis objetivo de nuestra historia política deberá admitir al menos que, más allá del agravio a la Constitución como consecuencia del “facto” y de la violación de la misma desde dentro mismo de los intervalos de retorno al orden constitucional, la falta de consolidación institucional encuentra una de sus causas en la lucha constante por la primacía entre pares, antes que por el enfrentamiento entre partidos políticos como tales.

Pero entonces: ¿debemos renunciar a toda posibilidad de institucionalidad permanente; de vigencia de la Constitución; de verdadero orden y organización constitucional con vocación de perdurabilidad y someternos a los vaivenes de los liderazgos de turno sostenidos por el clientelismo partidario y el control de los medios de manipulación de la opinión pública?

Creo firmemente que no. Pero también que si no aceptamos la naturaleza del problema; si seguimos simplemente declamando idearios desencarnados y entregando la política real a la ocasional aparición de partidos “carismáticos”, nada cambiará en pro de una verdadera consolidación institucional con la vigencia de la Constitución como marco.

Es en esta perspectiva que ensayo la presente reflexión y propuestas. Planteo solo un aspecto del problema o uno de los grandes problemas que convergen en la situación descrita. Y creo que, de resolverse este quizá hayamos comenzado a echar las bases de una real institucionalidad.

A todo este respecto, mirar lo que ocurre en otros países con organización estadual federal puede ser útil. Pero creo que lo más importante es observarnos con libertad de espíritu a nosotros mismos en el espejo de la historia patria.

Reitero entonces una idea concreta para el debate: si queremos mantener y fortalecer la república presidencial y federal **¿ como evitar el riesgo de que el presidencialismo acabe con el federalismo?.**

Adelanto que no creo que esto pase por limitar de otro modo que no



sea el previsto por la Constitución Nacional el poder presidencial. Y, en todo caso, efectuar los ajustes que correspondan – y en la oportunidad adecuada- al mismo texto fundamental.

Sobre todo ello me extenderé enseguida desde un enfoque crítico del antes y después de la reforma de 1994 en relación con el Senado de la Nación como órgano moderador del poder presidencial, concluyendo con una propuesta sobre la cuestión a título de aporte a lo que entendemos un seguro debate a futuro.

Una aclaración más: pareciera inevitable extendernos simultáneamente, para una visión completa del problema, en torno al rol de la Corte Suprema en relación con la vigencia de la Constitución respecto del ejercicio del poder presidencial. Sin embargo – desde la perspectiva elegida- esto mismo se encuentra comprometido de no resolverse la cuestión central que planteamos como objeto de la presente exposición.

Para ser más precisos: sin un Senado independiente no habrá Corte Suprema independiente, sencillamente por ausencia de justo juez.



II- Las Funciones del Senado de la Nación en nuestra organización constitucional.

Desde el punto de vista constitucional (e histórico) podemos agrupar las funciones atribuidas al Senado de la Nación teniendo en cuenta el texto original y todas las reformas posteriores, en las siguientes:

A. Explícitas:

- a) Representación de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Órgano de instancia definitiva para la designación y remoción , mediante el juicio político, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- c) Órgano de instancia definitiva para la designación de los cuadros de conducción profesional de la Defensa y la Política Exterior.
- d) Órgano de instancia definitiva para la remoción, mediante el juicio político, del Presidente de la Nación, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.
- e) Cámara de origen para la definición de la distribución de la renta tributaria federal y la sanción de leyes que promuevan un desarrollo equilibrado y equitativo de Provincias y Regiones.
- f) Partícipe obligado en la declaración del estado de sitio por ataque exterior a la Nación.

B. Implícitas:

- a) Órgano de control para la sanción del Presupuesto Nacional cuando la ley no cumpliere con lo establecido por el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional.
- b) Órgano de control y limitación para el ejercicio por el Congreso de la atribución establecida por el artículo 75, inciso 3 en materia de “asignaciones específicas” de recursos coparticipables.
- c) Órgano de tutela de los intereses provinciales y de la CABA en las competencias reservadas o atribuidas – respectivamente- y respecto del ejercicio abusivo de las concurrentes por parte del Poder Ejecutivo Nacional.



Fundación Civildad

d) Garante de la correcta aplicación de lo dispuesto por los artículos 5 y 123 (garantía federal) y 6 (intervención federal).

Como anticipáramos, cabe destacar muy especialmente que – por lo antedicho- la misma integración e independencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación depende en última instancia de la integración e independencia del Senado de la Nación.



III. Evolución del Senado en relación con sus funciones

Tamaño importancia en el diseño de nuestra organización y equilibrio constitucional se había visto disminuida y oscurecida en la práctica institucional hasta 1994 como consecuencia de:

- a) La elección de los senadores de modo indirecto y por acuerdo normalmente de “reparto” entre las dos primeras minorías de cada Legislatura Provincial, previo acuerdo de “mesa chica” intrapartidaria o, en el mejor de los casos, la correspondiente elección interna. Queda de lado el caso de la elección de los senadores por la Capital Federal mediante el Colegio Electoral, lo que merecería un análisis en particular.
- b) La integración del Senado conforme a “mayoría” y “minorías” partidarias – en función de lo anterior que – en el caso de representar al mismo partido del Presidente de turno – se utilizaban respectivamente para ratificar o impugnar la previa voluntad presidencial. En ambos casos, y con contadas y honrosas excepciones, todo muy lejos de atender o priorizar el interés provincial, regional o – aún- el del federalismo mismo.

En definitiva: antes de 1994 la constitución material respecto del Senado exhibía una fuerte partidocratización y una marcada dependencia del mismo de la mayoría que ocasionalmente se integrase, dependiente a su vez del Presidente o del líder de la oposición según el caso. Todo por sobre el ejercicio prioritario de la función representativa de los intereses provinciales y regionales y de moderación del poder presidencial respecto de la vigencia del federalismo.

Aquí podría ensayar una digresión para distinguir la cuestión tomando como modelos comparados los distintos países con organización federal y considerando también diferenciadamente el caso de aquellos que tienen - además- una forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, del repaso de los más representativos no observamos nada determinante que invalide lo afirmado arriba. Como veremos enseguida, en todo caso tales ejemplos ratificarían las razones que doy para sostener la inconveniencia de la reforma de 1994 en la materia.



IV- La reforma del Senado en 1994

Frente a todo ello la reforma constitucional de 1994, a pesar del loable propósito de incorporar la elección directa de los senadores, acentuó el sesgo descripto.

Y lo hizo de manera agravada: no solamente formalizó la representación partidaria por sobre la provincial sino que – concordantemente- le otorgó a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas a dicho cargo, apartándose con ello inevitablemente del principio consagrado en el artículo 38 por la misma reforma, conforme a cuya interpretación auténtica que obra en el diario de sesiones de la Asamblea, difiere a la legislación inferior el establecer tal privilegio.

Y aquí debo volver al principio: esta “partidocratización” del Senado, fáctica antes de 1994 y formal después de la reforma, ni siquiera exhibe la dosis de institucionalidad de los sistemas federales con grandes partidos nacionales consolidados, cuyos líderes en el Senado responden al programa e ideario del partido tanto como al interés de la Presidencia de turno, aún cuando fuere de su mismo signo partidario.

Se trata de una “partidocratización” que esconde la utilización de las mayorías electorales formales para consolidar los liderazgos territoriales en juego, fortaleciendo primero el liderazgo provincial o el de la oposición al mismo, y disputar desde su representación en el escenario del Senado de la Nación la lucha por la “primacía” entre los “pares”.

La historia de las presidencias de 1983 a 2007 es esto: hasta 1994 un Senado que – por mandato de los pares- limitaba al poder presidencial o le otorgaba un “cheque en blanco”. Y después de la reforma, la formalización de dicho esquema de poder con el agravante de introducir la ficción de la representación partidaria de “mayorías” y minorías”, *ajena a la naturaleza constitucional del cuerpo como participación y representación de la Provincias en el Gobierno Federal*



Pero, además, el escenario constitucional al respecto se torna más complejo en orden a la preservación del federalismo en este punto en razón de otras normas que, lejos de modificarse, se han consolidado más allá de la propia reforma:

- a) El procedimiento electoral de la “lista sábana” en las elecciones para cargos nacionales.
- b) El Reglamento de la Cámara que no contempla en absoluto la posibilidad de constituir bloques “regionales” por intereses territoriales o de origen de la producción de bienes o servicios, limitándose el funcionamiento de la Cámara a la interacción de mayoría y minorías partidarias, con sus bloques respectivos. Nada impide que uno o varios senadores se aparten del modelo, pero esto no modifica el funcionamiento general en absoluto.

V- El Senado de la Nación como órgano moderador del Presidente visto como “primus inter pares”.

Desde la perspectiva que sostengo, entonces, y a la luz de nuestra historia política y constitucional parece razonable afirmar que el poder presidencial, en cuanto a su origen y ejercicio pero especialmente en orden a su estabilidad no ha tenido tanto que ver con el orden jurídico vigente – constitucional o de “facto”, como con la capacidad de imponerse su titular a sus pares en el sentido clásico del “primus inter pares”.

De Rosas (como Jefe de la Confederación y para no ir más lejos) a Kirchner esto es evidente. Cuando ello no ha sido así los Presidentes han caído.

En el marco de la vigencia del orden constitucional, los pares son quienes disputan primero la candidatura partidaria o de facción, pero especialmente los gobernadores.

Sostengo hace tiempo que el Presidente de la Nación Argentina carece de estabilidad cuando no cuenta con el consenso de la mayoría de los gobernadores provinciales, supuesto que podamos



Fundación Civildad

dar definitivamente por agotada toda posibilidad del “facto” entre nosotros.

Si esto es así, cabe preguntarse: ¿cómo mantiene la preeminencia sobre sus pares el Presidente electo?

Esto ha ocurrido (y ocurre) de dos maneras antes y después de 1994:

a) Por la mutación constitucional, legal y de “facto” (obteniendo luego la “legitimación” vía Congreso de la Nación) de la integración del Tesoro Nacional, incrementándose notablemente el mismo, el que es utilizado para someter la voluntad de los gobernadores.

b) Por el sometimiento del Senado, logrado –a su vez- mediante dos procedimientos:

b.1) Por la amenaza de quitar apoyo financiero a las Provincias concretada directamente sobre los senadores (presión preelectoral) o indirectamente a través de los gobernadores (presión política local)

b.2) También directamente a través del partido o facción, particularmente a partir de la partidocratización del cuerpo y la presión sobre el futuro político de los senadores que aspiran a su reelección absolutamente dependiente de la decisión de las cúpulas partidarias en el actual esquema constitucional con el monopolio de las candidaturas en cabeza de los partidos políticos.

Resulta evidente que, frente a ello, debemos mirar además los comportamientos presidenciales para verificar el aserto.

Para no extendernos en los límites fijados a este trabajo partiremos de 1983 y hasta la actualidad. Así, es posible demostrar que durante tal período, y especialmente desde 1992 con el inicio de la práctica de los “Pactos Fiscales”, profundizada en 1994 con la reforma en materia de fuentes tributarias e integración del Senado, lo afirmado en los párrafos anteriores se ha consolidado.

En efecto, no solamente se ha desequilibrado brutalmente la distribución de la renta federal hacia el Tesoro Nacional (ochenta por ciento a su favor considerando impuestos coparticipables y



Fundación Civildad

renta de la Aduana), sino que a través del Presupuesto Nacional, aprobado casi sin excepción, ejercicio tras ejercicio, por el Senado “a libro cerrado”, el PEN dispone de ingentes recursos para “domesticar” a los “pares” que no se le sometan.

Se ha generalizado el concepto de que esto se resuelve con el dictado de la nueva ley convenio de coparticipación federal, respecto de la cual nos encontramos con casi 13 años de mora en la manda constitucional-

Como especialista en el tema – y quizá por ello mismo- me permito discrepar con tal optimismo. La nueva ley convenio – por sí sola – no resolverá la cuestión planteada si no se recupera el equilibrio constitucional original en materia de fuentes tributarias con la moderación – aquí sí- del sistema de coparticipación para asegurar la redistribución horizontal en aras de la equidad y los equilibrios regionales.

Y definitivamente: debe limitarse el Tesoro Nacional, con el previo restablecimiento efectivo del principio de subsidiariedad para el ejercicio de las competencias concurrentes entre el Gobierno Federal y las Provincias.

Por otra parte, se dice que el Senado, como la Cámara de Diputados salvo honrosas excepciones, se ha transformado en una “escribanía” del PEN, donde el oficialismo y la oposición actúan un papel institucional solo formal.

Al respecto quisiera resaltar que – en mi opinión – esto es antes un abandono del Congreso que un avance del PEN. Hay decenas de ejemplos atribuibles a la oposición de turno desde 1983 hasta aquí para demostrar que el Congreso no ha estado a la altura de lo que se espera de él, salvo voces aisladas. La ley 24156 de Administración Financiera que delega en el PEN el arreglo de la deuda externa; la aceptación continua de la emergencia como justificativo para la delegación legislativa; la mora en la aprobación de la Cuenta de Inversión; la aprobación por el Senado de las leyes de Presupuesto casi a libro cerrado son algunas de la evidencias de lo anterior.



Fundación Civildad

Desde una mirada más abarcativa, el reconocimiento constitucional del voto obligatorio en un marco de acentuado “clientelismo” por ausencia de normas del mismo rango que lo prevengan; la supresión del Colegio Electoral; la permisón encubierta de mayores atribuciones legislativas en cabeza del Presidente de la Nación, sumado todo a lo antedicho, explica no solamente la vigencia histórica de nuestra visión del mismo como un “primus inter pares” sino – particularmente y lo que es grave- la falta de moderación o posibilidad de temperar constitucional y fácticamente su poder.

En este marco de análisis es que postulo la necesidad de – al menos- recuperar plenamente al Senado de la Nación no solo como el órgano rector del federalismo sino como la garantía de independencia del Poder Judicial al preservarse su cabeza de todo vejamen vía juicio político y, muy especialmente, como moderador del poder presidencial.

Para ello creo necesario “ir hasta el hueso”, inevitablemente a través de una reforma constitucional que – esta vez- nos reconduzca al modelo fundacional que en esto no ha perdido vigencia: o el Senado modera la Presidencia o ésta, más temprano que tarde, termina con el federalismo.



VI- La reforma constitucional del Senado de la Nación

Hablar de reforma constitucional cuando aún no se ha terminado de concretar el marco reglamentario en la legislación constitucional de la reforma de 1994 parece inoportuno, inviable y hasta peligroso.

Sin embargo, creo que no hay otro camino en este punto. Desgraciadamente nuestro sistema rígido nos impide la vía de la simple enmienda. Sin embargo nada impide el acuerdo en torno a la modificación de un solo artículo si se admite la importancia del mismo para la recuperación de la República Federal.

Por otra parte, la Universidad está para ir delante de la norma, indagando, reflexionando y debatiendo acerca de sus consecuencias en el orden de la realidad. De otro modo devendríamos en simples exegetas.

No podemos aquí fundar extensa ni adecuadamente una propuesta que cala hondo en nuestra organización constitucional. La enunciamos y justificamos con los límites de este trabajo y el marco de nuestro encuentro. En lo personal testimonio que me encuentro comprometido con su profundización constante.

Se trata entonces de, **manteniendo la elección directa de los senadores por las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:**

1) En cuanto a la integración del cuerpo:

a) En cuanto a la composición del Senado debería volverse a los dos senadores por distrito, que durarían seis años como en la actualidad, debiendo declararse caducos todos los mandatos y procederse a una nueva elección de todo el cuerpo conforme a las pautas que siguen.

b) La elección debería ser siempre separada de toda otra elección nacional, individual en cuanto a los candidatos y claramente vinculada a la posibilidad del “mandato imperativo” por parte de la Provincia de que se trate, o de la CABA, conforme a sus respectivas normas constitucionales.



Fundación Civildad

c) Deberían permitirse las candidaturas independientes acreditando avales a la misma con un mínimo del uno (1%) al tres por ciento (3%) del padrón electoral distrital. (Porcentaje que, en mi caso particular, solo aventuro a ubicar en ese rango, continuando el estudio de la cuestión)

d) Los partidos políticos reconocidos podrían presentar hasta dos (2) candidatos en boletas separadas siendo cada elección individual. No se exigiría cupo femenino (comprendo que esto último pueda aparecer como regresivo en relación con el reconocimiento harto justificado de la participación de la mujer en la vida política, pero desde mi experiencia creo que en el caso de los senadores debe dejarse a la Provincia la más amplia libertad y no exigir - en tan solo dos cargos - dejar de lado a un hombre o una mujer por razones de tal naturaleza.)

e) En todos los casos se elegiría un suplente.

2) En cuanto a la remoción de los miembros del cuerpo:

Sería causal – entre otras- de remoción de los senadores la solicitud fundada del Gobierno Provincial o de la CABA (voluntad conjunta del PEP y la Legislatura local) ratificada por referéndum con mayoría del cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos afirmativos, en razón de haber faltado reiteradamente y de manera objetiva al interés provincial privilegiando el interés de partido o desobedeciendo claros mandatos expedidos conforme a las normas de derecho público local. Se exigiría para la remoción el voto afirmativo de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del cuerpo.

3) En cuanto al funcionamiento del cuerpo:

El Senado de la Nación debería prever en su Reglamento la constitución de bloques permanentes por comunidad de intereses provinciales o regionales, los que dispondrían de los recursos mínimos indispensables para su funcionamiento y participación en la organización de la labor parlamentaria junto- y en paridad- con los bloques partidarios.

4) En cuanto al control del Presupuesto de la Nación



- a) El proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación sería girado por el PEN al Senado de la Nación siendo éste cámara de origen aún cuando se pretenda a través del mismo crear o modificar impuestos. Igual procedimiento se seguiría para todo proyecto de ley modificatoria del mismo.
- b) La falta de transferencia de recursos a las Provincias o a la CABA, comprometidos en el Presupuesto aprobado haría personalmente responsable al Jefe de Gabinete y los ministros del ramo, los que deberían comparecer a solicitud de un número de senadores igual al de las Provincias más la CABA como mínimo, pudiendo ser removidos por el cuerpo en caso de no satisfacer las explicaciones brindadas, con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros integrantes del mismo.

5) En cuanto al funcionamiento como cámara juzgadora en los casos de juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Cuando el cuerpo se constituya para recibir la acusación en tales supuestos la rechazaría “in limine” cuando la causal invocada sea la de “mal desempeño” y pretenda fundarse en el contenido del o los votos de los jueces de que se trate en una o varias sentencias determinadas.

Antes de concluir quisiera ensayar una autoobjeción a esta propuesta:

Si quiere repararse el agravio al federalismo que la “partidocratización” descripta le habría ocasionado, y la consecuente utilización del cuerpo por la Presidencia de turno para someter al federalismo, ¿cómo se evitará el efecto contrario, es decir que la política “territorial” o localista agravie a la Presidencia, particularmente en el marco actual con una fuerte desintegración de los partidos políticos nacionales?.

Creo que esta es la objeción más fuerte que encuentro al planteo y también que ella tiene respuesta.



Fundación Civildad

En efecto, se trata de reconocer que nuestro régimen político de “primus inter pares” no es modificable puesto que procede de nuestra tradición histórica y política más arraigada. Y se trata de darle a dicho régimen la necesaria institucionalidad. Para ello, debo insistir, la propuesta se asienta en dos pilares que garanticen la existencia del Senado como órgano de moderación y preservación del poder presidencial:

- 1) La amplitud, transparencia y legitimidad del proceso de selección de los senadores nacionales y
- 2) La organización del cuerpo en función de intereses provinciales-regionales y - al mismo tiempo- nacionales, que aseguren la unidad en la diversidad.

En definitiva, y como decíamos al principio: que la Presidencia no acabe con el federalismo ni el federalismo con la Presidencia.

De algo tan obvio se trata. Y por obvio, seguramente difícil de resolver.



VII. A modo de conclusión

Esta propuesta tiene un fundamento general evidente: asegurar la representación de los intereses provinciales por sobre los de partido, con el máximo de independencia del cuerpo como tal para garantizar el pleno ejercicio de sus funciones constitucionales explícitas e implícitas.

Probablemente una reforma de tales características hoy sea “políticamente incorrecta” e inviable, bloqueada por las mismas causas e intereses comprometidos que la justifican.

Es más, muchos podrán preguntarse y preguntar: ¿si este es el diagnóstico, porque no abandonar definitivamente el presidencialismo o el federalismo? ¿porqué no adoptar definitivamente un régimen parlamentario federal o un presidencialismo formalmente unitario? O, a modo de posición intermedia quizá, ¿no será adecuado un modelo como el estado regional y descentralizado español con régimen parlamentario?

Mi respuesta a tales interrogantes exige mucho más que la extensión de este trabajo. Prefiero responder sin más declarando que – a mi entender- el régimen político de una Nación es el de su tradición histórica. Y nuestra tradición histórica dice que tal régimen es la república presidencialista federal.

En 1816, junto con la declaración de la Independencia dudamos sobre esto; en 1819 y 1826 fracasaron los intentos contrarios a ello; entre 1820 y 1853 una larga guerra civil se libró para resolver esta cuestión.

Entre 1853 y 1860 la decisión se consolidó.

Entre 1860 y 2009 – en mi opinión- no hemos sido capaces de asumir con constancia suficientemente extendida en el tiempo que una república exige ciudadanos; un régimen presidencial estadistas y el federalismo libertades concretas asumidas con responsabilidad.

También entre 1860 y 2009 hemos creído que en lugar de cumplir la



Fundación Civildad

Constitución que expresa históricamente el modelo consensuado, debíamos abandonarla cada tanto y refundar la Nación que el año próximo cumplirá 200 años de existencia.

Cuando este sistema de una constitución formal profundamente degradada en el orden material desde la perspectiva republicana y federal se haya agotado, y los “pueblos” que integran la Confederación Argentina (artículo 35 CN) busquen un faro orientador, la Universidad en general y los profesores de derecho constitucional en especial quizá seamos escuchados. Para ese momento vaya este humilde aporte.

Buenos Aires, 12 de Junio de 2009

Pablo María Garat