

Los legisladores en el Congreso Argentino
Prácticas y estrategias

Los legisladores en el Congreso Argentino
Prácticas y estrategias

Los legisladores en el Congreso Argentino Prácticas y estrategias

Ana María Mustapic
Alejandro Bonvecchi
Javier Zelaznik

Buenos Aires
2012

 INSTITUTO
TORCUATO DI TELLA

Los legisladores en el Congreso Argentino / compilado por Ana María Mustapic ; Alejandro Bonvecchi ; Javier Zelaznik ; coordinado por Ana María Mustapic. - 1.ª ed. - Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012. 256 p. ; 23x16 cm. ISBN 978-950-621-026-7

1. Ensayo Político. I. Mustapic, Ana María, comp. II. Bonvecchi, Alejandro, comp. III. Zelaznik, Javier, comp. IV. Mustapic, Ana María, coord. CDD 320

Los legisladores en el Congreso Argentino
© Instituto Torcuato Di Tella, 2012

Compilación: Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik
Coordinación editorial: Ana María Mustapic
Producción: Marcela García Henríquez

1.ª edición: julio de 2012

ISBN: 978-950-621-026-7

Impreso en Verlap S. A.
Comandante Spurr 653, Avellaneda,
provincia de Buenos Aires,
en julio de 2012.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Libro de edición argentina.

No se permite la reproducción total o parcial, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopia, digitalización u otros métodos, sin el permiso del editor. Su infracción está penada por la leyes 11.723 y 25.446.

Índice

Prólogo	9	< —
Natalia Ferretti	13	21
Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación		
Javier Zelaznik	61	✓
Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno		
Germán Feierherd	113	10
El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)		
Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik	141	K —
El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo.		
Constanza Figueroa Schibber	173	16 —
La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo.		
Bárbara Engelhardt	213	18 —
El Congreso durante los primeros años de la presidencia de Perón, 1946-1949		

Prólogo

Esta obra reúne los trabajos de un conjunto de investigadores interesados en el Congreso argentino. Los más jóvenes, hoy doctorandos, muestran sus avances en la investigación académica; los otros, con algunos años más de oficio, exponen los resultados de estudios que han ido madurando con el tiempo. Unos y otros reflejan la diversidad de intereses y perspectivas que concitan los estudios legislativos.

El libro abre con el artículo de Natalia Ferretti, que conjuga un doble interés, histórico y teórico, ya que llama la atención sobre la existencia de prácticas consensuales en los trabajos del Congreso al traer al primer plano la reforma de 1963 en los procedimientos de la Cámara de Diputados. Por medio de esa reforma, fue creada una nueva institución legislativa, la Comisión de Labor Parlamentaria, con la misión de fijar la agenda de trabajo de los legisladores. La novedad de la reforma fue la ruptura con la tendencia típica de los parlamentos a adoptar procedimientos que concentren el poder de decisión en las mayorías; en su lugar, los promotores de la reforma propusieron reglas más inclusivas, fijando que la integración de la Comisión debía hacerse en términos paritarios. Cada bloque enviaría un único representante a la Comisión, cuya composición se completaba con el presidente y los dos vicepresidentes de la Cámara. De este modo, la mayoría en la Comisión de Labor Parlamentaria no necesariamente debería corresponderse con la mayoría en el recinto. La autora se detiene en la particular coyuntura política en la que se gestó este cambio y en los cálculos estratégicos de sus artífices, cuya innovación institucional, vigente aún hoy en día, otorga poder de veto a las minorías.

El punto de partida del trabajo de Javier Zelaznik es una constatación que no por familiar para los argentinos deja de tener interés teórico: la flexibilidad del comportamiento legislativo del PJ, dispuesto a respaldar tanto la marcha hacia el mercado, encabezada por la presidencia de Carlos Menem, como la vuelta al Estado bajo los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El autor busca identificar los factores que llevan a los legisladores del PJ a apoyar a su presidente y con ese fin revisa la solidez de tres perspectivas: la partida-

ria, la ideológica y la ambición política. A partir de la agenda de los presidentes Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner en el Congreso y la respuesta obtenida de parte de sus respectivos contingentes legislativos, Zelaznik concluye que la perspectiva de la ambición política, es decir, la preocupación de los legisladores por su futura carrera política, es la más consistente con la evidencia empírica.

El artículo de Germán Feierherd también se ocupa de los apoyos legislativos, pero con un enfoque más extendido en el tiempo, pues abarca el período 1983-2008 y, por lo tanto, presidencias y mayorías legislativas de distintos signos partidarios. El punto de partida de este trabajo es una constatación: en forma creciente, las leyes son sancionadas con el apoyo de coaliciones legislativas ampliadas, es decir, coaliciones que superan el número mínimo de integrantes necesario para aprobar un proyecto. ¿Qué factores pueden dar cuenta de este fenómeno?, se pregunta el autor. Para responder a este interrogante, Feierherd explora la incidencia de la desnacionalización de los partidos y los costos que esa mayor desagregación y heterogeneidad de las fuerzas políticas impone a los gobiernos a la hora de buscar apoyos en el Congreso. El autor construye un modelo y pone a prueba su argumento, deteniéndose en las votaciones nominales y en los dictámenes de comisión con especial énfasis en la legislación fiscal. El análisis muestra que los principales partidos nacionales fueron perdiendo peso en la composición de las coaliciones legislativas desde mediados de los noventa, a la vez que fue aumentando la incertidumbre respecto del comportamiento de sus miembros. Frente a esta situación, la respuesta de los líderes parlamentarios fue conformar coaliciones sobredimensionadas. Las conclusiones de Feierherd subrayan la incidencia de la política subnacional y los problemas de coordinación que genera en el nivel nacional.

Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik abordan el uso de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y la reacción del Congreso frente a este en el actual período democrático. El trabajo muestra que la reacción predominante frente a la elevada frecuencia de utilización de los DNU por parte de los presidentes es la aprobación tácita, es decir, el silencio, por parte del Congreso. A juicio de los autores, las raíces de esa modalidad de aprobación pueden encontrarse en la división del trabajo legislativo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y en el alineamiento de preferencias entre presidentes y mayorías legislativas. En su

opinión, estos hallazgos permiten reconfigurar los términos del debate sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y sobre la función de los decretos de necesidad y urgencia en la toma de decisiones. Al respecto, señalan que si los presidentes utilizaran los decretos fundamentalmente para avanzar sobre temas de incumbencia ordinaria del Poder Ejecutivo, entonces no habría un indicador de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en la emisión de decretos ni los decretos serían considerados instrumentos estrictamente unilaterales de decisión.

Constanza Figueroa Schibber, por su parte, estudia, tanto en perspectiva histórica como analítica, el uso de una herramienta institucional a la que se ha prestado escasa atención: la insistencia por parte de los legisladores en los vetos presidenciales. La introducción, a partir de 1994, de toda una innovación institucional —como las insistencias parciales— permite a Figueroa Schibber distinguir la presencia de dos tipos de comportamientos de los legisladores frente al Poder Ejecutivo. Cuando el veto presidencial se aplica a iniciativas de los legisladores, la insistencia tiende a ser total, esto es, los legisladores restituyen la vigencia de la ley aprobada. En estos casos, los legisladores suelen defender intereses sectoriales o locales. Cuando los vetos —en general, vetos parciales— recaen sobre iniciativas presentadas por el propio Poder Ejecutivo, los legisladores, si insisten, lo hacen a través de una insistencia parcial: rechazan solo parte de lo vetado por el Poder Ejecutivo y mantienen el resto de las secciones vetadas. De este modo, la insistencia parcial permite a los legisladores obtener ciertos beneficios sin involucrarse en un conflicto con el presidente sobre políticas nacionales. En este caso, más que un indicador de conflicto entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, la insistencia puede ser considerada como un instrumento de negociación entre ambas ramas de gobierno.

Por último, el artículo de Bárbara Engelhardt se aparta del arco temporal dentro del que se ubican los otros trabajos para explorar un período escasamente estudiado de la producción legislativa, el tramo inicial de la primera presidencia de Juan D. Perón, de 1946 a 1949. Los datos, ordenados en torno de dos ejes, relaciones Gobierno-oposición y relaciones Poder Ejecutivo (Gobierno) y Congreso (partido de gobierno), arrojan resultados sugestivos: por un lado, muestran la ausencia de predominio del Poder Ejecutivo y el papel relativamente activo del Con-

greso y, por otro, la participación conjunta de oficialismo y oposición en los dictámenes de comisión.

En síntesis, esta colección de artículos, en su diversidad de objetos y metodologías, aporta al conocimiento del Congreso argentino, a la vez que reduce algunas brechas y vacíos de la agenda de investigación y también, con frecuencia, polemiza con el saber convencional. Los estudios más históricos, los referidos a mecanismos legislativos y aquellos centrados en los partidos y sus alineamientos, y en los efectos sobre la legislación, reunidos en este libro, dejan planteadas nuevas líneas de investigación y prometen ampliarlas en el futuro.

Finalmente, debemos agradecer el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica que, a través de un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), permitió que el Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella reuniera los trabajos de este grupo de investigadores en este libro. Asimismo, agradecemos muy especialmente a Alejandro Piqué y Luz Henríquez por el apoyo brindado para hacer posible esta publicación

Ana María Mustapic

Alejandro Bonvecchi

Javier Zelaznik

Programa de Estudios Electorales y Legislativos

Universidad Torcuato Di Tella

Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación

Natalia Ferretti *

*University of California, Berkeley

Introducción

La mayoría de las democracias contemporáneas cuenta con mecanismos que hacen más costosa la modificación del *statu quo*. Las instituciones como el federalismo, el bicameralismo, las mayorías calificadas, las comisiones legislativas y las reglas para reformar las constituciones posibilitan bloquear eventuales cambios de rumbo (Tsebelis, 2002). Esos dispositivos institucionales aseguran estabilidad al proceso de elaboración de políticas públicas, y podría argumentarse que, en sociedades atravesadas por profundas divisiones sociales, ayudan a legitimar el régimen político (Lijphart, 1999).

En varias publicaciones que se han convertido en la visión académica más aceptada de la organización interna de los parlamentos modernos, Cox y McCubbins identifican un mecanismo clave para frenar cambios en las políticas públicas: el diseño de la agenda parlamentaria (Cox y McCubbins, 1993, 2005). Una de las principales conclusiones a la que llegan los autores es que, tanto en las democracias presidenciales como en las parlamentarias, el poder para fijar la agenda está concentrado en el partido mayoritario o en la coalición gobernante (Amorín Neto et al., 2003; Cox et al., 2000; Chandler et al., 2006; Campbell et al., 2002; Cox, Heller y McCubbins, 2008). En gran parte de las legislaturas contemporáneas —aunque no en todas—, el partido mayoritario ocupa los principales cargos con poder para determinar o alterar el plan de trabajo legislativo. En contraste, los partidos minoritarios o de oposición carecen de recursos institucionales para impedir el tratamiento de proyectos que juzgan indeseables.

Para explicar por qué los legisladores de los partidos mayoritarios están dispuestos a incurrir en costos personales al otorgar el control de la agenda a sus líderes, los autores sostienen que lo hacen con vistas a presentar un comportamiento legislativo unificado. La creencia es que dicho comportamiento favorece la imagen del partido, y esto, a su vez, redundará en mejores perspectivas electorales para cada uno de sus representantes. De ese modo, allí donde la etiqueta partidaria bajo la que compiten tiene peso en la decisión electoral de los votantes, los candidatos al Congreso, más allá de sus características individuales, tienen

incentivos para reforzar la imagen de su partido y ofrecen un comportamiento parlamentario compacto y sin fisuras. En este marco, los legisladores del partido mayoritario —con poder para decidir las reglas de funcionamiento del cuerpo legislativo— instituyen un sistema de distribución de derechos parlamentarios que es, a la vez, concentrado y descentralizado: concentrado al asegurarse el monopolio para determinar la agenda legislativa, excluyendo a los partidos menores y de oposición; y descentralizado mientras ese poder es compartido entre los principales líderes del partido mayoritario (Cox y McCubbins, 1993, 2005). Por sus características de concentración y descentralización, Cox y McCubbins adoptan el término «cartel» para referirse a esta estructura de distribución de poder.

Cox y McCubbins reconocen que algunas legislaturas pueden no estar organizadas como un cartel; sin embargo, dedican poco tiempo a explorar modelos alternativos de distribución del poder de agenda. No se detienen, por ejemplo, en los factores que contribuyen a la institucionalización de modelos de agenda de tipo consensual. A diferencia del cartel, los modelos de agenda por consenso reparten el derecho a bloquear las iniciativas que deben tratar el partido mayoritario y los partidos opositores. Así, los únicos proyectos que llegan al recinto para ser discutidos y votados por el cuerpo son aquellos que superan tanto la objeción de los partidos mayoritarios como la de los partidos más chicos. Los cambios en las políticas públicas que llegan a legislarse son, pues, el resultado de un consenso político más amplio que aquel obtenido bajo una configuración de cartel.

El presente estudio se inspira en el trabajo de Cox y McCubbins, y examina con mayor detalle el aspecto menos estudiado por ellos: los modelos consensuales de control de la agenda parlamentaria. En particular, nos concentramos en un arquetipo que, en un trabajo anterior, denominamos «poder compartido» (Ferretti, 2005). El poder compartido se ubica en el polo opuesto al del cartel, y, como tal, representa un caso de consenso extremo. Exploramos este tipo de organización legislativa estudiando una serie de reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados argentina que, en 1963, creó la comisión de Labor Parlamentaria con facultades para regular el flujo y el orden de los proyectos por tratar en el recinto. Como procuraremos demostrar, esa comisión fue crucial para establecer una Cámara que se ajustara en norma y fun-

cionamiento al modelo consensual de control de agenda. Un examen de las nuevas reglas aprobadas en 1963 indica que, mediante la creación de la comisión de Labor Parlamentaria, la facultad para determinar el contenido y el orden de la agenda legislativa se repartió entre los partidos más grandes y una cantidad de partidos chicos. Esto se logró mediante medidas que, por un lado, otorgaron a estos últimos un peso desproporcional en la composición de la comisión de Labor Parlamentaria y, por otro, fijaron un mecanismo de toma de decisiones que favorecía el compromiso antes que la regla de la mayoría en la determinación del plan de labor. Las reglas buscaron, además, centralizar la autoridad de decisión en el interior de los partidos.

La fragmentación en aumento de los partidos argentinos durante los cincuenta y los sesenta presentó un desafío para el funcionamiento efectivo de un sistema de reparto de poder, cuyo éxito descansaba en la capacidad de establecer y sostener compromisos entre las partes. Las nuevas reglas eliminaron la posibilidad de que facciones enquistadas en las comisiones vetaran decisiones de agenda favorecidas por sus líderes partidarios, un comportamiento capaz de desarticular los compromisos asumidos en las negociaciones interpartidarias. La nueva normativa introdujo medidas de centralización intrapartidaria para fortalecer la autoridad de los dirigentes de bloque y facilitar los acuerdos entre ellos.

Dadas las características de la reforma de 1963, una pregunta ineludible tiene que ver con las razones de su adopción. Utilizando a la Argentina como estudio de caso, este artículo esboza una explicación para la emergencia de formas consensuales de control de la agenda que contrastan con los casos que estudiaron Cox y McCubbins, y sus colegas. El argumento que proponemos gira en torno de la dinámica de la competencia electoral y sostiene que las reformas fueron el proyecto político de un partido gobernante que, en 1963, enfrentaba dos desafíos que hacían peligrar su supervivencia política: una creciente fragmentación interna y el temor a ser reducido a estatus minoritario. El telón de fondo de la reforma fue la existencia de un marco institucional informal, poco sofisticado e incapaz de encauzar los drásticos cambios electorales en curso en la década de los sesenta. Dentro de ese contexto, una serie de contingencias abrieron una oportunidad única para que partidos chicos rediseñaran las instituciones legislativas con la intención de

preservar para sí espacios de poder decisorio frente a una mayoría que se vislumbraba como dominante. Las instituciones creadas durante ese período, una vez instauradas, permanecieron sin cambios, aun después de que sus condiciones de origen y las fuerzas sociales y políticas responsables de su adopción habían desaparecido hacía mucho tiempo.

El trabajo está organizado del siguiente modo: la próxima sección ofrece un panorama general del argumento e introduce a los actores involucrados en la aprobación de las reformas de 1963. La tercera sección examina las normas aprobadas por la UCRP y sus aliados en el Congreso. En particular, sostenemos que los cambios institucionales introducidos en 1963 acrecentaron el poder de agenda de los dirigentes partidarios en el Congreso frente a los demás miembros del partido, a la vez que repartieron dicho poder entre una multiplicidad de bloques legislativos. En esta sección, analizamos tanto el contenido como el contexto de la aprobación de dichas normas para demostrar cómo esos dos cambios organizativos, que denominamos «centralización» y «poder compartido» respectivamente, fueron diseñados para funcionar y reforzarse mutuamente. Finalmente, la última sección concluye ofreciendo posibles explicaciones a la perdurabilidad de una modalidad particular de establecer la agenda, cuyas principales características regulan el proceso de planificación en el Congreso nacional hasta el día de hoy.

El contexto político de la reforma

Panorama general

En diciembre de 1963, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó una reforma integral de sus procedimientos. La reforma fue impulsada por la UCRP y sus aliados en el Congreso, y puede entenderse como la respuesta del partido frente a dos desafíos institucionales que amenazaban su supervivencia política: su creciente fragmentación interna y el temor a quedar relegado a un lugar secundario en un futuro escenario electoral. Los dos aspectos más importantes de la reforma fueron diseñados, justamente, en respuesta a cada una de estas preocupaciones. Así, por un lado, las nuevas normas buscaron debilitar la capacidad de obstrucción de las facciones intrapartidarias desde sus cargos en las comisiones parlamentarias y, por otro, desarticulaban el monopolio que hasta ese entonces había gozado el partido mayoritario para determinar la agenda legislativa. En conjunto, la nueva normativa introdujo un doble desplazamiento en la distribución del poder de agenda. En primer lugar, un movimiento vertical en favor de los dirigentes partidarios al despojar a los legisladores individualmente considerados de su capacidad de veto en el seno de la Comisión. En segundo lugar, una redistribución horizontal que debilitaba el poder exclusivo del partido mayoritario para frenar iniciativas legislativas al incluir también a una multiplicidad de partidos menores y de oposición (otorgándoles así el poder de defender el *statu quo* frente a avances programáticos de eventuales mayorías partidarias).

La reforma se aprobó durante un período crítico en la historia del Congreso argentino y se la puede conceptualizar como una respuesta institucional frente al desafío funcional que enfrenta toda legislatura en su camino hacia la modernización: la necesidad de ofrecer una solución al inevitable cuello de botella que genera la creciente demanda de leyes (Cox, 2005). En efecto, en sociedades tradicionales caracterizadas por una baja movilidad social y una clase política homogénea, tanto el volumen como la complejidad de la demanda de producción legislativa se pueden manejar eficazmente con una legislatura en la cual la agenda

no está regulada. Sin embargo, a medida que las sociedades se vuelven más complejas y el proceso de democratización se profundiza, entran en el escenario legislativo otros actores con nuevas y crecientes demandas. Dado que el tiempo de debate y de discusión de leyes es un recurso escaso, se corre el riesgo de que cuestiones importantes no reciban atención inmediata en un Congreso desbordado por múltiples propuestas de menor relevancia. El aumento de proyectos a la espera de ser tratados conduce, así, a inevitables cuellos de botella que exigen una respuesta sistémica. Surge, pues, la necesidad de adoptar reglas que regulen el acceso de los proyectos al plenario. Esas reglas generan desigualdades de poder entre los miembros de la legislatura, al otorgar a unos pocos la autoridad para decidir qué propuestas serán consideradas con prioridad y qué otras quedarán relegadas o anuladas sin llegar a ser tratadas en el plenario (Cox, 2005).

Sin embargo, si bien los procedimientos que regulan la agenda legislativa surgen como respuestas institucionales a los desafíos organizativos que enfrentan todas las legislaturas, a medida que la sociedad y sus expresiones políticas se van haciendo más complejas, el formato organizativo particular que dicha respuesta asume está determinado por factores peculiares a los actores que, en ese momento crítico del desarrollo institucional legislativo, se encuentran en una posición de poder para decidir los procedimientos que determinarán la agenda. En 1963, era la UCRP la que se encontraba en esta posición privilegiada, y con el apoyo de aliados de menor peso, optó por instaurar un modelo poco usual para la elaboración de la agenda legislativa: consensual antes que mayoritario. Esta decisión fue motivada por dos razones: la creencia de que en un futuro la UCRP podría encontrarse en una posición minoritaria frente a un partido peronista mayoritario y el temor de que el peronismo alterara fundamentalmente la dirección programática de las políticas públicas si en un futuro llegaba a controlar la mayoría legislativa.

A continuación, desarrollamos estos argumentos más detalladamente.

La coyuntura crítica

Cuando en diciembre de 1963 la Cámara de Diputados de la Nación aprobó los nuevos procedimientos para regular el acceso de los pro-

yectos al plenario, se había establecido desde hacía tiempo la necesidad de un acuerdo organizativo para controlar su flujo en la legislatura. En efecto, en su discurso en favor de la reforma, el diputado González Bergez, miembro de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento que redactó la reforma, hizo alusión a cómo las normas existentes —según las cuales, la Cámara consideraba cada dictamen de comisión simplemente según el orden en el cual se habían presentado— habían conducido con frecuencia a cuellos de botella que impedían la aprobación de importantes iniciativas de ley (DSCD 1963; Tomo II: 1028/29)¹.

Aun antes de que se aprobara el nuevo reglamento, en respuesta a estos problemas de funcionamiento, los dirigentes de los partidos en el Congreso habían recurrido a mecanismos informales de consulta intrapartidaria con el objeto de ordenar el trabajo legislativo (DSCD, 1963; Tomo II: 899 y 1031). Sin embargo, en 1962, una reforma de la ley electoral para la elección de diputados agregó nuevos desafíos al funcionamiento eficiente de este arreglo. En efecto, en dicho año, un sistema electoral de cupos que reducía la fragmentación legislativa y favorecía la formación de grandes delegaciones parlamentarias fue reemplazado por una fórmula de representación proporcional². Una consecuencia directa del nuevo sistema electoral fue que, por primera vez en la historia argentina, una multitud de partidos pequeños obtuvo representación legislativa en la Cámara de Diputados. De este modo, una legislatura que se había caracterizado por una distribución relativamente consolidada del poder institucional entre un número reducido de actores, de pronto, se dividió, dando lugar a un rico mosaico de expresiones políticas (Romero, 1963).

¹ En efecto, el número de propuestas legislativas introducidas en la Cámara de Diputados había aumentado de un total de 370 en 1932—después de tres términos de gobiernos radicales que marcan el inicio de la democracia de masas—a un total de 1828 en 1964, el primer año de actividad legislativa después de la adopción de las reformas de procedimiento en 1963 (Molinelli, Palanza y Sin, 1999). Ese incremento en el volumen de iniciativas de legislación, que aguardaban su turno para ser debatidas en el recinto, es un indicador del aumento y la mayor complejidad en las demandas de políticas que acompañaron a la activación de la clase obrera bajo el peronismo, así como de sus efectos sobre la capacidad del Congreso de manejar su agenda legislativa eficazmente.

² Crawley sostiene que la adopción de la representación proporcional respondía al objetivo de impedir que el partido peronista controlara una mayoría en la Cámara de Diputados (Crawley, 1987). Como tal, esta reforma institucional evidencia hasta qué punto el miedo al peronismo y la convicción de que podía controlar fácilmente una mayoría de escaños en el Congreso constituían serias preocupaciones para la elite antiperonista que también aprobó las reformas de 1963.

En los meses que antecedieron a la reforma del Reglamento, el escenario legislativo se había vuelto, pues, aún más complejo. Por un lado, la cantidad de actores involucrados en la elaboración de leyes aumentó significativamente, lo cual dificultó mucho más la implementación de acuerdos informales. Por otro, nuevos grupos sociales obtuvieron representación política y, en consecuencia, las demandas de la elite legislativa se volvieron mucho más heterogéneas, a menudo en abierta contradicción entre sí. En estas circunstancias, la ausencia de una regulación formal de la agenda legislativa se convirtió en un impedimento para la sanción de leyes, ya que generaba innumerables problemas de coordinación y de garantía del cumplimiento de los compromisos contraídos. Había surgido así la urgente necesidad de institucionalizar un mecanismo para regular la agenda del plenario. Sin embargo, el tipo de arreglo institucional que habría de adoptarse para responder a esta necesidad distaba de estar meramente condicionado por este desafío sistémico. La elección institucional fue, sobre todo, resultado de la incidencia de factores adicionales que moldearon las decisiones estratégicas del actor que, durante este período clave, resultó estar en una posición de poder, en condiciones de dar forma a los procedimientos legislativos para los años por venir.

En control del Gobierno, pero electoralmente débil

En diciembre de 1963, la UCRP se encontró inesperadamente en una posición de poder. Tras ganar la presidencia y la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados, se convirtió en el punto focal para cualquier coalición legislativa capaz de aprobar un programa de gobierno en el Congreso (Smulovitz, 1991). Desde esa posición, la UCRP impulsó lo que es hasta el día de hoy la reforma más amplia de las normas procedimentales en la Cámara de Diputados de la Nación. El principal rasgo de la reforma fue la institucionalización de un sistema de vetos mutuos en el diseño de la agenda legislativa. Así, la nueva normativa otorgaba a todo partido político con una mínima representación en el Congreso la autoridad para bloquear la inclusión de un proyecto de ley no deseado en el programa de sesiones plenarias. Ese poder permitía a cada uno de ellos imponer unilateralmente el *statu quo* respecto de cualquier cuestión, y era por ende un poderoso recurso de negociación programática. Esta innovación institucional, que estipulaba la gestión

consensual de la agenda, contrasta con el desarrollo institucional observado en otras legislaturas nacionales, donde, generalmente, el partido mayoritario monopoliza la autoridad de veto sobre la agenda legislativa —lo que deja a los partidos chicos expuestos a cambios que no apoyan— (Amorin Neto et al., 2003; Cox et al., 2000; Chandler et al., 2006; Campbell et al., 2002; Cox, Heller y McCubbins, 2008). Pero aún más importante, esa disposición jugaba en contra de los intereses de corto plazo de la UCRP, que, con el control de la presidencia de la Nación y de la primera minoría en el Congreso, se podría haber beneficiado con la eliminación de puntos de veto a su gestión, en una coyuntura política que exigía decisiones rápidas y eficientes. ¿Qué explica esta inusual elección de instituciones realizada por la UCRP?

En este trabajo, sostenemos que la peculiar elección de la UCRP se explica no tanto por sus necesidades inmediatas para gobernar, sino por sus posibilidades a largo plazo de controlar el gobierno a la luz de la creciente amenaza que constituía el peronismo. En concreto, como mencionamos anteriormente, en el momento de la reforma, la UCRP enfrentaba dos desafíos significativos para su supervivencia política: la fragmentación en aumento de sus filas y el miedo a convertirse en un partido minoritario. Ambas circunstancias eran el resultado de la irrupción del partido peronista en el escenario político argentino y del fracaso de la UCRP en captar el voto de los trabajadores.

Los meses previos a la reforma habían ofrecido evidencias claras de la posición minoritaria de la UCRP. En marzo de 1962, se habían llevado a cabo elecciones para gobernador en catorce provincias. Aunque el partido peronista seguía proscripto (como lo había estado desde 1955), se habían formado varios partidos neoperonistas, legalmente autorizados a competir en los comicios, que recibían distintos grados de apoyo de Perón desde su exilio y que enarbolaban simbólicamente su nombre. Los resultados, anulados más tarde por el régimen militar, fueron desalentadores para la UCRP y alimentaron el temor de que el peronismo se había convertido en una fuerza electoralmente hegemónica. En efecto, la UCRP perdió las elecciones en todos los distritos del país, con la excepción de la provincia de Córdoba. En cambio, diez de las catorce gobernaciones en juego recayeron en manos de candidatos neoperonistas.

Tras esa aplastante derrota, al avecinarse las elecciones presidenciales de 1963, el líder de la UCRP, Ricardo Balbín, se abstuvo de presentarse como candidato. En su lugar, impulsó el nombre de Arturo Illia, un dirigente de segunda línea, perteneciente a otra corriente interna dentro de la UCRP. La investigación histórica respalda la interpretación de que las bajas expectativas de ganar las elecciones fueron las que llevaron a Balbín a adoptar esa decisión y a renunciar, así, a la posibilidad de convertirse en presidente («La Semana Política», en *La Nación*, 10 de marzo de 1963; Acuña, 1984; Luna, 1983; Passalacqua, entrevista de 1996)³.

Los comicios de 1963, a pesar del inesperado triunfo de la UCRP, pusieron al descubierto la debilidad electoral del partido. La victoria de la UCRP se había logrado bajo una nueva proscripción del partido peronista, de sus dirigentes y de todo candidato próximo a anteriores gobiernos peronistas. En abierta protesta contra la proscripción, casi un 20% del electorado votó en blanco, lo que se convirtió en un indicador elocuente de la fuerza del voto peronista aun en las circunstancias más desfavorables para su expresión (Rouquié, 1975; Smulovitz, 1991)⁴. Frente a esas cifras, la UCRP obtuvo tan solo el 25% de los votos, una

³ El candidato a vicepresidente en las elecciones de 1963, Carlos Perette, también era miembro de una línea interna de la UCRP que se oponía a la conducción de Balbín. Balbín había sido candidato presidencial tanto en 1952 como en 1957. La decisión de no presentarse en las elecciones de 1963, pero, más significativo aún, de no ubicar a ningún representante de su corriente interna en la nómina presidencial, se interpretó como una muestra de que Balbín consideraba que su partido no ganaría las elecciones. Nótese que, si bien Balbín renunció a ocupar un lugar en la fórmula presidencial de la UCRP, mantuvo un firme control sobre la conducción del partido, ganando sobre las demás listas con más de dos tercios de los votos de los afiliados (*La Nación*, diciembre de 1963 y enero de 1966). La anticipación de una derrota electoral por parte de Balbín se vio alimentada por otro acontecimiento que se desarrolló durante los meses previos a las elecciones. En efecto, al momento de seleccionarse los candidatos de la UCRP, todavía no se habían emitido los decretos que establecerían el alcance de la proscripción del peronismo. Al contrario, en ese momento, el gobierno militar esperaba crear un Frente Nacional con líderes peronistas de segundo rango, que en un intento por incorporar a ese sector al sistema democrático en un rol subordinado, ofrecería una alternativa a la proscripción como estrategia para manejar «la cuestión peronista» (Rouquié, 1982; Smulovitz, 1991; Kvaternik, 1987). Pero la idea de la creación de un Frente Nacional eliminaba toda posibilidad de victoria para la UCRP. Esta percepción fue recogida por el diario *La Nación* que, un día antes de que la UCRP eligiera oficialmente a Illia y Perette como candidatos presidenciales, reflexionaba sobre la precaria situación electoral del partido frente a dos desafíos inciertos: la creación del Frente, que relegaba a la UCRP al segundo o tercer puesto en las encuestas, y el surgimiento de un nuevo partido conservador que alejaría de la UCRP a una cantidad considerable de votos antiperonistas («La semana política», *La Nación*, 10 de marzo, 1963).

⁴ Perón, desde el exilio, había instado a sus seguidores a votar en blanco. El voto en blanco alcanzó el veinte por ciento del total de los votos, una cifra suficientemente alta para dejar en claro que, aun con el partido proscripto, el peronismo era una poderosa fuerza electoral lista a ocupar su posición hegemónica en el sistema político argentino.

diferencia mínima sobre el voto en blanco. Más aún, el segundo partido en la carrera presidencial, la UCRI, recibió el 16% de los votos, lo que volvió a revelar hasta qué punto la división de la UCR a propósito de la cuestión peronista había reducido la fuerza electoral de los radicales y debilitaba sus aspiraciones mayoritarias a largo plazo. Los demás partidos que compitieron en la elección presidencial obtuvieron en conjunto menos del 8% de los votos (Acosta, 1992)⁵.

La posición minoritaria de la UCRP también fue evidente en la distribución del poder partidario en el Congreso. Luego de las elecciones de 1963, un total de 28 partidos tenía al menos un representante en la legislatura. En el Senado, la UCRP pudo controlar la mayoría propia al obtener 25 de las 46 bancas, pero en la Cámara de Diputados, no le fue tan bien. Allí, la UCRP obtuvo una pluralidad de tan solo el 37,5% de las bancas. Los partidos que le seguían en orden eran la UCRI (10%), el MID —un partido subsidiario de la UCRI y liderado por el anterior presidente, Arturo Frondizi—, (10%), varios partidos neoperonistas (9%), el partido antiperonista UDELPA (7%) y la Federación de Partidos del Centro (6%) (Acosta, 1992)⁶. Además, el estatus minoritario de la UCRP en

⁵ Dado que, en ese momento, las elecciones presidenciales en Argentina eran indirectas —es decir, los votantes elegían representantes a un Colegio Electoral que, posteriormente, seleccionaba al presidente—, la victoria de la UCRP no se tradujo automáticamente en la designación de su candidato como presidente, puesto que los votos propios no alcanzaban para conseguir la mayoría en el Colegio Electoral. En consecuencia, la UCRP se vio obligada a buscar el apoyo de la Federación de Partidos del Centro, la Confederación de Partidos Provinciales, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista Democrático y tres representantes de la UCRI de la provincia de La Pampa para llevar a su candidato, Arturo Illia, al Gobierno (La Nación, 1 de agosto de 1963). Esa fue la primera vez en la historia argentina que un candidato buscó apoyo fuera de su partido para convertirse en presidente.

⁶ El estatus minoritario de la UCRP, en claro contraste con el del Partido Peronista, se hizo más evidente con posterioridad a la reforma, tal como lo revela el desempeño electoral de ambas fuerzas políticas en posteriores elecciones legislativas. En efecto, en 1963, las elecciones de la Cámara de Diputados se llevaron a cabo en conjunto con la votación presidencial. En aquella instancia, a pesar de la proscripción del peronismo, algunos partidos neoperonistas menores —principalmente partidos provinciales movilizadas por dirigentes secundarios dentro del movimiento peronista— fueron autorizados a presentar candidatos para ocupar bancas en la legislatura nacional. El partido presidencial, la UCRP, obtuvo el 37% de las bancas legislativas. Los partidos neoperonistas sumaron un total del 9% (Acosta 1992). Dos años después, se llevaron a cabo nuevas elecciones para renovar parcialmente la Cámara de Diputados. Para entonces, la proscripción al Partido Peronista se había relajado y se permitió la postulación a cargos electivos de la mayoría de sus candidatos. Los resultados de las nuevas elecciones confirmaron, una vez más, el peso electoral del peronismo y la frágil posición de la UCRP. En efecto, después de las elecciones de 1965, la UCRP fue capaz de retener gran parte de su anterior poder legislativo (su representación en la Cámara se redujo ligeramente del 37% al 36% de las bancas). Pero el bloque Peronista vio incrementada su fuerza legislativa significativamente, pasando de un 9% de las bancas en 1963, a un 27% en 1965 (Acosta, 1992).

la legislatura distaba de ser un resultado contingente de una representación proporcional adoptada poco tiempo antes. Por el contrario, era reflejo de la debilidad estructural del partido ante el electorado. Con respecto a esto, cabe recordar que en las elecciones legislativas de 1960 y 1962 la UCRP se había desempeñado peor que en 1963, y había conseguido en aquellas oportunidades tan solo el 21.5% y el 19% de los votos respectivamente (Primera Plana, 16 de marzo de 1963).

En líneas generales, las elecciones contribuyeron a confirmar lo que ya era una percepción compartida: la posición minoritaria de la UCRP y la fuerza electoral —y posible carácter mayoritario del peronismo—, un panorama que retrataba las bases estructurales de la representación política en Argentina durante la década de los sesenta. Sin embargo, los resultados electorales también revelaron otro aspecto del sistema político que habría de jugar a favor de la UCRP: la polarización que siguió a la consolidación del voto peronista lo ubicó en el centro del bloque antiperonista (Smulovitz, 1991). La UCRP utilizaría esa posición estratégica para su beneficio y para aprovechar una oportunidad única de innovar en materia institucional. De este modo, aun cuando el partido había obtenido apenas el 37,5% de las bancas en la Cámara de Diputados, se encontraba en una posición privilegiada para construir una coalición con los partidos tradicionales en el Congreso que le asegurara la mayoría legislativa para gobernar⁷. Esta alianza se vería facilitada por la postura conservadora de Ricardo Balbín en materia económica a que sintonizaba con los partidos tradicionales alineados con la derecha del espectro ideológico⁸. Es en este contexto que la UCRP impulsó la incorporación de una serie de procedimientos para regular la agenda legislativa que abordaban tanto los desafíos políticos internos y externos de su propia supervivencia, como ofrecían a sus aliados en el Congreso un reaseguro conservador para sus intereses socio-económicos.

⁷ Según María Elena Acosta, esa coalición legislativa logró generar un registro aceptable de logros legislativos hasta 1965, cuando las nuevas elecciones parlamentarias dieron una victoria aplastante a los partidos neoperonistas, quienes se convirtieron en la segunda fuerza institucional dentro de la legislatura con el 27% de las bancas (Acosta, 1992).

⁸ En este sentido, Acuña caracteriza la postura ideológica de Balbín como «conservadorismo liberal». (Acuña, 1984: 142-143). El autor basa su caracterización en la firme defensa de los intereses de la elite agraria realizada por Balbín en la Cámara de Diputados.

En suma, la reforma integral de las normas de la Cámara de Diputados aprobadas en 1963 solo puede explicarse dentro del escenario político particular que rodeó su adopción. Las reformas fueron un proyecto institucional de la UCRP en un momento crítico del desarrollo institucional del Congreso. Al elegir esas instituciones, las preferencias de la UCRP estuvieron fuertemente determinadas por una combinación de factores estructurales —como la consolidación de lealtades partidarias dentro de la clase obrera— y contingentes —como la proscripción del peronismo y la posición estratégica de la UCRP dentro el bloque antiperonista—. Así, las reformas apuntaron a crear baluartes de poder minoritario dentro de la legislatura, posiciones de poder desde las cuales los partidos más chicos podrían proteger el *statu quo* contra una potencial mayoría programáticamente opuesta a sus intereses. A corto plazo, esas medidas no beneficiarían a la UCRP. Al contrario, entregaban importantes recursos de veto a la oposición, conformada en su mayoría por una serie de partidos neoperonistas (los que, bajo diferentes rútilos que le permitieron sortear la proscripción, retomaban la causa peronista en el Congreso). Sin embargo, en el largo plazo, las nuevas regulaciones apuntaban a moderar los efectos negativos del posible rol minoritario de la UCRP en futuros congresos, una posibilidad sugerida por la débil posición del partido ante el electorado.

La reforma de 1963

En diciembre de 1963, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó una reforma integral de sus normas de procedimiento. La reforma introdujo dos cambios significativos en la distribución del poder de agenda dentro de la legislatura: centralización y poder compartido. El espíritu de la nueva normativa fue explicitado por los miembros de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, que habían introducido la reforma en la Cámara. Según Martínez Raymonda, las nuevas normas tenían una doble intencionalidad: por un lado, estaban previstas para preservar los derechos de los partidos minoritarios frente a los potenciales abusos de la mayoría; por otro, estaban diseñadas para limitar la actividad obstruccionista de algunos legisladores que podían poner en riesgo la eficiencia de la Cámara (DSCD, 1963; Tomo II: 918). El primer

objetivo condujo a la institucionalización de un modelo de poder de agenda compartido «entre» partidos; el segundo llevó a la adopción de medidas favorables a la centralización de los partidos⁹.

Centralización intrapartidaria

Uno de los principales objetivos de la normativa aprobada en 1963 fue despojar a los legisladores y a eventuales facciones intrapartidarias del poder de veto sobre la agenda legislativa, un movimiento destinado a fortalecer a los líderes partidarios en el Congreso. Llamaremos «centralización» a este primer desplazamiento en la distribución del poder de agenda.

La centralización se logró a través de una serie de medidas, de las cuales la más importante apuntaba a debilitar la capacidad de bloqueo de las comisiones permanentes de la Cámara. Esta tarea se logró mediante una enmienda que redujo los requisitos de quórum que habilitaban la actividad de las comisiones. En efecto, antes de la reforma, la presencia del 50% de los miembros de la comisión era requerida tanto para iniciar el debate de una propuesta, para votar el dictamen que se presentaría en la sesión. Ninguna regulación explicitaba las consecuencias ni los pasos por seguir en caso de no lograrse quórum y, por lo tanto, en la práctica, la falta de quórum implicaba la inactividad de la comisión. Con anterioridad a 1963, era frecuente que las comisiones frenaran propuestas por tiempo indeterminado, y que no generaran ningún dictamen que habilitara su discusión por el plenario. Como resultado de esa práctica, importantes iniciativas de legislación no llegaban al recinto para ser consideradas por el cuerpo en pleno (DSCD, 1963; Tomo II: 919). Martínez Raymonda, miembro de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento que redactó la reforma, calificó a ese comportamiento como una táctica

⁹ Este doble desplazamiento del poder de agenda en la legislatura concordaba con la dirección adoptada por otras reformas institucionales aprobadas durante el mismo período. Entre ellas, se encontraba el cambio en el sistema de selección de candidatos a la Cámara Baja. En un efecto similar al perseguido con las reformas de procedimiento en la legislatura, en el campo electoral, la reforma del sistema disminuyó el poder individual de los candidatos, a través del otorgamiento de un control más estrecho de las nominaciones a los dirigentes de los partidos. Asimismo, el reemplazo de una fórmula electoral de cuotas (Ley Sáenz Peña) por una de representación proporcional favoreció a los partidos menores (de oposición) a expensas de los partidos más grandes (de Gobierno). Otras regulaciones vinculadas con los requisitos formales para presentar candidatos en las elecciones nacionales, así como las normas relativas al financiamiento estatal de las campañas políticas, seguían principios similares.

tica «deliberada» de obstruccionismo que afectaba fuertemente el trabajo legislativo (DSCD, 1963; Tomo II: 919).

En respuesta a esta situación, la reforma de 1963 apuntó a desbloquear la producción legislativa en comisión, permitiendo que un número reducido de miembros emitiera dictamen sobre los asuntos en su jurisdicción, aun sin el respaldo de la mayoría de sus integrantes. De este modo, las nuevas reglas estipulaban que las autoridades de comisión debían presentar por adelantado un listado con los temas por tratar en cada reunión. Para iniciar el debate y la votación de cada iniciativa, el reglamento exigía, como en el pasado, un quórum mínimo del 50% de sus miembros. Sin embargo, y en esto consiste la innovación, luego de fracasadas dos reuniones para considerar un asunto por falta de quórum, la comisión quedaba habilitada para considerar, votar y elaborar dictamen sobre este con la presencia de cualquier número de integrantes. Los dictámenes producidos según esta modalidad eran considerados dictámenes de comisión, con igual validez que cualquier otro dictamen, y estaban, por lo tanto, habilitados para ser considerados y votados en el recinto, independientemente de cuán reducida hubiese sido la minoría que lo endorsaba en comisión.

Esta flexibilidad en los requisitos de quórum tuvo despojado a las comisiones permanentes de gran parte de su poder de bloqueo sobre nueva legislación. Bajo la nueva normativa, tanto los partidos mayoritarios como los minoritarios (Gobierno y oposición) se vieron despojados del derecho de obstruir propuestas de cambio en las políticas. En términos de Cox y McCubbins, al menos en lo que respecta a la elaboración de leyes en su primer eslabón legislativo, que es el tratamiento en comisión, las nuevas reglas instituían un modelo caótico de control de la agenda, un cambio a contracorriente de la tendencia organizativa de las legislaturas modernas¹⁰. ¿Qué es lo que explica esa inusual elección de regulaciones?

Nuestro trabajo sostiene que los cambios en la reglamentación del quórum apuntaban a controlar las actividades obstruccionistas de las corrientes internas que coexistían dentro de la UCRP y de otros partidos en el Congreso. Al despojar a las facciones partidarias del derecho a fre-

¹⁰ Más adelante demostraremos que, en un estadio posterior del trámite legislativo, otras disposiciones contrarrestaban dichas tendencias caóticas al introducir fuertes elementos de control consensual en la agenda legislativa.

nar la legislación en la comisión, las reformas buscaban generar condiciones que facilitaran las negociaciones de cúpula en el diseño de la agenda del plenario. En este sentido, promovían la centralización del poder de freno (por ende, de negociación) en los jefes de bloque. Esta era considerada una condición necesaria para que los acuerdos de cúpula no se frustraran por falta de cumplimiento de los compromisos contraídos por legisladores disidentes investidos de poder institucional en las comisiones. El recurso de la centralización resultaba aún más apremiante frente a las fuertes diferencias que dividían a los principales partidos de la década de los sesenta.

En efecto, se podría decir que los años entre la Revolución Libertadora de 1955 y el Golpe de Estado de 1966 constituyen un período de gran heterogeneidad dentro de los partidos argentinos (Smulovitz, 1991). No mucho tiempo antes de las reformas de 1963, la UCRP había sufrido dos grandes divisiones internas que habían debilitado seriamente su fuerza electoral y legislativa. Primero, en 1956, el partido se escindió en la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). La ruptura se vio desencadenada por un desacuerdo sobre el candidato presidencial para las elecciones de 1957 (Snow, 1965), pero pronto reveló mayores diferencias en la postura de cada partido respecto de la proscripción del peronismo (Rouquié, 1975). Mientras que la UCRP abogaba por la exclusión total de los dirigentes peronistas del escenario electoral, la UCRI —liderada por el futuro presidente Arturo Frondizi— promovía la alianza electoral con el peronismo como aliado subordinado (Smulovitz, 1991). Más tarde, en 1963, la UCRI experimentó una segunda división cuando el expresidente Arturo Frondizi abandonó el partido frente a la negativa de la UCRI de concretar un nuevo pacto electoral con el peronismo para las elecciones presidenciales de 1963. Esta vez, Frondizi y sus seguidores formaron el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), y Oscar Alende se convirtió en el líder de la UCRI. Ambos ocuparon posiciones minoritarias dentro del sistema político (Rouquié, 1975)¹¹.

¹¹ En 1972, el Gobierno militar dirigido por Alejandro Agustín Lanusse emitió un decreto con nuevas regulaciones para los partidos políticos impulsadas por el Ministro del Interior, Arturo Mor Roig, expresidente de la Cámara de Diputados durante la legislatura de 1963-1966 y uno de los principales líderes de la UCRP. Las nuevas regulaciones permitían a la UCRP operar bajo el nombre tradicional de Unión Cívica Radical, mientras que la UCRI se vio forzada a adoptar una nueva denominación. En consecuencia, en 1972, la UCRI, liderada por Oscar Alende, adoptó el nombre de Partido Intransigente.

Incluso la UCRP, que luego del quiebre con la UCRI había logrado mantenerse unida y, en 1963, había ganado la presidencia y la mayor cantidad de bancas en la legislatura, se vio desgarrada por fuertes contracorrientes internas, que resultaron en facciones rivales. Tres de ellas —el MIN, de la provincia de Córdoba (también llamado «Línea Córdoba»); el MIR, de la provincia de Buenos Aires; y el Unionismo— eran particularmente fuertes en la conducción central del partido, mientras que la cuarta —el Larraldismo— se mantenía como una fuerza dominante entre los distritos de clase baja de la provincia de Buenos Aires (aunque estaba perdiendo fuerzas frente al avance del peronismo entre los votos de los trabajadores) (Acuña, 1984). Estas facciones se agrupaban según diferencias programáticas, regionales y personales. Así, el MIR (Movimiento de Intransigencia y Renovación) se había erigido como fuerza dominante en la UCR desde 1948 y, tanto el líder de la UCRP, Ricardo Balbín, como el líder de lo que luego sería la UCRI, Arturo Frondizi, militaban en esa corriente. Nacido como una reacción frente al conservadurismo de los líderes unionistas que habían controlado al partido hasta 1948, en sus orígenes, el MIR había abogado por una plataforma ligeramente nacionalista y de izquierda, con el objetivo de presentar a la UCR como alternativa popular al peronismo (Acuña, 1984).

Sin embargo, hacia 1963, el MIR difícilmente era un grupo homogéneo. La mayoría de las diferencias dentro de sus filas giraban en torno a la estrategia frente al peronismo, aunque las divisiones regionales e ideológicas también jugaban un papel importante (Acuña, 1984). En 1951, un grupo de dirigentes de esa facción —principalmente concentrados en Córdoba— se separó del MIR, que entonces dominado por la provincia de Buenos Aires. Ese grupo creó una nueva corriente dentro del partido, el MIN (Movimiento de Intransigencia Nacional) que, después de la muerte de su líder, Amadeo Sabattini, pasó a ser conocida, sencillamente, como «Línea Córdoba». Línea Córdoba nació a partir de la disconformidad de sus dirigentes con la estrategia electoral que había adoptado la conducción del MIR en las elecciones presidenciales de 1951, cuando Perón se postulaba para un segundo mandato consecutivo en un movimiento de cuestionable transparencia. En protesta frente a lo que se percibió como un abuso de poder, los miembros de Línea Córdoba respaldaron la abstención del partido, una estrategia tradicionalmente predilecta entre los radicales en su lucha contra los Gobiernos acusados de violar derechos políticos. El MIR, sin embargo, respaldó la

participación de la UCRP en la carrera electoral, una postura que resultó victoriosa dentro del partido (Acuña, 1984).

Al mismo tiempo, dentro del MIR, un segundo grupo liderado por Crisólogo Larralde comenzó a ganar terreno entre los sectores industriales de la provincia de Buenos Aires. Esa corriente interna, formalmente afiliada al MIR, comenzó a distanciarse de su dirigencia cuando Ricardo Balbín, líder de la UCRP, comenzó a adoptar una postura ideológica más conservadora, abogando por los intereses de los grandes terratenientes de la provincia de Buenos Aires y abandonando los postulados populares que había defendido el MIR en sus orígenes (Acuña, 1984). Frente a esta postura, el Larraldismo impulsaba un programa industrial basado en la promoción de sindicatos no partidarios, que en aquel entonces se encontraban afiliados al partido peronista. La muerte de Crisólogo Larralde en 1962 dejó al grupo sin liderazgo político y en una posición más débil para enfrentar a las otras grandes corrientes dentro de la UCRP (Acuña, 1984).

La segunda facción formal dentro de la UCRP, el Unionismo, había constituido la fuerza dominante dentro de la UCR desde la muerte de su líder fundador hasta el año 1948, cuando el MIR adquirió la dirigencia del partido. Sin embargo, hacia 1963, esta corriente seguía siendo la mayor facción dentro de la UCRP (La Nación, diciembre de 1963). Apoyando una plataforma liberal-conservadora, a partir de la década de los cuarenta, el Unionismo también se identificó con los elementos más antiperonistas del partido (Acuña, 1984). Sin embargo, hacia 1963, algunos de sus dirigentes habían moderado sus posturas ideológicas, apoyando programas tales como la socialdemocracia, la planificación económica, el corporativismo estatal y el cooperativismo (Acuña, 1984). Como reacción, los elementos más conservadores y antiperonistas del Unionismo formaron el Movimiento Radical Independiente, con influencia sobre la Capital Federal. En las elecciones de 1963, ese movimiento apoyó la abstención electoral de la UCRP junto a Línea Córdoba (Acuña, 1984).

Finalmente, la última facción interna de importancia dentro de la UCRP y con alcance nacional era Línea Córdoba, que, como mencionamos anteriormente, se había separado del MIR en oposición a la estrategia electoral que este había adoptado con respecto al peronismo.

Desde el punto de vista programático, sería el grupo que defendería más marcadamente los postulados nacionales y populares del partido. Desde el punto de vista estratégico, Línea Córdoba era decididamente antiperonista y había apoyado el golpe militar que había expulsado a Perón del poder en 1955. Estas características hacían de Línea Córdoba un intermediario natural en los conflictos entre el MIR y el Unionismo. A menudo, tomaba partido junto a este último y al Larraldismo contra la posición hegemónica del MIR en el partido (Acuña, 1984). No obstante, en 1963, Línea Córdoba también se vio afectada por disputas internas cuando algunos dirigentes que militaban en esta corriente apoyaron un giro del partido hacia la izquierda (Rouquié, 1975). Según la revista política más importante de la época, «la división intestina que padecía, obligó a la Intransigencia Nacional a ceder en sus aspiraciones por lograr una ubicación equitativa en el Comité Nacional de la UCRP, donde la mayoría del núcleo bonaerense de Intransigencia y Renovación cerraba a Córdoba, sistemáticamente, las puertas de la dirección partidaria» (Primera Plana, 26 de enero de 1965: 12).

En resumen, el partido que ganó las elecciones de 1963 estaba atravesado por una serie de corrientes internas, ninguna de las cuales era en sí misma homogénea. Hacia 1963, esos grupos habían logrado adquirir un poder relativamente equilibrado, tanto dentro de la organización del partido como en el Gobierno. De modo que, si bien el presidente electo en 1963, Arturo Illia, era un miembro destacado de Línea Córdoba, el líder del partido, Ricardo Balbín —un político fuerte y carismático, artífice de todas las decisiones tácticas del partido—, era el líder del MIR (Acuña, 1984). Asimismo, el gabinete de Illia reflejaba la diversidad del partido, con destacadas figuras de las tres principales facciones nacionales a la cabeza de los distintos ministerios. Curiosamente, una distribución de poder inversa se buscó en la Cámara de Diputados, donde las autoridades de las principales comisiones legislativas fueron estratégicamente repartidas entre dirigentes de facciones opuestas a aquellas de las carteras ministeriales correspondientes. (Ferretti, 1996).

Así, las cuatro carteras más importantes en el gabinete presidencial fueron asignadas a dirigentes de facciones distintas: el Ministerio del Interior fue encabezado por un miembro de Línea Córdoba; el Unionismo se hizo cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa; y el Ministerio de Economía —así como las Secretarías a su cargo—

quedó bajo la autoridad de un miembro del MIR (Primera Plana, 15 de octubre de 1963). En contrapartida, en la Cámara de Diputados, la presidencia de la mayoría de las comisiones permanentes con jurisdicción en asuntos de Economía fue asignada a miembros del Unionismo. Estas incluían la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la Comisión de Agricultura y Ganadería, una Comisión Especial Investigadora sobre Petróleo y la vicepresidencia de la Comisión de Comercio¹². Línea Córdoba adquirió el control de la presidencia de la Comisión de Finanzas, mientras que el MIR solo obtuvo la presidencia de la Comisión de Industria. Sin embargo, fuera del área de Economía, el MIR fue capaz de asegurarse la presidencia de la Comisión de Relaciones Internacionales y de la Comisión de Defensa, como contrapartida a la designación de dirigentes unionistas en dichas áreas en el gabinete^{13 14}. Se podría argumentar que la decisión de otorgar a todas las corrientes internas una tajada significativa del poder gubernamental preservó la unidad del partido y, con ello, el núcleo amalgamador de cualquier bloque antiperonista capaz de vencer al peronismo en comicios abiertos. Sin embargo, el potencial de parálisis gubernativa que encerraba ese arreglo era motivo de preocupación tanto para los miembros del partido como para los observadores externos (Primera Plana, 15 de octubre de 1963). En efecto, si bien las diferencias entre las corrientes internas de la UCRP no se referían tanto a la política general, sino a las varias posturas relativas a la legalización del partido peronista (Smulovitz, 1991; Acuña, 1984), se temía que los desacuerdos entre grupos con capacidad de veto mutuo ocasionaran un punto muerto gubernativo (Primera Plana, 8 de octubre de 1963)¹⁵. Estas estrategias de preservación partidaria podían atentar

¹² Esta última era la única comisión con jurisdicción en materia de asuntos económicos cuyo presidente no pertenecía a la UCRP.

¹³ La información sobre las autoridades de las comisiones, su afiliación partidaria y la identificación de cada autoridad con una línea interna del partido es elaboración propia a partir de múltiples referencias obtenidas en notas publicadas en Primera Plana y La Nación.

¹⁴ Se obtuvo un equilibrio de poder similar entre las diferentes corrientes de la UCRP en la conducción del partido. En efecto, durante el gobierno de Illia, tres equipos de dirigentes se sucedieron en la conducción central del partido. En cada caso, la distribución del poder entre las facciones internas fue la misma: el MIR se aseguró la presidencia; Línea Córdoba obtuvo la vicepresidencia y el Unionismo ocupó la segunda vicepresidencia (La Nación, 19 de enero de 1964, y 5 de marzo de 1966).

¹⁵ Al respecto, un mes y medio después de la inauguración del nuevo Gobierno, frente a lo que se consideraba un retraso fundamental en la definición de política económica, Primera Plana publicó: «La sensación generalizada, sin embargo, es que la parálisis oficial no está determinada por la labor de investigación, sino, más sencillamente, por las profundas disensiones que separan a los distintos

contra los esfuerzos de avanzar en una agenda de gobierno, en particular, cuando para aprobarla se requería de la construcción de alianzas con otros partidos en el Congreso. En otras palabras, el alto grado de fragmentación de la UCRP podía dificultar el desarrollo de una postura de partido unificada capaz de sostener la coalición parlamentaria que frenara los avances de los partidos neoperonistas. Inquietudes similares atravesaban a otros partidos minoritarios, cuya heterogeneidad aumentaba a raíz de lo que se llamaría la «cuestión peronista» (Kvaternik, 1987; Smulovitz, 1991). Quedaba claro que el debate sobre el papel que debía jugar el peronismo en la política argentina se había convertido en una cuestión muy sensible para los miembros de la elite política, a la vez que constituía un tema que incrementaba las tensiones e instigaba al fraccionamiento tanto «dentro» como «entre» los partidos no peronistas (Smulovitz, 1991; Ferretti, 1996).

Dentro de este contexto, deben interpretarse las reformas que indujeron a la centralización del poder de agenda. El debilitamiento de la capacidad de bloquear proyectos en las comisiones permanentes tenía como intención limitar el poder de veto de las facciones internas de los partidos. Esta medida fue diseñada con objeto de otorgar a los partidos en el Congreso los recursos necesarios para ejercer una autoridad centralizada capaz de liderar y garantizar negociaciones de agenda con otros bloques legislativos —todo ello dentro de una estructura consensual de elaboración de políticas—. En este sentido, otra importante regla aprobada en 1963 completó la transición hacia la centralización. Por primera vez, en 1963, las reglas de la Cámara de Diputados reconocieron explícitamente a los partidos políticos como estructuras legislativas formales y, con ello, los bloques partidarios adquirieron nuevos derechos y recursos. Entre estos, se encontraban el derecho a participar con igual poder decisorio en la comisión de Labor Parlamentaria encargada de establecer la agenda del plenario en cada sesión —una comisión que también se creó durante esta reforma—, el derecho como describiremos en detalle en la próxima sección, el derecho de los representantes de cada bloque a contar con mayor tiempo de debate en el recinto, el derecho de contratar personal propio y el derecho

funcionarios con poder de decisión» (Primera Plana, 3 de diciembre de 1963, p. 4). Y luego, el mismo diario afirmó que: «Para los observadores políticos [...] las contradicciones y divergencias profundas entre los principales funcionarios impiden todo movimiento concreto» (Primera Plana, 17 de diciembre de 1963, p. 5).

de utilizar recursos específicamente asignados para las actividades de las autoridades de bloque¹⁶.

En conclusión, el primer desplazamiento en el poder de agenda aprobado en 1963 es un movimiento vertical ascendente que llamamos «centralización». Las medidas de centralización apuntaban a rectificar una situación en la que pequeñas facciones internas de los partidos políticos bloqueaban iniciativas de política favorecidas por el liderazgo partidario. Esa situación se hizo particularmente evidente en la década de los sesenta, cuando la dirigencia de la mayoría de los partidos políticos, pero en particular la del partido que lideraba el bloque antiperonista, permanecía débil frente a las fuertes corrientes que dividían sus filas desde la erupción del peronismo. Más específicamente, la centralización fue clave para el éxito de una estrategia gubernamental basada en la alianza oportunista de la UCRP con partidos tradicionales en el Congreso.

Sin embargo, centralización no significaba concentración. Los esfuerzos por despojar de poder de veto a las facciones internas y a las comisiones no fueron acompañados por un esfuerzo paralelo por concentrar el control de la agenda legislativa en manos del partido o la coalición mayoritarios (una situación que hubiese sido coherente con el modelo de cartel descrito por Cox y McCubbins y hallado con mayor frecuencia en las legislaturas modernas). Al contrario, como describiremos en la siguiente sección, en lo que respecta a la cúpula partidaria, la reforma de 1963 despojó al partido mayoritario del derecho de determinar con exclusividad la agenda legislativa y lo obligó a compartir esta facultad con partidos menores y de oposición. Por primera vez en la historia argentina, un acuerdo formal de poder compartido se introdujo en la elaboración de la agenda de trabajo parlamentario.

Al respecto, vale la pena mencionar que el MIR dominaba el control de las autoridades partidarias en el Congreso. Así, a pesar de que el presidente del bloque de la UCRP en la legislatura militaba en línea Córdoba, tanto la vicepresidencia primera como la vicepresidencia segunda estaban controladas por el MIR, que también se aseguró la presidencia de la Cámara. Frente a un partido sumamente heterogéneo, esta elección relativamente homogénea en el liderazgo del partido en el Congreso (en contraste con el equilibrio de influencias perseguido en otros escenarios de poder) revelaba la intención de la UCRP de crear las bases institucionales para un proceso de toma de decisiones centralizado, que facilitara las negociaciones con otros partidos legislativos (Primera Plana, 10 de septiembre de 1963).

Poder compartido: La determinación de la agenda antes de la reforma

Con anterioridad a las reformas de 1963, todas las decisiones procedimentales en la Cámara de Diputados se adoptaban por mayoría de votos en el recinto. No existía una comisión especial que regulara el acceso de los proyectos al plenario, y tampoco se garantizaban derechos especiales de veto a partidos específicos o grupos de legisladores. Por el contrario, el poder efectivo para frenar proyectos estaba en función del tamaño de cada posición programática, de modo que formalmente, cualquier mayoría de legisladores podía ejercer el bloqueo de iniciativas de ley, tanto en las comisiones como en el plenario. Dicho de otro modo, todos los legisladores, independientemente de sus afiliaciones partidarias, gozaban de igual autoridad para establecer la agenda legislativa, una situación mejor caracterizada por el modelo de agenda de asamblea descrito por Krehbiel (1991).

Sin embargo, aun sin contar con privilegios procedimentales derivados de su estatus, antes de 1963, el partido mayoritario ejercía cierto control sobre la agenda parlamentaria (Schinelli, 1989). Este poder de hecho fue facilitado por una ley electoral, la Ley Sáenz Peña, que incentivaba la formación de mayorías legislativas en la Cámara. Sancionada en 1912, y en vigencia hasta que fue reemplazada por la representación proporcional en 1963, la Ley Sáenz Peña establecía un sistema de cupos, según el cual, el partido que obtuviera la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos —sin importar por cuánta diferencia se obtuviera la victoria electoral— se adjudicaba dos tercios de las bancas en disputa. La segunda minoría, por su parte, se aseguraba el tercio restante. Como resultado, entre 1916 y 1962, los partidos con mayor caudal de votos a nivel nacional habían siempre contado con una fuerza parlamentaria cercana o superior al 50% de las bancas. Además, de modo consecuente con la distribución de poder en el plenario, era habitual que el partido mayoritario también contara con una mayoría de escaños en las comisiones.

Las mayorías legislativas así facilitadas por la ley electoral podían frenar proyectos de ley indeseados desde dos arenas parlamentarias distintas. En primer lugar, el partido mayoritario podía bloquear proyectos en comisión. En efecto, como se mencionó anteriormente, antes de la

reforma de 1963, las comisiones no podían emitir dictamen a menos que el 50% de sus miembros apoyara dicha acción prestando quórum para deliberar y votar¹⁷. Dado que el partido mayoritario controlaba la mayoría de las bancas en las comisiones, este requisito significaba que solamente aquel partido podía aspirar a ejercer el poder de bloqueo en ese tramo del proceso legislativo. Los partidos minoritarios no tenían recurso institucional alguno para impedir que una mayoría decidida avanzara en el tratamiento de un asunto mediante la aprobación de un dictamen¹⁸.

En segundo lugar, el partido mayoritario podía intentar controlar la agenda en el recinto. Una serie de mociones estaba a su disposición en este estadio del tratamiento legislativo. Así, al inicio de cada sesión plenaria, el presidente de la Cámara daba lectura al orden de los asuntos del día. Inmediatamente después, cualquier miembro de la legislatura podía intentar alterar el orden propuesto solicitando: (a) que se pospusiera la consideración de un proyecto de ley en el recinto por un período de tiempo definido o indefinido; (b) que un proyecto de ley incluido en el plan de labor fuera reenviado a comisión para una nueva evaluación (moción de reconsideración); (c) que se adelantara la consideración de un proyecto con fecha de tratamiento estipulada (moción de preferencia); (d) que un proyecto fuera tratado con prelación a todo otro asunto en la sesión en curso, sin importar su posición original en la agenda legislativa (moción sobre tablas)¹⁹. Las mociones presentadas eran luego sometidas a votación en el recinto. Para ser aprobadas, las mociones que

¹⁷ Por supuesto que, bajo estas reglas, las prácticas obstruccionistas podían prosperar en manos de legisladores disidentes dentro del partido mayoritario. En este sentido, la distribución del poder de agenda anterior a 1963 operaba en efecto como en un modelo de cartel. El partido mayoritario tenía la facultad de impulsar una agenda de políticas aun frente a la objeción de otros partidos, pero solo podía hacerlo en la medida en que los líderes que integraban el cartel apoyaran dicha medida (antes de la reforma de 1963, la distribución del poder de agenda estaba a la vez concentrada en el partido mayoritario y descentralizada entre sus líderes). Esto último dependía en gran medida de la homogeneidad programática y de la polarización de posiciones dentro de los partidos. Como mencionamos anteriormente, entre mediados de la década de los cincuenta y el comienzo de la reforma, la obtención de acuerdos al interior de los partidos, en particular, dentro de la UCRP, se volvió una tarea problemática, lo cual amenazó la capacidad de la mayoría de aprobar cualquier programa de políticas.

¹⁸ Como mencionamos en la sección anterior, las reformas de 1963, lejos de otorgar a las minorías la facultad de bloqueo hasta entonces gozaba con exclusividad por el partido mayoritario, optó por despojar a todos los partidos por igual del poder de veto efectivo en las comisiones.

¹⁹ Otras regulaciones permitían a legisladores individuales alterar la duración y el orden de los debates y de las reuniones plenarias. Son ejemplos las mociones para (a) levantar la sesión; (b) solicitar un cuarto intermedio; (c) cerrar el debate sobre una cuestión y (d) declarar libre el debate —eso es, sin fijación de límites de tiempo— para la consideración de un proyecto (Reglas del Congreso, art. 100).

alteraban el orden de la agenda adelantando el tratamiento de un proyecto —mociones (c) y (d)— requerían del voto favorable de dos tercios de los legisladores presentes. Por el contrario, las mociones que, de ser aprobadas, frenaban o retrasaban el tratamiento de un proyecto en el recinto —casos (a) y (b)— requerían el voto favorable de una mayoría de los legisladores presentes. De esta forma, si bien adelantar o acelerar la aprobación de un proyecto (poder de agenda positivo) podía resultarle difícil a un partido mayoritario que no contara con el apoyo de otros partidos en la Cámara, aquel podía bloquear o retrasar su tratamiento (poder de agenda negativo), recurriendo exclusivamente al apoyo disciplinado de sus filas. Este último recurso no estaba disponible para los partidos chicos que, por sí solos, no eran capaces de reunir la mayoría necesaria para frenar el tratamiento de proyectos indeseados.

El control de facto sobre la agenda legislativa del que había gozado el partido mayoritario antes de 1963 cambiaría radicalmente con la adopción de las nuevas reglas de procedimiento.

Poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria

Las reformas procedimentales aprobadas en 1963 introdujeron lo que, probablemente, sea la innovación histórica más importante en el desarrollo organizativo de la legislatura argentina: la creación de un nuevo cuerpo directivo específicamente dedicado a elaborar la agenda legislativa para el recinto. Así nació la comisión de Labor Parlamentaria, cuyos lineamientos se inspiraron en la comisión directiva de la Asamblea francesa. Como su equivalente francés, la comisión de Labor Parlamentaria tenía a su cargo la tarea de establecer el orden en el cual se tratarían los proyectos en el recinto. A tal fin, aquella tomaría en consideración la importancia de los temas por tratar, así como el interés que expresaran los distintos bloques en cada proyecto. De este modo, el nuevo sistema ponía fin a décadas de trabajo legislativo en el cual el orden del día se determinaba mecánicamente según la fecha de emisión de los dictámenes, un sistema que había generado sobrecarga e ineficiencia parlamentaria cuando una multitud de proyectos de menor relevancia retrasaban la consideración de importantes propuestas de cambio demandadas por poderosos grupos sociales.

La creación de la comisión de Labor Parlamentaria expuso, como ninguna otra regulación, el espíritu detrás de la reforma. Como afirmara el diputado Martínez Raymonda en su discurso de apertura frente a la Cámara, las nuevas reglas estaban diseñadas para servir de «escudo y protección de las minorías contra los abusos de poder [de la mayoría]» (DSCD, 1963; Tomo II: 918). «Generalmente, los reglamentos han sido dictados por las mayorías e impuestos por ellas a los cuerpos colegiados. Hoy podemos decir con orgullo que todos nos ponemos de acuerdo para autolimitarnos en alguna medida, como medio más idóneo para defender nuestro propio derecho» (DSCD, 1963; Tomo II: 918). «...un gobierno representativo (...) debe estructurarse sobre hábitos de tolerancia...». No se debería «imponer a una minoría valiosa principios de legislación por los que ella se sienta ofendida» (DSCD, 1963; Tomo II: 919).

Los debates legislativos que acompañaron la aprobación de la nueva normativa giraron en torno a dos disposiciones que, relacionadas, encarnaban el principio de poder compartido, a saber, la composición de la comisión de Labor Parlamentaria, y los procedimientos de toma de decisiones dentro de aquel cuerpo. Con respecto a la primera, las reglas establecían que la composición de la nueva comisión se distinguiría marcadamente de la composición de las demás comisiones de la Cámara. En efecto, luego de la adopción de la representación proporcional como fórmula electoral para la Cámara de Diputados, la reforma de 1963 estableció que la composición interna de todas las comisiones permanentes debía seguir los mismos principios que habían inspirado a aquella ley. La integración de las comisiones pasaba a ser un espejo de la distribución de fuerzas en la Cámara, y cada partido contaba en las comisiones con una delegación de representantes proporcional a su número de bancas. La introducción del principio de proporcionalidad en la integración partidaria de las comisiones era considerada como un avance institucional hacia un congreso más «representativo». De ese modo se buscó preservar un principio de igualdad numérica, según el cual, la fuerza partidaria en la votación final de los proyectos se vería replicada en las etapas previas de su tratamiento legislativo.

Sin embargo, esta regla, permitía una importante excepción, a saber, la composición de la comisión de Labor Parlamentaria. En efecto, en el caso de la comisión de Labor Parlamentaria, la proporcionalidad

fue deliberadamente descartada. En su lugar, se acordó otorgar a cada bloque legislativo, sin importar su tamaño, igual representación en el cuerpo encargado de establecer la agenda en el plenario. Específicamente, la comisión de Labor Parlamentaria estaría integrada por el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Cámara, además de un representante por cada bloque legislativo que superara los tres miembros. A diferencia de las comisiones permanentes, la de Labor Parlamentaria no había sido diseñada con el objeto de representar numéricamente a la Cámara. Más bien su composición buscaba introducir la desigualdad en la distribución del poder de agenda, al subrepresentar a los partidos mayores y sobrerrepresentar a los partidos menores en este importante eslabón decisorio del proceso legislativo.

La elección de esta modalidad particular para la integración de la comisión de Labor Parlamentaria no estuvo exenta de controversias. Los debates que rodearon al tratamiento de la reforma dieron cuenta de la importancia que el objetivo de asegurar un proceso consensual de elaboración de la agenda tuvo en la adopción de esta normativa. En efecto, uno de los temas más debatidos fue la cantidad de legisladores que debía sumar un bloque para poder ubicar a su representante en la comisión. El borrador de la reforma establecía que todos los bloques legislativos que reunieran un mínimo de tres diputados tendrían derecho de estar representados. Ese requerimiento, ciertamente bajo —especialmente si se lo compara con el del cuerpo directivo francés en el cual se inspiró la reforma— fue de todos modos cuestionado en el recinto. Un grupo de legisladores hicieron notar a la Cámara que una multitud de pequeños partidos provinciales no era lo suficientemente fuerte a nivel nacional como para sumar tres bancas en la legislatura. A pesar de ello, constituía la legítima expresión de intereses sociopolíticos claramente definidos y, como tales, merecía obtener una banca en Labor Parlamentaria que le permitiera objetar decisiones de agenda. Esta preocupación fue planteada por el diputado Cheble, de la Confederación de Partidos Provinciales, y secundada en la Cámara por el diputado González Bergez del mismo bloque legislativo (DSCD, 1963; Tomo II: 1022-24)²⁰. Ambos legisladores formaban parte de partidos provinciales pequeños

²⁰ Cheble fue el único representante electo del Partido Provincial de Santiago del Estero; González Bergez pertenecía a la Unión Conservadora, que controlaba tres bancas en la Cámara de Diputados en el momento de la reforma. Ambos eran miembros del mismo bloque legislativo: la Confederación de Partidos Provinciales.

sin perspectiva alguna de controlar una mayoría legislativa. Desde ese lugar institucional, se convirtieron en los voceros del fortalecimiento de las minorías en Labor Parlamentaria y de sus derechos de agenda.

Finalmente, el texto aprobado por la reforma reflejaba un compromiso entre las diferentes preocupaciones que habían expresado los legisladores. Por un lado, las reglas establecían que todos los bloques legislativos que representaran a un partido político en el electorado tenían derecho a ubicar a un representante en la comisión de Labor Parlamentaria, sin importar el tamaño de su delegación. Esos bloques eran considerados expresiones legítimas de corrientes ideológicas o de intereses sociopolíticos presentes en la sociedad.

Por otro lado, aquellos bloques legislativos que se formaran después de las elecciones y que fueran el resultado de divisiones internas entre legisladores que anteriormente habían competido bajo el mismo rótulo partidario, podían acceder a su representación en Labor Parlamentaria solamente si contaban con un mínimo de tres integrantes. La preocupación detrás de esta distinción formal era que legisladores de un mismo partido, que optaran por competir bajo una misma sigla partidaria como estrategia para maximizar sus posibilidades electorales, una vez en el Congreso, se dividieran en bloques legislativos distintos para sacar provecho de los privilegios de agenda que las nuevas reglas otorgaban a las minorías. A diferencia de aquellos bloques que representaban a verdaderas tendencias de opinión presentes en el electorado, los bloques legislativos así formados se consideraban oportunistas y manipuladores de la voluntad popular. En consecuencia, las nuevas reglas de procedimiento impusieron a estos últimos requisitos más exigentes que a los primeros para acceder a la representación en la comisión de Labor Parlamentaria.

Sin embargo, estas disposiciones podrían también interpretarse como una medida contra los efectos potenciales de la faccionalización partidaria analizada anteriormente. En efecto, las medidas de centralización discutidas en el apartado anterior habían despojado a las facciones intrapartidarias del poder de bloquear en comisión iniciativas de políticas favorecidas por los dirigentes de sus partidos. Tras ser privadas de aquel poder en comisión, las facciones más poderosas podían entonces desprenderse de su bloque legislativo y organizarse por separado

para recuperar el poder de bloqueo en la comisión de Labor Parlamentaria. Podría decirse que las disposiciones relativas a los requerimientos para integrar Labor Parlamentaria buscaban prevenir comportamientos oportunistas de este estilo, los que hubieran incentivado una mayor fragmentación al interior de los partidos.

Acerca de esto, el diputado Mujica de la UCRP sostuvo: «Yo comprendo que puede constituirse un bloque diciendo que tiene representatividad si cuando requirió el voto en las elecciones generales tuvo un ideario, una plataforma, una posición, que es la que debe trasuntar en su labor parlamentaria... Pero entiendo que desvirtuamos esta representatividad si después de haber ido a buscar el voto del pueblo con una plataforma y un ideario determinados, [algunos vienen] al seno de la Cámara a formar bloques diferentes, pues no se sabría cuál de esos bloques tiene la representatividad popular... Dejo expresamente establecido que un bloque es aquel que se constituye con representantes de partidos políticos con un ideario común. Los bloques tienen que constituirse con los representantes de los partidos políticos que fueron a las elecciones y expresaron un pensamiento común. No pueden serlo aquellos que luego, por discrepancias políticas en las que no ha intervenido el pueblo que los votó, vengán a sostener posiciones diferentes en la cámara.» (Mujica, DSCD, 1963; Tomo II: 1024).

Como respuesta a esta preocupación, el diputado González Bergez, declaró que en las nuevas reglas «...se contempla, por un lado, la necesidad [...] de preservar de alguna manera la integridad de los bloques políticos constituidos por representantes de un mismo partido, y por otra parte se prevé también la situación de aquellos partidos, de actuación generalmente provincial, que no tienen, ni probablemente tendrán nunca, posibilidades de estar representados por más de uno o dos legisladores en el recinto... Aquí ha sido tradición que incluso un solo diputado ha sido, sin embargo, auténtico representante de algún partido de honda raigambre popular y de larga trayectoria en la historia política del país. Tal circunstancia debe ser contemplada y respetada en el reglamento... Pero no merecen igual consideración los desprendimientos o las disidencias dentro de los partidos políticos, que podrían ser favorecidos si se le da la jerarquía de bloque a un diputado que se separa de su sector para constituirse en actor independiente en el seno de la Cámara. Cuando el número de disidentes no llegue por lo menos a tre

[diputados], la comisión piensa que los desprendimientos de partidos ya organizados no deben ser elevados a la jerarquía de bloques.» (González Bergez, DSCD, 1963; Tomo II: 1022).

En síntesis, la composición de la comisión de Labor Parlamentaria encarnaba el principio de poder compartido que inspiró la reforma al dar igual representación en la comisión a todos los bloques legislativos, independientemente de su tamaño. La regla expresaba la intención de evitar el control del partido mayoritario sobre el proceso de planificación de la agenda, erigiendo en su lugar una estructura generosamente inclusiva que distribuyera ampliamente el control del plan de labor entre todos los partidos legislativos relevantes. Una leve distinción separó los derechos de aquellos bloques que representaban divisiones ideológicas o sociopolíticas reales en el electorado y aquellos que eran percibidos como divisiones tácticas u oportunistas creadas para aprovechar las ventajas de las nuevas reglas de procedimiento. Esa distinción refuerza la idea de que la reforma estaba guiada por la necesidad de asegurar tanto la centralización como el poder compartido en el proceso de planificación de la agenda. De ese modo, al determinar qué minorías tendrían la facultad de colocar a un representante en la nueva comisión, la legislatura buscó un equilibrio entre esos dos objetivos, habilitando aquellas expresiones políticas legítimas de la sociedad, pero limitando las oportunidades de desarrollo de facciones intrapartidarias.

En su primer experimento, en 1964, el conjunto de estas disposiciones permitió que un total de trece partidos obtuviera representación en la comisión de Labor Parlamentaria. Estas disposiciones, a su vez, quebraron la correspondencia entre el poder (de voto) de los bloques en el recinto y su poder de agenda en los estadios previos a la votación por el plenario. Las nuevas reglas desligaron a estos dos poderes institucionales, al transformar al poder de agenda en un recurso independiente de la fuerza numérica de los partidos. Así, aun cuando permanecieran débiles en la votación en el recinto, los partidos menores cobraban fuerza en las etapas previas del proceso legislativo. Su fuerza no dependía tanto de su capacidad de sancionar sus proyectos de ley predilectos, sino de su capacidad de bloquear el acceso al recinto de aquellos proyectos de legislación no deseados, incluso en aquellos casos en los que la coalición o el partido mayoritario favorecieran dichas iniciativas.

El segundo elemento controvertido en la creación de la comisión de Labor Parlamentaria giraba en torno a los procedimientos de votación para decidir la agenda del recinto. Una vez más, las diferentes posturas estuvieron influidas por la percepción que se tenía de la posición de cada partido en el sistema político. De ese modo, los partidos minoritarios —e incluso la UCRP que, aun siendo el partido con más bancas en la Cámara, era consciente de la naturaleza frágil de su fuerza parlamentaria— abogaron por formas consensuales de toma de decisiones. Esta postura no tuvo una acogida entusiasta por parte de los partidos que, a pesar de encontrarse temporalmente en una posición minoritaria, se percibían a sí mismos como los eventuales herederos de la mayoría legislativa en el largo plazo. Estos no solo incluían a los partidos neoperonistas, sino también a algunos miembros de la UCRI que, en distintas elecciones, habían impulsado alianzas electorales con el peronismo, una estrategia que no solo había ocasionado divisiones partidarias internas, sino también la intervención militar para anular los resultados electorales.

En concreto, al debatirse las responsabilidades de la comisión de Labor Parlamentaria, el diputado de la UCRI Gómez Machado exigió una especificación más detallada de los procedimientos según los cuales la nueva comisión prepararía el plan de labor que aprobaría el plenario. La controversia giraba en torno de si la comisión de Labor Parlamentaria estaría sujeta a las mismas reglas operativas que regían a todas las demás comisiones de la Cámara. En efecto, las reglas imperantes eran específicas con respecto a los procedimientos de toma de decisiones al interior de las comisiones. En primer lugar, establecían que las comisiones estaban facultadas para emitir más de un dictamen sobre un mismo proyecto. En segundo lugar, estipulaban que los dictámenes debían considerarse en el recinto en el orden dado por el número total de firmas que cada uno hubiere recibido en su seno. Estas disposiciones aseguraban el derecho del partido legislativo con mayor número de bancas de presentar el dictamen de mayoría en cada proyecto (siempre y cuando sus miembros se mantuvieran unidos), el que sería considerado con anterioridad a todo otro dictamen en las sesiones del recinto.

En contraste con esta detallada normativa, al crearse la comisión de Labor Parlamentaria, las disposiciones sobre los procedimientos a través de los que este cuerpo decidiría el plan de trabajo permanecieron

vagas. Específicamente, las nuevas reglas establecían que era responsabilidad de la comisión de Labor Parlamentaria diseñar la agenda legislativa del recinto. En un primer paso, la comisión presentaría una propuesta de temas por tratar en cada sesión, junto con el orden en que estos debían ser discutidos. Esta propuesta era conocida como «plan de labor». Luego, el plan de labor sería sometido a la consideración del plenario para su aprobación por mayoría simple de los legisladores presentes. De este modo, el plan de labor podía entenderse como un producto legislativo equivalente a los dictámenes producidos por las comisiones, ya que se trataba de una propuesta que requería de la aprobación del pleno para volverse efectiva. Pero ¿acaso eso significaba que la elaboración del plan de labor estaría supeditada a las mismas reglas decisorias que se aplicaban a todas las demás comisiones?

Para algunos legisladores, esa parecía ser la interpretación directa de las reglas: ante la ausencia de disposiciones específicas que regularan el funcionamiento de la comisión controladora de la agenda, esta debía ajustarse a las mismas regulaciones generales que regían para las demás comisiones de la Cámara (Gómez Machado, DSCD, 1963; Tomo II: 1028). Entre otras cosas, ello suponía que (a) se le permitiría a la comisión de Labor Parlamentaria presentar más de una propuesta de plan de labor para ser considerada en el plenario y (b) que las propuestas serían consideradas en el recinto según los votos recibidos por cada una de ellas en la comisión de Labor Parlamentaria. De esa forma, se abría la posibilidad de que Labor Parlamentaria emitiera propuestas de plan de labor que estuvieran endosadas por una mayoría, aunque no por la totalidad de sus miembros.

Sin embargo, la cuestión crítica era establecer qué constituía una mayoría en la comisión de Labor Parlamentaria, dado que su composición contrastaba tan marcadamente con la de las demás comisiones permanentes. En concreto, una mayoría en la comisión de Labor Parlamentaria no necesariamente representaría a una mayoría legislativa. Al contrario, solo suponía el acuerdo entre una mayoría de bloques parlamentarios. Por ende, si Labor Parlamentaria podía producir propuestas de plan de labor según los mismos procedimientos que utilizaban las comisiones para elaborar dictámenes, era posible que una alianza de partidos menores produjera un plan de labor que venciera en respaldo al propuesto por el bloque mayoritario, aun cuando este último supera-

ra ampliamente a los primeros en fuerza legislativa. En otras palabras, los «despachos de mayoría» que produciría Labor Parlamentaria no expresarían necesariamente las preferencias de agenda de la mayoría de los miembros de la legislatura.

El diputado Gómez Machado (UCRI) fue el primero en llamar la atención sobre este tema: «Nos parece que si atribuimos a dicha comisión las funciones de las comisiones permanentes de la Cámara, es decir, si ella puede producir despacho por mayoría, estamos desdibujando [y] torciendo la esencia del régimen proporcional, por el que tiene que regirse el reglamento [de la Cámara]. [...] Una comisión integrada por un representante de cada [bloque legislativo] puede traer un dictamen por mayoría a esta asamblea sin que traduzca en esencia lo que esta asamblea numéricamente representa. [...] Advertimos que esa comisión no representa legítimamente a este cuerpo por su composición política y porque rompe el principio de igualdad.» (DSCD, 1963; Tomo II: 1028).

Como resultado, Gómez Machado propuso la primera enmienda a la regla que creaba la comisión de Labor Parlamentaria. Específicamente, solicitó que se modificaran las funciones asignadas a la comisión, para limitar su rol al de junta asesora, sin poder alguno en lo que respecta a la toma de decisiones: «...advertimos que tal comisión debe ser exclusivamente asesora; nunca con funciones de decisión, y ni siquiera con funciones suficientes para dictaminar [planes de labor] y traer a esta Cámara despachos por mayoría o minoría, porque esto último corresponde al cuerpo en su soberanía...» (DSCD, 1963; Tomo II: 1028).

La enmienda propuesta por Gómez Machado fue rechazada por la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, que había redactado el borrador de la reforma²¹. En ese momento, el diputado Luco, miembro del bloque neoperonista, impulsó una segunda serie de enmiendas.

²¹ El rechazo de una enmienda por parte de la comisión a cargo del dictamen prácticamente sella su suerte en el recinto. Formalmente, toda enmienda propuesta en el recinto —a diferencia de las presentadas en Secretaría Parlamentaria en un plazo no mayor a cinco días después de emitido el dictamen de un proyecto— puede ser considerada y votada en el plenario solo si (a) la comisión que redactó la propuesta original acepta formalmente la enmienda y la hace parte de su dictamen o (b) el diputado que impulsa la enmienda gana una moción para que esta se considere en el recinto con el apoyo de una mayoría de los legisladores presentes. Tras no obtener el apoyo de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento para su propuesta, Gómez Machado abandonó el tema, anticipando, probablemente, la falta de apoyo necesaria para conseguir la mayoría legislativa a su favor.

Dado que la propuesta para reducir a Labor Parlamentaria a la categoría de cuerpo consultivo había fracasado y, dado que la postura triunfante otorgaba poder decisorio a la comisión, Luco consideró que las reglas debían ser explícitas en cuanto al mecanismo preciso de toma de decisiones dentro de aquel cuerpo. En palabras del diputado, «el artículo 58 no prevé la forma en que esta comisión va a funcionar, porque sea con carácter asesor o con carácter de comisión permanente [...] en definitiva tiene que ajustarse a algún sistema de quórum en las votaciones y en las decisiones. [...] Esta circunstancia no está prevista [en la norma propuesta... que] es ambigua y va a traer problemas de interpretación y funcionamiento. Estimo que en un agregado a este artículo 58 debe preverse el sistema por el cual emitirá sus dictámenes la Comisión de Labor Parlamentaria.» (DSCD, 1963, Tomo II: 1031-33)²²

Como respuesta a esta preocupación, se propusieron dos mecanismos alternativos de toma de decisiones en el recinto, ambos pensados para restaurar el derecho de la mayoría legislativa de determinar unilateralmente la agenda del plenario. En primer lugar, el diputado Platis solicitó a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento que aceptara una enmienda que estipulaba la votación ponderada para los miembros de la comisión. Más específicamente, propuso que cada miembro de la comisión contara con un poder de voto proporcional al tamaño de la delegación de su partido en la Cámara. Aún más, Platis recomendó que se introdujera un requisito de quórum para el funcionamiento de la Comisión de Labor Parlamentaria, y que este se fijara a partir del número de miembros, cuyos bloques legislativos representarían la mitad más uno de los diputados de la Cámara. Así, Platis rechazaba la idea de una representación equitativa de los bloques legislativos en la comisión y, en cambio, exigía un poder partidario ponderado, tanto para la formación del quórum que habilitara su funcionamiento, como para la votación de los planes de labor para el recinto: «Es mi intención llevar hasta las últimas instancias y hasta el último detalle el criterio de proporcionalidad, que personal y políticamente sustentó.» (DSCD, 1963, Tomo II: 1034).

En una propuesta alternativa, Gómez Machado (UCRI) solicitó que las reglas indicaran explícitamente que la comisión de Labor Parlamen-

²² Gómez Machado también declaró: «Me han informado [...] que en ninguna parte de esta propuesta existe regulación alguna de la comisión [de Labor Parlamentaria].» (DSCD, 1963, Tomo II: 1032).

taria podía tomar decisiones solamente por unanimidad²³. Esta estrategia, al igual que la anterior, apuntaba a restaurar la capacidad del partido mayoritario de establecer la agenda del recinto. Sin embargo, funcionaba de una forma ligeramente distinta. En efecto, las nuevas reglas estipulaban que, en caso de que la comisión de Labor Parlamentaria no hubiera producido un plan de labor para el inicio de una sesión legislativa, el presidente de la Cámara de Diputados —generalmente, un miembro del partido con más bancas— estaría facultado para decidir la agenda del día. De esa forma, al exigir unanimidad para la emisión de propuestas de Plan de Labor, Gómez Machado buscaba otorgar al partido mayoritario en Labor Parlamentaria la capacidad de inducir el fracaso de los acuerdos alcanzados por dicha comisión, a través de su veto a toda negociación de agenda a la que llegaran los demás representantes partidarios. La consecuencia de esta estrategia sería que la autoridad para fijar la agenda se desplazaría del cuerpo consensual que era Labor Parlamentaria a la institución mayoritaria que representaba la presidencia de la Cámara. Desde ella, el partido mayoritario podría imponer sus preferencias de agenda con exclusividad.

Al final, la comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento no aceptó ninguna de las enmiendas propuestas en el recinto. Martínez Raymonda, presidente de la Comisión, admitió que «... fue con cuidado especial de la Comisión que preparó este trabajo no establecer para la Comisión que se crea un sistema rígido de funcionamiento detallista en su método de trabajo, como sí lo hace para las comisiones asesoras permanentes, porque queríamos comprobar su acción en la práctica y la experiencia nos servirá para determinar la actitud que tomemos.» (DSCD, 1963, Tomo II: 1033).

Después de esa declaración general, Martínez Raymonda procedió a explicar las razones por las cuales la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento había rechazado todos los cambios propuestos en el recinto. Con respecto a la necesidad de establecer requisitos de quórum para la actividad de Labor Parlamentaria, Martínez Raymonda afirmó que, dado que la Comisión «... no tiene un número fijo [de miembros] porque los bloques podrán variar en el tiempo, por creación o por desaparición... no podría tener un quórum específico.» (DSCD, 1963,

²³ «Esta comisión solamente puede funcionar [...] si genera informes por unanimidad porque, como no es un representante legítimo de toda la Cámara, no puede emitir informes de mayoría o minoría.» (Gómez Machado, DSCD, 1963, 1032).

Tomo II: 1032). Esa justificación, presentada como una limitación técnica, ciertamente no era suficiente, teniendo en cuenta que los requisitos de quórum no suelen establecerse en términos de números absolutos, sino como fracción del total de miembros de un cuerpo colegiado, con lo cual, su determinación no presenta dificultades ante eventuales vaivenes en el total de integrantes de la Comisión.

Martínez Raymonda también rechazó la regla de unanimidad propuesta por Gómez Machado. Al respecto reconoció que «... es posible que no haya coincidencia [entre los bloques legislativos] y que se dividan sus integrantes sobre lo que conviene tratar en primer término en la próxima sesión.» (DSCD, 1963, Tomo II: 1034). Sin embargo, se apuró en descartar que esa situación llevara a que el presidente de la Cámara fuera quien estableciera finalmente la agenda. Más bien, reconoció la posibilidad de que dichas diferencias de opinión se expresaran en múltiples propuestas de plan de labor (aun si las reglas no hacían explícita mención a dicho recurso): «... es posible que lleguen al recinto dos dictámenes [de orden del día] que reflejen las opiniones de la mayoría y de la minoría de los integrantes [de la comisión].» (DSCD, 1963, Tomo II: 1034).

Por último, Martínez Raymonda también rechazó la propuesta de Platis de un voto ponderado. Reconoció que tal procedimiento se había discutido ampliamente en la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, pero afirmó que, en última instancia, se había descartado porque convertiría a la Comisión de Labor Parlamentaria en un «pequeño parlamento» que reflejaría a la Cámara en su conjunto, una situación que haría obsoleta la razón misma de la creación de tal comisión (DSCD, 1963, Tomo II: 1035). En defensa de esta postura, el diputado Bobillo por la UCRP reconoció que un sistema de votos no ponderados podía no representar a la Cámara numéricamente, «pero sí la representa políticamente, que es lo que interesa en definitiva.» (DSCD, 1963, Tomo II: 1033). Esa declaración confirmó, una vez más, la intención de crear una distribución de poder dentro de la comisión que no fuera equivalente a la distribución de poder en el recinto, donde el partido mayoritario tenía ventajas sobre los demás partidos al ejercer su capacidad de veto.

En síntesis, las reglas aprobadas en 1963 crearon una comisión reguladora de la agenda en el plenario, estipularon su composición con

disposiciones que se diferenciaban drásticamente de la distribución partidaria de bancas en la Cámara, le asignaron poder para tomar decisiones acerca del plan de labor legislativo, pero permanecieron ambiguas y en silencio respecto de los mecanismos que habrían de regular la toma de decisiones al interior de esta. Esta omisión no pasó inadvertida. Al contrario, fue objeto de un acalorado debate dentro y fuera de la comisión y generó varios pedidos formales de enmienda en el recinto. Sin embargo, ninguna de estas propuestas fue incluida en la versión definitiva de la reforma, y las reglas aprobadas en 1963 permanecieron en silencio respecto del modo en que el cuerpo legislativo más importante de la Cámara y piedra angular de la reforma de 1963, tomaría sus decisiones.

Pero el mutismo de las reglas no ocultaba las intenciones de los diputados. En efecto, en vista de las objeciones elevadas en el recinto, los miembros de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento temieron que la disposición que más favorecían por sobre todas las otras — que la comisión decidiera por regla de la mayoría en un cuerpo en el cual todos los bloques legislativos contaban con igual poder de voto — fuera rechazada en el recinto. En consecuencia, optaron por la segunda mejor opción disponible: evitar la adopción de cualquier regla explícita relativa a la toma de decisiones dentro de la comisión. A tal fin, rebatieron las objeciones de los diputados con una miríada de contraargumentos normativos y desviaron el debate con respuestas ambiguas y evasivas frente a las preguntas presentadas en el recinto. Finalmente, el diputado Vedia, del Partido Demócrata Cristiano, presentó una moción de cierre del debate, aún antes de que el segundo partido en número de bancas de la asamblea hubiera tenido la oportunidad de expresar su opinión, y aún después de que el representante de aquel hubiese solicitado permiso para hablar. La moción se votó con éxito, la propuesta de reforma se sometió a votación y la regla que establecía la creación de la comisión de Labor Parlamentaria finalmente se aprobó tal como había sido redactada originalmente por la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

Es así que la creación de la comisión de Labor Parlamentaria se aprobó con una omisión significativa. Nuestro análisis indica que este resultado se buscó deliberadamente para proteger el poder de veto — y por ende de negociación — de los partidos minoritarios sobre la agenda

legislativa. Las comisiones permanentes, basadas en la representación proporcional, no ofrecían a estos el poder suficiente para frenar el paso de proyectos indeseados. Fue en Labor Parlamentaria, con su representación igualitaria, donde aquellos encontraron un baluarte desde donde proteger el *statu quo*. El éxito de éstos, sin embargo, dependía de que las decisiones al interior de la comisión se tomaran por mayoría de votos de sus miembros. En vista de la anticipada falta de apoyo que recibiría en el recinto una reglamentación explícita según esos lineamientos, la segunda mejor opción fue conservar la norma tan abierta y ambigua como fuera posible. Quienes redactaron la reforma esperaban que la falta de definición diera lugar a futuras interpretaciones de la regla que, lejos de habilitar el control monopólico de la agenda por parte del partido mayoritario, instruyeran principios de poder compartido. El objetivo era facilitar la negociación y el compromiso entre las variadas fuerzas políticas de los años de la reforma, y estimular un proceso consensual de definición de prioridades y objetivos de legislación que trajera estabilidad y moderación en las políticas públicas. Como afirmó Martínez Raymonda en las últimas palabras que dirigió a la Cámara, «... esperamos que esta comisión, sin reglamentarismos excesivos, sin controles estrictos, sin determinación de quórum, pero mediante el juego de la buena fe, sirva al propósito que nos ha inspirado no solo a los redactores del proyecto sino a la Cámara entera, que está en la tarea de servir a la República.» (DSCD 1963; Tomo II: 1035).

Conclusiones

La teoría del cartel de Cox y McCubbins es tal vez la visión más aceptada de la organización interna de los parlamentos en la literatura académica contemporánea. La tesis principal de los autores es que en la gran mayoría de las legislaturas modernas, la coalición o partido mayoritario cuenta con derechos exclusivos para determinar la agenda. En distintas publicaciones detallan los cálculos estratégicos y los costos en que incurren los partidos mayoritarios para asegurarse el control de la agenda en parlamentos tan diversos como los de Japón, Brasil, Alemania, Italia y la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos (Amorin Neto et al. 2003; Cox et al. 2000; Chandler et al. 2006; Campbell et al. 2002; Cox, Heller y McCubbins 2008). Cox y McCubbins reconocen que en algunas legislaturas la facultad para determinar la agenda puede ser compartida entre el partido mayoritario y varios partidos menores y de oposición, una estructura de formación de la agenda legislativa que llaman consensual. Sin embargo, no exploran las características particulares de ese tipo de configuración como tampoco las condiciones que explican su surgimiento.

Este trabajo intenta llenar ese vacío, utilizando el ejemplo argentino como estudio de caso. En particular, exploramos las reformas procedimentales que en 1963 crearon las bases para el funcionamiento consensual de la Cámara de Diputados. La reforma fue activada por el incremento tanto en el volumen como en la heterogeneidad de las demandas de legislación y, como respuesta, creó la Comisión de Labor Parlamentaria, una comisión especial encargada de regular el trabajo en el recinto y de fijar las prioridades de legislación. El carácter consensual de esta fue resultado de las disposiciones especiales que determinaron tanto la composición de la Comisión como sus propias reglas para la toma de decisiones. Estas, al otorgar igual representación a bloques grandes y pequeños, e igual voto en las decisiones del cuerpo, fueron diseñadas con la declarada intención de favorecer el compromiso antes que la regla de la mayoría en la elaboración del plan de labor.

La reforma también aprobó medidas que favorecieron la centralización del poder en el interior de los partidos parlamentarios a través de

la distribución de los derechos de agenda, una característica del Congreso argentino frecuentemente ignorada. Este trabajo argumenta que esas medidas fueron adoptadas para asegurar el éxito del modelo consensual, ya que su consolidación requería que los compromisos asumidos por los jefes de bloque —en relación a las prioridades de legislación, al *timing* en la discusión de proyectos en el recinto, a la necesidad de comenzar a tratar proyectos urgentes o de retrasar la consideración de otros a la espera de nuevas posibilidades de negociación— no se vieran impedidos en su cumplimiento. En efecto, de haberse adoptado una integración de base proporcional, la Comisión hubiera abierto las puertas al poder de veto de disidentes partidarios internos. Esta eventualidad era tanto más creíble, ya que la mayoría de los partidos políticos, pero en especial la UCRP, estaba atravesando profundas divisiones internas por la cuestión peronista.

Finalmente, nuestro trabajo ofrece una explicación posible del surgimiento de modelos consensuales de agenda. En particular, sostenemos que las reglas que impulsaron esta modalidad de trabajo legislativo fueron aprobadas por un partido que, en 1963, a pesar de su debilidad electoral se encontró, inesperadamente, con un considerable poder institucional. Consciente de esa fragilidad y aprovechando su posición estratégica en un sistema político polarizado, la UCRP impulsó reformas que protegieron los derechos de las minorías a participar en las decisiones vinculadas con la agenda, previas a la votación en el recinto. La capacidad de veto otorgado a las minorías les permitía proteger el *statu quo* frente a potenciales avances de mayorías programáticamente opuestas a sus intereses, una situación nada improbable bajo el escenario político polarizado de los años de la reforma. Esta facultad dotaba, a su vez, a los partidos menores de recursos de negociación en la formulación de las políticas públicas nacionales y colocaba en sus manos mecanismos destinados a inducir moderación ante eventuales cambios de rumbo. El análisis del proceso de reforma revela que, a pesar de ser el partido gobernante cuando se aprobaron los nuevos procedimientos, la UCRP defendió los derechos de agenda de la oposición, anticipando que podría llegar a ocupar ese rol en futuros escenarios legislativos. Por ende, la adopción de un modelo de agenda consensual se explica en función de los intereses de largo plazo —y no tanto por los intereses de corto plazo— del partido gobernante y de sus aliados en el Congreso.

Dadas las particulares circunstancias bajo las que se adoptó el modelo consensual en Argentina, se plantean dos interrogantes adicionales que conciernen, por un lado, a la generalización de la teoría aquí presentada y su posibilidad de réplica en otros casos y, por otro, a las condiciones de su permanencia o cambio a lo largo del tiempo. La generalización del argumento puede ponerse en duda por el hecho de que las condiciones bajo las cuales un partido gobernante opta por limitar su propio poder son, por definición, poco frecuentes: solamente los partidos o mayorías gobernantes que estiman que sus probabilidades de ganar futuras elecciones a largo plazo son bajas —es decir, que estiman que su posición de poder actual es una situación anómala en el tiempo— poseen incentivos para aprobar reglas de procedimiento que favorecen a los partidos de la oposición. En el caso específico de la Argentina, ese escenario se vio facilitado por la proscripción de la mayoría electoral peronista que abrió paso a la victoria de la UCRP, una condición difícilmente replicable en la mayoría de las democracias contemporáneas. Sin embargo, aun en sistemas democráticos competitivos y estables, es posible encontrarse con sorpresas electorales por obra de factores menos restrictivos que los que operaron en el caso argentino. En especial, esto puede ocurrir cuando un sector significativo del electorado carece de filiación partidaria firme y, por factores puramente contingentes, un partido usualmente minoritario gana las elecciones y se encuentra en una inesperada, pero difícilmente perdurable posición de poder.

El punto central para la generalización de nuestra teoría es el reconocimiento de que, si bien la probabilidad de que un partido electoralmente débil se encuentre en una posición mayoritaria en cualquier momento dado de la historia electoral de un país es baja, la probabilidad de que dicho evento ocurra al menos una vez al cabo de un período de tiempo prolongado es mucho más elevada (De Figueiredo, 2002, 2003, 2004). Y todo lo que la teoría requiere para preservar su carácter predictivo es la ocurrencia de una sola instancia que comparta esas características, es decir, que una sola vez ocurra que un partido usualmente en la oposición controle el gobierno, que su posición futura sea precaria y que tenga posibilidades de introducir instituciones capaces de sobrevivir más allá de su permanencia en el poder. Este conjunto de condiciones, menos restrictivas, ofrece mayores posibilidades de generalización del argumento de este trabajo.

El segundo interrogante examinado concierne a la durabilidad de instituciones minoritarias aprobadas bajo condiciones políticas anómalas. En otras palabras, ¿qué explica la estabilidad de esas reglas después de que las condiciones poco comunes que las originaron desaparecieron o cambiaron radicalmente? ¿Por qué, una vez que las mayorías electorales de largo aliento recuperaron su poder institucional, no se eliminaron los baluartes de poder ganados por la oposición y no se volvió a concentrar el control de la agenda parlamentaria en el partido mayoritario? Aunque existen varias explicaciones posibles para este fenómeno (De Figueiredo, 2002, 2003, 2004) En el caso de la Argentina, quizá la explicación más probable esté relacionada con la regla misma. En efecto, la normativa aprobada en 1963 fijó las condiciones de perdurabilidad de los derechos otorgados a los partidos minoritarios, al establecer fuertes obstáculos para que una futura mayoría parlamentaria pudiera impulsar con éxito su derogación. El contraste entre las reglas para alterar el plan de labor en lo que respecta al tratamiento de proyectos de ley y las reglas para modificar el reglamento de la Cámara da cuenta de esta situación. Así, en el caso de los proyectos de ley, el reglamento de la Cámara de Diputados mantuvo vigentes una serie de mociones por las cuales el recinto podía soslayar a la Comisión de Labor Parlamentaria y considerar un proyecto fuera del plan de labor propuesto por esta. Para prosperar, sin embargo, dichas mociones debían ser aprobadas por una mayoría extraordinaria de, al menos, dos tercios de los legisladores presentes. Nótese que el requisito de mayoría extraordinaria preserva el carácter consensual del proceso de determinación de la agenda legislativa, aun en aquellos casos en los que la comisión de Labor Parlamentaria ha sido desplazada en su diseño final y en los que las decisiones relativas a la agenda quedan en manos del recinto.

Las reglas, sin embargo, exigieron un umbral de consenso aún más alto para reformar el Reglamento. En estos casos, la regulación estipuló que el cambio no se podía instrumentar a través de una moción dirigida a sortear las decisiones de la Comisión de Labor Parlamentaria, sino que toda propuesta de cambio del reglamento solo podía ser considerada por el plenario si la comisión de Labor Parlamentaria la incluía en la agenda del día. Dentro de ese cuerpo, los partidos menores cuentan con un significativo poder de veto sobre la agenda legislativa y, por lo tanto, desde esa posición pueden bloquear con éxito el paso de cualquier propuesta que los despoje de los derechos adquiridos en 1963:

En consecuencia, las reglas aprobadas en 1963, que repartieron generosamente poderes de agenda entre una multitud de partidos menores, proporcionaron a su vez un mecanismo de preservación institucional que otorgó estabilidad a los procesos consensuales de planificación del trabajo legislativo. En efecto, desde que se adoptaron las reglas de procedimiento en 1963, la Cámara de Diputados no ha discutido ni aprobado ninguna reforma de peso relativa a la composición o al mecanismo de toma de decisiones en la Comisión de Labor Parlamentaria, aún después de que se levantara la proscripción del peronismo y de que hayan existido varias instancias en que un partido controló la mayoría de bancas en la Cámara.

Bibliografía

- Acosta, M. E., (1992). *Gobierno y oposición durante la presidencia de Illia*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. Manuscrito sin publicar.
- Amorim Neto, O., Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2003). *Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1999*. *World Politics* 55, 4 (Julio): 550-78.
- Binder, S. A. (1997). *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Campbell, A., Cox, G. W. y McCubbins, M. D., 2002. *Agenda Power in the U.S. Senate. 1877-1986*.
- Brady, D. W. y McCubbins, M. D., eds., 2002 *Party, Process and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Chandler, W. M., Gary W. Cox y Mathew D. M., (2006). *Agenda Control in the German Bundestag, 1980-2002*. *German Politics*, 15: 27-48.
- Collier, R. B. y Collier D., (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, G. W., 1993. *The Development of Collective Responsibility in the U.K. Parliamentary History*: 32-47.
- Cox, G.W., (2005). *The Organization of Democratic Legislatures*. Barry R. Weingast and Donald Wittman, eds. *The Oxford Handbook of Political Economy*, 141-61. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, G. W., Heller, W. B. y McCubbins, M. D. (2008). *Agenda Power in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000*. *Legislative Studies Quarterly* 33, 171-198.
- Cox, G. W. y Magar, E. (1999). *How Much is Majority Status in the U.S. Congress Worth?*. *American Political Science Review* 93: 299-310.
- Cox, G. W., Masuyama M. y McCubbins, M. D. (2000). *Agenda Power in the Japanese House of Representatives*. *Japanese Journal of Political Science* 1, 1 (mayo): 1-22.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1994). *Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House*. *Legislative Studies Quarterly* 19: 215-31.

- Cox, G. W. y McCubbins, 2004. *Theories of Legislative Organization*. American Political Science Association. *Comparative Politics Newsletter* (Winter).
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Crawley, E. (1987). *A House Divided: Argentina 1880-1980*. Londres: C. Hurst.
- Danesi, S. L., (2004). *A dieciocho años de democracia, la gestión en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Maestría en Administración y Políticas Públicas: Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- De Figueiredo, Rui J. P., Jr. (2002). *Electoral Competition, Political Uncertainty and Policy Insulation*. *American Political Science Review* 96: 321-333.
- De Figueiredo, Rui J. P., Jr., (2003). *Endogenous Budget Institutions and Political Insulation: Why States Adopt the Item Veto*. *Journal of Public Economics* 87: 2677-2701.
- De Figueiredo, Rui J. P., Jr., Jacobi, T. y Weingast, B. (2006). *The New Separation-of-Powers Approach to American Politics*. En Weingast, B. R. y Wittman, D., eds. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- De Figueiredo, Rui J. P., Jr. y Vanden Bergh, R. G. (2004). *The Political Economy of State-Level Administrative Procedure Acts*. *Journal of Law and Economics* 47: 569-588.
- Ferretti, N. (1996). Capacidades y limitaciones de la presidencia: Gobierno de partido durante la administración de Arturo Illia (1963-1966).
- Ferretti, N. (2005). *Majority Dominance or Power-Sharing: Scheduling Rules and Competitive Dynamics in the Argentine Legislature*. Reunión Anual de la Midwest Political Science Association. Chicago, del 7 al 10 de abril de 2005.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. (1993). *Where's the Party?* *British Journal of Political Science* 23: 235-66.
- Kvaternik, E. (1987). *Crisis sin salvataje: La crisis político-militar de 1962-1963*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- Molinelli, G., Palanza, V. y Sin, G. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- Mustapic, A. M. y Ferretti, N. (1995). *El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem: 1983-1993*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Prata, A. (2006). *Government Domination, Consensus or Chaos? A Study of Party Discipline and Agenda Control in National Legislatures*. A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science. San Diego: University of California.
- Rock, D. (1975). *Politics in Argentina 1890-1930: The Rise and Fall of Radicalism*. London: Cambridge University Press.
- Rock, D. (1985). *Argentina 1516-1982: From the Spanish Colonization to the Falklands War*. Berkeley: University of California Press.
- Rouquié, A. (1975). *Radicales y Desarrollistas*. Buenos Aires: Schapire Editor.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Sánchez, P. (1983). *La presidencia de Illia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Schickler, E. y Wawro, G. (2004). *Cloture Reform Reconsidered*. History of Congress Conference, 9 y 10 de abril de 2004. Stanford: CA.
- Schínelli, G. (1989). La Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. *Revista de Derecho Parlamentario*, 2.
- Smulovitz, C. (1986). El sistema de partidos en la Argentina: modelo para armar. *Desarrollo Económico* 26: 143-147.
- Smulovitz, C. (1991). En busca de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires 31, 121: 113-124
- Snow, P. G. (1965). *Argentine Radicalism: The History and Doctrine of the Radical Civic Union*. Iowa City: University of Iowa Press.
- Snow, P. G. (1979). *Political Forces in Argentina, Revised Edition*. Boston: Allin and Bacon.
- Waisman, Carlos H. (1982). *Modernization and the Working Class: The Politics of Legitimacy*. Austin: University of Texas Press.
- Waisman, C. H. (1987). *Reversal of Development in Argentina: Post-war Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press.

Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno

Javier Zelaznik*

*Universidad Torcuato Di Tella

Introducción

Durante la última década del siglo xx, el Gobierno de Carlos Menem llevó adelante un proceso de transición desde una economía centrada en el Estado a una centrada en el mercado, con una profundidad y una rapidez sin precedentes en contextos democráticos. El éxito de esta empresa se basó en el apoyo legislativo provisto por un partido político con amplios contingentes en ambas cámaras del Congreso, además del apoyo adicional de pequeños partidos de centro-derecha y provinciales, y en el uso de decretos de necesidad y urgencia.

Durante la primera década del siglo xxi, los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner llevaron adelante un proceso de transición desde una economía centrada en el mercado a una centrada en el Estado. El éxito de esta empresa se basó en el apoyo legislativo provisto por un partido político con amplios contingentes en ambas cámaras del Congreso, además del apoyo adicional de pequeños partidos de centro-izquierda y provinciales, y en el uso de decretos de necesidad y urgencia.

En referencia a Gran Bretaña, Samuel Finer (1975) denominó «política de adversario» a la dinámica caracterizada por una alternancia de Gobiernos laboristas y conservadores, cuyas agendas divergentes llevaban a la adopción de políticas contrapuestas: la industria del acero fue estatizada por el laborismo en 1951, privatizada por los conservadores en 1953, estatizada nuevamente por el laborismo en 1966, y privatizada otra vez por los conservadores en 1988. El carácter cíclico de tales políticas remite a los cambios mencionados en el párrafo previo, cuya particularidad reside en que ambos procesos fueron conducidos por líderes que pertenecían a la misma fuerza política, el partido justicialista (PJ).

Este artículo analiza el comportamiento legislativo del PJ durante los Gobiernos de Menem (1989-1995 y 1995-1999), Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2011) con el objetivo de echar luz sobre la forma en que el peronismo provee apoyo legislativo a los presidentes de su propio partido. El análisis del PJ reviste interés particular por varios motivos. En primer lugar, porque los Gobiernos encabezados por

líderes de ese partido suelen contar con contingentes legislativos propios muy amplios, que alcanzan la mayoría o, al menos, la cuasi mayoría, en ambas Cámaras del Congreso, con lo cual el contenido de sus agendas no puede atribuirse a los imperativos de la construcción de mayorías parlamentarias intrapartidarias¹. Cuando el presidente cuenta con una mayoría propia, la relación entre ambas ramas del Gobierno se «endogeniza», ya que los conflictos son procesados dentro del partido de gobierno. En ese caso, estudiar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es, principalmente, estudiar la relación del presidente con su propio partido, lo que constituye el centro de interés de este artículo.

En segundo lugar, por el carácter abrupto y extremo del cambio en las agendas con las que los Gobiernos de Menem, por un lado, y los de Kirchner y Fernández de Kirchner, por el otro, intentaron cambiar el *statu quo*. Mientras los diez años de Gobierno menemista se caracterizaron por una estrategia de reformas pro mercado, los ocho años de Gobierno kirchnerista protagonizaron un estrategia que enfatizaba la intervención del Estado. Lo que resulta relevante no es solo el cambio de agenda sino, principalmente, la efectividad que tuvieron los tres presidentes en obtener el apoyo legislativo del PJ para llevarlas adelante.

En tercer lugar, porque en el caso del Gobierno de Menem la agenda iba en contra de la tradición peronista respecto de la intervención del Estado en la economía, y sus consecuencias afectaban de manera negativa a gran parte de la base electoral del peronismo, lo que hace más notorio su éxito. Ello contrasta con la agenda de Kirchner y Fernández de Kirchner, caracterizada por desplegar políticas afines a la tradición peronista, cuyos efectos redistributivos favorecen a los sectores en los que, por tradición, se ha apoyado electoralmente el PJ.

En cuarto lugar, por la dualidad con que se ha evaluado el éxito menemista. Por un lado, se ha señalado que «las reformas argentinas estuvieron entre las primeras del mundo por sus alcances en el período

¹ Los presidentes tienen apoyo mayoritario cuando el contingente legislativo de su propio partido es mayor al 50% de la bancas, mientras que es cuasi mayoritario cuando el apoyo es superior al 45% de las bancas, aunque sin llegar a la mayoría. Diferentes estudios han mostrado que la cuasi mayoría es un equivalente funcional de la mayoría (Deheza, 1997; Zelaznik, 2001), e incluso algunos consideran mayoritarios a los presidentes que cuentan con contingentes mayores al 45% (Chasquetti, 2008).

1990-1995, y fueron más rápidas y profundas que las de Margaret Thatcher en Inglaterra, Augusto Pinochet en Chile y el movimiento Solidaridad de Lech Walesa en Polonia. A diferencia de las experiencias similares ocurridas en Chile, Francia y España, en las que los partidos socialistas disimularon su giro al centro y siguieron presentándose como la opción menos conservadora del sistema de partidos, el PJ liderado por Menem pasó por encima de sus principales rivales y se ubicó, en los noventa, como el mayor partido promercado de la Argentina» (Levistky, 2005: 3). Por el otro lado, una imagen más balanceada ha sido generada por una serie de estudios que resaltan el carácter conflictivo, negociado y variable que tuvo el proceso de sanción legislativa de esa agenda presidencial. Por ejemplo, Llanos (1998) ha registrado importantes variaciones a lo largo del Gobierno de Menem en el tratamiento legislativo de la agenda de privatizaciones, mientras Etchemendy y Palermo (1998) han resaltado las diferencias en el éxito de la agenda menemista entre las iniciativas de política laboral y las de privatizaciones.

¿Cómo dar cuenta del apoyo legislativo del PJ a agendas tan disímiles, y la forma en que ese apoyo se expresó? Se han ensayado diferentes respuestas que enfatizan las características contextuales, el tipo de liderazgo presidencial o las características de las organizaciones partidarias. Todas esas variables son importantes para dar cuenta del fenómeno en cuestión, pero enfatizan aspectos relacionados con la demanda de apoyo por parte de los presidentes, lo cual debe ser complementado por estudios que hacen hincapié en la oferta de apoyo por parte de los legisladores. Del lado de la oferta, las alternativas analíticas más usuales son las que se basan en la lealtad partidaria, la ideología o la ambición política de los legisladores.

Este artículo contrasta empíricamente las perspectivas que enfatizan la importancia de la oferta de apoyo, analizando de manera comparada el éxito de los presidentes Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner. Para ello, el foco está puesto, principalmente, en un conjunto de 303 iniciativas legislativas del presidente, que aquí se referenciará como «agenda presidencial», y que incluye proyectos de ley relevantes en áreas económico-sociales. Utilizando la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo como indicadores del éxito de la agenda presidencial, el artículo muestra que la perspectiva de la ambición política es la única acorde con la evidencia sobre a) el éxito legis-

lativo de ambas agendas (menemista y kirchnerista), b) las diferencias en la forma en que se expresa el éxito de cada una de ellas, c) las variaciones temáticas en el éxito de la agenda menemista y d) las variaciones temporales en el éxito de la agenda menemista². En particular, el estudio encuentra que el tipo de agenda legislativa y los niveles de popularidad presidencial tienen un fuerte impacto sobre los incentivos para apoyar al Gobierno por parte de legisladores, cuyas decisiones se basan en la anticipación de los efectos que estas tengan sobre sus propias carreras políticas.

El resto del artículo prosigue de la siguiente manera. En la primera sección, se analiza las características del tipo de apoyo legislativo con que contaba cada presidente, y del tipo de agenda que impulsaban. La segunda sección discute diferentes perspectivas analíticas, derivando sus respectivas expectativas acerca del éxito legislativo de distintas agendas; mientras que la tercera sección plantea los aspectos metodológicos del artículo. Las tres secciones siguientes analizan empíricamente diferentes aspectos del proceso legislativo: la cuarta sección evalúa el éxito legislativo, comparando cuantitativamente las agendas de los diferentes Gobiernos, así como las áreas de política pública que las componen; la quinta sección hace uso de evidencia cualitativa generada por estudios de políticas públicas durante el Gobierno de Menem que permite echar luz sobre la naturaleza de las transacciones a partir de las que emerge la producción legislativa, a la vez que permite dar cuenta de las diferencias temáticas en el éxito legislativo; la sexta sección vuelve a focalizarse en los datos cuantitativos de la agenda legislativa, aunque solo para el caso del Gobierno de Menem, con el objeto de dar cuenta de la variabilidad temporal en el éxito legislativo de su agenda. La séptima sección resume las principales conclusiones.

² Bonessi (2007) desarrolla un análisis que lleva a conclusiones similares respecto de algunas de las preocupaciones aquí planteadas.

El partido justicialista: Presidentes mayoritarios y agendas de gobierno

El PJ gobernó durante el 73% de los veintiocho años de democracia comprendidos entre el 10 de diciembre de 1983 y el 10 de diciembre de 2011. La mayor parte de ese período está constituido por las dos administraciones de Carlos Menem, la de Néstor Kirchner y la de Cristina Fernández de Kirchner, lo que constituye el universo de presidencias encabezadas por dirigentes del PJ elegidos popularmente en el actual período democrático³. Durante la mayor parte de sus Gobiernos los tres presidentes contaron con un apoyo legislativo amplio que provino, principalmente, del PJ. Sin embargo, cada una de esas presidencias presenta particularidades respecto de la extensión, la solidez y la estabilidad de esos apoyos.

De los tres presidentes, Carlos Menem es el que contó con contingentes legislativos más sólidos y estables. El cuadro 1 provee información sobre la composición del Senado y la Cámara de Diputados durante su mandato presidencial.

Cuadro 1. Composición Cámara de Diputados y Senado, 1989-1999

	Cámara de Diputados						Senado			
	Julio Dic. 1989	1989 1991	199 1993	1993 1995	1995 1997	1997 1999	1989 1992	1992 1995	1995 1998	1998 1999
PJ	43,7	48,0	45,5	49,0	51,8	46,3	58,7	62,5	55,6	55,6
UCR	46,1	35,4	32,7	32,7	26,5	26,5	30,4	20,8	26,4	27,8
FREPASO				1,2	10,1	14,8			1,4	1,4
Otros	10,2	16,6	21,8	17,1	11,6	12,4	10,9	16,7	19,4	18,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Notas: Cada columna indica períodos que comienzan el 10 diciembre del primer año y terminan el 10 de diciembre del segundo año, excepto la primera columna. PJ: Partido Justicialista, UCR: Unión Cívica Radical, FREPASO: Frente País Solidario.

³ Los otros dos presidentes del PJ, Adolfo Rodríguez Saá, (del 23/12/2001 al 30/12/2001) y Eduardo Duhalde (del 1/1/2002 al 25/05/2003) fueron elegidos por el Congreso reunido en Asamblea Legislativa, sin que mediase elección popular. Ramón Puerta y Eduardo Camaño solo ocuparon el cargo de manera interina para viabilizar la sucesión constitucional.

Durante los diez años y medio de Gobierno de Menem, el PJ tuvo un contingente legislativo mayoritario en la Cámara de Senadores, siempre por encima del 55% de las bancas. En la Cámara de Diputados, el contingente legislativo del PJ superó el umbral mayoritario solo durante el bienio 1995-1997, aunque para el resto del período obtuvo al menos el 45% de las banca, lo que en la literatura se conoce como cuasi mayoría. Las cuasi mayorías suelen ser consideradas como equivalentes funcionales de las mayorías ya que les permiten a los presidentes ampliar su apoyo acudiendo a acuerdos puntuales con pequeños partidos. Durante la presidencia de Menem, ese rol de apoyo externo fue cubierto por los legisladores de la Unión de Centro Democrático (UCeDé) y de pequeños partidos provinciales.

Aunque los bloques del PJ se vieron afectados por problemas de cohesión interna, las defecciones dentro del Congreso fueron insignificantes en términos numéricos y no afectaron de manera apreciable sus contingentes legislativos, ya que se confinaron de manera casi exclusiva a la disidencia del «Grupo de los Ocho» al inicio del mandato de Menem, el que posteriormente evolucionó hacia la conformación del Frepaso. Frecuentemente, los problemas de alineamiento con las políticas del Poder Ejecutivo se manifestaron en la conformación de subbloques legislativos dentro del marco del Partido Justicialista o en la quita de apoyo, ausentándose de las votaciones, absteniéndose o, finalmente, votando en contra. El carácter más bien estricto de las «mayorías» del PJ amplificaba el efecto que las discrepancias internas podían tener sobre el apoyo de los proyectos del presidente, así como el poder de negociación que adquirían los legisladores peronistas dispuestos a apoyar esas iniciativas solo a cambio de modificaciones o compensaciones.

Durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner, el contingente legislativo del presidente resultó más inestable. El cuadro 2 provee información sobre la composición del Senado y la Cámara de Diputados durante sus mandatos.

Cuadro 2. Composición Cámara de Diputados y Senado, 2003-2011

	Cámara de Diputados					Senado			
	mayo-dic. 2003	2003 2005	2005 2007	2007 2009	2009 2011	2003 2005	2005 2007	2007 2009	2009 2011
FpV-PJ	44,4	50,2	44,0	50,6	33,5	56,9	56,9	58,3	45,8
UCR	24,5	17,1	15,2	9,3	16,7	33,3	23,6	16,7	23,6
P. Federal			7,8						
P.J. disidente		2,7	6,3	5,0	16,7	4,8	4,2	5,6	20,8
Otros	31,1	30,0	26,7	17,1	33,1	13,9	13,9	19,4	15,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre información electoral del Ministerio del Interior.

Notas: Cada columna indica períodos que comienzan el 10 diciembre del primer año, y terminan el 10 de diciembre del segundo año, excepto la primera columna. FpV-PJ: Partido Justicialista (hasta diciembre 2005), Frente para la Victoria-PJ (desde diciembre 2005), UCR: Unión Cívica Radical, P. Federal: Peronista Federal (kirchnerista).

Durante la mayor parte del tiempo, el Frente para la Victoria-PJ (FpV) contó con un contingente mayoritario o cuasi mayoritario en ambas cámaras. En el caso del Senado, el FpV tuvo mayorías consistentes durante todo el período, y quedó por debajo del umbral mayoritario solo durante 2009-2011, aunque conservó una cuasi mayoría. Esto le permitió, con el apoyo de senadores de otros bloques, evitar que se articulara una coalición mayoritaria opositora. En la cámara de diputados, el contingente legislativo del FpV osciló entre alrededor del 45% de las bancas y la mayoría, y el bloque Peronista Federal cumplió un importante rol en el bienio 2005-2007 al brindar al Gobierno el apoyo adicional necesario para obtener la mayoría absoluta de las bancas⁴. Durante el bienio 2009-2011, sin embargo, el contingente del FpV fue de apenas un tercio de los diputados, muy por debajo del umbral mayoritario, y pasó el control de la Cámara a manos de una heterogénea coalición opositora.

⁴ El bloque Peronista Federal, autónomo del FpV-PJ, surgió después de las elecciones de 2005 y congregaba a gran parte de los diputados del PJ no kirchnerista que habían competido en esas elecciones con listas distintas de las del Gobierno. A principios de 2006 la mayor parte del bloque (20 de 31 diputados) se unió al Gobierno (conservando su autonomía hasta que se integró al FpV a principios de 2008), mientras que el resto engrosó el contingente del bloque que en el cuadro 2 aparece referenciado como PJ disidente.

Dado que el estudio se concentra en Gobiernos mayoritarios (o cuasi mayoritarios), el período 2019-2001 quedará fuera de análisis.

El contingente legislativo del FpV-PJ se vio afectado reiteradamente por conflictos internos o defecciones que, en algunas ocasiones, comprometieron el apoyo mayoritario del Gobierno. Durante el año 2005, el conflicto entre el kirchnerismo y el duhaldismo llevó a la sustitución del jefe del bloque legislativo (duhaldista) por una conducción colegiada más afín al kirchnerismo, y la posterior conformación de un subbloque duhaldista. Estos problemas de cohesión que, posteriormente, evolucionaron hacia una ruptura partidaria, afectaron seriamente el apoyo legislativo del Gobierno durante los últimos meses del año 2005, llevando virtualmente a la parálisis de Congreso. Asimismo, una serie de defecciones durante la segunda mitad del año 2008 y la primera mitad del 2009 redujeron progresivamente el contingente legislativo del FpV, aunque solo ligeramente por debajo del 45% de las bancas. Durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner, un grupo de pequeños partidos de centro izquierda, partidos provinciales, y bloques unipersonales, proveyó el apoyo adicional para construir o consolidar mayorías a favor del Gobierno (Zelaznik, 2011).

Sobre esas mayorías o cuasi mayorías legislativas se sustentaron las agendas de gobierno impulsadas por los tres presidentes en el Congreso. La agenda impulsada por Menem, a la que se nos referiremos frecuentemente agenda menemista, promovía la transición de una economía marcada por la intervención del Estado a otra en la cual el mercado se colocaba como el principal organizador, y se expresaba en un conjunto de medidas que incluía la privatización de empresas pública, la liberalización, y el control del gasto público. Esa agenda no solo buscaba cambiar de manera radical el *statu quo* sino que, además, expresaba una orientación que rompía con la tradición estatista del peronismo e implicaba costos que afectaban negativamente a las tradicionales bases electorales y sindicales del PJ. El éxito en la implementación de esa agenda es especialmente notorio si se tiene en cuenta que el cambio impulsado por Menem no se tradujo en una conversión ideológica por parte de los votantes y de los líderes del PJ (Levitsky, 2005). A pesar de su éxito, diferentes estudios han resaltado la dificultades que tuvo la aprobación legislativa de la agenda menemista en áreas clave como privatizaciones (Llanos, 1998, 2002), política laboral (Etchemendy, 1995; Etchemendy y Palermo, 1998),

política previsional (Alonso, 1998, 2000), política fiscal (Eaton, 2002), y política presupuestaria (Jones, 2001; Rodríguez y Bonvecchi, 2006).

La agenda impulsada por Kirchner y Fernández de Kirchner, la que nos referiremos frecuentemente como agenda kirchnerista, se expresa en un conjunto de medidas que incluye la estatización de empresas previamente privatizadas, la regulación de mercados y el aumento sostenido del gasto público destinado a políticas sociales redistributivas (Etchemendy y Garay, 2011). Las políticas que expresan la agenda del kirchnerismo y, especialmente, el argumento en el que esta se sustenta, implican una ruptura radical respecto de la que dominó durante la década de los noventa, y se coloca en una línea más afín a la tradición ideológica del peronismo (Zelaznik, 2011). Además, su carácter expansivo y redistribucionista respecto de las bases electorales tradicionales del PJ aumentó los incentivos para que los legisladores peronistas la apoyasen. Por eso, debería resultar menos curioso el acompañamiento legislativo por parte del PJ a la agenda kirchnerista que el hecho de que, durante ese período, el faccionalismo haya tenido un efecto más disruptivo que durante el menemismo.

Perspectivas teóricas para el análisis del comportamiento legislativo

Las agendas impulsadas por el menemismo y el kirchnerismo fueron exitosas, ya que lograron introducir un conjunto de políticas que permitían a los presidentes ir modificando el *statu quo* en la dirección deseada. En ambos casos, ello fue posible, en gran medida, por el apoyo legislativo del PJ. La literatura ofrece una gran variedad de estudios que, a partir de diferentes enfoques, buscan dar cuenta del éxito legislativo de los presidentes. Algunos estudios resaltan la importancia de variables que tienen que ver con la demanda de apoyo político y las condiciones en que esa demanda tiene lugar. Entre estos estudios, se destacan aquellos que enfatizan el impacto de a) las características contextuales, b) el liderazgo político, y c) los partidos políticos. Alternativamente, se ha enfatizado la importancia de variables que tienen que ver con la oferta de apoyo político por parte de los legisladores, entre

las que se destacan a) la lealtad partidaria, b) la ideología, y c) la ambición política.

Entre los que se concentran en el lado de la demanda, el primer grupo de estudios trata de dar cuenta del éxito presidencial a partir del papel jugado por variables contextuales. En el caso del ciclo menemista, se ha señalado la importancia del clima de ideas predominante a nivel internacional durante la década de los noventa, que enfatizaba las bondades de las políticas promercado que formaban parte del llamado «Consenso de Washington», así como la profundidad de la crisis económica doméstica (Gerchunoff y Torre, 1996)⁵. Argumentos contextuales similares se han desarrollado para el caso del «giro a la izquierda» de muchos Gobiernos latinoamericanos, donde se inscribe el ciclo kirchnerista. En este caso se resalta la importancia del boom exportador que proveyó recursos para financiar políticas basadas en la intervención del Estado (Kaufman, 2011; Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011)⁶.

Un segundo grupo enfatiza el rol crucial que juega el liderazgo, e incluye a una gran variedad de estudios, cuyo foco se coloca sobre el conjunto de estrategias que le permiten al presidente obtener el apoyo legislativo, aun el de su propio partido. Corrales (2002) ha señalado que la clave para dar cuenta del éxito de la política de Menem es la estrategia de adaptación desplegada hacia el PJ, que le permitió neutralizar resistencias sociales y construir credibilidad acerca del compromiso del Gobierno con la agenda de reformas. Llanos y Margheritis (1999) señalan que, una vez pasado el momento de la crisis, la agenda menemista pudo ser llevada a cabo por una combinación de estrategias desplegadas por Menem en ejercicio de su liderazgo presidencial, que incluía presión, persuasión y negociación con los legisladores del PJ.

Una tercera perspectiva enfoca sobre las características institucionales de la organización partidaria. Según Levitsky (2005), la clave de la

⁵ Algunos autores han señalado que estas perspectivas son apropiadas para explicar la probabilidad de que las autoridades adopten agendas que favorecen el mercado, pero que pierden parte de su poder explicativo para dar cuenta de la viabilidad política de esas agendas (Corrales, 2002; Levitsky, 2005), especialmente, una vez que las medidas de estabilización logran superar la crisis (Llanos, 1998).

⁶ Se ha señalado, sin embargo, que si bien «el reciente boom económico puede ser una condición necesaria para llevar adelante políticas redistributivas de izquierda, de ninguna manera definen el tipo de estrategia que adoptan los Gobiernos de izquierda» (Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011: 65).

adaptación del PJ es su bajo nivel de institucionalización política. Esta debilidad institucional facilitó la colonización del partido por parte de Menem a la vez que dificultó la formación de coaliciones intrapartidarias por parte de sus críticos dentro del partido. De la misma manera, esa misma debilidad organizativa facilitó su adaptación al liderazgo de Kirchner (Levitsky, 2005, 348-352).

Las perspectivas que enfatizan sobre las características del contexto, del liderazgo político y de las organizaciones partidarias aportan elementos cruciales para dar cuenta del éxito presidencial para llevar adelante las agendas de gobierno. Su foco está puesto en la demanda de apoyo legislativo, el contexto en que ocurre, los instrumentos que se disponen y las capacidades con que se cuentan. Sin embargo, todas esas perspectivas asumen de manera generalmente implícita, y no siempre consistente, los incentivos que determinan el comportamiento de los legisladores. Una explicación completa, sin embargo, requiere elaborar de manera explícita la oferta de apoyo político por parte de los legisladores, lo que constituye el foco teórico de este artículo.

Del lado de la oferta, es posible identificar tres perspectivas alternativas para dar cuenta del comportamiento de los legisladores: lealtad partidaria, ideología, y ambición política. Las tres perspectivas enfatizan orientaciones que están siempre presentes en los determinantes del comportamiento político. En todo caso, la pregunta es cuál de los tres incentivos da cuenta de manera más adecuada la forma en que los presidentes se aseguran el apoyo de sus partidos en el Congreso, especialmente, en casos en que deben adaptarse a cambios radicales de agenda que buscan modificar el *statu quo*. Ello requiere analizar los supuestos de cada una de esas tres perspectivas y determinar sus consecuencias observacionales, esto es, qué es lo que debería observarse en caso de que cada uno de esos supuestos fuese correcto.

Para las perspectivas partidistas, los miembros del partido siguen las instrucciones de sus líderes independientemente del contenido de estas. La lealtad al partido y a las decisiones tomadas por sus líderes determina el comportamiento de los legisladores. En este sentido, el partido político no es visto como un medio para alcanzar algún tipo de objetivos, sino que constituye un fin en sí mismo (Panebianco, 1990: 115-116). Lo importante desde el punto de vista de la discusión aquí de-

sarrollada es que la perspectiva partidista es indiferente al tipo de agenda impulsada por el Gobierno o, para decirlo de otra manera, el apoyo a la agenda del partido es incondicional. Ello la hace atractiva para el caso argentino porque permite dar cuenta de manera sencilla la aparente paradoja de un mismo partido que en un período muy corto encarna proyectos reformistas opuestos, y que cuenta concón el apoyo de sus legisladores. Además, ello también ayudaría a explicar por qué durante el Gobierno de Menem ese apoyo estuvo presente a pesar de que muy pocos de sus líderes y militantes se habían convertido al ideario pro mercado que expresaban las políticas del Gobierno (Levitsky, 2005: 215-216).

Las perspectivas ideológicas ponen el énfasis en la importancia de los valores y principios partidarios para dar cuenta de los comportamientos políticos. Sin duda, la ideología juega un rol relevante en los procesos políticos desde el punto de vista de la creación de las identidades, de la determinación de las políticas públicas, y del acompañamiento que los líderes en el Gobierno reciben por parte de las organizaciones partidarias de las que son miembros, lo cual incluye el apoyo de sus bloques legislativos. Para la discusión aquí desarrollada lo importante es que el énfasis en el papel desempeñado por la ideología debería implicar un apoyo condicional de los legisladores hacia las políticas que desarrollan sus líderes en el Gobierno: altos niveles de apoyo en caso de agendas convergentes con la ideología del partido, bajos niveles de apoyo en caso de agendas divergentes de la ideología del partido. En el caso aquí analizado, la tradición estatista del PJ debería implicar el bloqueo de agendas que promueven la privatización y desregulación de la economía, mientras que debería ser una garantía de apoyo legislativo en caso de agendas que promueven la intervención del Estado en la economía.

La perspectiva de la ambición política pone el énfasis en los intereses particulares de los legisladores que buscan avanzar en sus carreras políticas (Eaton, 2002; Morgenstern, 2002; Rhodes, 1979; Samuels, 2003; Schlesinger, 1966). Con ese fin, el comportamiento de los legisladores está dirigido a satisfacer las demandas de quien tenga la capacidad de controlar sus carreras. Mayhew (2004) ha hecho referencia a la «conexión electoral» para dar cuenta del patrón de comportamiento de los legisladores en los Estados Unidos: dado que los líderes partidarios no tienen control sobre las nominaciones de candidatos, los legis-

ladores deben cortejar a los votantes de sus distritos y a los intereses sectoriales que contribuyen a organizar y financiar sus campañas en caso de que aspiren a ser reelectos en sus cargos. En sistemas con partidos fuertemente centralizados, con líderes a nivel nacional que cuentan con la capacidad de determinar o vetar la inclusión de aspirantes en las listas de candidatos, los legisladores tienden a alinearse bajo esos liderazgos. Para el caso argentino, hay una extensa literatura que vincula el comportamiento de los legisladores con los intereses de los líderes partidarios locales (Jones, 2002; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002; Benton, 2003; Jones y Hwang, 2005). Según estos estudios, el objetivo de los legisladores es construir sus propias carreras políticas, para ser reelectos como legisladores o en otros cargos políticos a nivel provincial, y para ello deben mantener una buena relación con los líderes provinciales del partido, antes que con los nacionales.

Eaton (2002) ha desarrollado un argumento más complejo en que los legisladores, para continuar con sus carreras políticas, tienen en cuenta tanto los liderazgos nacionales como los locales⁷. Las carreras políticas de los legisladores dependen de los liderazgos provinciales en caso de que busquen ser reelectos como legisladores nacionales y necesiten el apoyo de líder local para ocupar un lugar en la lista de candidatos, pero también en caso de que busquen ocupar cargos electivos (intendentes, legisladores provinciales, etc.) o no electivos (ministros y otros cargos ejecutivos, incluso judiciales) a nivel provincial. En otros casos, las carreras políticas dependen de los líderes nacionales, especialmente, las de quienes buscan ocupar puestos en la burocracia nacional u obtener recursos, cuya distribución es controlada por los líderes nacionales. Los intereses de los líderes provinciales y nacionales pueden estar alineados o ser diferentes. Por ello, el apoyo a los líderes nacionales debería ser especialmente problemático en el caso de legisladores, cuyas carreras dependen de los liderazgos provinciales, y solo cuando los intereses de esos líderes no están alineados con los del liderazgo nacional.

⁷ En el estudio de Eaton, las variables explicativas son el sistema electoral y los partidos políticos. «una distinción crucial es si el partido y el sistema electoral alientan a los legisladores a cultivar una reputación individual o lealtad hacia los líderes [...] enfatizando el contraste entre incentivos electorales centrados en el candidato o centrados en el partido» (Eaton, 2002: 15). Sin embargo, Eaton utilizó un marco analítico para estudiar reformas económicas en dos casos en que esas características institucionales varían, Argentina y Filipinas, mientras que en los casos analizados en este artículo esas variables permanecen constantes.

El impacto de la ambición política sobre el comportamiento de los legisladores debería expresarse en un apoyo condicional a las políticas que desarrollan sus líderes en el Gobierno. Cuando esas políticas tienen consecuencias beneficiosas o neutras (es decir, al menos, no perjudiciales) para los líderes provinciales, las probabilidades de consolidar sus carreras políticas se potencian si prestan su apoyo a la agenda del Gobierno, ya que satisfacen al mismo tiempo a los liderazgos nacionales y locales. Por el contrario, el apoyo debería ser más elusivo en caso de que las consecuencias de las políticas que componen la agenda de gobierno distribuyan costos que pongan en riesgo la estabilidad de los líderes provinciales y, en consecuencia, la de las propias carreras políticas de los legisladores.

Para agregar una necesaria complejidad a esta perspectiva deben tenerse en cuenta dos elementos adicionales. En primer lugar, la influencia de los líderes nacionales va más allá de su capacidad de designar a otros líderes políticos en puestos en la burocracia nacional o de distribuir recursos⁸. En gran medida, esa influencia depende de la aprobación que tengan los líderes nacionales en la opinión pública (Alemán y Calvo, 2008; Neustadt, 1991) y de la forma en que esa aprobación se traduzca en éxitos electorales. Dado que la popularidad presidencial es un bien que suele beneficiar a los líderes del partido alineados con el presidente, y en la medida en que aquella dependa de que la agenda sea aprobada e implementada, los éxitos legislativos serán más frecuentes cuando el presidente tenga una imagen positiva ante la opinión pública.

En segundo lugar, hasta aquí se ha enfatizado la importancia de los líderes nacionales y provinciales. Pero ello no provee una imagen completa de los liderazgos relevantes, especialmente, respecto de partidos de base sindical, como es el caso del PJ (Murillo, 1997). En este sentido, es posible identificar legisladores, cuyas lealtades organizativas primarias no se desarrollan respecto de la organización y el liderazgo provincial o nacional del partido, sino respecto de organizaciones y liderazgos sindicales: los diputados sindicales (Etchemendy, 1995). Estos se encuentran en una situación cualitativamente diferente a la de los legisladores, cuyas carreras dependen de los líderes provinciales. Para estos últimos, los beneficios de bloquear propuestas presidenciales que per-

⁸ Para un análisis sistemático de los recursos institucionales utilizados por Menem en ejercicio de su liderazgo político, ver Llanos y Margheritis (1999).

judican intereses provinciales y, en consecuencia, sus propias carreras políticas, debe contrapesarse con los beneficios de apoyar a presidentes que cuentan con altos niveles de aprobación en la opinión pública, dado que en las elecciones la imagen positiva del presidente suele ser un bien del cual se benefician los líderes del partido alineados con el Gobierno. Por el contrario, la solidez de los liderazgos sindicales es independiente de cualquier conexión electoral y, en consecuencia, los diputados sindicales conservan una mayor independencia para bloquear aquellas iniciativas que perjudican a las organizaciones sindicales.

En este artículo, las perspectivas partidistas, ideológicas y de la ambición son contrastadas con un conjunto amplio de datos agregados referidos al éxito legislativo de la agenda legislativa impulsadas por Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner. Ello requiere determinar cómo se observan las agendas y qué se considera éxito legislativo.

Observando el éxito legislativo de los presidentes

Para evaluar el éxito legislativo de los presidentes, la literatura ha seguido dos estrategias principales. Algunos estudios se concentran en políticas singulares o áreas de políticas públicas, analizando el proceso que lleva a su aprobación o a su fracaso, por lo general, tratando de determinar las estrategias y recursos utilizados por los presidentes, los legisladores, y otros actores relevantes (Alonso, 2000; Eaton, 2002; Etchemendy y Palermo, 1998; Llanos, 2002; Rodríguez y Bonvecchi, 2006). Otros estudios se basan en la observación de datos agregados que representen algún aspecto del comportamiento legislativo, tales como los vetos, las insistencias legislativas, la duración del trámite legislativo, la tasa de aprobación de leyes o la tasa de modificación (Aleman y Clavo, 2008; Bonessi, 2007; Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Calvo, 2007; Figueroa Schibber, 2012; García Montero, 2009; Mustapic y Ferretti, 1995; Saiegh, 2009).

Aunque este artículo hace uso de ambos tipos de datos, la parte principal de la información se inscribe dentro del segundo grupo de estudios. Existe una gran variedad de índices complementarios, esto es, que proveen información diferente sobre un mismo fenómeno. La for-

ma más clásica de evaluar el éxito presidencial es calculando la tasa de aprobación legislativa, que transmite de manera simple el grado de efectividad legislativa del presidente. La tasa de aprobación es la proporción de proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo que recibe sanción definitiva por parte del Congreso respecto del total de proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo.

En este artículo, las tasas de aprobación son sometidas a restricciones temáticas y temporales. La restricción temática busca controlar la relevancia del proyecto. Por lo general, el índice suele calcularse tomando en cuenta todas las iniciativas legislativas del presidente. Alternativamente, las tasas de aprobación pueden calcularse sobre algún tipo de legislación particular, como el conjunto de leyes que forman parte de la «agenda presidencial». La idea de agenda trata de capturar un conjunto de políticas que define las principales iniciativas del Gobierno en un conjunto de áreas económico-sociales y que expresa la orientación general del Gobierno⁹. Para la determinación de la agenda aquí solo se incluyen proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, lo cual deja sin analizar iniciativas presentadas por legisladores que también podrían ser consideradas parte de la agenda presidencial. La agenda es un subconjunto de una categoría más amplia, que incluye todos los proyectos importantes. A los efectos de este trabajo, «proyectos importantes» es una categoría residual, definida por lo que excluye antes que por lo que contiene¹⁰. El cuadro 3 provee una primera impresión

⁹ Ello incluye iniciativas en siete áreas de política pública: a) empresas públicas: privatización, estatización o creación de empresas estatales; b) legislación previsional: organización del sistema de jubilaciones y pensiones, y creación de fuentes de ingresos para su financiamiento; c) legislación laboral: cambios en las formas de negociación colectiva, las formas de contratación, el tratamiento de accidentes laborales, las contribuciones patronales, las asignaciones familiares; d) legislación impositiva: creación y derogación de impuestos, modificación de tasas, determinación de excepciones, legislación penal-tributaria, y de procedimientos tributarios; e) presupuesto: leyes anuales de presupuesto, modificaciones de la ley anual de presupuesto, modificación de la ley de administración financiera y de la ley complementaria permanente de presupuesto; f) educación: organización del sistema educativo en los tres niveles de enseñanza, y creación de fuentes de ingresos para su financiamiento; y g) económicas: ordenamiento macroeconómico, promoción de sectores productivos, otros. La clasificación es inclusiva, ya que permite ordenar todos los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo, lo que es facilitado por la amplitud de la categoría «económica»; pero no es excluyente, ya que algunos de los proyectos pueden ser asignados a diferentes categorías (los proyectos impositivos, según sus características, pueden figurar en la categoría impositiva, educativa, previsional o económica. Así caracterizada, para el nicherismo se deja de lado una agenda estrictamente política relacionada con la resolución judicial de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar (1976-1983).

¹⁰ Se considera importante cualquier proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, con excepción de a) los tratados y acuerdos internacionales, designación de cónsules honorarios, y aceptación de

cuantitativa de las agendas de los tres presidentes, en relación con la totalidad de los proyectos presentados, y de los proyectos importantes.

Cuadro 3. Iniciativas de ley del Poder Ejecutivo, según tipo y Presidencia

	Carlos Menem 1989-1999	Néstor Kirchner 2003-2007	Cristina Fernández de Kirchner 2007-2009	Todos los presidentes N (%)
Agenda*	200	72	31	303 (19%)
Importantes (1)	505	170	65	740 (47%)
Otras (2)	611	170	69	850 (53%)
Total (1+2)	1.116	339	134	1.589 (100%)

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

* Los proyectos de agenda no se suman a los totales, ya que están incluidos en la categoría importantes.

Durante los diecinueve años de mandato de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner, el Poder Ejecutivo envió al Congreso 1589 proyectos de ley, 47% de los cuales pueden ser considerados como importantes en los términos de este estudio, mientras que solo el 19% forma parte de lo que aquí se ha definido como agenda presidencial¹¹. A grandes rasgos, esas proporciones se mantienen para las tres presidencias con valores ligeramente superiores para el período kirchnerista.

La restricción temporal a la tasa de aprobación está destinada a evitar considerar como aprobados proyectos que son sancionados después de que el presidente que los presentó al Congreso haya terminado su período de gobierno. El motivo de esa restricción es que, por lo general, resulta esperable que los presidentes tengan la capacidad de utilizar diferentes recursos institucionales para hacer aprobar sus proyectos de ley mientras ocupan su cargo, pero que una vez que lo abandonan

condecoraciones de parte de países extranjeros, b) las autorizaciones anuales para que el presidente pueda ausentarse del país, c) la autorización de ingreso y egreso de tropas para ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas argentinas con las de otros países, d) la expropiación, transferencia y donación de inmuebles, e) el otorgamiento de beneficios extraordinarios, pensiones graciales e indemnizaciones, f) la condonación de deudas, g) los cambios de hora oficial, h) los cambios en las leyes de feriados y días no laborables, i) los homenajes (emplazamiento de monumentos, emisión de monedas conmemorativas, ascensos militares post mórtem etc.).

¹¹ En el período 2009-2011, no incluido en este estudio, Fernández de Kirchner presentó nueve proyectos de agenda, veintisiete proyectos importantes y ochenta y cinco proyectos categorizados como otros.

su incidencia se vea reducida. Sin embargo, el supuesto es plausible para el caso de Menem, pero no lo es para Kirchner, quien conservó gran parte de su poder político tras abandonar la presidencia¹². Por eso, aunque la información que se presenta en los cuadros y gráficos de las próximas secciones no incluye los proyectos sancionados después de que su iniciador dejó la presidencia, en el caso de Kirchner se reportará el dato en el texto¹³.

Un índice complementario es la duración del trámite legislativo que informa acerca del tiempo que toma el proceso legislativo desde el ingreso del proyecto al Congreso hasta su sanción definitiva¹⁴. Para calcular la duración del trámite, se consideran todos los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo que hayan sido sancionados mientras el presidente que inició el trámite seguía en su cargo. En este estudio, los supuestos tras este índice son a) que el presidente no solo quiere que sus proyectos se aprueben, sino que lo quiere en el plazo más breve posible, b) que trámites lentos expresan intentos de dilación por parte de legisladores que se ven afectados negativamente por esos proyectos, y c) que trámites lentos crean mayores oportunidades para negociar tanto el contenido de la norma como los pagos laterales.

La tasa de aprobación transmite el éxito en términos de la proporción de la agenda que recibe sanción por parte del Congreso, mientras que la duración del trámite indica el carácter conflictivo o negociado de los procesos de sanción. Ninguno de esos índices refleja la naturaleza de los intercambios producidos durante los procesos legislativos, para lo que se utilizará información secundaria producida por estudios

¹² De los ochenta y ocho proyectos iniciados por Menem, sancionados tras haber abandonado el cargo, hay ocho proyectos importantes y solo un proyecto de agenda, sancionado apenas dieciocho días después de abandonar la presidencia (Presupuesto de gastos y recursos para el año fiscal 2000). Entre los cincuenta y cuatro proyectos iniciados por Kirchner, sancionados bajo su sucesora, hay veinte proyectos importantes y siete proyectos de agenda, cinco de los cuales fueron aprobados a escasos días del cambio de Gobierno, entre el 12 y el 19 de diciembre 2007.

¹³ Para el cálculo de la tasa de aprobación se consideran como no sancionados a) los proyectos no sancionados, b) los proyectos presentados por un presidente que fueron sancionados durante otra administración, y b) los proyectos presentados por Fernández de Kirchner sancionados después del 10 de diciembre de 2009, que es la fecha de corte del análisis.

¹⁴ El indicador ha sido utilizado para el área de privatizaciones (Llanos, 1998) y política laboral (Etcheberry y Palermo, 1998). Bonessi (2007) lo utiliza para analizar veintisiete leyes económicas y políticas con origen en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, durante parte de los gobiernos de Menem y Kirchner, seleccionadas a partir de una encuesta administrada a especialistas en temas económicos y políticos.

que analizan áreas de política pública específica¹⁵. Dado que se ha asumido que, por un lado, la agenda menemista es divergente respecto de la tradición ideológica del peronismo, y sus consecuencias implican costos para las bases electorales del peronismo, y que, por otro lado, la agenda kirchnerista es convergente con el peronismo y sus consecuencias tienden a beneficiar al electorado peronista, ¿Cuáles son las implicaciones observacionales de las perspectivas discutidas anteriormente?, esto es, ¿qué es lo que debería observarse en el mundo real si las hipótesis y los supuestos en los que se basa la perspectiva de la ambición política fueran correctos?

En primer lugar, las tres perspectivas tienen predicciones equivalentes respecto de la agenda kirchnerista, aunque por motivos diferentes. En los tres casos, la tasa de aprobación debería ser alta y los trámites legislativos deberían ser rápidos: en el caso de la perspectiva partidista, por la lealtad de los legisladores peronistas a un Gobierno presidido por un miembro de su partido; en el caso de la perspectiva ideológica, por la compatibilidad entre la tradición estatista del peronismo y la agenda impulsada por el kirchnerismo; y en el caso de la perspectiva de la ambición, por los efectos positivos de esas políticas sobre el electorado peronista y, en consecuencia, sobre las carreras políticas de los legisladores. Esta equivalencia observacional, esto es, el hecho de que las tres perspectivas deriven en predicciones idénticas, resulta particularmente problemático para poder discernir sobre su respectiva capacidad explicativa. Si la realidad no coincide con sus predicciones, las tres son refutadas de manera conjunta; si la realidad es coherente con sus predicciones, no se refuta ninguna de las tres, pero tampoco es posible saber cuál de ellas es la más apropiada.

En segundo lugar, las tres perspectivas derivan en predicciones diferentes respecto de la agenda menemista. La perspectiva partidista predice tasas de aprobación alta y trámites de aprobación rápidos, y no se registran diferencias con lo observado para la agenda kirchnerista. La perspectiva ideológica debería encontrar tasas de aprobación bajas, por debajo del 50% de aprobación legislativa, especialmente, en áreas de política en que se ponga en juego de manera más clara el sesgo antiestatista de la agenda menemista. Dado el carácter exclusivo de las distin-

¹⁵ En Bonvecchi y Zelaznik (2011) se utiliza índices alternativos para evaluar cuantitativamente las modificaciones introducidas por los legisladores en los proyectos de ley.

ciones ideológicas, sus consecuencias respecto de agendas divergentes no deberían implicar negociaciones sobre el contenido de los proyectos; por eso, para este tipo de agenda, la perspectiva ideológica no genera predicciones precisas respecto de la duración del trámite¹⁶. Finalmente, la perspectiva de la ambición política predice tasas de aprobación altas, aunque no necesariamente tan altas como las que predice para el kirchnerismo o las que predice la perspectiva partidista para la agenda menemista y trámites lentos. Dado que los conflictos de intereses son, por su naturaleza, potencialmente negociables (a diferencia de los conflictos de valores), es plausible predecir que los legisladores expresarán su disconformidad con las consecuencias riesgosas o negativas de la agenda no tanto en el bloqueo legislativo (tasa de aprobación), sino introduciendo modificaciones o compensaciones durante el proceso de sanción (duración del trámite).

En tercer lugar, y en parte como consecuencia de lo que se ha señalado, la perspectiva partidista no prevé diferencias entre ambas agendas (ambas deberían ser igualmente exitosas), la perspectiva ideológica prevé diferencias extremas (agendas convergentes muy exitosas y agendas divergentes poco exitosas), y la perspectiva de la ambición prevé diferencias que se expresan de manera moderada en la tasa de aprobación y de manera más clara en los procesos de sanción, que como se indicó es donde se negocia el contenido concreto de las políticas que permite eliminar o compensar las consecuencias negativas. El cuadro 4 resume de manera esquemática las expectativas teóricas de cada perspectiva para cada presidencia, dado lo que se asumió sobre las características de sus respectivas agendas.

¹⁶ En todo caso, podría preverse que el trámite sea corto, ya que solo se sancionarán normas respecto de las cuales las diferencias ideológicas son mínimas o inexistentes.

Cuadro 4. Expectativas teóricas de las perspectivas partidista, ideológica y de la ambición respecto de los indicadores de éxito legislativo

Perspectiva analítica		Carlos Menem	Néstor Kirchner	Cristina Fernández de Kirchner
Ambición política	Tasa de aprobación	Moderadamente alta*	Alta	Alta
	Trámite legislativo	Lento	Rápido	Rápido
Lealtad partidaria	Tasa de aprobación	Alta	Alta	Alta
	Trámite legislativo	Rápido	Rápido	Rápido
Ideología	Tasa de aprobación	Baja	Alta	Alta
	Trámite legislativo	N. a.	Rápido	Rápido

Nota: N. a.: no aplicable por no haber predicciones precisas para ese caso.
* «Moderadamente alta» expresa la expectativa de que la tasa de aprobación deberá ser menor que la que predice la perspectiva de la ambición para el kirchnerismo, y la perspectiva partidista para el menemismo.

El éxito legislativo de las agendas de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner

Esta sección evalúa la plausibilidad de las perspectivas discutidas contrastándolas con el éxito legislativo de las agendas presidenciales de Menem (1989-1999), Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2009), períodos en que esos presidentes contaron con un apoyo legislativo mayoritario o cuasi mayoritario¹⁷. Para eso, se focaliza sobre la tasa de aprobación y la duración del trámite para los tres presidentes en general y para las diferentes áreas temáticas que componen sus agendas de gobierno¹⁸. Dado que las perspectivas solo difieren en sus predicciones respecto de la agenda menemista, parte del análisis focalizará de manera privilegiada sobre ese caso.

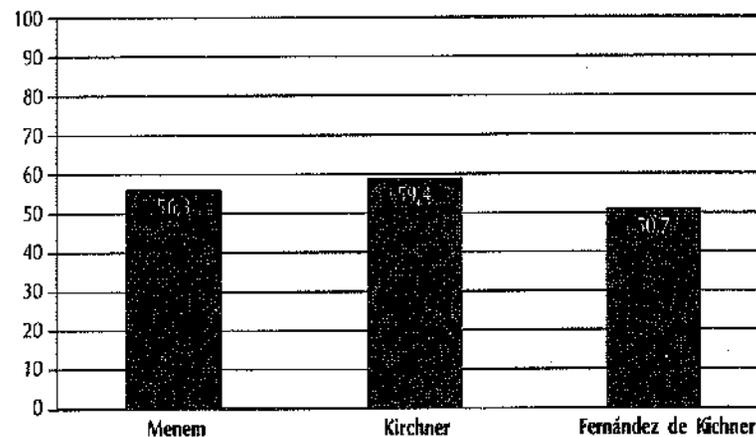
Los primeros datos sobre éxito legislativo que se discutirán se relacionan con la tasas de aprobación. Aunque el interés principal está en

¹⁷ La exclusión del período 2009-2017 se debe a que en este estudio el foco está puesto en presidentes que cuentan con contingentes legislativos mayoritarios o cuasi mayoritarios, y durante ese período el partido de gobierno tenía apenas un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados.

¹⁸ Una vía alternativa es la de focalizar en dos períodos, colapsando en una sola observación las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner. Como se indicará en la discusión de la evidencia, ese abordaje alternativo refuerza las conclusiones a las que llega este estudio.

los temas de agenda, se presentará y discutirá en primer lugar la información, tomando en cuenta todos los proyectos. A los efectos comparativos, se considerarán tasas de aprobación altas aquellas iguales o mayores al 66% de los proyectos, moderadamente altas aquellas entre 50% y 65,9%, y bajas aquellas menores a 50%. El gráfico 1 muestra las tasas de aprobación legislativa de los tres presidentes, teniendo en cuenta la totalidad de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo.

Gráfico 1. Tasa de aprobación para Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner (porcentajes sobre el total de leyes)

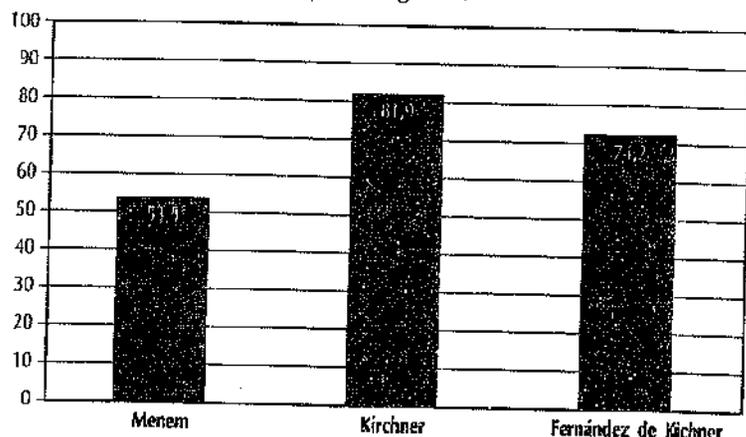


Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

El gráfico muestra que las tasas de aprobación son moderadamente altas para los tres presidentes, que se sitúan entre el 50% y el 60%. Menem ocupa una posición intermedia entre los dos presidentes del ciclo kirchnerista. Estos datos reflejan de manera directa el saber convencional según el cual el peronismo fue un instrumento eficiente para servir a presidentes que impulsaban agendas contrapuestas. A primera vista, los datos parecen coincidir con la expectativa de la perspectiva partidista, que prevé tasas de aprobación similares para los tres presidentes. Sin embargo, hay motivos para dudar de esa conclusión. En primer lugar, porque si bien es verdad que esta perspectiva prevé tasas de aprobación similares, también es verdad que debería predecir tasas de aprobación altas antes que moderadamente altas. En segundo lugar, porque cuando se incluyen los proyectos de ley presentados por Kirchner

y sancionados bajo el mandato de su sucesora, la tasa de aprobación de su mandato sube al 75%, algo que parece más afín a las perspectivas ideológicas y de la ambición política, aunque estas no podrían dar cuenta del hecho que Fernández de Kirchner tenga la tasa de aprobación más baja de los tres presidentes. En tercer lugar, porque es posible que el gráfico muestre un dato insuficiente para capturar el éxito presidencial, ya que la información incluye todos los proyectos sin discriminar su relevancia: ¿Qué es lo que ocurre si el foco se coloca sobre los proyectos de agenda? La información es provista en el gráfico 2.

Gráfico 2. Tasa de aprobación para Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner (porcentajes sobre leyes de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

El gráfico 2 muestra que la tasa de aprobación disminuye ligeramente para el Gobierno de Menem y aumenta de manera considerable para los presidentes del ciclo kirchnerista, con valores apenas por encima del 50% para el primer caso y entre el 74% y el 82% para el segundo¹⁹. En el caso de Néstor Kirchner, la tasa de aprobación de la agenda sube de manera contundente al 92% cuando se incluyen los proyectos

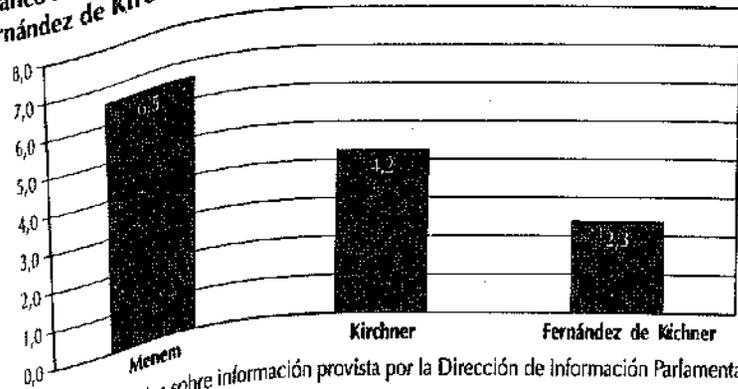
¹⁹ En el caso de la presidencia de Kirchner hay solo seis proyectos de la agenda que no lograron ser sancionados ni aun durante el período presidencial de su sucesora, tres de los cuales ni siquiera obtuvieron dictamen de comisión en la cámara de origen. Durante los dos primeros años de la presidencia de Fernández de Kirchner (2007-2009) siete proyectos no fueron sancionados (al menos al 10 de diciembre de 2009), tres de los cuales tampoco obtuvieron dictamen en la comisión de la cámara de origen. Entre estos, se encuentra el rechazo al proyecto de ley que convalidaba la Resolución 125.

presentados por él y sancionados durante la presidencia de Fernández de Kirchner²⁰. La información del gráfico 2 permite ir estableciendo distinciones sobre la efectividad de las perspectivas analíticas aquí discutidas. En primer lugar, los datos no coinciden con las predicciones de la perspectiva partidista, según las cuales las tasas de aprobación deberían ser altas y similares para los tres presidentes. Aunque en los tres casos, la tasa de aprobación supera el 50%, existen diferencias significativas entre los valores que se obtienen para el Gobierno de Menem, por un lado, y para los de Kirchner y Fernández de Kirchner, por el otro. En segundo lugar, las variaciones parecen coincidir más con las expectativas de la perspectiva ideológica: tasas altas para la agenda estatista del kirchnerismo, tasas bajas para la agenda promercado del menemismo. Sin embargo, las diferencias ideológicas deberían llevar a predecir tasas aún más bajas en el caso del Gobierno de Menem, dada la distancia entre el contenido de la agenda y la tradición política del PJ respecto del rol del Estado. En otras palabras, la perspectiva ideológica predice tasas altas para agendas convergentes y bajas para agendas divergentes, mientras que el gráfico muestra tasas altas y moderadamente altas para esas agendas, respectivamente. En tercer lugar, las variaciones en las tasas de aprobación coinciden con las expectativas que se habrían derivado de la perspectiva de la ambición política: tasas altas para el kirchnerismo, y moderadamente altas para el menemismo.

Es posible ahondar un poco más el análisis explorando una forma complementaria de evaluar el éxito del presidente: la duración del trámite legislativo de las iniciativas que componen la agenda del Poder Ejecutivo. El contraste es especialmente importante porque permite echar luz sobre variaciones en el proceso de aprobación de la agenda presidencial. A los efectos de la comparación, el punto de corte para distinguir entre trámites rápidos y lentos se coloca en cinco meses. La información por presidencia se presenta en el gráfico 3.

²⁰ En el caso de Menem, el impacto de la inclusión de los proyectos sancionados tras dejar el poder es insignificante, la tasa de aprobación pasó del 53,5% al 54,0%.

Gráfico 3. Duración del proceso de sanción para Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner (en meses, leyes de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

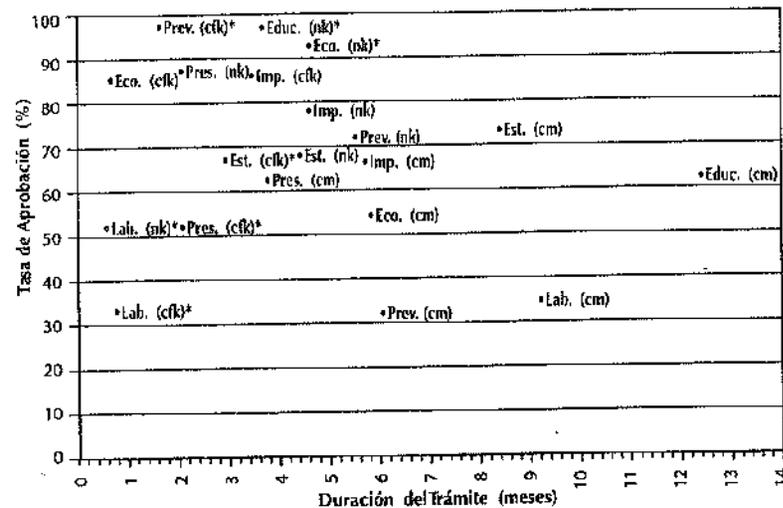
Los datos del gráfico 3 muestran que cuando se toman los valores promedio por presidencia, hay diferencias sistemáticas en la duración del trámite legislativo del menemismo y del kirchnerismo. Los procesos de sanción son más lentos para los proyectos que forman parte de la agenda de Menem (por encima de seis meses y medio) que para los que forman la agenda de Kirchner y Fernández de Kirchner (apenas superior a cuatro meses y dos meses, respectivamente). El contraste entre la duración de los procesos de sanción de los proyectos de la agenda política de ambos ciclos políticos puede ilustrarse señalando que el 29% de los proyectos de la agenda de Menem tuvo un trámite legislativo mayor a nueve meses (que es lo que dura el período ordinario de sesiones parlamentarias desde la reforma constitucional de 1994), mientras que ello solo ocurrió en el 12% de los proyectos de agenda de Kirchner, y en ninguno de los de Fernández de Kirchner. Las variaciones expuestas en el gráfico no pueden ser explicadas en términos de la perspectiva partidista, que predice un apoyo homogéneo en todos los casos, mientras coincide con las expectativas de la perspectiva de la ambición, que prevé trámites más rápidos en agendas distributivas (kirchnerismo) que en agendas restrictivas (menemismo) ²¹.

Una forma alternativa de analizar los datos es concentrándose en las áreas temáticas que componen la agenda de cada presidente en lu-

²¹ La perspectiva ideológica no tiene predicciones precisas para la duración del trámite legislativo en caso de agendas divergentes.

gar de en los promedios por administración. Para ello, el gráfico 4 presenta las veinte áreas temáticas ordenadas conjuntamente según tasa de aprobación y duración del trámite legislativo ²².

Gráfico 4. Tasa de aprobación y duración del trámite de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner, según área de política pública (leyes de agenda)



Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.
 * Marcadas con asteriscos figuran las áreas en las que se presentaron menos de cinco proyectos de ley.
 Notas: a) Las abreviaciones por área de política son: Est.: empresas públicas; Prev.: legislación previsional; Pres.: presupuesto; Imp.: legislación impositiva; Eco.: economía; Lab.: legislación laboral; Educ.: legislación educativa. b) Entre paréntesis, se indica el presidente al que corresponde el área respectiva: (cm) Carlos Menem, (nk) Néstor Kirchner, (cfl) Cristina Fernández de Kirchner.

El gráfico muestra que nueve de las trece áreas temáticas que componen la agenda de los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner combinan tasas de aprobación altas, iguales o mayores a 66% de los proyectos, y trámites legislativos rápidos, por debajo de los cinco meses en promedio. Dos de las cuatro áreas restantes muestran tasas moderadamente altas y trámites de aprobación rápidos (laboral con Kirchner y presupuesto con Fernández de Kirchner); una muestra tasas altas, pero trámites largos (previsional con Kirchner, con trámites de 5,5 meses promedio); finalmente, el área laboral con Fernández de Kirchner

²² El número total de áreas es veintiuno, dado que la agenda está compuesta de siete áreas que son observadas en tres presidencias. Sin embargo, no se registran proyectos para el área educativa durante la presidencia de Fernández de Kirchner.

obtiene los valores más bajos en la tasa de aprobación (33%) al sancionarse solo uno de los tres proyectos presentados, y trámites rápidos (menores a un mes)²³. Si se consideran ambas presidencias del ciclo kirchnerista de manera conjunta (no reportado en el gráfico), la tasa de aprobación es superior al 77% en todas las áreas con excepción del área laboral en la que se sancionó solo el 40% de los proyectos presentados por ambos presidentes, mientras que la duración del trámite es menor a cinco meses en todas las áreas excepto en previsional, con un promedio de 6,8 meses²⁴.

Mientras la mayoría de las áreas de la agenda kirchneristas están concentradas en el área superior izquierda del gráfico, en que se combinan tasas de aprobación alta y trámites legislativos rápidos, para el Gobierno de Menem las diferentes temáticas se encuentran mucho más dispersas, y ninguna de ellas se coloca en el «área kirchnerista». La ubicación más cercana la ocupan los proyectos presupuestarios, que combinan tasas de aprobación moderadamente alta, aunque muy cerca del punto de corte (65,4%) y procesos de sanción rápidos (4,3 meses)²⁵. El resto de los casos se puede ubicar en tres grupos. En primer lugar, los proyectos impositivos y de empresas públicas (privatizaciones) cuentan con tasas de aprobación altas (67 % y 73%, respectivamente), pero trámites legislativos lentos (5,7 meses y 8,4 meses, respectivamente). En

²³ De manera aislada, tres de esas cuatro áreas incluyen muy pocos proyectos para obtener conclusiones significativas: cuatro proyectos para presupuesto (cfk), tres para laboral (cfk) y dos para laboral (nk). Además, se presentaron menos de cinco proyectos en educación (nk): cuatro proyectos; empresas públicas (cfk); tres proyectos; previsional (cfk); dos proyectos; y educación (cfk): ningún proyecto. Con más de diez iniciativas solo se incluye impuestos (nk): veintiocho proyectos; economía (nk): diecisiete proyectos, e impuestos (cfk): doce proyectos.

²⁴ En conjunto, ambos gobiernos presentaron cinco proyectos laborales y nueve previsionales. El extenso trámite promedio para el área previsional es consecuencia de la duración extremadamente alta (casi veinticuatro meses) del proceso legislativo de la Ley 26.508, que generaliza el régimen jubilatorio especial de profesores de tiempo completo a todos los docentes de universidades nacionales, la única ley previsional particularista del ciclo kirchnerista. Algo similar ocurre con el área laboral. Por un lado, los dos proyectos sancionados en esa área tienen características generales: la Ley 25.877, que establece un nuevo ordenamiento laboral (a la vez que deroga la Ley 25.250, conocida como Ley Banelco, aprobada durante el Gobierno de Fernando de la Rúa), y la Ley 26.476 que busca promover y proteger el empleo registrado. Por el otro lado, dos de los tres proyectos laborales no sancionados buscaban establecer regímenes de trabajo para actividades específicas (régimen de teletrabajo, y régimen de trabajo a domicilio).

²⁵ Ello se debe, en gran medida, a las características del proceso presupuestario establecido a principios de la década de 1990: las leyes de presupuesto suelen presentarse en el mes de septiembre (deben presentarse antes del 15 de septiembre) y sancionarse antes del fin del mes de diciembre, haciendo que el trámite de aprobación parlamentaria para la ley anual de presupuesto no supere los cuatro meses.

segundo lugar, los proyectos económicos y educativos se caracterizan por tasas de aprobación moderadamente altas (52% y 63%, respectivamente), y trámites lentos (6 y 12,4 meses respectivamente). Finalmente, el área laboral y previsional se caracterizan por tasas de aprobación bajas (35% y 32% respectivamente) y trámites lentos (9,3 y 6,1 meses, respectivamente).

El gráfico también muestra que no hay ningún área en que el menemismo haya tenido un mejor desempeño que el kirchnerismo. Parciales excepciones son el área laboral, donde el Gobierno de Menem tuvo un desempeño infinitesimalmente superior al de Fernández de Kirchner en cuanto a la tasa de aprobación (35% y 33,3%, respectivamente), aunque mucho peor en cuanto a la duración del trámite (9,3 meses y 0,8 meses promedio, respectivamente), y el área presupuestaria donde el Gobierno de Menem nuevamente tuvo un desempeño superior que Fernández de Kirchner en su tasa de aprobación (65% y 50,3%, respectivamente) aunque inferior en cuanto a la duración del trámite (3,8 meses y 1,8 meses promedio, respectivamente)²⁶.

Las variaciones registradas en el gráfico 4 muestran nuevamente una incoherencia con la perspectiva partidista, que predice una concentración de observaciones en una única área (la que combina tasas altas y trámites rápidos). Ello significa que esa perspectiva no puede dar cuenta de las diferencias entre las agendas menemistas y kirchneristas y tampoco de la diversidad de resultados que se obtienen en las distintas áreas de la agenda impulsada por Menem.

En segundo lugar, la evidencia aquí presentada tampoco parece dar sustento a la perspectiva ideológica, que predice tasas de aprobación alta para la agenda kirchnerista y tasas de aprobación muy baja para la agenda menemista. A pesar de que hay diferencias importantes entre las dos agendas, con un mejor desempeño para la agenda kirchnerista sobre la menemista, la perspectiva ideológica es refutada por el hecho de que, en la agenda menemista, la mayoría de las áreas tuvieron

²⁶ Téngase en cuenta que entre los nueve proyectos presupuestarios no aprobados durante la administración de Menem se incluye el Presupuesto Nacional para 1990 (Fernández de Kirchner obtuvo la aprobación de todos los presupuestos mientras mantuvo la mayoría o casi mayoría en el Congreso), y que entre los dos proyectos presupuestarios no aprobados durante la administración de Fernández de Kirchner, se incluye una reforma a la ley de administración financiera por la que se limitaba el poder del jefe de Gabinete para disponer reestructuraciones presupuestarias.

tasas de aprobación altas o moderadamente altas. Más aun, es notable que las menores diferencias con la agenda kirchnerista en cuanto a su tasa de aprobación se encuentren en los proyectos de privatizaciones, en que el menemismo tiene una tasa de aprobación del 73%, ya que es precisamente en esa área que la perspectiva ideológica debería encontrar tasas de aprobación especialmente bajas en caso de que la ideología tradicionalmente proestado del PJ fuese tomada seriamente como indicador del comportamiento legislativo.

En tercer lugar, los datos coinciden con las expectativas que se desprenden de la perspectiva que vincula el comportamiento de los legisladores con sus ambiciones políticas, con las anomalías parciales del área laboral (cflk) y previsional (nk). Los legisladores prestan apoyo expedito a las agendas que potencian sus carreras políticas o que, al menos, no las obstruyen (la agenda kirchnerista), mientras prestan apoyo menguado a los proyectos que perjudican sus carreras políticas (agenda menemista), rechazándolos en algunas ocasiones, pero, principalmente, modificando el contenido de los proyectos presidenciales, lo que se refleja en trámites legislativos más lentos. La evidencia aporta apoyo empírico a la perspectiva de la ambición, ya que es con ella que los datos registrados guardan mayor coherencia, mientras que es claramente contradictoria con las expectativas de las otras dos perspectivas, que son consecuentemente refutadas por la evidencia aquí provista.

Para fortalecer aún más la posición de la perspectiva de la ambición debería ser posible a) proveer evidencia de la importancia de la defensa de intereses provinciales o sectoriales durante el trámite legislativo, b) dar cuenta de las variaciones temáticas registradas en el gráfico 4, principalmente, del pobre desempeño de las áreas de legislación laboral y previsional durante el Gobierno de Menem y c) dar cuenta de las variaciones temporales en el éxito legislativo de la agenda de Menem registradas por la literatura (Llanos, 2002). Las siguientes dos secciones avanzan en esa dirección.

Comportamiento legislativo e intereses provinciales y sectoriales

Las tasas de aprobación y la duración del trámite legislativo proveen información que coincide con las expectativas de las teorías de la ambición política, mientras refutan las otras dos perspectivas aquí discutidas. Sin embargo, esos índices no capturan el tipo de concesiones que han sido extraídas en el proceso de aprobación, algo que es importante analizar para obtener conclusiones más precisas sobre la adecuación de la perspectiva de la ambición política. Una forma de aproximarse a ello es a partir del análisis de los procesos legislativos concretos que dan como resultado a) que las iniciativas del presidente se sancionen o no y b) que los trámites legislativos sean más o menos rápidos.

En ese sentido, son cruciales los estudios que analizan de manera detallada el proceso legislativo de leyes específicas o de áreas temáticas, algo que ha generado una literatura muy amplia respecto de la agenda presidencial impulsada por Menem (Alonso, 1998, 2000; Eaton, 2002; Etchemendy y Palermo, 1998; Jones, 2001; Llanos, 1998, 2002; Murillo, 1997; Rodríguez y Bonvecchi, 2006). A pesar de que no existe un literatura comparable para los gobiernos del ciclo kirchnerista, el foco en el Gobierno de Menem es especialmente útil para los objetivos de este artículo, ya que es respecto de ese período que a) las tres perspectivas generan predicciones divergentes, b) se asume que la agenda tiene resultados negativo en actores provinciales o sociales sobre los cuales parte de los legisladores del PJ basen sus carreras políticas y c) se registraron trámites legislativos muy lentos. En esta sección, se presenta evidencia de fuentes secundarias que muestra que, efectivamente, los procesos lentos están relacionados en gran medida con la reacción de los legisladores en defensa de intereses provinciales o sectoriales.

El estudio de Llanos es elocuente respecto de la importancia de la protección de intereses provinciales por parte de los legisladores en el área de privatizaciones, cuya negociación pautó los procesos legislativos. Entre las muchas concesiones que obtienen los legisladores, en el caso de la privatización de YPF se incluyen la transferencia de la propiedad de hidrocarburos de la nación a las provincias, la participación de

las provincias productoras de hidrocarburos en la comisión encargada de redactar la ley de hidrocarburos, indispensable para proceder a la federalización de los hidrocarburos, y el pago a las provincias petroleras de las deudas por el atraso en el pago de regalías por parte del Estado nacional con acciones de la empresa o con bonos emitidos con ese objetivo (Llanos, 2002: 137-141). En el caso de la privatización de la actividad nuclear, los legisladores introducen la necesidad de que las provincias en las que se instalen basureros nucleares manifiesten su consentimiento de manera expresa, mediante ley provincial (Llanos, 2002: 163-164). En el caso de la privatización del Banco Hipotecario Nacional, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo establecía que los fondos de la privatización estarían destinados a un Fondo Fiduciario de Infraestructura Provincial, pero los legisladores introdujeron criterios claros de distribución de esos fondos en beneficio de las provincias (Llanos, 2002: 164-165). En la privatización de Gas del Estado, el Congreso creó un fondo destinado en su mayoría a compensar las tarifas de las provincias con baja temperatura anual promedio (Llanos, 2002: 133-137). En la privatización de los servicios eléctricos, el Congreso habilitó la creación de un subsidio en caso de que sea necesario compensar a las provincias por futuros aumentos de tarifas (Llanos, 2002: 133-137).

La intervención en defensa de los intereses provinciales también estuvo presente en política presupuestaria, que fue el área de políticas en que el Gobierno de Menem resultó más exitoso. Jones (2001) señala que la influencia de los legisladores suele pasar desapercibida porque ocurre durante la etapa de elaboración del borrador por parte del Poder Ejecutivo, antes de que sea presentado al Congreso. A pesar de ello, Jones identifica una relación estadísticamente significativa entre la proporción de diputados que cada provincia aporta al bloque del PJ y los recursos que cada provincia obtienen en el presupuesto, lo que nuevamente pone de relieve el rol de los legisladores en la obtención de ventajas para las provincias que representan.

Aunque con conclusiones no siempre coincidentes con el estudio de Jones, Rodríguez y Bonvecchi (1998) identifican distintos mecanismos mediante los que los legisladores inciden en el tratamiento legislativo del presupuesto (y no solo en la elaboración del borrador por parte del Poder Ejecutivo, como argumenta Jones, 2001), especialmente, durante el período 1991-1995, caracterizado por baja inflación y estabili-

dad financiera. En ese período, la mayoría peronista en el Congreso buscó equilibrar la intervención del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario y obtener beneficios adicionales para sus provincias, lo que llevo a jugar un papel expansivo respecto de los gastos presupuestados en el proyecto del Gobierno. Ese equilibrio se rompió a favor del Poder Ejecutivo durante el segundo mandato de Menem, con la introducción de cláusulas de delegación de poderes para modificar el presupuesto. Aun así, el Congreso utilizó distintas estrategias para compensar los efectos restrictivos de la delegación, tales como la ampliación de los cupos de crédito fiscal para la promoción industrial y no industrial, la reorganización del presupuesto a pedido de legisladores o gobernadores, la asignación del potencial excedente de recursos a financiar obras introducidas por los legisladores, o el otorgamiento de avales del Tesoro nacional a las provincias, para financiamiento de obras de infraestructura o actividades productivas (Rodríguez y Bonvecchi, 1998: 508, 512).

La defensa de intereses provinciales por parte de los legisladores también ha sido registrada en estudios que se concentran en la política impositiva del Gobierno de Menem. Eaton (2002) señala que, a pesar de afectar de negativamente a los consumidores, los legisladores peronistas apoyaron la reforma impositiva generalizando el IVA y aumentando progresivamente su tasa debido a que, a diferencia de otros ingresos tributarios (como los impuestos a las exportaciones), el IVA es coparticipable con las provincias. Aun así, los legisladores fueron capaces de introducir modificaciones cuando las propuestas impositivas del Gobierno afectaban negativamente a las provincias, como en el rechazo a la extensión del IVA al transporte de carga (Eaton, 2002: 151-155). Al igual que en el caso de privatizaciones y presupuesto, en política impositiva «la mayoría de las modificaciones fueron resultado de los intentos de los legisladores de defender o promover los intereses de sus provincias de origen» (Eaton, 2002: 130-131).

Dado que los legisladores son elegidos en distritos de base provincial, la referencia a electores, líderes o intereses provinciales es recurrente en la literatura sobre reformas económicas durante el menemismo. Sin embargo, y a pesar de las transformaciones protagonizadas durante las últimas décadas, el PJ sigue siendo un partido de base sindical (Murillo, 1997; Levitsky, 2005), caracterizado por sus estrechos vínculos con la principal central de trabajadores del país, la Confederación General del

Trabajo (CGT). La protección de esos intereses específicos es también importante, especialmente, en los distritos en que el nivel de sindicalización es mayor debido a las características de sus estructuras productivas.

Más allá del tradicional vínculo electoral genérico de los legisladores del PJ respecto de las demandas de los trabajadores, durante el Gobierno de Menem existía un conjunto de diputados que pertenecía a las organizaciones sindicales (Etchemendy, 1995). Las carreras políticas de los diputados sindicales dependen no tanto de sus vínculos con líderes partidarios locales o del apoyo provisto a la agenda de un presidente peronista, sino de la protección de los intereses de las organizaciones sindicales de las que forman parte (aunque la inclusión de dirigentes sindicales en listas electorales requiere del beneplácito de los líderes locales). Lo importante por resaltar aquí es a) la existencia en el peronismo de intereses sectoriales (sindicales) relativamente independientes de los liderazgos partidarios locales o nacionales; b) la capacidad de esos intereses organizados para influir sobre las políticas públicas a través de la arena corporativa (mediante medidas de acciones de protesta, o la participación en instancias de concertación convocadas por el Estado) y de la arena legislativa (a través de los diputados sindicales y de su influencia sobre otros legisladores peronistas).

Los sindicatos, en general, y los diputados sindicales dentro del Congreso, en particular, fueron actores relevantes que facilitaron o bloquearon la agenda de Menem en política laboral, previsional, y de obras sociales (Alonso, 1998, 2000, Etchemendy, 1995; Etchemendy y Palermo, 1998). En el caso de la política laboral, «el acuerdo con organizaciones de interés fue clave [...] al configurar un espacio donde empresarios, sindicalistas y funcionarios de Trabajo confluyeron en el diseño de las reformas. Una vez lanzado ese proceso, el rol del partido justicialista y los bloques peronistas en el Congreso se limitó endorsar los proyectos que acordaron el Gobierno y los grupos de interés» (Etchemendy y Palermo, 1998: 571-572).

Los sindicatos, sin embargo, no actuaron solo vinculándose de manera directa con el Gobierno; los diputados sindicales también tuvieron influencia al bloquear o modificar los proyectos presentados por el presidente. Si bien el número de diputados sindicales fue disminuyendo a lo largo del tiempo, durante todo el período constituyeron por lo menos el

36% de los miembros de la Comisión de Legislación del Trabajo (al menos, la dos tercera parte de los legisladores peronistas en esa comisión). Esa participación les otorgaba poder de veto en los proyectos laborales: «la comisión fue un arma fundamental que el sindicalismo peronista utilizó tanto para negociar como para “congelar” las iniciativas cuando la negociación se estancaba» (Etchemendy y Palermo, 1998: 577).

Por ejemplo, la Ley de empleo de 1991 estableció nuevas formas flexibles de contratación laboral, pero los diputados lograron introducir una modificación por la que la implementación de las nuevas formas contractuales debía ser aceptada por los sindicatos en negociaciones colectivas. Asimismo, como compensación por su apoyo consiguen la aprobación de la Ley 24.070 por la que el Estado se hizo cargo de las deudas de sindicatos y obras sociales (Etchemendy y Palermo, 1998: 566-67). Asimismo, como respuesta al Acuerdo Marco que permitió la aprobación de varias leyes laborales entre mediados de 1994 y fines de 1995, los sindicatos obtuvieron «compensaciones monetarias a las obras sociales, el bloquear la desregulación [de las obras sociales], el retiro del proyecto Rodríguez de reforma laboral [que contaba con la oposición absoluta de los sindicatos], y una perceptible incidencia en los contenidos de los proyectos de ley enviados al Congreso» (Etchemendy y Palermo, 1998, 571).

Alonso registra el mismo rol (1998, 2000) para el caso de la reforma provisional, en que «los sindicatos fueron el principal actor que logró introducir cambios en el proyecto oficial. Ello fue así desde el propio ámbito corporativo [...], o bien, en forma indirecta, a través del ámbito parlamentario, aprovechando la incidencia que los diputados sindicales alcanzaron dentro del bloque oficialista en alianza con otros miembros del mismo bloque» (Alonso, 2000: 124). Por ejemplo, en la discusión de la Ley de reforma del sistema previsional los sindicalistas lograron que los sindicatos pudieran crear las AFJP, además de la creación obligatoria de una administradora de pensiones del Banco Nación, y la opción entre el sistema de capitalización y el sistema de reparto estatal.

En el caso de la políticas hacia las obras sociales sindicales, que afectaba de manera directa la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, el fuerte desacuerdo de la CGT y los diputados sindicales

con las propuestas del Gobierno llevó a que todas las medidas implementadas por Menem en esa área de política pública tuviesen la forma de decretos de necesidad y urgencia antes que de proyectos de ley (Alonso, 2000; Etchemendy y Palermo, 1998).

Además, los sindicatos obtuvieron concesiones en otras áreas de política pública, como la privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones (Entel), de electricidad (Segba) y petróleo (YPF). Entre esas concesiones, se incluían acciones de las empresas para los trabajadores, administración y representación de esas acciones por parte de los sindicatos, jubilaciones anticipadas, representación de los sindicatos en la dirección de las empresas, subsidios para las obras sociales sindicales, contratos para cooperativas de antiguos empleados administradas por el sindicato, etc. (Murillo, 1997: 432-433; Murillo, 2000: 196-198, 208).

El análisis de la forma en que los legisladores intervinieron en el trámite legislativo para obtener modificaciones o compensaciones totales o sectoriales permite echar luz sobre los motivos del desempeño especialmente pobre, en términos de tasa de aprobación, que tuvo el área laboral y sindical durante el Gobierno de Menem. Precisamente en esas dos áreas, los diputados sindicales y las organizaciones a las que se vinculan tuvieron un rol central en la discusión legislativa, lo que parece indicar que la activación legislativa de los intereses sindicales tuvo un impacto mayor que la de los intereses provinciales. Es posible conjeturar que eso está vinculado a dos factores. En primer lugar, los líderes sindicales poseen una mayor autonomía respecto de los líderes nacionales que los liderazgos provinciales, en la medida en que su base de sustentación no depende de los votos que puedan aportarle un alineamiento, aun con reservas, con un presidente que posea niveles apreciables de popularidad. Por el contrario, la estabilidad de los liderazgos provinciales puede ponerse en riesgo cuando dejan de apoyar a líderes nacionales electoralmente exitosos, lo que suele limitar su autonomía. En segundo lugar, los obreros sindicalizados tienen un peso mayor en los distritos en los que, de acuerdo con el análisis de Gibson y Clavo (2000), el Gobierno de Menem desplegó sus políticas de ajuste con mayor dureza, con lo que es razonable que la reacción de los sindicatos haya sido más dura que la de los líderes provinciales de las provincias menos desarrolladas, la mayoría de los

es fueron «protegidos» al menos hasta el año 1995 de la consecuencias negativas de la políticas de ajuste²⁷.

La información presentada en esta sección complementa el análisis de las secciones previas. Mientras la evidencia anterior mostraba que una tasa de éxito legislativo y la duración de los trámites legislativos solo son compatibles con la perspectiva de la ambición política, este análisis muestra que en la demora de los procesos de sanción aparecen en una proporción muy prominente los intentos de legisladores de proteger de las consecuencias negativas de la políticas a los líderes u organizaciones a las que dependen sus propias carreras políticas. Además, provee argumentos plausibles que coinciden con la evidencia para dar cuenta de las variaciones temáticas en el éxito legislativo, vinculados menos a las particularidades de las políticas públicas adoptadas que al tipo de actor que se ve afectado negativamente por esas políticas, siendo menos exitosas las áreas caracterizadas por el activismo sindical que por el activismo de intereses provinciales. La próxima sección busca dar cuenta de las variaciones temporales en el éxito legislativo.

Variaciones temporales en el comportamiento de los legisladores

La literatura que analiza el comportamiento de los legisladores respecto de la agenda de reformas durante el menemismo ha identificado importantes variaciones a lo largo del tiempo. ¿Cuáles son las características de esas variaciones, y cómo dar cuenta de ellas? Haciendo hincapié en las políticas de privatización, Llanos (1998) ha identificado tres fases en la implementación de la agenda de Menem. La primera fase, denominada «fase delegativa», se extiende desde la asunción de Menem en marzo de 1989 hasta la aprobación de la Ley de Convertibilidad, a fines de marzo de 1991. Esta primera fase está marcada por un contexto de

laboral y previsional son las dos áreas en las que el kirchnerismo produce observaciones anómalas a la luz de la perspectiva de la ambición. Sin embargo, la evidencia disponible no permite registrar la presencia de actores sindicales en esos resultados, pudiéndose conjeturar, a modo de hipótesis, que los problemas radicaron en el carácter particularista de los proyectos no sancionados o aprobados con tasas inusualmente altas (ver nota 24), argumento que, más allá de su adecuación empírica, requiere de mayor elaboración para que sea compatible con la perspectiva de la ambición.

crisis económica, alta inflación e inestabilidad financiera (Rodríguez y Bonvecchi, 1998), y por una estrategia de toma de decisiones en la que la nota distintiva fue la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo por parte del Congreso, ante la apremiante necesidad de resolver la crisis económica. El instrumento principal de esa estrategia fueron las Leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica que le transferían al presidente la posibilidad de tomar decisiones por decreto delegado en una gran cantidad de materias, incluida la privatización de empresas estatales. A ello debe agregársele la transformación de los decretos de necesidad y urgencia en un instrumento regular de toma de decisiones, que permitía al presidente alterar el *statu quo* sin contar con la delegación previa del Congreso, en una suerte de delegación tácita (Bonvecchi y Zelaznik, 2012).

La segunda fase, denominada «fase cooperativa», se abre tras la sanción de la ley de convertibilidad que permite superar la crisis económica y entrar en una etapa de baja inflación y estabilidad fiscal (Rodríguez y Bonvecchi, 2006), y se extiende hasta el fin del primer mandato de Menem como presidente, en julio de 1995. En esta fase, el Congreso asume un rol más activo que le permite influir de manera decisiva en la formulación de las leyes mediante diferentes mecanismos de negociación y presión, equilibrando así la influencia del Poder Ejecutivo en la fase previa. La tercera fase, denominada «fase conflictiva», se extiende a lo largo del segundo mandato de Menem, entre julio de 1995 y diciembre de 1999, y está signada por una relación de confrontación que lleva a que, en el caso de la política de privatizaciones, por ejemplo, aumente la cantidad de iniciativas bloqueadas por el Congreso.

El cuadro 5 analiza la producción legislativa durante el menemismo, respecto de los proyectos de agenda, tomando en cuenta las fases identificadas por Llanos (2002).

Cuadro 5. Éxito legislativo del Gobierno de Menem, según fases (agenda)

	Proyectos presentados (N)	Duración de la fase (meses)	Proyectos por mes (promedio)	Tasa de aprobación (%)	Duración del trámite (meses)
Fase 1: delegativa 8-7-1989/ 31-3-1991	43	20,7	2,1	67,4%	6,4
Fase 2: cooperativa 1-4-1991/ 7-7-1995	72	51,2	1,4	59,7%	7,6
Fase 3: conflictiva 8-7-1995/ 9-12-1999	85	53,1	1,6	41,2%	5,3
Totales	200	125,0	1,6	53,5%	6,5

Fuente: Cálculos propios sobre información provista por la Dirección de Información Parlamentaria.

El cuadro 5 permite generalizar, con algunas limitaciones, las etapas identificadas por Llanos (2002) para el área de privatizaciones, lo que confirma la variabilidad en el desempeño legislativo de la agenda de gobierno durante la década menemista. En primer lugar, es interesante marcar algunos puntos relacionados con el «tamaño» de la agenda para cada una de esas fases. El cuadro muestra que, a pesar de que durante la fase delegativa la mayoría peronista en el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo poderes extensivos como para gobernar por decretos (además de los decretos de necesidad y urgencia), la vía legislativa no fue abandonada. Durante la fase delegativa, el Poder Ejecutivo presentó solo cuarenta y tres (20,7%) de los doscientos proyectos de agenda iniciados durante los diez años y medio de mandato. Sin embargo, eso debe ser ponderado por la duración de la fase, lo que permite notar que la fase delegativa fue la de mayor activismo legislativo, y que se presentaron, en promedio, 2,1 proyectos por mes, cifra superior al promedio de proyectos presentados en todo el período y en cada una de las otras dos fases. De esta manera, si bien es verdad que la primera fase estuvo caracterizada por la delegación de facultades, la generalización de la etiqueta «fase delegativa», más allá de la política de privatizaciones, oculta el hecho de que la vía legislativa fue usada profusamente.

En segundo lugar, es asimismo notorio que la fase delegativa es el período en que los proyectos de agenda presentados por el Gobierno obtienen las tasas de aprobación más alta (67%), lo que coloca al menemismo con un desempeño legislativo cercano al del kirchnerismo. Con un desempeño ligeramente inferior, la etapa cooperativa tiene una

tasa de aprobación promedio del 60% de los proyectos que conforman la agenda de esa fase. Finalmente, la tasa de aprobación para el tercer período, la fase conflictiva, cae abruptamente al 41% de los proyectos de agenda presentados por el Poder Ejecutivo. En este sentido, la variabilidad temporal en cuanto a la tasa de aprobación marca una línea de demarcación entre el primer y el segundo Gobierno de Menem, siendo más bien menores las diferencias entre las dos fases que componen su primera administración. Esta distinción entre administraciones concuerda con los ciclos de aprobación identificados por estudios cualitativos de privatizaciones (Llanos, 2002), impuestos (Eaton, 2002), legislación laboral (Etchemendy y Palermo, 1998) y legislación presupuestaria (Rodríguez y Bonvecchi, 2006)²⁶.

En tercer lugar, también se registran variaciones en los trámites legislativos. La fase delegativa se caracteriza por procesos de sanción con una duración promedio de 6,4 meses, apenas por debajo del promedio para todo el período, pero mayores que para la tercera etapa. Así, aunque en la fase delegativa la tasa de aprobación coloca a la producción legislativa del menemismo al mismo nivel que la de la agenda kirchnerista, los procesos de aprobación son más prolongados. En la fase cooperativa, se evidencia un aumento marcado en la duración de los procesos de sanción de la agenda legislativa, que coincide con el incremento en las negociaciones implícitas en la cooperación que da nombre al período. Finalmente, la fase conflictiva presenta procesos de sanción rápidos, aunque no tanto como la duración promedio de los trámites durante el kirchnerismo. En esta tercer etapa, los legisladores se expresaron más a través del bloqueo de las iniciativas presidenciales (caída abrupta en la tasa de aprobación) que en la demora en la aprobación de los proyectos.

Las variaciones temporales analizadas presentan desafíos diferenciales para las perspectivas partidistas e ideológicas, por un lado, y la perspectiva de la ambición política, por el otro. En el caso de las dos primeras perspectivas, las variaciones temporales son una fuente adicional de refutación. Por un lado, la perspectiva partidista no es capaz

²⁶ Nótese, sin embargo, que, a diferencia de lo que ocurre en las otras áreas, en política presupuestaria la tercera etapa (el segundo gobierno de Menem) se caracteriza por un nuevo equilibrio que favorece al Poder Ejecutivo, principalmente, a través de la institucionalización de las delegaciones presupuestarias (Rodríguez y Bonvecchi, 2006).

de explicar esas variaciones en la medida en que durante todo el período comprendido entre julio de 1989 y diciembre de 1999 gobernó el mismo partido, y sus contingentes legislativos en diputados se mantuvieron estabilizados entre el 45% y el 51% de las bancas, mientras conservaba una mayoría en el Senado. Si no hay cambio en la fortaleza legislativa del partido de gobierno, no debería haberlo tampoco en su rendimiento legislativo, dado que la perspectiva asume que la mayoría o casi mayoría que posee el partido del presidente se traducirá en un apoyo fluido a las decisiones tomadas por el liderazgo nacional. La evidencia muestra variabilidad donde la perspectiva predice estabilidad a niveles altos de éxito legislativo.

Por el otro lado, la perspectiva ideológica tampoco es explicar las variaciones del rendimiento legislativo en la medida que durante todo el período comprendido entre julio de 1989 y diciembre de 1999 no hubo cambio en la orientación de la agenda promercado del Gobierno, sistemáticamente divergente respecto del énfasis en la intervención estatal que por tradición caracteriza al peronismo. La evidencia muestra variabilidad donde la perspectiva predice estabilidad a niveles bajos de éxito legislativo.

Las variaciones observadas presentan un desafío diferente para la perspectiva de la ambición política. Por un lado, esta perspectiva no predice estabilidad en el éxito de la agenda del presidente, sino que supeita su desempeño al análisis de las consecuencias sobre las carreras políticas de los legisladores y a la decisión de apoyar o no las propuestas del presidente (lo que se observa en la tasa de aprobación), y del tipo de apoyo provisto (lo que se observa en la duración del proceso de sanción). En este sentido, a diferencia de las otras perspectivas, el argumento de la ambición no es refutado por la variabilidad observada.

Sin embargo, para que la perspectiva de la ambición política coincida con la evidencia, es necesario introducir en el análisis algún elemento que permita dar cuenta del cambio en el comportamiento de los legisladores a lo largo del período, evitando recurrir a argumentos ad hoc, esto es, argumentos sin justificación teórica, confeccionados únicamente para «salvar» una hipótesis de su refutación. Es posible identificar algunos argumentos analíticos sólidos que pueden explicar esas variaciones en la relación costo/beneficio de los legisladores respecto

apoyar la agenda promercado en el segundo Gobierno de Menem de manera que sean compatibles con la perspectiva de la ambición política. En primer lugar, se puede ensayar un argumento contextual según el cual el cambio en la estrategia de los legisladores hacia la agenda presidencial durante el segundo Gobierno de Menem es consecuencia de la inestabilidad financiera, producto de una serie de crisis externas especialmente, el Efecto Tequila de 1995 y la devaluación brasilera de 1998). El problema de este argumento es que la inestabilidad financiera durante el segundo Gobierno de Menem no fue mayor que la que caracterizó a los dos primeros años de su mandato en que, como se ha observado, la agenda presidencial tuvo una alta tasa de aprobación, aunque con trámites legislativos lentos.

En segundo lugar, durante el segundo mandato de Menem se consolidan las consecuencias negativas de la política del Gobierno en términos de aumento en la tasa de desempleo, que pasa de valores promedio inferiores al 10% durante 1989-1995, a valores sistemáticamente mayores durante 1995-1999, alrededor del 15%. Esta tendencia implica que los legisladores ya no deben temer el riesgo potencial de la agenda propuesta por el presidente, sino sus consecuencias negativas palpables. Ello es especialmente importante si se tiene en cuenta que durante el segundo Gobierno de Menem la desocupación se emplazó a la inflación como principal preocupación de los ciudadanos (Echegaray y Elordi, 2001: 204). Sin embargo, las tasas de desempleo ya había superado el 10% en 1994, año en que Menem obtuvo la reforma constitucional que lo habilitó a competir por un segundo mandato, y el mayor registro de todo el período, una tasa de desempleo del 18,4%, fue en mayo de 1995, en el mismo momento en que Menem fue reelecto con casi el 50% de los votos.

En tercer lugar, algunos estudios han enfatizado la imposibilidad de una nueva reelección en 1999 y la imposibilidad de una nueva reforma constitucional o interpretación judicial que lo habilite a tal efecto, a pesar de los intentos de Menem (Corrales, 2002: 215; Eaton, 2002: 59; Llanos, 2002: 156). Según este argumento, durante su segundo mandato, Menem empezó a perder poder de manera progresiva como consecuencia del inicio de la lucha por la sucesión en su propio partido, y el consecuente cambio de alineamientos por parte de los legisladores y líderes provinciales respecto de los nuevos liderazgos que aspi-

aban a la succión presidencial. Si bien existe una extensa literatura sobre los problemas de pérdida de poder asociados con presidentes que no pueden aspirar a competir para la reelección (lo que se conoce como «pato rengo»), el argumento presenta un problema crucial: durante su primer mandato, al menos hasta mediados de 1993 (en sentido estricto, hasta mediados de 1994, en que entra en vigencia la modificación de la Constitución Nacional), Menem también era un pato rengo, algo que no le impidió tener un éxito legislativo notable.

Finalmente, es posible argumentar que el elemento crucial para explicar el cambio en el tipo de respuesta de los legisladores es el nivel de aceptación del presidente en la opinión pública (Alemán y Calvo, 2008; Clavo, 2007; Llanos, 2002; Neustadt, 1991). En su estudio cualitativo sobre privatizaciones en la Argentina, Llanos señala que «la lealtad partidaria hacia las directivas del presidente no debería ser desvinculada de las victorias electorales subsiguientes, y de la repetida renovación del apoyo de la gente a Menem y a su programa y equipo económico» (Llanos, 2002: 111), mientras que en un estudio cuantitativo Alemán y Calvo (2008: 23) afirman que «la asociación positiva entre opinión pública y aprobación de legislación del presidente es estadísticamente y sustantivamente significativa».

Según este argumento, la imagen positiva del presidente ante la opinión pública es un bien público para todos los líderes del partido, cuyas consecuencias se hacen notar especialmente en los eventos electorales, cuando se define gran parte de las carreras políticas. En ese caso, cuando el presidente tiene una imagen positiva alta, los legisladores del partido de gobierno tienden a apoyar al Gobierno para capitalizar a nivel local la imagen nacional del presidente y, en todo caso, actúan de manera «defensiva», modificando los proyectos de ley para resguardar los intereses de los que dependen sus carreras políticas. Ello implica que no bloquearán los proyectos en el Congreso, pero los modificarán de manera de minimizar los costos de las políticas adoptadas, lo que debería reflejarse en tasas de aprobación altas o moderadamente altas y trámites legislativos lentos.

Por el contrario, cuando la imagen del presidente es baja, los legisladores tienden a quitarle el apoyo a las políticas del Gobierno, cuyos costos perjudican la carrera de los legisladores, ya que ese daño no es

compensado por la posibilidad de capitalizar electoralmente la imagen del presidente. Ello implica que la estrategia principal es la de bloqueo de la agenda del presidente, lo que debería reflejarse en tasas de aprobación bajas.

El cuadro 6 muestra la evolución de la imagen del presidente y de los indicadores de éxito legislativo aquí utilizados a lo largo de las tres fases identificadas por Llanos (2002) para la presidencia de Menem.

Cuadro 6. Popularidad presidencial y éxito legislativo en el Gobierno de Menem, según fase (leyes de agenda)

	Popularidad presidencial (%)	Tasa de aprobación (%)	Duración del trámite (meses)
Fase 1: delegativa 8-7-1989/31-3-1991	68,8	67,4%	6,4
Fase 2: cooperativa 1-4-1991/7-7-1995	50,2	59,7%	7,6
Fase 3: conflictiva 8-7-1995/9-12-1999	23,4	41,2%	5,3

Fuente: Los datos de aprobación presidencial fueron cedidos por IPSOS-Mora y Araujo, los que se utilizan para calcular la tasa de aprobación y la duración del trámite son de la Dirección de Información Parlamentaria.

Nota: El porcentaje de popularidad presidencial expresa valores promedio de todas las mediciones realizadas para cada período.

El cuadro muestra la evolución de la imagen de Menem ante la opinión pública durante los diez años y medio de gobierno, tomando en cuenta cada una de las tres fases de su mandato. Lo primero que resalta es la progresiva erosión de la imagen positiva durante su primer mandato, que se evidencia al pasar de la primera a la segunda fase y, especialmente, en la abrupta caída al pasar a la tercera fase que abarca la totalidad de su segundo mandato. Los niveles altos de popularidad presidencial coinciden con los triunfos electorales en 1991, 1993, 1994 y 1995, mientras que los niveles bajos coinciden con la derrota electoral de 1997.

En este sentido, existe una diferencia significativa en la tasa de popularidad de Menem en cada una de sus administraciones, lo cual debería tener algún impacto en la capacidad del presidente para lograr apoyo legislativo. Efectivamente, el cuadro muestra que la evolución de

la tasa de aprobación de los proyectos que formaban parte de la agenda de Gobierno de Menem evoluciona en la misma dirección que su popularidad, aunque de manera menos abrupta: el Congreso bloqueó más frecuentemente la agenda del Gobierno cuando la popularidad presidencial era baja (fase 3), y tendió a apoyarla cuando era alta (fases 1 y 2)²⁹. Es posible ilustrar el punto contrastando dos años del ciclo menemista: en 1991, que marca el pasaje de la fase 1 a la 2, Menem tenía una imagen positiva promedio del 55,5%, y el Congreso aprobó el 71,4% de los proyectos de agenda presentados por el Poder Ejecutivo; mientras que, en 1999, el último año de su administración, Menem tenía una imagen positiva de solo el 21,3%, y solo logró aprobar el 7% de los proyectos de agenda presentados ante el Congreso.

Algo similar se obtiene cuando se analiza la duración de los trámites de aprobación. En primer lugar, en todos los casos los trámites son lentos (mayores a cinco meses), lo cual coincide con las expectativas de la perspectiva de la ambición, según la cual los legisladores expresan sus disidencias predominantemente en la modificación de los proyectos, para protegerse de sus consecuencias negativas, lo que demora el proceso de sanción, que es su rechazo. En segundo lugar, también coinciden con esa perspectiva las diferencias que existen entre las tres fases. Por un lado, los procesos son más lentos cuando la popularidad es alta (fase 1 y 2), ya que, como se ha señalado, es en las modificaciones y en la negociación de compensaciones donde se expresa la reacción defensiva de los legisladores³⁰. Por el otro lado, cuando la popularidad es baja (fase 3) los trámites son comparativamente más rápidos: dado que la principal estrategia respecto de proyectos con consecuencias negativas pasa a ser el bloqueo, solo se sancionan proyectos cuyas consecuencias negativas son mínimas o inexistentes, lo que produce trámites legislativos más rápidos.

Así, introduciendo la popularidad presidencial sobre el proceso legislativo, e indicando la forma en que impacta en las estrategias de legisladores que actúan teniendo en cuenta las consecuencias de sus decisiones en sus carreras políticas, la perspectiva de la ambición coin-

²⁹ La correlación entre ambas variables es de 0,75 (calculada sobre una base anual) significativa al nivel 0,01 de un test unilateral, lo que provee un fuerte apoyo a la perspectiva de la ambición.

³⁰ Más aun, las diferencias entre la fase 1 y 2 también son consistentes con el argumento aquí desarrollado: a mayor nivel de popularidad presidencial, menor duración del trámite de sanción.

cide con los datos de la variabilidad temporal en la producción legislativa durante el Gobierno de Menem. Lo que permite dar cuenta del fenómeno observado y proveer apoyo empírico a la perspectiva de la ambición.

Conclusiones

El punto de partida de este artículo es la aparente paradoja de un partido político, el peronismo, que a lo largo de dos décadas llevó adelante de manera exitosa agendas políticas contrapuestas destinadas a cambiar el *statu quo*. Concentrándose en la producción legislativa de las presidencias de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner, este estudio provee una imagen en la cual menemismo y kirchnerismo contrastan tanto por sus semejanzas como por sus diferencias.

Si bien en ambos períodos los presidentes fueron globalmente exitosos, parte de esa semejanza se pierde cuando el foco pasa al análisis de la agenda política, antes que a la totalidad de los proyectos del presentado por el presidente. Este nuevo foco no deja de mostrar la agenda menemista como exitosa, pero permite precisar aún más los contrastes con la agenda kirchnerista. En primer lugar, el kirchnerismo obtuvo sistemáticamente tasas de aprobación muy altas en casi todas las áreas de política pública. Tomando los Gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner (hasta diciembre de 2009) en forma conjunta, las tasas de aprobación estuvieron por encima del 77% en seis de las siete áreas analizadas, y obtuvo una tasa baja (40%) únicamente en el caso de legislación laboral. El menemismo se caracterizó por tasas de aprobación moderadamente altas. Aunque en algunas áreas obtuvo tasas de aprobación altas, nunca alcanzaron el 75% de aprobación, mientras que en legislación laboral y previsional, se registran tasas muy bajas del 35% y 32%, respectivamente.

En segundo lugar, se registran mayores diferencias en los procesos mediante los cuales se produce ese éxito legislativo. Por un lado, solo en el área previsional, la agenda kirchnerista tuvo trámites legislativos superiores a cinco meses (promedio), y en el caso de los dos primeros dos años de la presidencia de Fernández de Kirchner, en ningún área el proceso de sanción de leyes superó los 3,3 meses. Por otro lado, el menemismo solo obtuvo trámites por debajo de 5,5 meses en presupuesto, cuyas particularidades hicieron que los trámites fueran rápidos (al menos, respecto de la ley anual de presupuesto), mientras que en todas las demás áreas los trámites fueron más lentos, llegando a 12,4 meses en

legislación educativa, 9,3 meses en legislación laboral, y 8,4 meses en empresas públicas (privatizaciones).

El presente artículo no solo presenta esos contrastes, sino que da cuenta de ellos. Mientras la bibliografía cualitativa ha descrito el impacto que tienen las estrategias de los legisladores en defensa de intereses provinciales o sindicales sobre el proceso legislativo, en este artículo se muestra, con otro tipo de evidencia y de una manera más general, que la perspectiva de la ambición política es el único de los argumentos teóricos aquí discutidos que provee predicciones que coinciden con las observaciones. En primer lugar, permite explicar el éxito legislativo de la agenda menemista y kirchnerista, y sus diferencias tanto en la tasa de aprobación como en la duración del trámite, en función de los efectos de las agendas sobre las carreras políticas de los legisladores. En segundo lugar, permite explicar las variaciones temáticas en la agenda menemista en función del tipo de interés afectado, provincial o sindical, dentro de la coalición peronista. En tercer lugar, permite explicar las variaciones temporales de la agenda menemista en función de la forma en que el nivel de popularidad presidencial afecta la relación costo/beneficio entre bloquear la agenda del presidente o apoyarla negociando modificaciones y/o compensaciones.

Las conclusiones aquí elaboradas, sin embargo, requieren de estudios adicionales que extiendan esta línea de investigación. Por ejemplo, la evidencia presentada muestra diferencias en el éxito legislativo del kirchnerismo entre administraciones y entre áreas temáticas, y este artículo solo ha sugerido en algunas notas argumentos tentativos para dar cuenta de ellas, los que requieren de una elaboración más sistemática. Asimismo, el análisis comparativo desarrollado debería complementarse con tests empíricos más exigentes, especialmente, respecto de los datos cuantitativos, que eventualmente pueden robustecer o debilitar las conclusiones. Avanzar en ese tipo de estudios permitirá ampliar aún más nuestro conocimiento sobre el funcionamiento del Congreso y, en particular, sobre el comportamiento legislativo del peronismo en el Gobierno.

Bibliografía

- Alemán, E. y Calvo, E. (2008). *Analyzing legislative success in Latin America: the case of Argentina*. En O'Donnell, Guillermo et al. (eds.) *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alonso, G. (1998). *Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina*. En *Desarrollo Económico* Vol. 38, N.º 150.
- Alonso, G. (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Benton, A. (2003). *Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*. En *Política y Gobierno* Vol. 10, N.º 1.
- Bonessi, P. (2007). *Los intereses de los legisladores: aprobación de reformas institucionales y estructurales durante las presidencias de Menem y Kirchner*. Tesis de licenciatura no publicada, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2011). *Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999-2007)*. En *Journal of Politics in Latin America* Vol. 3, N.º 3.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). *El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo (en este volumen)*.
- Calvo, E. (2007). *The responsive legislature: public opinion and law making in a highly disciplined legislature*. En *British Journal of Political Science* Vol. 37, N.º 2.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la «difícil combinación»*. Montevideo: Editorial Trilce.
- Corrales, J. (2002). *Presidents Without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Deheza, G. I. (1997). *Gobiernos de coalición en el Sistema presidencial: América del Sur*. Disertación de Doctorado. Florencia: European University Institute.
- Eaton, K. (2002). *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

- Echegaray, F. y Elordi, C. (2001). *Public opinion, presidential popularity, and economic reform in Argentina, 1989-1996*. En Stokes, Susan (ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S. (1995). ¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral: 1983-1994. En Sidicaro, R. y Mayer, J. (comps.), *Política y sociedad en los años del menemismo*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Etchemendy, S., y Garay, C. (2011). *Argentina: left populism in comparative perspective 2003-2009*. En Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998). *Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer Gobierno de Menem (1989-1995)*. En *Desarrollo Económico* Vol. 37, N.º 148.
- Figueroa Schibber, C. (2012). La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre Ejecutivo y Legislativo (en este volumen).
- Finer, S. (1975). *Adversary Politics and Electoral Reform*. Londres: Anthony Widram.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gerchunoff, P. y T. (1996). *La política de liberalización económica en la administración de Menem*. En *Desarrollo Económico* Vol. 36, N.º 143.
- Gibson, E. y Calvo E. (2000). *Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina*. En *Studies in Comparative International Development* Vol. 35, N.º 3.
- Kaufman, R. (2011). *The political left, the export boom, and the populist temptation*. En Levitsky, S. y Roberts, R. (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Jones, M. (2001). *Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget*. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, M. (2002). *Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress*. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). *Party government in presidential democracies: extending cartel theory beyond the U.S. Congress*. En *American Journal of Political Science* Vol. 49, N.º 2.

- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P. y Tomassi, M. (2001). *Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system*. En *American Journal of Political Science* Vol. 41, N.º 3.
- Levitsky, S. (2005). *La Transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Llanos, M. (1998). *El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)*. En *Desarrollo Económico* Vol. 38, N.º 151.
- Llanos, M. (2002). *Privatization and Democracy in Argentina*. Nueva York: Palgrave.
- Llanos, M., y Margheritis A. (1999). *Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer período presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones*. En *Política y Gobierno* Vol. 6, N.º 2.
- Mayhew, D. (2004). *Congress. The Electoral Connection*. New Heaven: Yale University Press.
- Murillo, M. V. (1997). *La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem*. En *Desarrollo Económico* Vol. 37, N.º 147.
- Murillo, M. V. (2000). *Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reforma de mercado en América Latina*. En *Desarrollo Económico* Vol. 40, N.º 158.
- Murillo, M. V., Oliveros, V. y Vaishnav, M. (2011). *Economic constraints and presidential agency*. En Levitsky, S. y Roberts, K. (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Morgenstern, S. (2002). *Explaining legislative politics in Latin America*. En Morgenstern, S. y Nacif B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mustapic, A. M., y Ferretti, N. (1995). El veto presidencial bajo los Gobiernos de Alfonsín y Menem, 1983-1993. Working Paper N.º 14., Universidad Torcuato Di Tella.
- Neustadt, R. (1991). *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: The Free Press.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid: Alianza.
- Rhodes, D. (1979). *Risk bearing and progressive ambition: the case of the United States House of Representatives*. En *American Journal of Political Science* Vol. 23, N.º 1.
- Rodríguez, J., y Bonvecchi, A. (2006). *El Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)*. En *Desarrollo Económico* Vol. 45, N.º 180.

- Saiegh, S. (2009). *Political progress or «Lady Luck»? Evaluating chief executives' legislative success rates*. En *The Journal of Politics* Vol. 71, N.º 4.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelesinger, J (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Zelaznik, J(2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America*, PhD dissertation, Colchester: University of Essex.
- Zelaznik, J. (2011). *La coaliciones kirchneristas*. En Malamud, A. y De Luca, M. (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)

Germán G. Feierherd*

* Estudiante de Doctorado, Yale University.
 Quisiera agradecer a Alejandro Bonvecchi por la lectura y crítica detallada de distintas versiones de este trabajo. También agradezco a Carlos Gervasoni y a Constanza Figueroa Schibber por sus comentarios tanto sustantivos como aquellos relacionados al modelo estadístico. Los errores y omisiones del presente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Introducción

Luego de once horas de intenso debate, el 4 de agosto de 2006, la Cámara de Diputados aprobó la reforma de la Ley de Administración Financiera promovida por el presidente Néstor Kirchner. La reforma eliminaba definitivamente la potestad exclusiva del Congreso de la Nación sobre modificaciones presupuestarias. Mediante la supresión del artículo 37 de la ley original, la Ley otorgaba al Poder Ejecutivo la atribución de aumentar los gastos presupuestarios y cambiar la asignación de partidas sin autorización previa del poder legislativo. Esa madrugada, dos eventos sorprendieron a los analistas políticos. Por una parte, varios de los aliados habituales del Gobierno, la mayoría perteneciente a pequeños partidos provinciales, no se habían presentado en el recinto o se había ido antes de la votación. El diario La Nación detalló de este modo las ausencias:

De los seis radicales que responden a gobernadores de buena sintonía con la Casa Rosada, solo uno (el catamarqueño Genaro Collantes) votó en favor de reformar el artículo 37 (...) Otros dos radicales K (el santiagueño Cristian Oliva y el correntino Ricardo Colombi) asistieron a la sesión y se fueron antes de votar, mientras que Alfredo Cornejo (Mendoza), Daniel Brue (Santiago del Estero) y Hugo Cuevas (Río Negro) ni siquiera asistieron. Fallaron tres votos de ex Pro considerados seguros: el de Paola Spátola (Guardia Peronista), que se fue una hora antes de votar, y los renovadores salteños Andrés Zottos y Carlos Sosa, que votaron en contra (...) Hubo un gesto de rebeldía anunciada, el de la juecista Norma Morandini, que votó en contra, y otro parcial, el de Rafael Bielsa, quien apoyó la norma en general y se opuso al artículo 1 de la norma. Entre las ausencias notables se destacó la peronista federal Graciela Camaño (Buenos Aires) y su hermano Dante.³¹

Por otra parte, aun cuando el Gobierno no logró alinear a sus colaboradores habituales, la reforma fue aprobada con 135 votos positivos (un 53% de la cámara, aproximadamente) y con el apoyo de diputados de nueve partidos diferentes.

Los eventos de esa noche pusieron de relieve la importancia de un fenómeno cada vez más recurrente en la dinámica parlamentaria argentina de la última década: los presidentes y los líderes parlamentarios oficialistas pasaron de conformar coaliciones legislativas mínimas a construir coaliciones sobredimensionadas. Mientras que desde 1984 hasta 1995 las coaliciones legislativas se conformaban, en promedio, con 105 diputados, entre 1996 y 2008 ese número ascendió a 135. ¿Cómo dar cuenta de esta variación? ¿Qué factores llevaron a los políticos a construir coaliciones de mayor tamaño? Desde un enfoque de costos de transacción, este artículo sostiene que la desnacionalización del sistema de partidos complicó el proceso de construcción de coaliciones legislativas y forzó al Gobierno a formar coaliciones sobredimensionadas para resolver los problemas de intercambio dentro y entre partidos que este proceso provocó.

La mayoría de los estudios comparados sobre el tamaño de las coaliciones legislativas ha puesto el foco en los efectos de las reglas institucionales y en el tipo de proyectos de ley bajo consideración. Poca atención se ha prestado al tamaño y la cohesión de los partidos, así como a los cambios en sus estructuras organizativas. En la Argentina, el sistema de partidos ha cambiado radicalmente. Sin embargo, la mayoría de las discusiones sobre la desnacionalización de los partidos políticos —y su resultado, la «territorialización»— se ha centrado en describir, interpretar y medir este fenómeno. Mucha menos atención ha merecido el debate sobre sus efectos. No obstante, la Argentina representa un interesante caso de estudio para analizar cómo el debilitamiento de partidos nacionales afectó el comportamiento en el Congreso desde la vuelta a la democracia en 1983, en particular, por las variaciones que a lo largo del tiempo exhibieron estos en cuanto a su anclaje territorial.

Los principales estudios legislativos sobre la Argentina enfatizan la influencia de la política provincial sobre la política nacional. Estos trabajos han argumentado que la capacidad de coordinación del partido del presidente y de la oposición en el Congreso no solo no ha cambiado, sino que ha sido alta y constante durante todo el período 1983-2005 (Jones et al., 2002, Jones y Hwang, 2005). Sin embargo, esta literatura no se ha ocupado de la variación temporal y provincial de las coaliciones entre gobernadores, legisladores y presidentes. Tampoco ha distinguido entre los tipos de problemáticas subyacentes a las distintas

³¹ La Nación, 4 de agosto de 2006

leyes al evaluar la «dimensión federal» en el Congreso. Estudiar cómo los cambios en el sistema partidario afectan el proceso legislativo para distintos tipos de proyectos puede contribuir a la adecuación empírica de las proposiciones sostenidas en estos estudios que han postulado que, además de la existencia de un partido mayoritario fuerte, la política provincial también importa para entender el funcionamiento del Congreso argentino.

Este artículo argumenta lo siguiente: la territorialización de los principales partidos ha reducido tanto su cohesión como el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en instituciones — como los partidos — diseñadas para internalizar conflictos. Este proceso ha limitado la efectividad de los partidos en la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura. Como consecuencia, ha aumentado la incertidumbre sobre quién será parte de la coalición mayoritaria y quién y cuándo abandonará la coalición. En este contexto, los líderes legislativos argentinos han construido coaliciones legislativas sobredimensionadas para asegurar la aprobación de su agenda legislativa. Así, la estrategia que ha guiado la construcción de coaliciones ha pasado de ser de una lógica de coaliciones mínimo-ganadoras a una de coaliciones sobredimensionadas.

El argumento se presenta en cuatro secciones. La primera analiza la literatura sobre los legisladores nacionales de Argentina. En la segunda sección, se describe la transformación del sistema partidario y se explica cómo la desnacionalización de los partidos influye en el tamaño de las coaliciones legislativas. En la tercera, presentamos un modelo estadístico cuyos resultados muestran cómo variables teóricamente relevantes afectan la probabilidad de construir coaliciones legislativas sobredimensionadas. En la cuarta sección, concluimos.

La «conexión electoral» subnacional

La literatura sobre política legislativa en Argentina enfatiza la importancia de la política subnacional para comprender el funcionamiento del Congreso Nacional (Jones et al., 2002, Jones y Hwang, 2005). De

acuerdo con estos estudios, el sistema electoral por medio del cual se eligen diputados nacionales y la reglas internas de los partidos políticos para la selección de candidatos otorgan el control de las carreras políticas de los legisladores a los líderes partidarios provinciales (De Luca et al 2008). Por un lado, las leyes electorales delegan la decisión de presentarse a reelección no en los legisladores individuales sino en los partidos. Por otro, las reglas y la organización de los partidos transfieren el poder de armar la lista de candidatos desde los partidos nacionales a sus filiales provinciales. Mediante el control de recursos fiscales y políticos para recompensar a sus seguidores, el líder partidario provincial domina, generalmente, la organización local del partido. Estos autores han sostenido que como el electorado vota a una lista diseñada por el líder del partido local, la reputación de los legisladores no es esencial para la promoción de sus carreras políticas. Sí lo es, en cambio, mantener una buena relación con el líder del partido a nivel local.

Las carreras políticas de los legisladores nacionales tienen dos características principales. En primer lugar, están orientadas especialmente a cargos controlados por el Gobierno local o por la filial provincial del partido. La mayoría de los diputados llega a la Cámara Baja luego de haber ocupado un cargo electivo local o uno en el partido provincial, o en la administración pública provincial. Una vez que terminan su mandato como diputados nacionales, los legisladores no abandonan la política, sino que regresan a sus provincias y retoman cargos políticos o representativos. En segundo lugar, las carreras de los legisladores nacionales en el Congreso son, en su mayoría, cortas: en promedio, los legisladores cumplen un mandato de cuatro años en la Cámara de Diputados, y su índice de reelección es de aproximadamente 20%. El resultado es un Congreso conformado por «políticos profesionales» subnacionales y «legisladores amateurs» nacionales (Jones et al., 2002).

Todo ello tiene importantes consecuencias en el proceso de construcción de coaliciones en la legislatura nacional. Según los autores, una vez que llegan al Congreso, la estructura de oportunidades políticas obliga a los legisladores nacionales a satisfacer las necesidades de los líderes de sus partidos provinciales. Esto implica mantener una buena relación con el Gobierno nacional, que tiene herramientas y recursos (el control discrecional sobre la distribución de los recursos fiscales) de vital importancia para la supervivencia de los líderes provinciales. Aun

si un líder provincial se viera perjudicado por una iniciativa legislativa del Gobierno nacional, sus instrucciones serán votar conforme al partido nacional. Por eso, a pesar de la fuerte influencia de los líderes locales sobre los legisladores nacionales, los principales partidos políticos (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical) muestran altos niveles de unidad partidaria en el recinto (Jones, 2002).

En suma, desde esta perspectiva, aun cuando la política subnacional rige las motivaciones de los políticos, la política legislativa está dominada por partidos nacionales: el partido mayoritario controla la agenda legislativa, coordina sus facciones provinciales, vota en forma cohesiva y se opone a otros partidos minoritarios que son también cohesivos (Jones y Hwang, 2005). En la próxima sección, analizaremos cómo el componente electoral de la cohesión ha cambiado en la última década y cómo esto afecta el tamaño de las coaliciones legislativas.

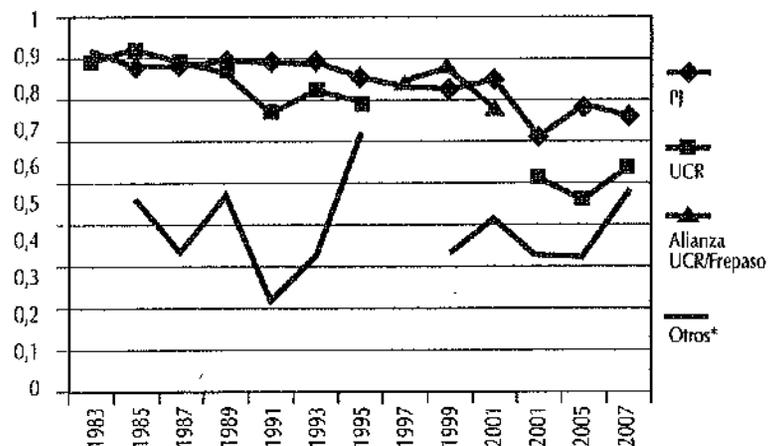
Los cambios en el sistema partidario y el tamaño de las coaliciones legislativas

La competencia partidaria en la Argentina ha cambiado radicalmente desde mediados de los noventa. Un sistema bipartidista relativamente institucionalizado se ha transformado en uno desnacionalizado y fragmentado. Por un lado, la varianza en el número efectivo de partidos a nivel provincial ha aumentado considerablemente. Por otro, los principales partidos nacionales han obtenido una porción progresivamente desigual de los votos en las distintas provincias (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2006). Esta sección sostiene que este proceso ha limitado la efectividad de los partidos nacionales para coordinar a sus miembros en el Congreso, aumentado la incertidumbre sobre los legisladores que formarán parte de la coalición mayoritaria. Este proceso ha inducido al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas con el objetivo de asegurar la aprobación de sus iniciativas.

El Índice de Nacionalización Partidaria (PNS) propuesto por Jones y Mainwaring (2003) captura la dispersión en la proporción de votos de un partido nacional en los distintos distritos electorales. Un coeficiente de 1

indica que el partido obtiene el mismo porcentaje de votos en todos los distritos electorales; un coeficiente de 0 indica que el partido obtiene todos sus votos en un único distrito. Como muestra el gráfico 1, los partidos nacionales se desnacionalizaron significativamente en el período 1983-2007. La desnacionalización del PJ empezó con las elecciones nacionales de 1995 y tuvo su pico en la elección nacional de 2003, cuando algunas facciones provinciales abandonaron el partido. En el caso de la UCR, la desnacionalización de su apoyo electoral comenzó con la elección de 1989. El partido pudo revertir este proceso durante dos elecciones consecutivas gracias a la formación de la Alianza UCR-Frepaso. Sin embargo, desde la elección de 2001 la desnacionalización del partido creció de manera abismal. El resto de los partidos, por otra parte, tuvo altos niveles de desnacionalización durante todo el período. En el gráfico no se muestran algunos partidos provinciales como el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y el Movimiento Popular Fueguino (MPF), que tuvieron una importancia central en la dinámica de alianzas del Congreso y que, generalmente, cosecharon sus votos en un solo distrito, en el que controlaban la gobernación y/o bancas legislativas.

Gráfico 1. Índice de Nacionalización Partidaria (1983-2007)



Fuentes: 1983-2005, Leiras (2006). 2007: cálculos propios en base al Ministerio del Interior y el Atlas Electoral de Andy Tow.

* Otros: Partido Intransigente, 1985; Unión del Centro Democrático (Ucedé) o Alianza de Centro, 1987-1991; Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modin), 1993; Frente País Solidario (Frepaso), 1995; Acción por la República, 1999; Afirmación para una República de Iguales (ARI) o Coalición Cívica, 2001-2007.

Sostenemos como hipótesis que la desnacionalización partidaria agrava los problemas de negociación entre y dentro de los partidos en el Congreso Nacional, porque es el resultado de una devaluación electoral de los sellos de los partidos nacionales que progresivamente va debilitando la integración política de los mismos. Leiras describe del siguiente modo este proceso en Argentina:

Al inicio del período, asuntos programáticos y de relevancia nacional promovieron la cooperación entre facciones que competían en distintas provincias y en diferentes niveles de gobierno, proveyendo una base sólida para liderazgos nacionales. Luego de las primeras elecciones, los asuntos programáticos y nacionales se hicieron menos relevantes en la determinación de patrones de divisiones internas. A pesar de que los intereses de las provincias siempre fueron importantes en la definición de estrategias nacionales, a lo largo de los noventa la política partidaria nacional se convirtió en un juego entre líderes de facciones provinciales autónomas (Leiras, 2006: 164)¹.

En otras palabras, la desnacionalización ha debilitado la integración de los partidos. Filippov et al. (2004: 192) definen como partido integrado a uno en el que: a) el partido existe en todos los niveles de Gobierno; b) el triunfo electoral del partido a nivel nacional facilita el triunfo electoral a nivel provincial; c) la plataforma electoral nacional del partido es aceptada por las filiales provinciales; y d) cada componente del partido contribuye al éxito del conjunto del partido. Además, señalan los autores, un partido integrado necesita hacer campaña en las provincias para ganar a nivel nacional, y los cargos que el partido busca conseguir en el nivel subnacional son relevantes en términos de su influencia sobre las políticas públicas. Los partidos desintegrados, por otra parte, carecen de estas características, lo que los hace más propensos a negociaciones disruptivas dentro mismo del partido. Si bien desnacionalización e integración partidaria son dos conceptos distintos², en la Argentina, de acuerdo con Leiras, la desnacionalización ha llevado a las filiales locales de los partidos nacionales a protegerse a sí mismas de shocks provenientes del nivel nacional, lo que reduce los costos

¹ Traducción propia

² El concepto de nacionalización solo captura parcialmente la divergencia en las preferencias de los votantes a nivel subnacional. Más aún, es agnóstico en cuanto a las herramientas que poseen los líderes nacionales para coaccionar a las filiales locales.

de desertar de las filas del partido nacional y aumenta la autonomía política de las organizaciones provinciales respecto del partido nacional. Entre otras cosas, esto ha resultado en la reticencia de los actores locales a brindar apoyo electoral a candidatos nacionales, a través del establecimiento de elecciones provinciales en fechas que no coinciden con las presidenciales (Calvo y Escolar, 2005). Otro resultado ha sido el bloqueo de reformas fiscales por parte de líderes provinciales poderosos (Bonvecchi, 2010; Eaton, 2002)³.

Estos fenómenos han tenido una consecuencia directa en el tamaño de las coaliciones legislativas, dado que la desnacionalización deteriora la certeza ex-ante que los partidos cohesionados aportan sobre la composición de la coalición legislativa ganadora (Aldrich, 1995; Baron, 1989). Bajo estas circunstancias, para poder asegurar la aprobación de una ley, los líderes legislativos deben tener en cuenta dos efectos posibles. En primer lugar, algunos miembros del partido podrían, ocasionalmente, desertar, en especial, cuando las problemáticas tratadas en los proyectos afectan a sus provincias o a recursos políticos e institucionales de actores provinciales. Segundo, con independencia del tema que se esté considerando, algunos miembros podrían tener motivaciones para promover amenazas oportunistas contra el liderazgo del partido nacional, con el objetivo de obtener compensaciones mayores, dado que no habría pérdida electoral para los líderes locales en socavar el sello del partido nacional. En esta situación, la pregunta que debemos hacernos no es cuán grande es la coalición de Gobierno, sino más bien qué constituye una coalición ganadora. En los países en los que para construir una coalición ganadora no necesariamente se requiere una participación superior a la del quórum, como en la Argentina, el encargado de construir la coalición (en la Argentina, el líder del partido legislativo del presidente)⁴ debe hacerse dos preguntas: a) ¿cuántos diputados se harán presentes en la sesión?; b) ¿qué legisladores darán apoyo al proyecto del partido de gobierno?

³ En un nivel más general, Roedden (2006), por ejemplo, ha sostenido que la desintegración de los partidos debilita la cooperación fiscal entre niveles de gobierno y otros estudios han afirmado que la desnacionalización promueve preferencias entre los legisladores favorables a la descentralización de políticas vitales para su supervivencia local (Escobar Lemmon, 2003).

⁴ Ver Eaton, 2002

Si el líder no puede responder ambas preguntas, o si sus estimaciones están sujetas a un considerable margen de error, la coalición ganadora debe ser el 50% más uno de la cámara. Para formar una coalición mínima ganadora (el 50% más uno de quienes están presentes y votan), los líderes deben tener información precisa, dado que, por ejemplo, no es suficiente construir una coalición sobre la tasa media de los legisladores presentes (la probabilidad de éxito sería de aproximadamente 0,5). Estimar la fuerza de la oposición también es inadecuado, dado que esta tiene motivos para esconder o falsificar información sobre su estrategia. En suma, para asegurar la victoria en un escenario incierto, así como también reducir el poder de extorsión de los miembros de la coalición, los líderes legislativos deben construir coaliciones de mayores dimensiones. La discusión precedente nos lleva a nuestra hipótesis principal.

H1: La desnacionalización de los partidos induce al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas (mayores a la mitad más uno del total de la Cámara).

La incertidumbre es también condicional a las instituciones que regulan el proceso legislativo, las cuales imponen requisitos sobre el tamaño y los actores que se integran en una coalición ganadora. En Argentina, el Congreso de la Nación está compuesto por dos cámaras: la de Diputados y el Senado. Para que un proyecto se apruebe, se requiere la mayoría de solo una pluralidad de votos en cada cámara, aunque en ninguna de las dos cámaras se puede votar sin la presencia del 50% más uno de los legisladores. Idealmente, esto hace necesario para la aprobación de un proyecto el apoyo de, por lo menos, una pluralidad de los presentes. Sin embargo, diversos factores inducen a la formación de coaliciones grandes. En primer lugar, ambas cámaras tienen reglas abiertas para modificar los proyectos de ley. Esto significa que cualquier comisión o plenario de cualquier cámara puede modificar o rechazar un proyecto, por un lado, y, por el otro, que no hay reglas cerradas para la discusión en el recinto, con la excepción de tratados internacionales. En segundo lugar, si la segunda cámara modifica el proyecto, entonces la mayoría requerida en la primera cámara para dar marcha atrás con esas modificaciones debe igualar el tamaño de la mayoría que introdujo los cambios en la segunda cámara. Además, si el Poder Ejecutivo veta total o parcialmente un proyecto, el Congreso puede insistir parcial o

totalmente, pero se requieren dos tercios del total de miembros de cada cámara. Por último, desde 1994, las modificaciones en la asignación específica de la recaudación impositiva necesitan el 50% más uno de los miembros de cada cámara. Estas reglas tienden a fomentar la presencia de coaliciones sobredimensionadas porque bajo estos procedimientos existe una incertidumbre estructural sobre quiénes estarán incluidos en la coalición mayoritaria. Los partidos pueden reducir esa incertidumbre (Aldrich, 1995; Baron, 1989), pero la desnacionalización, como ya hemos señalado, disminuye la eficacia de las organizaciones nacionales para reducir esta brecha de información al estimular el comportamiento autónomo de los políticos locales.

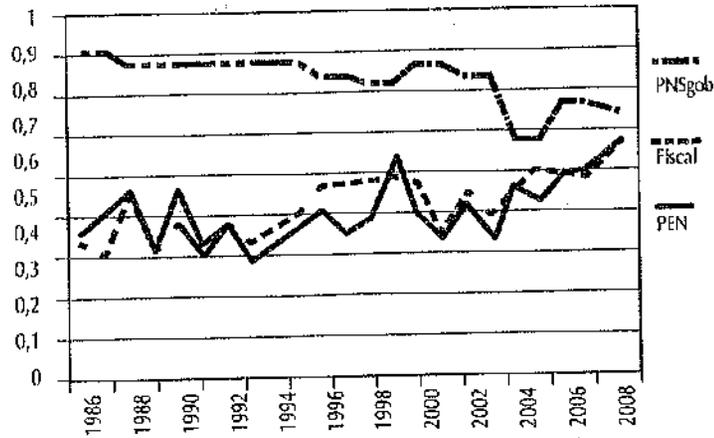
Las coaliciones legislativas

El gráfico 2 muestra la evolución (medida en promedios anuales⁵) del tamaño de las coaliciones para dos conjuntos de proyectos. La primera base de datos contiene información sobre votaciones finales (allí donde la votación fue registrada) en la Cámara de Diputados para todas las reformas fiscales (cambios en impuestos e instituciones presupuestarias y fiscales) que tuvieron lugar en el Congreso entre 1984 y 2008. Este conjunto de datos comprende 100 iniciativas, todas ellas apoyadas por el presidente o su partido legislativo⁶. Con 475 iniciativas legislativas, el segundo conjunto de datos contiene información sobre votaciones finales en la Cámara de Diputados para todos los proyectos de ley apoyados por el Poder Ejecutivo (una vez más, allí donde la votación fue registrada nominal o numéricamente).

⁵ Los promedios anuales son suficientes para indicar la tendencia general de las estrategias de construcción coalicional del partido de gobierno. Los modelos estadísticos del siguiente apartado utilizan datos desagregados.

⁶ Para una reseña detallada sobre los proyectos incluidos en esta base de datos, ver Bonvecchi (2010).

Gráfico 2. Tamaño de las coaliciones (promedio anual) en Diputados y PNSgob*



Fuente: Cálculos propios en base a información de la Cámara de Diputados de la Nación.
* PNSgob: Nivel de nacionalización del partido de gobierno

Existe, en conjunto, una tendencia general hacia un aumento en el tamaño de las coaliciones legislativas, aun cuando la variación entre los dos tipos de proyectos está lejos de ser insignificante. Para ambos conjuntos de datos, leyes fiscales y leyes presentadas por el Ejecutivo, la correlación entre la nacionalización del partido de gobierno y el tamaño promedio de la coalición es relativamente fuerte y negativa (-0,73 y -0,59 respectivamente)⁷. A medida que la nacionalización disminuyó, las coaliciones legislativas aumentaron su tamaño. Para años de alta nacionalización partidaria como 1993, 1994 y 1995 (antes de la renovación de la Cámara en diciembre), por ejemplo, las coaliciones legislativas ejecutivas (esto es, para el segundo conjunto de datos) tuvieron un tamaño promedio anual de 0,38 o 97 diputados, mientras que para los años 2005, 2006 y 2008 (un período de partidos altamente desnacionalizados) el tamaño promedio anual de las coaliciones fue de 0,56 o 143 legisladores. Esto significa que entre 2005 y 2007, el presidente Kirchner necesitó la colaboración de, por lo menos, 46 diputados más que el presidente Menem entre 1993 y 1995 para aprobar su agenda en el Congreso.

⁷ Significativo al 0,01.

En suma, hay evidencia considerable para sostener que la desnacionalización del sistema político, medida por el nivel de nacionalización del partido gobernante (PNSgob), ha dado como resultado un aumento significativo en el tamaño de las coaliciones legislativas. La próxima sección presenta un modelo estadístico para poner a prueba esta hipótesis.

El modelo

Esta sección presenta un modelo PROBIT y discute sus resultados. La variable dependiente toma valor 1 si la coalición es sobredimensionada (mayor o igual a la mitad más uno del total de los miembros de la Cámara de Diputados) y 0 si la coalición es mínima (menor a la mitad más uno). El modelo estima la probabilidad de éxito en la variable dependiente ($y=1$), esto es, la probabilidad de que la coalición sea sobredimensionada) como una función lineal de las variables independientes. La variable explicativa principal es el nivel de nacionalización del partido de gobierno (PNSgob) pues, como se argumentó previamente, son los líderes de este partido quienes construyen las coaliciones legislativas. Para controlar por el tipo de temática de los proyectos de ley estimamos dos modelos⁸. El primero incluye solamente proyectos de reforma fiscal presentados por el presidente o miembros de su partido. El segundo comprende todos los proyectos de ley apoyados por el presidente. La lógica que rige esta división es que no todas las leyes pueden ser relevantes para los legisladores o sus jefes políticos provinciales. Para contrastar nuestra hipótesis central, parece adecuado separar aquellos proyectos que afectan directamente a las provincias de los recursos políticos e institucionales de los actores provinciales: impuestos (quiénes los pagan y cómo son distribuidos), reformas presupuestarias y modificaciones a las instituciones del federalismo fiscal.

¿Qué otros factores pueden explicar la variación en el tamaño de las coaliciones legislativas? La literatura se ha enfocado en la temática de las leyes bajo consideración (Riker, 1964; Weingast, 1979) y en las reglas que organizan el proceso legislativo (Krehbiel, 1998; Wawro y

⁸ No fue posible estimar un solo modelo incluyendo una variable dummy para distinguir distintos tipos de proyectos debido a que las observaciones en cada base de datos no están debidamente identificadas. La segunda muestra abarca proyectos en general, incluyendo proyectos de reforma fiscal, pero no es posible distinguir unos de otros.

Schickler, 2004). Dado que estas reglas han permanecido relativamente estables en el caso argentino, otros factores que pueden dar cuenta de la variación en el tamaño de las coaliciones legislativas serían el porcentaje de bancas controladas por el partido del presidente, el ciclo electoral y el nivel de aprobación pública del presidente.

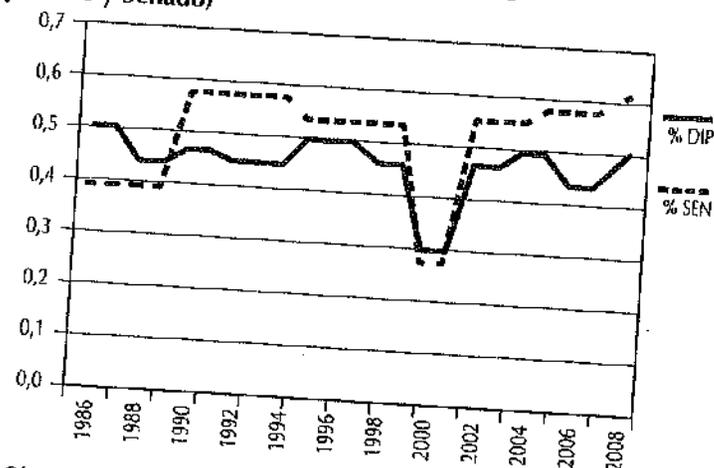
Bancas

Un factor recurrente para explicar el tamaño de las coaliciones legislativas es la cantidad de bancas controladas por el partido mayoritario⁹. No obstante, como sostiene Krehbiel (1998: 80-82), las teorías partidarias no ofrecen una predicción precisa sobre la relación entre la distribución de bancas y el tamaño de las coaliciones legislativas. En primer lugar, un partido mayoritario puede prescindir de algunos de sus legisladores, permitiéndoles votar con la oposición o abandonar el recinto; por ejemplo, cuando la agenda del partido entra en conflicto con intereses localizados en su distrito. En ese caso, la coalición legislativa será más pequeña respecto del tamaño del partido. En segundo lugar, legisladores de partidos minoritarios pueden, finalmente, sumarse a la coalición legislativa del partido mayoritario, en busca de algún beneficio o por afinidad ideológica. En esta situación, el tamaño de la coalición legislativa será mayor que la cantidad de bancas controladas por el partido mayoritario. La forma más razonable de proceder, sugiere Krehbiel, es asumiendo que ambas objeciones son inválidas. Aquí procedemos de la misma manera.

El número de bancas que el partido de gobierno controla en la segunda cámara, por otro lado, también puede afectar la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en la primera cámara. Si un partido de la oposición posee un veto en la segunda cámara, entonces ambos partidos pueden tener incentivos para cooperar en una u otra etapa del proceso legislativo. Siguiendo esta lógica, Alfonsín (UCR, 1983-1989) y De la Rúa (Alianza, 1999-2001), por ejemplo, deberían haber conformado coaliciones de mayor tamaño en la Cámara de Diputados para incluir al PJ, que detentaba poder de veto en el Senado (gráfico 3). En concordancia con ello, Mustapic y Goretti sostienen que durante el Gobierno de Alfonsín «no solo fue aprobado un alto porcentaje

de proyectos por voto unánime sino también por amplias mayorías, compuestas, inevitablemente, por la UCR y el PJ» (1992: 267).

Gráfico 3. Porcentaje de bancas del partido de gobierno (Diputados y Senado)



Fuente: Cámara de Diputados de la Nación.

La opinión pública y el ciclo electoral

Por último, existe abundante literatura sobre la capacidad de los presidentes de conseguir apoyo en la opinión pública para sus agendas legislativas (Canes-Wrone y Shotts, 2004). Calvo (2007) ha argumentado de manera convincente que el apoyo a las iniciativas presidenciales en la Argentina responde también a la evolución de la opinión pública favorable a un presidente. Una relación similar puede darse respecto del tamaño de su coalición legislativa: los legisladores pueden vacilar en unirse a una coalición promovida por un presidente impopular. Inversamente, los legisladores pueden buscar captar parte de la popularidad presidencial para su distrito uniéndose a su coalición. De modo similar, el ciclo electoral puede tener consecuencias en el tamaño de las coaliciones legislativas. Luego de ser electos, los presidentes gozan de un clima favorable, el llamado efecto «luna de miel», que afecta positi-

⁹ Véase, por ejemplo, Madonna 2011

vamente el apoyo que reciben en el Congreso (Alemán y Calvo, 2008; Beckmann y Godfrey, 2007). Por otro lado, los años electorales deberían traer mayores dificultades a los presidentes para conseguir apoyo en el Congreso. En los años de elecciones de medio término y presidenciales, por ejemplo, los legisladores nacionales y las filiales provinciales a las que estos legisladores pertenecen pueden focalizar su atención en la política provincial, lo que «los hace menos propensos a apoyar las prioridades presidenciales, más orientadas a lo nacional [...] es más probable que las dos ramas se separen en los años electorales, dado que cada una evitará colaborar con políticas impopulares por las que serán culpados.» (Lockerbie et al., 1998: 166).

El modelo PROBIT estima el efecto de la desnacionalización del partido de gobierno sobre la decisión del líder legislativo acerca del tamaño de la coalición legislativa por formar¹⁰. El cuadro 1 presenta las principales variables del modelo. El indicador PNSgob varía entre 68 y 91 en una escala de 0 a 100, donde el valor mínimo (cero) indica que el partido obtiene votos en un solo distrito y el valor máximo (cien) que el partido consigue la misma proporción de votos en todos los distritos. El modelo incluye controles para el porcentaje de bancas en manos del partido del presidente en ambas cámaras, la imagen positiva del presidente en la opinión pública¹¹, una variable dummy que toma valor 1 si es año «luna de miel» y una variable dummy que toma valor 1 si es año electoral.

Cuadro 1. Resumen de las principales variables explicativas

	Min.	Max.
PNSgob	68	91
%Dip	30	50.4
%Sen	28	61
Luna de miel	0	1
Año electoral	0	1
Op. Pública	12	85

¹⁰ Es preciso realizar dos comentarios antes de interpretar los coeficientes de los modelos. En primer lugar, la estimación de los coeficientes con otros modelos (Logit, LPM) no produce diferencias sustantivas. Por último, dado el pequeño tamaño de la muestra de proyectos fiscales, es preciso interpretar dicho modelo con extremo cuidado.

¹¹ Estos datos pertenecen a Mora y Araujo para los años 1983-1998 y Nueva Mayoría para el período 1999-2008. Los datos de Mora y Araujo fueron extraídos de Molinelli et al. (1999).

El cuadro 2 presenta los coeficientes del modelo. El cuadro 3 presenta los efectos marginales para cada variable, esto es, el efecto de un cambio infinitesimal (discreto para las variables dummy) en cada variable independiente sobre la variable dependiente, manteniendo las demás variables en su nivel promedio. Para las dos muestras el modelo PROBIT, produce resultados similares. En ambas estimaciones, el coeficiente de PNSgob es estadísticamente significativo y con el signo esperado. El porcentaje de predicciones correctas se aproxima al 80% para ambos resultados de la variable dependiente en las dos muestras (Fiscal y PEN).

Tabla 2. Modelo Estadístico PROBIT

	FISCAL	PEN
PNSgob	-0.113*** (0.0273)	-0.0436*** (0.0130)
%Dip	-0.0767* (0.0387)	-0.100*** (0.0259)
%Sen	0.0149 (0.0217)	0.0583*** (0.0165)
Luna de Miel	-0.0935 (0.305)	0.209 (0.173)
Año Electoral	-0.798* (0.333)	-0.630*** (0.142)
Opinión Pública	-0.00188 (0.00670)	0.00520 (0.00374)
Cons	12.27*** (2.779)	4.433** (1.465)
N	100	475
Pseudo, R-sq	0.2981	0.125

Y=1 si afirmativos/256 es mayor o igual a la mitad más uno; Y=0 si es menor. Errores estándar entre paréntesis.
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabla 3. Efectos Marginales PROBIT

	FISCAL	PEN
PNSgob	-0.0417*** (0.0102)	-0.0155*** (0.0045)
%Dip	-0.0282* (0.0138)	-0.0355*** (0.0088)
%Sen	0.0055 (0.0079)	0.0207*** (0.0056)
Luna de Miel (1)	-0.0343 (0.1115)	0.0751 (0.0625)
Año Electoral (1)	-0.2847* (0.1111)	-0.2134*** (0.0448)
Opinión Pública	-0.0007 (0.0025)	0.0018 (0.0013)

(1) dF/dx para el cambio discreto de 0 a 1. Errores estándar entre paréntesis.
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

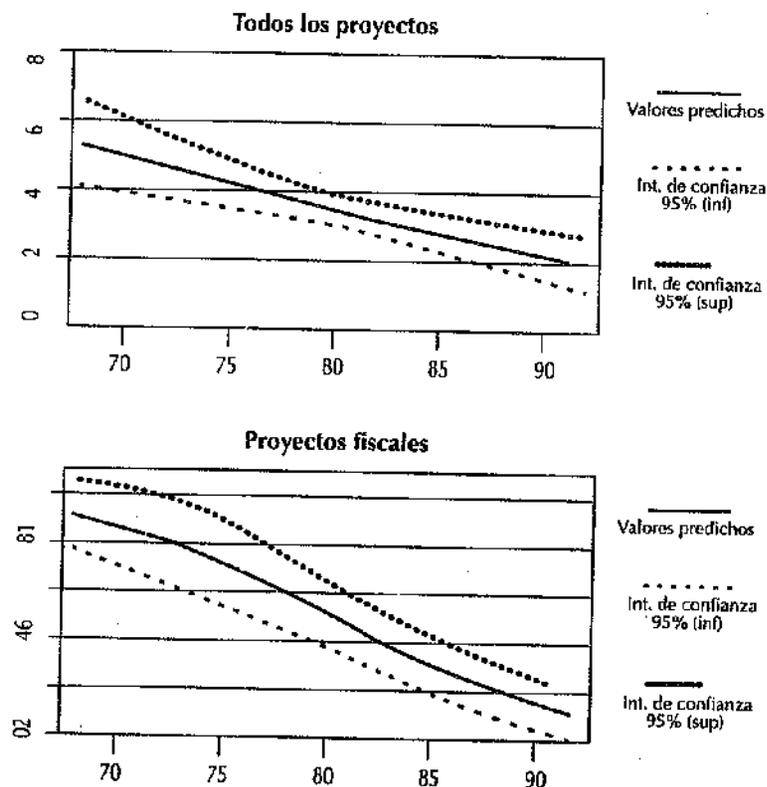
El cuadro 3 y el gráfico 4 permiten presentar una interpretación sustantiva del modelo estimado. Para los proyectos de reforma fiscal, por ejemplo, el efecto marginal de PNSgob sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada es de -0.042. Para los proyectos del PEN en general, el efecto también es sustantivo y significativo. Esto significa que un cambio del mínimo al máximo nivel de PNSgob (por ejemplo, del Congreso electo en las elecciones del 2003 al Congreso electo en las elecciones de 1985) reduce la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en 0.357 puntos. En otras palabras, ambos modelos confirman que cuanto mayor es la desnacionalización del partido de gobierno, mayor es la probabilidad de que el partido de gobierno construya coaliciones legislativas sobredimensionadas¹².

El gráfico 4 presenta los valores predichos en la variable dependiente para distintos valores de PNSgob, con las otras variables independientes fijas en su valor promedio. En ambas muestras, una caída en la nacionalización del partido de gobierno tiene un efecto sustantivo sobre la posibilidad de observar una coalición sobredimensionada. En este tra-

¹² El efecto encontrado es mayor para proyectos de reforma fiscal. No obstante, dado el pequeño tamaño de la muestra (N=100) es preciso interpretar los resultados para el modelo FISCAL con cuidado.

bajo, hemos sostenido que la devaluación del sello de los partidos nacionales debilitó la capacidad de coordinación de las estructuras partidarias nacionales. Este proceso disminuyó la efectividad de los partidos para controlar y encauzar las negociaciones políticas en la legislatura nacional, aumentando la incertidumbre sobre la composición de la coalición legislativa oficialista. Esto forzó al Poder Ejecutivo a formar coaliciones sobredimensionadas para asegurar la aprobación de sus proyectos. De esta manera, la lógica coalicional que ha regido el proceso de construcción política entre 1983 y 2008 ha pasado de ser una de coaliciones mínimas ganadoras a una de coaliciones sobredimensionadas.

Gráfico 4. Probabilidad de observar una coalición sobredimensionada para distintos niveles de PNSgob (valores predichos e intervalos de confianza)



Las variables de control también resultan interesantes. Un aumento

en la cantidad de bancas en la Cámara de Diputados está negativamente asociado con la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada. Para los dos modelos, los coeficientes son negativos y estadísticamente significativos. Por ejemplo, el efecto marginal de pasar del porcentaje de bancas mínimo controlado por un partido de gobierno (por ejemplo, De la Rúa tras el quiebre de la Alianza) al máximo porcentaje es de -0.692 para proyectos del PEN (-0.566 para proyectos fiscales). Respecto del Congreso de Estados Unidos, algunos estudios han mostrado que el porcentaje de bancas ocupadas por el partido mayoritario tiene un impacto estadísticamente insignificante en el tamaño de las coaliciones (Wawro y Schickler, 2004: 765). En Argentina, la variable es significativa, pero el hallazgo es, en principio, difícil de interpretar.

El presente trabajo no puede determinar si esta relación se debe a problemas de estimación o a razones teóricas más relevantes. La distribución de bancas en el Senado, por su parte, tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada, aunque para el modelo de proyectos fiscales no es posible rechazar la hipótesis nula. Por otro lado, ni la popularidad del presidente ni los años de «luna de miel» ayudan a explicar el tamaño de las coaliciones legislativas. Este hallazgo no es sorprendente. Los años inaugurales para los presidentes en Argentina no han sido nada estables. En su primer año de Gobierno, Menem lidió con la hiperinflación, De la Rúa pasó por una profunda recesión y un escándalo político por denuncias de soborno en el Senado, y Fernández de Kirchner mantuvo un largo conflicto con el sector agrario. Por último, los años electorales están asociados negativamente con la probabilidad de observar coaliciones sobredimensionadas. Más precisamente, un año electoral reduce la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada en 0,284 y 0,213 puntos porcentuales para proyectos fiscales y del PEN respectivamente. Esto, sostuvimos, se debe a que los legisladores centran su atención en la política local y se resisten a integrar la coalición del presidente durante años electorales¹³.

¹³ Otro mecanismo puede explicar este resultado. El sentido común en Argentina sostiene que los diputados viajan más a sus provincias durante la época electoral para hacer campaña. Si más diputados están ausentes en las sesiones durante años electorales, esto tendría un impacto directo sobre la probabilidad de observar una coalición sobredimensionada, ya que nuestra medida toma la totalidad de la cámara como denominador. Sin embargo, a primera vista, no parece haber diferencias en las tasas de ausentismo en años electorales y no electorales. En ambos, el promedio de diputados ausentes es 79, con una desviación estándar similar (para el período 1993-2008).

Conclusiones

Al comienzo del actual período democrático, la política nacional de la Argentina estaba dominada por partidos con altos niveles de nacionalización. Durante los noventa, sin embargo, la estructura del sistema de partidos experimentó una seria transformación. Un sistema bipartidista relativamente institucionalizado se dividió en territorios y se fragmentó. La devaluación de los sellos nacionales llevó a las filiales provinciales de los partidos nacionales a protegerse de los impactos negativos en la arena nacional, reduciendo los costos de desertar del partido nacional y aumentando la autonomía de las organizaciones partidarias provinciales respecto del partido nacional.

Con el objetivo de explicar por qué las coaliciones legislativas han aumentado su tamaño desde mediados de los noventa, este trabajo ha estudiado el rol fundamental que cumple el federalismo en los procesos legislativos nacionales. En un contexto de partidos desnacionalizados, si un presidente desea asegurar la aprobación de su agenda legislativa debe tener en cuenta que algunos miembros de su partido pueden desertar de la coalición legislativa, sea por un cálculo oportunista o porque las iniciativas presidenciales afectan intereses distritales. Por ello, para asegurar el éxito de su agenda, así como para reducir el poder de extorsión de los miembros de la coalición, los líderes legislativos deben conformar coaliciones sobredimensionadas.

Este estudio pretende contribuir al debate científico en, al menos, tres literaturas. En primer lugar, la literatura de partidos políticos sobre los efectos de la desnacionalización en la arena legislativa. Los hallazgos aquí presentados sugieren que es preciso evaluar el efecto de la heterogeneidad en la preferencia de los votantes a nivel subnacional sobre el funcionamiento del Congreso. En particular, es necesario indagar cómo y bajo qué condiciones los partidos nacionales son capaces de coordinar a legisladores que compiten en distritos electorales con preferencias e intereses diversos. Asimismo, la evidencia empírica presentada en este trabajo sugiere que la desnacionalización electoral aumen-

ta significativamente los costos de transacción en la toma de decisiones (fiscales) en países federales.

Las dificultades de coordinación legislativa pueden explicar la propensión del Congreso y los Gobiernos locales a delegar la autoridad fiscal en el Gobierno nacional. Finalmente, este trabajo ha pretendido contribuir a la literatura sobre la relevancia de los partidos en la arena legislativa nacional. Los principales estudios legislativos enfatizan tanto la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales como la capacidad del presidente de coordinar a las delegaciones provinciales en el Congreso. La evidencia aquí presentada sugiere que la capacidad de coordinación nacional ha variado significativamente en el período 1983-2008, impulsando a los líderes legislativos a modificar sus estrategias en la construcción de coaliciones.

Bibliografía

- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of party politics in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aleman, E. y Calvo, E. (2008). *Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina*. En O'Donnell, G., Tulchin, J. y Varas, A. (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Baron, David P. (1989). *A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions*, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, N.º 4: 1048-1084.
- Beckmann, M. N. y Godfrey, J. (2007). *The Policy Opportunities in Presidential Honeymoons*. *Political Research Quarterly*, Vol. 60, N.º 2: 250-262
- Bonvecchi, A. (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: the Case of Argentina*. Washington DC, IDB Working Paper Series 175.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). *The Dual Logic of Intergovernmental Transfers – Presidents, Governors and the Politics of Coalition Building in Argentina*. *Publius*, 41, 2: 179-206.
- Canes-Wrone, B. y Shotts, K. W. (2004). *The Conditional Nature of Presidential Responsiveness to Public Opinion*. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, N.º 4: 690-706.
- Calvo, E. (2007). *The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature*. *British Journal of Political Science*, 37, 2: 263-280.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina – Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Fundación PENT-Prometeo Libros.
- Claggett, W., Flanigan, W., Zingale, N. (1984). *Nationalization of the American Electorate*. *American Political Science Review*, Vol. 78, N.º 1.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Luca, M., Jones, M., Tula, I. (2008). *Revisando las consecuencias políticas de las primarias*, POSTData 13.
- Eaton, K. (2002). *Fiscal Policymaking in the Argentine Legislature*. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: CUP.

- Escobar-Lemmon, M. (2003). *Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures*. *American Journal of Political Science*, Vol. 47, N.º 4: 683-697.
- Filippov, M., Ordeshook, P. and Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism – A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E. y Calvo, E. 2000. *Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina*. *Studies in Comparative and International Development*, 35.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., Tommasi, M., (2002). *Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*. *American Journal of Political Science*, 46, 3: 656-669.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). *Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress*. *American Journal of Political Science*, 49, 2: 267-282.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005a). *Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress*. En Levitsky, S. y Murillo, M. V. (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). *The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and a application to the Americas*. *Party Politics*, 9, 2.
- Koehler, D. (1975). *Legislative Coalition Formation: The Meaning of Minimal Winning Size with Uncertain Participation*. *American Journal of Political Science*, Vol. 19, N.º 1.
- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Leiras, M. (2006). *Parties, Provinces and Electoral Coordination: a Study on the Determinants of Party System Aggregation in Argentina (1983-2005)*. Tesis de doctorado. University of Notre Dame.
- Lockerbie, B., Borrelli, S., Hedger, S. (1998). *An Integrative Approach to Modeling Presidential Success in Congress*. *Political Research Quarterly*, Vol. 51, No. 1: 155-172.
- Madonna, A. (2011). *Winning Coalition Formation in the U.S. Senate: The Effects of Legislative Decision Rules and Agenda Change*. *American Journal of Political Science*, Vol. 55, N.º 2: 276-288.
- Morgenstern, S. (2003). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mustapic, A. M. y Goretti, M. (1992). *Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella-Centro de Investigaciones Sociales.
- Molinelli, G., Palanza, V. y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. CEDI - Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Negretto, G. (2002). *¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina*. *Desarrollo Económico*, 167: 377-404.
- Riker, W. (1964). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weingast, B. (1979). *A Rational Choice Perspective on Congressional Norms*. *American Journal of Political Science*, Vol. 23, N.º 2: 245-262.
- Wawro, G. J. y Schickler, E. (2004). *Where's the Pivot? Obstruction and Lawmaking in the Pre-Closure Senate*. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, N.º 4: 758-774

El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo

Alejandro Bonvecchi* y Javier Zelaznik**

* CONICET- Universidad Torcuato Di Tella

** Universidad Torcuato Di Tella

Introducción

El régimen presidencial argentino confiere al Poder Ejecutivo la capacidad para legislar de manera unilateral a través de decretos. Esta capacidad, teóricamente restringida a situaciones «de necesidad y urgencia», ha sido utilizada de manera tan reiterada en la actual etapa democrática que ha devenido una herramienta ordinaria de toma de decisiones. El diseño institucional argentino prevé varios tipos de respuesta por parte del Congreso ante la emisión de decretos que sustituyen su poder de crear normas de carácter legislativo: aprobación explícita, aprobación tácita, modificación y rechazo. No obstante ello, los legisladores han respondido al reiterado y crecientemente frecuente uso de decretos de necesidad y urgencia (DNU) por parte del Poder Ejecutivo con el silencio: es decir, la abrumadora mayoría de los decretos emitidos por los presidentes desde 1983 ha sido aprobada de manera tácita por el Congreso al abstenerse de ratificarlos, derogarlos o modificarlos.

Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que investiga la relación entre el uso de decretos de necesidad y urgencia, el tipo de control que ejerce el Congreso y las estrategias de intervención en el proceso legislativo ordinario por parte del Poder Ejecutivo y los legisladores. En este artículo, se presentan las características institucionales del poder de decreto, en general, y de sus particularidades, en el caso argentino, y trata de dar cuenta de la forma en que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo utilizan los recursos a su disposición: elevada frecuencia de aplicación de los decretos de necesidad y urgencia por parte de los presidentes e igualmente elevada frecuencia de aprobación tácita de estos por parte del Congreso. El análisis de los decretos emitidos y de la respuesta legislativa a ellos muestra que tanto el comportamiento de los presidentes como el de los legisladores coinciden con los incentivos correspondientes al formato institucional del poder de decreto.

Para desplegar este argumento, el trabajo se organiza en cuatro secciones. La primera presenta la herramienta de los decretos, en general, y de los decretos de necesidad y urgencia, en particular, y se refiere a la forma en que la ciencia política ha intentado dar cuenta de su uso. La segunda sección describe el formato institucional del poder de de-

creto presidencial en la Argentina, señalando las variaciones institucionales experimentadas especialmente durante el actual período democrático iniciado en 1983. La tercera sección analiza la política de emisión de DNU y la respuesta del Congreso en ese período, con especial atención en la etapa abierta en 1989, cuando los DNU se convierten en un instrumento ordinario de toma de decisión. La cuarta sección explora posibles determinantes de los patrones de emisión de DNU y respuesta legislativa previamente identificados. Las conclusiones recapitulan los hallazgos y plantean futuras líneas de investigación.

El poder de decreto como herramienta de gobierno

Los presidentes en la Argentina están provistos de una amplia variedad de instrumentos institucionales, reactivos y proactivos, que les permiten, en diferente grado, y con diferentes consecuencias, intervenir en el proceso de formación de normas de carácter legislativo. El poder de decreto es uno de los poderes proactivos más importantes con los que puede contar un presidente, pues le permite modificar el *statu quo* legislativo de manera unilateral y sin autorización ni notificación previa al Congreso.

Como instrumento legal, el poder de decreto ha sido recientemente incorporado al orden constitucional en Argentina y otros países latinoamericanos¹. No hay consenso teórico dentro de la ciencia política acerca de los motivos que han llevado al surgimiento de este instrumento decisorio. Para las perspectivas culturalistas, el poder de decreto no es más que la traducción institucional de la tradicional cultura política caudillista, propia de Latinoamérica; para algunas perspectivas institucionalistas, el poder de decreto es el desarrollo lógico de la concentración de poder institucional que caracteriza a los sistemas presidencialistas; para las perspectivas que focalizan en los procesos de reforma económica y promercado, el poder de decreto es consecuencia de la necesidad de desarrollar instrumentos de toma de decisión que aislen al Poder Ejecutivo de demandas sociales y políticas para poder llevar adelante sin distorsiones las medidas económicas; para las perspectivas basadas en la acción racional, el poder de decreto es introducido al marco normativo por presidentes que buscan concentrar su poder o Congresos ineficaces que prefieren delegar poderes en el Poder Ejecutivo, anticipando problemas futuros en sus procesos decisorios internos (Carey y Shugart, 1998b).

Los DNU son solo uno de los diferentes tipos de decreto a disposición de los presidentes. Al respecto, es útil distinguir entre cuatro tipos

¹ En contextos democráticos o de transición a la democracia, el poder de decreto fue incorporado a las Constituciones del Perú en 1980, Nicaragua en 1987 (aunque fue eliminado en la reforma de 1995), el Brasil en 1988, Colombia en 1991, y la Argentina en 1994. Téngase en cuenta que en Argentina, como se señalará más adelante, se hacía uso de los DNU antes de su incorporación al marco normativo, sobre una base paraconstitucional (Riggs, 1988).

de decretos: a) autónomos, b) reglamentarios, c) delegados y d) de necesidad y urgencia. Los decretos autónomos son los que le permiten al presidente regular materias propias de la rama ejecutiva del Estado, en función de sus atribuciones constitucionales, y que, en el caso argentino, están basados en el artículo 99, inciso 1 de la Constitución Nacional. Más allá de la importancia de estos decretos para el funcionamiento del Gobierno, ellos no le proveen al presidente capacidad de intervención en el proceso de creación de normas de carácter legislativo.

Los decretos reglamentarios son aquellos mediante los cuales se implementa la legislación aprobada por el Congreso, establecidos en Argentina por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional. El poder de reglamentar leyes suele estar asociado a una baja influencia en el proceso de creación normativa, ya que su ámbito específico es el de la ejecución de normas. La Constitución Argentina indica, en el artículo recién citado, que la emisión de estos decretos no debe alterar el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias. A pesar de esta restricción, el poder de reglamentar leyes concede al presidente un instrumento importante.

En primer lugar, porque el presidente puede abstenerse de reglamentar las leyes, o puede hacerlo de manera parcial, con lo cual, está en condiciones de evitar cambios no deseados al *statu quo*. Por ejemplo, la Ley 23.554 de Defensa Nacional sancionada en 1988 fue reglamentada recién en junio de 2006, dieciocho años más tarde. En un caso menos extremo, la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos para la protección de Bosques Nativos fue sancionada en noviembre de 2007 y su reglamentación se efectuó en febrero de 2009, más de un año después.

En segundo lugar, porque la reglamentación puede ir en algunos casos, más allá de las disposiciones de ley, incluso modificando la normativa que, supuestamente, solo estaría reglamentando para su ejecución. En tercer lugar, porque el presidente puede interpretar de manera particular, favorable a su propia posición, disposiciones de la ley formuladas de manera vaga o ambigua. Tal como proponen los estudios sobre delegación de poderes legislativos al Poder Ejecutivo en sistemas presidenciales, el grado de intervención del presidente en la creación normativa aumenta cuando la ley que debe reglamentar está formulada de manera muy amplia, pues ello deja en manos del poder reglamentador la determinación de las características más específicas de la norma, lo

cual de hecho suele constituir una forma de delegación tácita por parte del Congreso (Epstein y O'Halloran, 1999).

Los decretos delegados le permiten al presidente crear normas de carácter legislativo siempre y cuando el Congreso lo haya habilitado a tal efecto. Esa habilitación puede ser más o menos amplia, y los mecanismos para rendir cuenta de esa delegación, más o menos específicos. El artículo 76 de la Constitución Argentina estipula al respecto que «Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca», con lo cual establece limitaciones en función de materia, y tiempo de uso de los poderes. Los decretos delegados son un instrumento importante para que el Poder Ejecutivo pueda crear de manera directa normas de carácter legislativo, especialmente si, como en el caso argentino, las habilitaciones suelen renovarse de manera recurrente.

Los DNU permiten al Poder Ejecutivo emitir normas de carácter legislativo que alteren de manera inmediata el *statu quo* sin necesidad de contar con delegación previa del Congreso. La extensión de este poder depende, en gran medida, de su formato institucional. Sin lugar a dudas, un presidente con DNU es más fuerte que uno que carece de ellos, pero algunos aspectos del proceso político de emisión y control de los decretos son decisivos para evaluar la extensión del poder asociado con este instrumento: a) el tipo de tratamiento legislativo que pueden tener los DNU, b) el tipo de aprobación legislativa a que están sujetos, c) la capacidad presidencial de vetar las decisiones del Congreso sobre los decretos y d) las limitaciones temáticas a la emisión de DNU (Negretto, 2002).

En primer lugar, el tratamiento de los decretos puede ser a libro cerrado o a libro abierto. Es a libro cerrado cuando el Congreso solo puede aprobar o rechazar el decreto, mientras que es a libro abierto cuando el Congreso está en condiciones de aprobar el decreto con modificaciones o de manera parcial. Desde ya, la aprobación a libro abierto aumenta el poder del Congreso y reduce el del presidente.

En segundo lugar, la aprobación del decreto puede ser explícita o tácita. Es explícita cuando la vigencia del decreto depende de que el Congreso (ambas Cámaras en caso de legislativos bicamerales) lo apruebe explícitamente, con lo cual, pierde su validez en caso

contrario. Así funciona el mecanismo en Brasil, donde el presidente tiene la capacidad de emitir Medidas Provisorias (MP). Las MP le permiten al presidente crear normas de carácter legislativo, sin contar con la delegación previa del Congreso, que modifican de manera inmediata el *statu quo*, pero que tienen vigencia por un período delimitado². Si ambas Cámaras del Congreso no votan a favor del decreto en ese lapso, este pierde vigencia. Por el contrario, la aprobación tácita o implícita significa que el decreto conserva su validez a menos que el Congreso (ambas Cámaras en el caso de legislativos bicamerales) vote en contra del decreto. En esencia, la diferencia reside en la forma en que se interpreta el silencio legislativo: en el caso de la aprobación explícita, el silencio «deroga» al decreto; en el caso de la aprobación tácita, el silencio preserva el decreto (no está aprobado, pero tiene validez). Mientras la aprobación explícita aumenta el poder del Congreso respecto del presidente, la aprobación tácita aumenta el del presidente respecto del Congreso, pues el Poder Ejecutivo puede contar con la vigencia del decreto aun ante la inacción del Poder Legislativo.

En tercer lugar, el Poder Ejecutivo puede tener la capacidad de vetar una decisión del Congreso en contra de los DNU o carecer de ella. Desde ya, conferir al presidente la atribución de vetar las decisiones legislativas sobre los DNU implica otorgarle un gran poder sobre el proceso legislativo. Sin embargo, la utilidad del veto depende de la capacidad presidencial de mantenerlo en contra de la insistencia del Congreso, lo cual está determinado en gran medida por el tipo de veto y por el tamaño del contingente legislativo del presidente. El veto puede ser fuerte o débil, según cuál sea el tamaño de la mayoría requerida para que el Congreso insista con la ley vetada por el presidente. Cuando se requieren mayorías especiales, tales como 2/3 de los legisladores presentes en cada cámara (como es el caso de la Argentina), el veto es fuerte; cuando se requieren mayorías simples o sobre la totalidad de los miembros, el veto es débil, ya que resulta más sencillo para el Congreso insistir con la ley original. Sin embargo, la posibilidad de mantener efectivamente el veto depende del apoyo legislativo del presidente, de manera tal que, aun en caso de veto fuerte, el presidente necesita el

² En la actualidad, el límite para la vigencia de las Ms sin aprobación legislativa es de sesenta días con la posibilidad de reeditar una sola vez la medida. Originalmente, el límite era de treinta días, pero el Poder Ejecutivo podía volver a reeditar la medida indefinidamente.

apoyo de al menos un tercio de los legisladores en alguna de las Cámaras (en Congresos bicamerales) para poder mantener el veto y salvar al decreto del rechazo legislativo.

Finalmente, la extensión del poder de los DNU depende de las restricciones respecto de las áreas de política pública en que pueden ser emitidos. Los decretos son particularmente poderosos cuando pueden ser emitidos sobre cualquier temática, como era en la Argentina hasta su incorporación al texto constitucional en 1994, aunque en la mayoría de los órdenes constitucionales suele limitarse a áreas específicas. Hay dos formas de limitar temáticamente la emisión de los DNU. La primera es estableciendo un área específica en la cual puede ser emitidos. Por ejemplo, «dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo» (Art. 150, inc. 4, Constitución de Nicaragua, 1987, derogado en 1995) o en «materia económica financiera» (art. 118, inc. 19, Constitución del Perú, 1993 y reformas). La segunda forma de restricción consiste en delimitar un conjunto de áreas en las cuales no se pueden emitir decretos, dejando el resto habilitado, como en los casos de la Argentina (Constitución de 1853/1994) y el Brasil (Constitución de 1988, y modificaciones)³.

¿Cómo interpretar el uso de los DNU? Dentro de la literatura hay dos perspectivas para interpretar y dar cuenta de la emisión de decretos de necesidad y urgencia por parte del presidente, así como del tipo de respuesta a ellos por parte del Congreso: la perspectiva de la usurpación y la perspectiva de la delegación. Desde la perspectiva de la usurpación, los DNU son vistos como una acción unilateral del Poder Ejecutivo que invade atribuciones propias del Poder Legislativo. Esta perspectiva sostiene que los DNU deberían ser utilizados únicamente en casos en que estuvieran acreditadas la urgencia y la necesidad de saltar el trámite legislativo ordinario, lo cual debería ocurrir más frecuentemente cuando el presidente carece de una mayoría en el Congreso. Por ejemplo, Cox y Morgenstern (2001, 378-379) señalan que cuando el presidente es políticamente débil, es típico que recurra con mayor frecuencia a sus poderes unilaterales; cuando es más fuerte, recurrirá a esos poderes con menor frecuencia. La teoría de la delegación (Carey y Shu-

³ La Constitución de 1988 en el Brasil no establecía limitaciones respecto de áreas de política pública para la emisión de MI, las cuales fueron introducidas en reformas posteriores (Art. 62, Constitución del Brasil de 1988 y sus modificaciones)

gart, 1998a), por el contrario, ve a los DNU como un caso de delegación tácita por parte de la mayoría del Congreso, o de al menos una de sus Cámaras (en caso de Congresos bicamerales). Si ello fuese cierto, debería observarse que los presidentes emiten DNU cuando cuentan con el apoyo de contingentes legislativos más amplios, dado que el temor por parte del Congreso de perder control en la delegación debería ser menor cuando las preferencias del presidente y del Congreso tienden a coincidir. Ambas perspectivas también divergen sobre cuál debería ser la reacción del Poder Legislativo ante la emisión de los DNU. En casos donde, como en Argentina, el formato institucional del instrumento prevé la aprobación tácita, la perspectiva de la delegación predice que la respuesta del Congreso debería ser la aprobación tácita, mientras que para la perspectiva de la usurpación la respuesta típica debería ser el rechazo explícito.

Si bien las teorías de la usurpación y la delegación difieren respecto del tipo de apoyo legislativo que debe tener el presidente para que sea más probable el uso de los DNU, la literatura ha coincidido en resaltar la importancia del formato institucional de los decretos. Por ejemplo, Carey y Shugart (1998a, 18), han señalado que «el decreto ejecutivo combinado con el veto establecen el potencial para que el ejecutivo actúe en contra de las preferencias de las mayorías legislativas», mientras que Negretto (2002, 385) ha sostenido que «el único caso en que el Poder Ejecutivo podría literalmente imponer sus preferencias sobre una mayoría legislativa de oposición sería aquel en el cual concurrían dos condiciones: 1) que la aprobación tácita bastase para que el decreto permaneciera como ley a futuro, y 2) que el veto del Ejecutivo no pueda ser superado por la mayoría opositora en la legislatura. Cuando estas condiciones están presentes, el poder constitucional de decreto podría efectivamente otorgar al Ejecutivo una influencia predominante sobre la política legislativa, incluso cuando su partido en la legislatura mantiene apenas una minoría de escaños». La próxima sección analiza las características institucionales del poder de decreto en Argentina.

El poder de decreto en Argentina I: El formato institucional

El poder de decreto es el mayor poder proactivo a disposición del presidente en el diseño institucional argentino. Hasta la reforma constitucional de 1994, fue un instrumento paraconstitucional, que operó desde 1990 con la cobertura normativa de un fallo de la Corte Suprema de Justicia. Como respuesta a lo que fue considerado como uso y abuso de esta herramienta (Ferreira Rubio y Goretti, 1996), los DNU fueron incorporados al texto constitucional argentino en la reforma de 1994. Tanto las condiciones de su utilización como la frecuencia de su uso han variado, pues, en la historia institucional argentina, pero esa variación ha sido acompañada por la persistencia de un rasgo institucional decisivo: la posibilidad de aprobación tácita de los decretos por parte del Congreso. Esta sección describe los cambios en la naturaleza del poder de decreto, concentrándose en las alternativas institucionales previstas para la respuesta del Congreso ante la emisión de disposiciones legislativas por el Poder Ejecutivo.

Es posible distinguir cuatro períodos en la utilización del poder de decreto. En el primer período, desde la organización nacional hasta la asunción del presidente Carlos Menem en julio de 1989, los DNU fueron una herramienta paraconstitucional, escasamente utilizada, y efectivamente restringida a dar respuesta a situaciones excepcionales. En todos los períodos constitucionales entre 1853 y 1989 se emitieron cerca de veinticinco DNU, según cálculos de Ferreira Rubio y Goretti (1996), diez de los cuales fueron dictados por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Ello contrasta con los 756 DNU emitidos en los veintidós años comprendidos entre julio de 1989 y diciembre de 2011.

En el segundo período, desde la asunción de Menem a la reforma constitucional de 1994, los DNU empezaron a ser utilizados como un recurso institucional ordinario en el proceso de toma de decisiones. Aunque continuaron siendo instrumentos paraconstitucionales, su emisión fue convalidada judicialmente por la Corte Suprema en un fallo que reconoció al Poder Ejecutivo la capacidad de establecer las circunstancias «necesarias y urgentes» que justificaran la emisión de este tipo de decre-

to, pero que también limitó el poder presidencial exigiendo la remisión de los DNU al Congreso para habilitar su control parlamentario⁴.

En estos dos períodos, el poder de decreto fue prácticamente ilimitado en cuanto a la amplitud temática, y la capacidad de los legisladores para oponerse a su utilización fue, en la práctica, extremadamente reducida. El poder de decreto fue ilimitado en virtud de su carácter paraconstitucional, ya que no había marco normativo que impusiera restricciones a las materias en que el Poder Ejecutivo podía dictar DNU. Estos operaron, entonces, como herramientas de la voluntad del presidente, quien de hecho podía dictarlos casi sin restricciones, por los motivos que considerara necesarios, en las circunstancias que juzgara pertinentes, y sobre las materias que dispusiera. Aún así, los dos períodos difieren respecto de la definición del tipo de situación ante la cual podían utilizarse los DNU: mientras en el primero los decretos fueron principalmente un instrumento para hacer frente a situaciones extraordinarias, a partir de 1989 se convirtieron en un instrumento ordinario y recurrente.

La capacidad de los legisladores para oponerse a los DNU entre 1853 y 1994 estuvo limitada por su circunscripción al proceso legislativo ordinario. Reconocido de facto el carácter legislativo de estos decretos, los legisladores solo podían reaccionar a su emisión tratándolos como a cualquier ley. Tal como frente a las leyes vigentes, los legisladores pueden, mediante otra ley, modificar, derogar, ratificar explícitamente, o alternativamente, permanecer en silencio ante la emisión de un DNU. Sin embargo, en la Argentina, el Poder Ejecutivo cuenta con poder de veto fuerte y, en el período analizado, el partido de los presidentes siempre contó con al menos un tercio de los legisladores en al menos una de la Cámaras del Congreso. De allí que los legisladores podían, por ley, modificar un DNU de manera total o parcial, o derogarlo; pero en tanto tal pronunciamiento se expresaba mediante ley, podía ser objetado por el Ejecutivo a través del veto. Por el contrario, el mero silencio convalidaba a los DNU.

El tercer período está marcado por la incorporación de los DNU a la Constitución en la reforma de 1994 y continúa hasta la reglamentación del control parlamentario de los mismos en 2006. En contraste con

⁴ Caso «Peralta, Luis c/Estado Nacional», Ministerio de Economía-Banco Central, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27/12/1990

el período anterior, la incorporación al texto constitucional confirió a los decretos una legitimidad más amplia, a la vez que implicó la especificación de ciertas restricciones a su uso, cuya efectividad fue relativa. Tres fueron las restricciones introducidas: 1) se explicitó la reserva de su utilización a situación de necesidad y urgencia; 2) se prohibió la emisión de DNU en cuatro áreas de política pública: legislación tributaria, penal, electoral y de partidos políticos; y 3) se dispuso un mecanismo para el control parlamentario de los DNU, pero se difirió su reglamentación a una ley del Congreso. El artículo 99, inciso 3, párrafos 2, 3 y 4 de la Constitución reformada establece que:

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Estas restricciones no limitaron efectivamente el uso de los DNU porque no circunscribieron de manera precisa los requisitos para la emisión de estos decretos ni instituyeron efectivamente herramientas que ampliaran las capacidades institucionales de los legisladores para oponer su voluntad a la del Ejecutivo⁵. Los requisitos para la emisión de

⁵ Solo la limitación temática se convirtió de manera inmediata en una restricción operativa, aunque en algunas oportunidades los presidentes sobrepasaron esta limitación (por ejemplo, en el decreto 863/98).

DNU permanecieron imprecisos en un punto crucial: la definición de las situaciones de «necesidad y urgencia». La Corte Suprema, en fallos de 1998 y 2010, ha argumentado que por esta expresión debe entenderse la imposibilidad de reunir al Congreso, y ha rechazado de manera explícita la posibilidad por parte del Poder Ejecutivo de optar entre el trámite legislativo ordinario y la emisión de decretos. Sin embargo, todos los presidentes desde 1994 han interpretado la ambigüedad del texto constitucional como una autorización implícita, y han definido las «circunstancias excepcionales» que legitimarían la emisión de DNU por medio de su simple mención en cualquier situación en que consideraran pertinente evitar el trámite ordinario de las leyes.

La reforma constitucional tampoco amplió las capacidades de los legisladores para controlar los decretos presidenciales porque definió su puesta en vigencia a la sanción de una ley especial por parte del Congreso. La Constitución se limitó a establecer la creación de una Comisión Bicameral Permanente especializada en la discusión de estos decretos, a especificar su composición (proporcional a la composición de las Cámaras), y a estipular un plazo de diez días para la remisión de dictámenes sobre cada decreto al plenario de las Cámaras. Sin embargo, el Congreso tardó doce años en reglamentar el mecanismo, por lo cual, entre 1994 y 2006, las capacidades de respuesta de los legisladores a la emisión de decretos continuaron siendo las mismas de los períodos anteriores.

En el cuarto período, iniciado en 2006 con la reglamentación del control legislativo de los DNU por medio de la Ley 26.122, se han restringido las capacidades de los legisladores para intervenir sobre el contenido de los DNU pero se ha ampliado su poder para rechazar la emisión de estos decretos. De acuerdo con esta Ley, el Congreso solo puede expedirse sobre los DNU mediante votación a libro cerrado: los DNU se aprueban o se rechazan, pero no pueden ser modificados como un proyecto de ley ordinario.⁶ Por otra parte, la decisión legislativa sobre los DNU no está sujeta al veto presidencial, ya que ahora el Congreso se expide sobre la validez de los decretos mediante resoluciones, y solo las leyes pueden vetarse. A pesar de que el texto de la ley asegura introducir un tercer cambio importante, la adopción de un mecanismo de aproba-

⁶ A pesar de ello, la misma Ley preserva la facultad del Congreso de introducir modificaciones a los decretos mediante ley. Sin embargo, tales modificaciones se encuentran sujetas al veto presidencial.

ción tácita de los decretos, el mecanismo efectivamente establecido sigue siendo de aprobación tácita en que no se prevé un plazo de expiración del decreto en caso de silencio legislativo.

Las dos modificaciones introducidas por la ley 26.122 operan en sentido divergente respecto del poder relativo del presidente y el Congreso en el uso y control de los DNU. Por un lado, la votación a libro cerrado limita el poder del Congreso y, correlativamente, aumenta el del presidente, en la medida en que aquel carece de instrumentos institucionales para reaccionar ante un eventual rechazo legislativo del DNU. Sin embargo, esto exige al Poder Ejecutivo contar con la habilidad y prudencia suficientes como para emitir decretos cuyo contenido sustantivo no dé lugar a la formación de una mayoría legislativa que prefiera al *statu quo* antes que la modificación introducida por el DNU. Por otro lado, la imposibilidad de vetar la resolución legislativa sobre el decreto fortalece la posición del Congreso frente al presidente, especialmente, en el caso de presidentes minoritarios (Carey y Shugart, 1998a; Negretto, 2002). Antes de la sanción de la Ley 26.122, el rechazo a los DNU se hacía mediante la sanción de una ley. En la medida en que el presidente conservase el apoyo legislativo de, al menos, un tercio en una cámara, suficiente para sostener un veto, podía mantenerse la vigencia de su decreto vetando la ley que lo derogaba. Así, el presidente podía mantener un DNU aun en contra de la voluntad expresada por la mayoría en ambas Cámaras, contando solo con el apoyo de un tercio de los legisladores en, al menos, una de las Cámaras. Bajo la Ley 26.122, sin embargo, la respuesta del Congreso a los DNU no tiene lugar mediante la forma de ley, sino mediante resolución de cada una de las cámaras, un instrumento que no puede ser vetado. Si una sola cámara lo aprueba o permanece en silencio, el decreto mantiene su vigencia independientemente del rechazo de la otra cámara (Bonvecchi y Zelaznik, 2006)⁷. Por eso, para sostener un DNU ahora el Poder Ejecutivo necesita el apoyo de la mayoría simple (explícita o tácita) en, al menos, una de las Cámaras. El cuadro 1 resume las características del poder de decreto en cada uno de los cuatro períodos mencionados.

⁷ Lo aquí señalado respecto de presidentes minoritarios es también aplicable cuando la faccionalización de un partido de gobierno con mayoría legislativa es lo suficientemente elevado como para poner en riesgo la sanción de las iniciativas preferidas por el presidente (Epstein y O'Halloran, 1999).

Cuadro 1. Características de los DNU en Argentina, por período (1983-2011)

	Período I: 1983-1989	Período II: 1989-1994	Período III: 1994-2006	Período IV: 2006-2011
Tipo de legalidad	Para-constitucional	Para-constitucional	Constitucional	Constitucional
Tipo de instrumento	Extraordinario	Ordinario	Ordinario	Ordinario
Tipo de tratamiento	Libro abierto	Libro abierto	Libro abierto	Libro cerrado*
Tipo de Aprobación	Tácita	Tácita	Tácita	Tácita
Veto Presidencial	Sí	Sí	Sí	No*
Limitaciones por materia	No	No	Sí	Sí

* En sentido estricto, la ley no excluye la posibilidad de tratamiento a libro abierto, aunque lo sujeta en ese caso al veto presidencial.

La descripción anterior, resumida en el cuadro, refleja la variación que ha tenido el formato institucional de los DNU. El elemento central de continuidad a lo largo de los diferentes períodos es la posibilidad de aprobación tácita por parte del Congreso, lo cual, como se ha señalado, fortalece el poder presidencial. En términos institucionales, la variación está relacionada con la ampliación de la legitimidad de los decretos y de las restricciones sobre la capacidad presidencial de emitirlos. La legitimidad de los decretos se ha ampliado debido a su incorporación al texto constitucional, y por la reglamentación del artículo que se refiere a su control legislativo; las restricciones se han ampliado al ponerse límites temáticos para su emisión, y al quitársele al Poder Ejecutivo la posibilidad de vetar la resolución del Congreso respecto de los DNU.

La combinación de la aprobación tácita de los DNU con la capacidad de vetar la resolución del Congreso establece un contexto normativo apto para que el Poder Ejecutivo gobierne por decreto en contra de las preferencias de las mayorías legislativas (Carey y Shugart, 1998a, Negretto, 2002). Esa es, precisamente, la combinación que caracterizó al régimen de DNU argentino hasta la aprobación en 2006 del mecanismo de control legislativo de los decretos. De esa manera, la reglamentación del texto constitucional transformó el poder de decreto de un mecanismo que habilitaba la usurpación de poderes legislativos (el

presidente podía gobernar a pesar del rechazo de ambas Cámaras) a otro mecanismo que requiere, por lo menos, la delegación tácita del Congreso, o, más precisamente, de una de sus Cámaras.

El poder de decreto en Argentina II: Patrones de emisión del Poder Ejecutivo y de respuesta del Congreso

Aunque diseñados para usarse de manera excepcional, los decretos de necesidad y urgencia constituyen el actual período democrático un instrumento normal de toma de decisiones por parte del presidente. El cuadro 2 presenta información sobre la frecuencia de su utilización: el total de decretos emitidos por cada presidente, la cantidad mensual promedio de decretos emitidos por cada presidente, y el Índice de Uso de Decreto (IUD)⁸. El IUD calcula la proporción de decretos emitidos por cada presidente respecto de la totalidad de normas de carácter legislativo impulsadas por el presidente (proyectos de ley y decretos). Este índice varía entre 1 y 0. Un valor alto del IUD indica que el presidente prefiere utilizar decretos antes que proyectos de ley como vía para producir un impacto legislativo; cuanto menor es el índice, mayor es la utilización de la vía legislativa que la del decreto.

⁸ El Índice de Uso de Decreto (*Decree Reliance Ratio*) ha sido propuesto por Pereira, Power y Renno (2005, 185), y constituye la inversa del Índice de Iniciativa Legislativa Standard (*Index of Standard Legislative Initiatives*) elaborado por Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003).

Cuadro 2. Decretos de Necesidad y Urgencia por presidente, 1983-2011

Presidentes	DNU (N)	DNU (por mes)	IUD
Alfonsín 1983-1989	10	0,1	0,02
Menem 1989-1999	274	2,2	0,20
De la Rúa 1999-2001	62	2,6	0,28
Duhalde 2002-2003	155	9,1	0,57
Kirchner 2003-2007	236	4,4	0,41
Fernández de Kirchner 2007- 2011	29	0,7	0,12

Fuente: Para los decretos emitidos entre el 10-12-1983 y el 24-08-1994, Ferreira Rubio y Goretti (1996). De este período, se excluyen 170 decretos que pueden ser considerados como de necesidad de urgencia por su contenido, pero que no fueron emitidos como tales (los que Ferreira Rubio y Goretti denominan «decretos no reconocidos»). Para los decretos emitidos del 24-08-1994 hasta el 10-12-2011, elaboración propia a partir de información provista por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En el caso de Menem, 167 decretos corresponden a su primer Gobierno, mientras que 107 corresponden al segundo. No se incluyen los 6 DNU emitidos durante la presidencia provisional de Adolfo Rodríguez Saá. IUD: El índice de Uso de Decreto fue elaborado a partir de información provista por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Como puede notarse, los DNU han sido utilizados, en distinta medida, por todos los gobiernos. El Gobierno de Alfonsín es el que menor uso ha hecho de este tipo de decreto, aunque debe tenerse en cuenta que durante su presidencia el instrumento no estaba incorporado en la Constitución, ni operaba como un instrumento ordinario de toma de decisión. En función de estas dimensiones, el Gobierno peronista de Cristina Fernández de Kirchner se caracteriza por tener el menor grado de incidencia en la producción de DNU del período, cualquiera sea la medida que se analice. De la Rúa y Menem son los otros dos presidentes cuyos IUD están muy por debajo de 0,5, lo que significa que ambos tuvieron una mayor predisposición a enviar proyectos de ley al Congreso que a emitir decretos. Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, en ese orden, son los dos presidentes que han recurrido más frecuentemente a los decretos de necesidad y urgencia. Duhalde es el único presidente cuyo IUD se encuentra por encima de 0,5, lo que indica que la cantidad de decretos emitidos durante su Gobierno es mayor que la de proyectos de ley enviados al Congreso.

Del cuadro 2 pueden extraerse tres contrastes importantes. El primero es que a pesar de su identificación con el decretismo como forma de gobierno (Ferreira Rubio y Goretti, 1996), los indicadores correspondientes al Gobierno de Menem muestran valores comparativamente ba-

jos: la emisión de decretos por mes es menor a la de De la Rúa, Duhalde y Kirchner, y el IUD es casi tan bajo como el de Cristina Fernández de Kirchner. El segundo es que, si bien la cantidad de decretos por mes emitidos por Duhalde duplica la de Kirchner, las diferencias se reducen cuando se compara el IUD de cada uno. En tercer lugar, como ya se señaló, todos los indicadores del cuadro caen abruptamente durante el Gobierno de Fernández de Kirchner, a pesar de que a esa altura los DNU eran un instrumento constitucional, estaban establecidos como un mecanismo ordinario de toma de decisión, y las administraciones previas habían hecho de ellos un uso extendido⁹.

¿Cómo ha respondido el Congreso ante el uso de DNU? El cuadro 3 muestra las respuestas en cuatro categorías: aprobación, derogación explícita, modificación y silencio.

Cuadro 3. Respuesta del Congreso a los DNU, 1994-2011

	N	%
Silencio	489	81,6
Aprobación explícita	65	10,9
Modificación	34	5,7
Derogación	11	1,8
Total	599	100

Fuente: Elaboración de los autores sobre datos de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La respuesta predominante del Congreso a la emisión de DNU por parte del Poder Ejecutivo ha sido el silencio. La información del cuadro 3 coincide con la de otros estudios sobre DNU que se han concentrado en diferentes períodos. Ferreira Rubio y Goretti (1996) obtienen resultados similares al analizar la primera presidencia de Menem hasta agosto de 1994 (cuando comienza el tercer período según nuestra caracterización, ver cuadro 1), al igual que Negretto (2002), cuyo estudio analiza el período 1983-1999. El silencio es, según todas las investigaciones, la respuesta legislativa predominante, lo cual, en el sistema institucional argentino preserva la validez del decreto, dado el

⁹ Téngase en cuenta, sin embargo, que el Gobierno de Fernández de Kirchner contó con amplias delegaciones legislativas que le permitieron intervenir en la toma de decisión con otros instrumentos que tienen un efecto homólogo: los decretos delegados.

mecanismo tácito de aprobación. La proporción de decretos respecto de los cuales el Congreso ha expresado explícitamente su aprobación o rechazo no llega al 15% del total durante el período democrático iniciado en agosto de 1994, con la constitucionalización de los decretos. La siguiente sección explora algunas explicaciones posibles de los patrones de emisión y respuesta a los DNU aquí identificados.

El poder de decreto en Argentina III: Explicaciones posibles

La literatura sobre el uso de decretos legislativos ha propuesto distintas variables explicativas de su variación. Aquí se analiza, para el caso argentino, el comportamiento de cinco variables: tres relacionadas con el poder presidencial (partidario, de popularidad e institucional), una vinculada con características del contexto de uso de los decretos, y otra derivada del funcionamiento del proceso legislativo. En primer lugar, se explora la relación de estas variables con la emisión de DNU y, en segundo lugar, con la respuesta del Congreso a esa emisión.

La utilización de los DNU ha sido asociada al poder partidario presidencial, medido como el tamaño del apoyo legislativo del presidente. El indicador que se suele utilizar para ello es el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente, o de los partidos que tienen cargos ministeriales en el caso de Gobiernos de coalición. Como se ha señalado al delinear la distinción entre las teorías de la delegación y de la usurpación, sin embargo, algunos autores prevén que esta variable debería afectar positivamente la emisión de decretos (esto es, cuanto mayor es el apoyo del Gobierno en el Congreso, mayor debería ser la probabilidad de que use los DNU), mientras que otros prevén un impacto negativo sobre esa emisión (esto es, cuanto menor es el apoyo del Gobierno en el Congreso, mayor debería ser la probabilidad de que use los DNU).

El poder de popularidad del presidente tiene que ver con el apoyo que este tenga entre la población, lo cual suele ser medido a partir

de información construida con datos de encuestas de opinión. Respecto de esto, la teoría de la usurpación y la teoría de la delegación divergen sobre cuál debería ser su impacto sobre el uso de los DNU, en el mismo sentido que a propósito del apoyo partidario.

El poder institucional se refiere al formato institucional de los DNU. Como se ha señalado anteriormente, en Argentina es posible identificar cuatro períodos en la utilización de DNU, que implican diferencias en el poder legislativo conferido al Poder Ejecutivo. Aunque esta sección se enfoca en los decretos emitidos durante los últimos dos períodos, tras su constitucionalización en 1994, la distinción entre ellos es importante en términos institucionales, ya que implican la diferencia entre un presidente que puede mantener sus decretos aun en contra de la voluntad de ambas Cámaras del Congreso y uno que necesita el apoyo tácito de, al menos, una de las Cámaras para imponer su voluntad. Nótese, sin embargo, que el impacto de esta variable institucional depende, en parte, del poder partidario de cada presidente. Por ello, se la analiza a través del indicador de poder partidario.

La variable contextual más importante típicamente analizada en la literatura es el desempeño global de la economía. En la medida en que los DNU han sido concebidos como un mecanismo de necesidad y urgencia para dar cuenta de situaciones críticas y agudas que requieren de una acción inmediata, el estado de la economía medida por la evolución del crecimiento económico suele ser una forma adecuada, aunque indirecta, de estimar el grado en que los decretos son utilizados de forma excepcional o constituyen un mecanismo ordinario de toma de decisión.

El cuadro 4 muestra la información sobre la emisión de los DNU y las variables indicadas anteriormente, en base anual, de todos los presidentes a partir de agosto de 1994, cuando entra en vigencia la constitucionalización de los decretos.

Cuadro 4. Decretos de Necesidad y Urgencia por presidente y año (1983-2011)

Presidente	Año	DNU (N)	Índice de Uso de Decretos	Bancas del Gobierno en Cámara de Diputados (%)	Aprobación presidencial	Variación interanual PBI
Carlos Menem	1995	8	0,08	49,4	47,5	-2,8
	1996	11	0,11	51,4	27,0	5,5
	1997	26	0,17	51,4	22,5	8,1
	1998	26	0,21	46,3	22,2	3,9
	1999	40	0,37	46,3	21,3	-3,4
Fernando de la Rúa	1999	8	0,29	46,3	72,0	-3,4
	2000	25	0,28	46,3	41,5	-0,8
	2001	29	0,23	48,4	17,3	-4,4
Eduardo Duhalde	2002	107	0,51	45,5	10,4	-10,9
	2003	48	0,68	37,0	17,8	8,8
Néstor Kirchner	2003	48	0,41	44,4	81,0	8,8
	2004	64	0,45	50,2	71,4	9,0
	2005	46	0,44	43,6	75,0	9,2
	2006	58	0,45	52,9	76,4	8,5
	2007	20	0,20	52,9	70,1	8,7
Cristina Fernández de Kirchner	2007	0	0,00	50,1	58,0	8,7
	2008	3	0,05	50,1	39,0	6,8
	2009	10	0,13	45,9	31,5	0,9
	2010	10	0,22	33,5	46,5	9,2
	2011	6	0,19	33,5	58,0	8,0

Fuente: Los datos sobre DNU y porcentajes de bancas se basan en información provista por la Dirección de Información Parlamentaria; los datos de popularidad presidencial se basan en promedios anuales de información cedida por IPSOS-Mora y Araujo; los datos de variación en el PBI provienen del INDEC.

Nota: En 1995, se incluye un decreto emitido el 27/12/1994. En el caso del Gobierno de De la Rúa, las bancas del Gobierno incluyen a la UCR, Frepaso y, a partir de mayo de 2001, a Acción para la República. El cuadro muestra que la utilización de los DNU persiste a través de una gran variedad de marcos institucionales y de contextos políticos y económicos: en Gobiernos peronistas y radicales; en Gobiernos elegidos por el pueblo y por el Congreso; en períodos en que el Poder Ejecutivo tenía una mayoría legislativa y cuando carencia de ella¹⁰; en períodos de alta aprobación popular del presidente y en períodos de baja aprobación; en momentos de decadencia económica, de crisis profunda y de opulencia; en épocas donde los presidentes propusieron agendas centradas en el mercado y cuando promovieron agendas estatistas; mientras el Poder Ejecutivo tuvo el poder de vetar la respuesta legislativa a los DNU y cuando carecieron de ese poder.

¹⁰ Es de notar, sin embargo, que diecisiete de los veintinueve decretos de Cristina Fernández Kirchner fueron emitidos después de que la oposición tomara el control de la mayoría de la Cámara de Diputados en siembre de 2009, y otros 9 fueron emitidos durante el año 2009, cuando el Frente para la Victoria ya había perdido su mayoría debido a defecciones de varios de sus legisladores.

La frecuencia del uso de los DNU aparece, en principio, como coincidente con la configuración institucional y partidaria existente durante el período. Cabe recordar que, entre 1983 y 2006, el mecanismo de los decretos de necesidad de urgencia combinaba aprobación con veto presidencial, lo cual habilitaba la posibilidad de gobernar a través de decretos, aun en contra de la voluntad de la mayoría de ambas Cámaras del Congreso. También hay que tener en cuenta que todos los presidentes argentinos entre 1983 y 2011 contaron con, al menos, un tercio de los legisladores en una Cámara, lo que les permitió mantener sus vetos, y que la mayoría de ellos contó con un porcentaje no menor al 45% de las bancas de la Cámara de Diputados, lo cual suele ser considerado como un equivalente funcional a un apoyo mayoritario. Esa combinación de elementos institucionales y partidarios convierte al mecanismo de decreto en un instrumento invulnerable. No existirían, pues, en principio, incentivos para no utilizar DNU. La expectativa teórica es, entonces, que los presidentes emitan DNU, y que lo hagan con mayor frecuencia cuando se verifique la citada combinación de incentivos institucionales y partidarios.

Sin embargo, los análisis preliminares realizados sobre la base de los datos del cuadro 4 no muestran patrones empíricos consistentes con esas expectativas. La única correlación estadísticamente significativa es la existente entre el IUD y la tasa de crecimiento (retrasada un período), que arrojó un coeficiente no especialmente alto de $-0,54$, significativo al nivel de $0,01$ de un test bilateral. Esto sugiere que la economía importa: la disminución en la tasa de crecimiento económico aumenta la proporción de decretos emitidos respecto de las iniciativas de ley iniciadas por el presidente. En cambio, la correlación con la popularidad presidencial es de solo $0,03$, y con el contingente legislativo es de $-0,29$ (en este último caso, el signo corresponde a las expectativas teóricas de la perspectiva de la usurpación)¹¹.

¹¹ Se debe tener en cuenta que hay poca variabilidad respecto del apoyo legislativo, ya que, la mayoría de los años, el presidente cuenta con, al menos, una cuasi-mayoría, es decir, con al menos el 45% de las bancas. En el cuadro, sin embargo, el contingente legislativo de Duhalde está calculado sobre la base de las bancas de los legisladores del Partido Justicialista alineados con el Gobierno, lo cual excluye a los no alineados, pero también excluye a los legisladores de la UCR, partido que ocupó posiciones ministeriales durante todo el Gobierno de Duhalde. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el contingente legislativo se calcula exclusivamente sobre la base de la bancas en la Cámara de Diputados, lo cual es importante respecto del Gobierno de De la Rúa, cuya coalición de gobierno estaba cerca del 50% de las bancas en la Cámara Baja, mientras que el Senado estaba controlado por una mayoría del principal partido opositor.

La quinta explicación explorada en este trabajo sostiene que la utilización de los DNU se relaciona con el tipo de agenda que el Poder Ejecutivo está tratando de llevar adelante. Importantes estudios sobre el funcionamiento del presidencialismo han argumentado que la diferente naturaleza del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo induce la existencia de agendas diferentes en cada uno de ellos (Shugart y Carey, 1992). El Poder Ejecutivo, elegido por el conjunto del electorado de la nación y responsable ante él y, finalmente, ante la mayoría calificada del Congreso en caso de juicio político, es incentivado a concentrar su agenda en iniciativas de alcance nacional, que regulen asuntos de interés para todos los distritos y sectores socioeconómicos que componen el país. El Poder Legislativo, en cambio, compuesto por representantes elegidos en cada uno de los distritos subnacionales y responsable ante los electores de esos distritos, es incentivado, más bien, a concentrar su agenda en iniciativas de carácter local o sectorial.

Bonvecchi y Mustapic (2009) encontraron evidencia de esta doble agenda del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en Argentina entre 1999 y 2007. Su estudio indica que en el período 1999-2007 existe una división del trabajo legislativo en la cual el presidente se concentra, predominantemente, en iniciativas legislativas de alcance nacional, mientras los legisladores lo hacen en materias de alcance predominantemente particular (local o sectorial), y las instancias de conflicto entre poderes tienen lugar cuando las agendas se entrecruzan. Siguiendo esa línea, podría argumentarse que los presidentes utilizan los DNU para avanzar en iniciativas de alcance particular, minimizando por ese medio la probabilidad de entrar en conflicto con los legisladores a través de proyectos de ley que invadan su «dominio reservado».

Sin embargo, una comparación entre el alcance de las iniciativas legislativas del presidente y los DNU emitidos entre 1995 y 2011 revela que la hipótesis referida no encuentra apoyo empírico¹². En ese período, la proporción de leyes sobre temas de alcance nacional en el conjunto de la legislación relevante impulsada por el Poder Ejecutivo en el Con-

¹² Bonvecchi y Mustapic (2009) definen como proyecto sobre tema nacional a toda aquella iniciativa de política pública o cambio legislativo de alcance general para todos los habitantes del país o para actores económicos o sociales con presencia en el conjunto del territorio, y como proyecto sobre tema local o sectorial a toda aquella iniciativa orientada a satisfacer intereses de Gobiernos o actores económicos o sociales de niveles provinciales o municipales.

greso es de 88%, mientras que solo el 13% de los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo y sancionados por el Congreso corresponden a temas de alcance local¹³. Durante el mismo período, el 73% de los DNU versaron sobre temáticas de alcance principalmente nacional, mientras solo el 27% tuvo alcance particular. Esta comparación muestra que la agenda es sustancialmente la misma. Así como la mayoría de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo se ocupa de temas de alcance nacional, también se ocupa de temas nacionales la mayoría de los proyectos de ley impulsados por el Poder Ejecutivo hasta su sanción por el Congreso. Estos datos muestran que el Poder Ejecutivo ha presentado una agenda legislativa consistente en el actual período democrático: sea por ley o por decreto, las iniciativas presidenciales se ocupan de temas nacionales; los temas de alcance local, en cambio, quedan, en mayor medida, librados a la decisión de los legisladores.

Aunque la cantidad de decretos rechazados o modificados es escasa, cabe de todos modos explorar los motivos de tal reacción por parte del Congreso. El análisis de la relación entre las variables explicativas propuestas por la literatura y las respuestas legislativas a la emisión de decretos de necesidad y urgencia muestra que el impacto del contingente legislativo, popularidad, y crecimiento económico es insignificante: en todos los casos la respuesta dominante del Congreso es el silencio. Una exploración particular merecen las otras dos hipótesis: la relacionada con la estructura institucional del régimen de DNU, y la relacionada con la doble agenda.

La reglamentación del control legislativo de los DNU, introducida en 2006, debería haber incrementado la tasa de aprobación de este tipo de decreto y reducido su tasa de modificación. Mientras el mecanismo vigente hasta la reforma requería que el presidente girase los decretos al Congreso, quien por medio de una ley tenía la facultad de expedirse sobre el DNU (aprobándolo, rechazándolo o modificándolo), el nuevo mecanismo exige que dentro de los diez días de recibido el decreto, la Comisión Bicameral se expida sobre su validez y que, transcurrido ese lapso las Cámaras se aboquen «de inmediato» al tratamiento de los decretos

¹³ Legislación relevante incluye todos los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, excepto las ratificaciones de tratados internacionales, que se aprueban a libro cerrado, los pedidos de autorización para ingreso o salida de tropas y viajes presidenciales, las transferencias de inmuebles y terrenos fiscales, y las condecoraciones y los homenajes.

para aprobarlos o rechazarlos de «manera explícita», aun cuando la Comisión no se hubiese expedido al respecto. Este último punto implica la imposibilidad de «cajonear» el decreto en la Comisión, para evitar el tratamiento por parte de la Cámaras, y debería, por ende, haber aumentado la tasa de aprobación de DNU. Pero, sin embargo, más allá de lo que especifica la letra de la ley, el procedimiento de aprobación sigue siendo tácito, lo cual constituye un incentivo para que el silencio siga siendo la respuesta legislativa más recurrente a los DNU¹⁴. Por otra parte, la tasa de modificación de los DNU debería haber sido menor tras la reglamentación de 2006, a causa de la incorporación del mecanismo de aprobación a libro cerrado. El cuadro 5 muestra los resultados de los decretos emitidos antes y después de la puesta en funcionamiento, en noviembre de 2006, del control legislativo creado por la ley 26.122¹⁵.

Cuadro 5. Respuestas del Congreso a los DNU, 1994-2011

	Decretos emitidos antes de la constitución de la Comisión Bicameral		Decretos emitidos después de la constitución de la Comisión Bicameral		Total	
	N	%	N	%	N	%
Silencio	454	83,9	35	60,3	489	81,6
Aprobados explícitamente	42	7,8	23	39,7	65	10,9
Modificados	34	6,3	0	0,0	34	5,7
Derogados Explícitamente	11	2,0	0	0,0	11	1,8
Total	541	100,0	58	100,0	599	100

Fuente: Elaboración de los autores sobre datos de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
Nota: Incluye todos los decretos emitidos desde agosto de 1994 a julio de 2011.

El cuadro 5 muestra que el silencio fue la respuesta más frecuente del Congreso a la emisión de DNU tanto antes como después de la reglamentación de su control legislativo, aunque luego de esta aumentó

¹⁴ El silencio legislativo se obtiene no solo cuando ninguna de las Cámaras se expide, o cuando uno de ellas lo hace (a favor o en contra), mientras que la otra no se expide, sino también cuando ambas se expiden pero con resoluciones opuestas, una a favor y la otra en contra del decreto.

¹⁵ La Comisión Bicameral se abocó a examinar y decidir sobre todos los decretos emitidos durante el período aquí analizado, muchos de los cuales fueron aprobados explícitamente por ambas Cámaras. Aquí solo se tiene en cuenta el resultado respecto de los decretos emitidos a partir de la fecha de constitución de la Comisión Bicameral.

considerablemente la proporción de decretos aprobados de manera explícita, que pasó del 8% al 40%¹⁶. Todas las aprobaciones explícitas del primer período tuvieron lugar por medio de leyes, mientras que en el segundo período ocurrieron a través de resoluciones de cada una de las Cámaras. Dado que el mecanismo implicó el pasaje de un tratamiento a libro abierto a otro a libro cerrado, resulta menos curiosa la caída en la tasa de modificaciones, la que de todos modos era baja aún antes de la reglamentación de 2006.¹⁷ Algo similar ocurre con las derogaciones: ningún decreto emitido después de la reglamentación de 2006 fue rechazado, aunque son escasos en general los decretos rechazados a lo largo de todo el período¹⁸. Si bien el nuevo sistema ha estado en funcionamiento por un lapso menor que el anterior, la evidencia parece mostrar que el cambio institucional, efectivamente, ha tenido un impacto en la forma de reacción por parte de los legisladores.

El tema de los decretos es una variable relevante en la definición de la respuesta legislativa en tanto puede indicar la existencia de conflictos de agenda entre el presidente y el Congreso. Resulta, pues, plausible esperar que los legisladores modifiquen o deroguen decretos cuyos temas planteen conflicto o competencia con iniciativas propias de su agenda legislativa de interés particular, local o sectorial, y, en cambio aprueben de manera explícita o tácita decretos cuyos temas sean propios de la agenda presidencial de alcance nacional. El cuadro 6 presenta información al respecto.

¹⁶ A fines de 2011, una importante proporción de los decretos emitidos durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue aprobada de manera explícita por la Cámara de Diputados, y se encuentra pendiente su tratamiento en la otra Cámara.

¹⁷ Trece de los decretos fueron modificados después de noviembre de 2006, aun cuando fueron emitidos anteriormente.

¹⁸ Cinco de los once decretos derogados lo fueron después de noviembre de 2006. Ello incluye dos decretos de Menem, uno de De la Rúa y dos de Duhalde.

Cuadro 6. Respuestas del Congreso a los DNU por Tema, 1994-2011

Respuesta del Congreso	Decretos de tema con alcance nacional		Decretos de tema con alcance particular		Total	
	N	%	N	%	N	%
Silencio	368	86,8	136	81,0	504	85,1
Aprobados explícitamente	28	6,6	15	8,9	43	7,3
Modificados	20	4,7	14	8,3	34	5,7
Derogados explícitamente	8	1,9	3	1,8	11	1,9
Emitidos	424	100,0	168	100,0	592	100

Fuente: Elaboración de los autores sobre datos de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo y la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
Nota: Incluye todos los decretos emitidos de agosto de 1994 a diciembre de 2011, con excepción de siete decretos que no fueron clasificados por la ambigüedad de su temática.

El cuadro muestra que el silencio es la respuesta más frecuente del Congreso a decretos con temática de los distintos alcances, y que no existen diferencias en cuanto a los decretos derogados. Las diferencias pueden encontrarse respecto de los decretos aprobados explícitamente y modificados, que son respuestas más frecuentes cuando se trata de decretos de alcance particular que nacional, aunque hay pocos casos y las diferencias son demasiado pequeñas como para extraer conclusiones significativas.

Un análisis pormenorizado de cada decreto pone en cuestión la medida en que aprobaciones explícitas, modificaciones y rechazos realmente evidencian intentos de control de los DNU por parte del Congreso. Los once decretos rechazados corresponden a los Gobiernos de Menem (cinco decretos), De la Rúa (cuatro decretos) y Duhalde (dos decretos). De ellos, solo cuatro decretos fueron rechazados mientras el presidente que los emitió estaba en el Gobierno: los decretos 770/96 y 773/96, emitidos por Menem en julio de 1996 y derogados en octubre de ese mismo año por las Leyes 24.714 y 24.700, respectivamente; y los decretos 430/01 y 896/01 emitidos por De la Rúa en mayo y julio de 2001, respectivamente, y derogados por la Ley 25.453 en julio de 2001.

Aun en estos casos, la acción del Congreso parece ser más un acompañamiento al presidente que un control sobre el poder de decreto. Un ejemplo al respecto lo constituyen los dos decretos de De la Rúa recién mencionados. El decreto 430/01 fue emitido en mayo de 2001, pero fue derogado a su vez por otro, el decreto 896/01, dos meses más tarde. Veinte días después de este segundo decreto, la Ley 25.453 (de iniciativa del Poder Ejecutivo) derogó ambos decretos, pero en su texto reprodujo con algunas modificaciones el segundo de los decretos. De esta manera, lo que en términos formales aparece como derogación de dos decretos es, de manera sustantiva, la modificación de uno de ellos.

Los otros siete decretos fueron derogados entre dos y once años después de ser emitidos, lo cual indica que más que un ejercicio de control legislativo se trata de cambios en las preferencias políticas o de la conversión en los decretos en leyes. Por ejemplo, en octubre de 2009, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual derogó los decretos 1062/98 y 1005/99 emitidos por Menem y los decretos 2368/02 y 1214/03 emitidos por Duhalde entre seis y once años antes.

Algo similar ocurre con los decretos aprobados: veintiséis de los cuarenta y tres DNU aprobados de manera explícita por el Congreso habían sido incluidos, a tales efectos, en las cinco leyes de presupuesto aprobadas entre fines de 2002 y fines de 2006. De nuevo, más que un ejercicio de un control autónomo por parte del Congreso se trata de una iniciativa del Poder Ejecutivo destinada a darle mayor legitimidad y estabilidad a las políticas introducidas de manera unilateral.

Conclusiones

A pesar de tratarse de instrumentos de toma de decisión nominalmente excepcional, los decretos de necesidad y urgencia se han convertido en una herramienta de intervención ordinaria del Poder Ejecutivo en el proceso político. Las características institucionales de estos instrumentos (la aprobación tácita, y la capacidad de veto del Poder Ejecutivo contra modificaciones o derogaciones del Congreso hasta 2006) y las configuraciones partidarias de la Argentina (contingentes legislativos gubernamentales amplios, sino mayoritarios) promueven el uso de DNU por parte de los presidentes, quienes, con algunas variaciones, han hecho uso profuso de ellos. En este sentido, se destaca la baja frecuencia de su utilización durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. A pesar de esas variaciones, hay indicios de que, efectivamente, los presidentes utilizan los DNU más frecuentemente en proyectos de ley que en situaciones de crisis económica. Se ha observado también que el uso de los DNU es el mismo que el de los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo: avanzar en políticas de alcance general, antes que local o sectorial. Dada las características institucionales y partidarias señaladas anteriormente, no resulta sorprendente que la respuesta del Congreso al uso de los decretos por parte del Poder Ejecutivo haya sido el silencio.

Estos hallazgos cuestionan el supuesto central de la perspectiva de la usurpación: la idea de que el uso de los decretos de necesidad y urgencia es un indicador de debilidad política respecto del Congreso, compensada por la fortaleza institucional del poder presidencial. Si este uso coincide con los incentivos institucionales y las configuraciones de poder partidario, entonces, la frecuencia de emisión de DNU no constituye una manifestación asertiva de poder presidencial, sino un emergente natural del conjunto de reglas y distribución de fuerzas que hace a ese poder. Puesto de otro modo: si los patrones de emisión de decretos y de respuesta legislativa a esa emisión coinciden con las reglas y el poder partidario, entonces, el uso de decretos no equivale a «decretismo» ni a gobierno unilateral del Poder Ejecutivo. Los presidentes no usurpan, entonces, facultades propias del Congreso; recogen, más bien, la posta pasada por la delegación, ni siquiera implícita, de poder al Poder Ejecutivo por parte de los legisladores.

Ello, sin embargo, abre una línea de investigación hasta ahora no recorrida: la conexión entre el uso de DNU y el contenido sustantivo de los proyectos de ley en trámite dentro del Congreso. ¿Emiten los presidentes sus decretos para obturar el avance de proyectos de ley impulsados por legisladores sobre temas de «dominio reservado» del Poder Ejecutivo? ¿O son los proyectos de alcance nacional presentados por legisladores reacciones a los cambios legislativos introducidos unilateralmente por los decretos presidenciales? La construcción e investigación de indicadores empíricos de estas conexiones pueden ofrecer medidas sustantivas aptas para demarcar, con fundamento más preciso, las instancias en que el Poder Ejecutivo avanza sobre el «dominio reservado» del Poder Legislativo de aquellas en que el Congreso lo hace sobre el ámbito propio del presidente.

Bibliografía

- Alemán, E. y Calvo E. (2008). *Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina*. En O'Donnell, Guillermo et al. (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, N.º 19, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC: 7-37.
- Amorim Neto, O., Cox, G. y McCubbins, M. (2003). *Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98*, *World Politics*, 55: 4, 2003.
- Bonvecchi, A. y Mustapic, A. M. (2011). El secreto eficiente del presidencialismo argentino. En Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (eds.), *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Bonvecchi, A., Zelaznik, J. y Schijman, A. (2005). *El Congreso frente al Ejecutivo: La sanción tácita en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2006). *La construcción de la mayoría legislativa kirchnerista*. Buenos Aires: Fundación PENT.
- Calvo, E. (2007). *The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature*. *British Journal of Political Science*, 37:2, 263-280.
- Carey, J. y Shugart, M. (1998a). *Calling out the Tanks or Filling out the Forms?*. En Carey, J. y Shugart, M (eds.), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. y Shugart, M. (1998b). *Institutional Design and Executive Decree*. En Carey y Shugart, M. (eds.), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). *Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina*. *Desarrollo Económico* 163: 41, octubre-diciembre.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge: CUP.
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). *Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989 - agosto 1994)*. *Desarrollo Económico* 36: 141, abril-junio.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). *The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and an application to the Americas*. *Party Politics*, 9, 2.
- Negretto, G. (2002). *¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina*. *Desarrollo Económico* 42: 167, octubre-diciembre.
- Neustadt, R. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. Glencoe: Free Press.
- Pereira, C., Power, T. y Rennó, L. (2005). *Under What Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case*. *Journal of Politics* 67: 1.
- Riggs, F. W. (1988). La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas paraconstitucionales. En Consejo para la Consolidación de la Democracia (comp.), *Presidencialismo vs. parlamentarismo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.

La insistencia legislativa como mecanismo de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo

Constanza Figueroa Schibber*

* Estudiante de Posgrado. Washington University in Saint Louis
La autora agradece los comentarios recibidos sobre una versión anterior de Ana María Mustapic, Valeria Palanza, y Javier Zelaznik

Introducción

Por algunos años, la literatura sobre sistemas presidenciales en América Latina señaló que los poderes Ejecutivo y el Legislativo no poseían incentivos para cooperar o resolver los conflictos entre ellos y, por lo tanto, la parálisis institucional era una característica fundamental en la interacción entre ambas instituciones (Linz, 1988). La asidua utilización de algunas herramientas, como el decreto y el veto en manos del presidente, fueron comprendidas por esta literatura como una falta de negociación y cooperación entre ambas instituciones, y un indicio de la fortaleza del presidente frente al Congreso.

En contraste, más recientemente, se ha señalado que dada la variación institucional de los sistemas presidenciales, en la mayoría de ellos, las instituciones tienen la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos (Crisp et. al., 2009). Además, el decreto presidencial y el veto dejaron de ser vistos como signos de falta de negociación entre las ramas de gobierno, ya que diversos estudios indican que su utilización suele estar condicionada por las preferencias del Poder Legislativo (Alemán y Schwartz, 2006; Cameron, 2000; Pereira et. al., 2005; Shugart y Carey, 1992). Menor atención ha recibido la respuesta del Congreso frente a las prerrogativas constitucionales del Ejecutivo. Este trabajo busca contribuir en esta área de estudio al centrarse en la insistencia, mecanismo que permite al Congreso confirmar la sanción de un proyecto vetado por el Ejecutivo.

Dentro de un análisis de carácter macroinstitucional, la insistencia es un ejemplo de un juego de suma cero donde el Congreso logra imponer su preferencia frente al Ejecutivo. Sin embargo, a partir de un estudio microinstitucional, este trabajo mostrará que un cambio informal en las reglas de juego parlamentario convirtieron a las insistencias en una nueva instancia de negociación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Nos referimos a la insistencia parcial, que permitió al Congreso insistir en el caso de vetos parciales, sobre parte de lo vetado por el Ejecutivo.

Las teorías sobre la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo indican que las insistencias son eventos inusuales. La teoría

de juegos con información completa, que asume que ambos actores conocen las preferencias del otro, concluye que no deberíamos observar vetos, y por lo tanto, tampoco insistencias. En este caso, el presidente logra concesiones del Legislativo, gracias a su poder de veto, porque los legisladores prefieren introducir modificaciones acorde con la postura presidencial antes que ver vetada la propuesta. Las concesiones que los legisladores están dispuestos a otorgar son limitadas, ya que si el Ejecutivo solicita demasiado, una mayoría especial puede rechazar el amenazante veto presidencial (Krehbiel, 1998). En este contexto, presidente y Congreso se anticipan a la reacción del otro —en forma de veto o insistencia—, para finalmente pasar una legislación consensuada entre ambos. En cambio, cuando se asume que el Ejecutivo y el Legislativo poseen información incompleta sobre las preferencias del otro, la incertidumbre acerca del accionar que tomará la otra rama de gobierno lleva a que aparezcan vetos e insistencias. Las insistencias continúan siendo hechos inusuales, pero indican que el presidente y el Congreso han tenido problemas al calcular el accionar del otro (Cameron, 2000).

Las últimas teorías son más cercanas a lo que observamos empíricamente. El presidente y el Congreso no tienen información perfecta; además, los vetos y las insistencias pueden ser utilizados en forma de amenaza, lo que incorpora mayor incertidumbre acerca del comportamiento de los actores. En Argentina, entre 1874 y 2007, encontramos que casi el 37% de los vetos fueron rechazados por el Congreso. No solo los legisladores no se anticiparon a las preferencias del presidente al sancionar proyectos de ley que fueron vetados, sino que el presidente no calculó la posibilidad de que el Congreso rechazara sus vetos. En comparación, en Estados Unidos, desde el primer gobierno de George Washington (1789-1797) hasta el último gobierno de George W. Bush (2001-2009), solo el 7% de los vetos fueron rechazados por el Congreso, lo que indica que el caso argentino no es usual (Gerhart, 2011).

El trabajo se organiza del siguiente modo. La primera parte se centra en la utilización del veto y la insistencia a través de la historia argentina, con particular atención a la primera insistencia en 1880 y luego, al desarrollo de la insistencia parcial en 1995. La segunda parte explica el trámite parlamentario que siguen las insistencias a través de datos descriptivos de aquellas que llegaron a término entre 1989 y 2007. En la tercera parte argumentamos que las insistencias pueden seguir dos lógi-

cas (una presidencial y otra parlamentaria) de acuerdo a si enfrentan al presidente o al Congreso, o si los legisladores tienen en cuenta el liderazgo presidencial al rechazar uno de sus vetos. El argumento se sustenta en evidencia empírica sobre el juego entre vetos e insistencias entre 1989 y 2007.

Vetos e insistencias a través del tiempo (1880-2007)

En esta sección, nos proponemos presentar una perspectiva histórica de la respuesta legislativa frente a los vetos, con centro en las insistencias desde 1874 hasta 2007. Cabe destacar que las distintas reformas constitucionales no modificaron las reglas para insistir leyes, pero en cambio, afectaron el veto. La reforma constitucional de 1949 incorporó el veto parcial con promulgación que fue utilizado por el presidente Juan Domingo Perón (1946-1952; 1952-1955) hasta su derrocamiento en 1955. En 1957, el *Gobierno de facto* derogó las reformas constitucionales realizadas en 1949, por lo que desde allí en más, el Ejecutivo recién pudo volver a vetar en forma parcial con promulgación a partir de la reforma de 1994. En contadas ocasiones anteriores, los presidentes también hicieron uso del veto parcial con promulgación gracias a la divergencia de opiniones en la doctrina constitucional¹.

Primero describiremos cómo se desarrolló la utilización del veto y la insistencia entre 1874 y 2007. Luego describiremos el particular rol de la primera insistencia en el sistema político argentino, durante el Gobierno de Avellaneda. Por último, explicaremos la innovación institucional a la que acudió el Congreso frente a la novedad del veto parcial en 1995: la insistencia parcial.

Comparación histórica sobre de la utilización de la insistencia en el sistema político

A continuación, nos centraremos en la frecuencia de vetos e insistencias desde 1874 hasta 1989 a partir de la información proporcionada por el cuadro². Se pueden distinguir dos períodos; por un lado, entre 1880 y 1989, tanto el veto como la insistencia fueron utilizados como mecanismos excepcionales en la dinámica Congreso-presidente. Por otro lado, los vetos y las insistencias comenzaron a ser utilizados con ma-

¹ Para un análisis sobre el veto parcial y la promulgación parcial anterior a la reforma constitucional de 1994, así como las distintas doctrinas constitucionales al respecto, ver Gelfi (1992; 1994) y Badeni (1999).

² Las leyes insistidas y sus temas fueron recolectadas en Guillermo Mollinelli (1990).

por frecuencia desde el primer Gobierno de Menem hasta la actualidad.

Cuadro 1. Vetos e insistencias, 1874 -2007

Gobierno	Mandato cumplido	Cantidad de vetos totales y parciales	Cantidad de insistencias totales y parciales	Vetos rechazados (%)
Avellaneda	del 12/10/1874 al 12/10/1880	2	1	50%
Roca	del 12/10/1880 al 12/10/1886	1	0	0
Juárez Celman	del 12/10/1886 al 06/08/1890	15	0	0
Pellegrini	del 06/08/1890 al 12/10/1892	1	1	100%
L. Sáenz Peña	del 12/10/1892 al 23/01/1895	0	0	0
Urriburu	del 23/01/1895 al 12/10/1898	2	0	0
Roca	del 12/10/1898 al 12/10/1904	2	0	0
Quintana	del 12/10/1904 al 12/03/1906	1	0	0
Figueroa Alcorta	del 12/03/1906 al 12/10/1910	302	1	0,3%
R. Sáenz Peña	del 12/10/1910 al 09/08/1914	546	520	95,3%
De la Plaza	del 09/08/1914 al 12/10/1916	0	0	0
Yrigoyen	del 12/10/1916 al 12/10/1922	14	1	7,1%
Alvear	del 12/10/1922 al 12/10/1928	2	1	50%
Yrigoyen	del 12/10/1928 al 06/09/1930	0	0	0
Justo	del 20/02/1932 al 20/02/1938	13	1	7,7%
Ortiz	del 20/02/1938 al 27/06/1942	6	1	16,7%
Castillo	del 27/06/1942 al 04/06/1943	4	0	0
Perón	del 04/06/1946 al 04/06/1952	270	0	0
Perón	del 04/06/1952 al 16/09/1955	1	0	0
Frondizi	del 01/05/1958 al 27/03/1962	36	3	8,3%
Illia	del 12/10/1963 al 28/06/1966	9	0	0
Cámpora	del 25/05/1973 al 13/07/1973	0	0	0
Lastiri	del 13/07/1973 al 12/10/1973	1	0	0
Perón	del 12/10/1973 al 01/07/1974	7	0	0
Martínez de Perón	del 01/07/1974 al 24/03/1976	36	1	2,8%
Alfonsín	del 10/12/1983 a 07/07/1989	49	1	2,0%
Menem	del 08/08/1989 al 07/07/1995	109	14	12,8%
Menem	del 08/07/1995 al 10/12/1999	86	16	18,1%
De la Rúa	del 10/12/1999 al 20/12/2001	46	6	13,0%
Rodríguez Saá	del 20/12/2001 al 31/12/2001	2	0	0
Duhalde	del 01/01/2002 al 25/05/2003	35	2	5,7%
Kirchner	del 25/05/2003 al 10/12/2007	37	0	0
Total	1874 a 2007	1527	570	37,3%

Fuente: Elaboración propia sobre datos recolectados en: Guillermo Mollinelli (1990), Lemay y García (2003), y Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1983-2011).
 Nota: Tomamos que una insistencia se atribuye a un Gobierno cuando se rechaza un veto firmado por dicho presidente, aun cuando la insistencia sea finalmente aprobada en el Gobierno siguiente. Esto sucede en algunas insistencias del Gobierno de De la Rúa. Ver Anexo para más detalle.

Claramente, la existencia de insistencias depende de que haya vetos y resulta que, en gran parte de este primer período, los vetos resultaron excepcionales. Se puede decir que el poder de veto y la insistencia se desarrollaron en forma conjunta, a través de la experimentación, el contexto, y los precedentes que fueron dejando presidentes y legisladores. Bajo cuatro Gobiernos, el Ejecutivo no vetó ninguna ley — Sáenz Peña, De la Plaza, Yrigoyen, Cámpora— y bajo ocho gobiernos — ambos Gobiernos de Roca, y Pellegrini, Urriburu, Quintana, Alvear, el segundo Gobierno de Perón, y Lastiri—, el veto se utilizó entre una o dos oportunidades.

Hay tres casos excepcionales en donde el presidente utilizó de manera sistemática el veto y, en uno de ellos, la insistencia también fue utilizada de este modo. Las presidencias de Figueroa Alcorta y Sáenz Peña se destacaron por el incremento sorprendente en la cantidad de vetos. Sucede que, en ambos gobiernos, el Congreso sancionó una gran cantidad de leyes que otorgaron pensiones y jubilaciones a los descendientes de los «guerreros» en el Paraguay (cabe recordar que la guerra de la Triple Alianza fue entre 1864 y 1870) y, en ambos casos, el Ejecutivo vetó gran parte de estas leyes. Sin embargo, la estrategia de Figueroa Alcorta y de Sáenz Peña fue diferente, porque mientras el primero se anticipó a una respuesta adversa del Congreso y retiró 37 vetos (4 en forma parcial), el segundo no retiró ningún veto. Así, el Congreso rechazó un solo veto durante el Gobierno de Figueroa Alcorta y rechazó nada menos que 520 (95,2%) vetos durante el Gobierno de Sáenz Peña. Cabe destacar que los temas de las insistencias tratan, nuevamente, sobre pensiones y jubilaciones y unas pocas sobre obras públicas y subsidios. El último caso de uso excepcional del veto corresponde a la primera presidencia de Juan D. Perón. Perón vetó 270 leyes, pero, nuevamente, su gran mayoría, más precisamente 244, estaban vinculadas con jubilaciones y pensiones sancionadas por los legisladores.

Más allá de la frecuencia de vetos e insistencias, se encuentra una interesante dinámica entre el Legislativo y el Ejecutivo a partir del tema de las leyes insistidas y su origen, los legisladores o el presidente. En la mayor parte de las insistencias, los legisladores buscan proteger los intereses de un grupo específico, mientras que el presidente tiene como objetivo una audiencia nacional. Por ejemplo, durante el primer Gobierno de Hipólito Yrigoyen, por primera vez un veto total recayó sobre

una iniciativa presidencial, la Ley 11.024 (1920) sobre impuestos internos. La Ley establecía un impuesto a los cigarrillos, y el inciso 1 del artículo 5 sobre el cual recayó el veto, disponía disminuir el peso de cada cigarrillo con el objeto de mantener el precio al consumidor de cada cigarrillo a pesar del impuesto. Durante el gobierno de Arturo Frondizi, las tres insistencias confirmaron leyes que transferían o donaban terrenos. En la presidencia de Estela Martínez de Perón, se rechazó uno de sus 36 vetos, relacionado con la creación de un colegio nacional en Puerto Madryn. Por último, durante el mandato de Alfonsín, también se rechazó un solo veto, vinculado con la reincorporación de trabajadores bancarios dejados cesantes durante una huelga en 1959³.

A lo largo del período comprendido entre 1880 y 1989, las insistencias fueron utilizadas como un mecanismo excepcional por el Legislativo para imponer su preferencia sobre el Ejecutivo. En su mayoría, las leyes que se insistieron otorgaban beneficios a individuos, grupos sociales o sectores geográficos específicos, y no buscaban imponer cierta política pública contraria a la visión presidencial. Aunque cabe destacar que la gran cantidad de insistencias sobre pensiones durante los gobiernos de Figueroa Alcorta y Sáenz Peña, debieron afectar las arcas del estado.

En contraste, a partir del primer Gobierno de Carlos Menem, los vetos y las insistencias comenzaron a ser utilizadas con mayor frecuencia. En lo que sigue del trabajo, nos centraremos en analizar las 38 insistencias (junto con los vetos, intentos de insistencias y nuevas leyes sancionadas por los legisladores que vuelven sobre los temas vetados) entre 1989 y 2007.

La primera insistencia y la legislatura rebelde

La primera insistencia, ciertamente olvidada, cumplió un papel especial en la historia de la República Argentina. Sucedió en agosto de 1880, bajo el Gobierno de Nicolás Avellaneda (1874-1880), respecto de la Ley 1026 (1880) que tenía por objeto intervenir la Legislatura de

³ Ver el trabajo de Mustapic y Elchemendy (1999) para un estudio de caso de la insistencia durante el Gobierno de Alfonsín.

la Provincia de Buenos Aires. Aquí las preferencias del Congreso de la Nación y del Poder Ejecutivo resultan claras, ya que mientras el primero buscaba intervenir una legislatura que consideraba «rebelde», el presidente prefería seguir un camino conciliador.

Es importante comprender las circunstancias que llevaron a este conflicto entre poderes. Por aquellos años, el poder nacional se imponía sobre las provincias del interior, pero no sobre Buenos Aires. Entre 1878 y 1879, los gobernadores del interior vinculados con Julio A. Roca (por entonces Ministro de Guerra a cargo de la Campaña del Desierto) se consolidaron en una Liga de Gobernadores y advertían «que el camino para adquirir mayor “peso” político consistía en acelerar el proceso de nacionalización de Buenos Aires» (Botana, 1994: 34). En febrero de 1880, las elecciones legislativas mostraron que Roca tenía el apoyo de todas las provincias, salvo Buenos Aires y Corrientes, y en abril, Roca resultó electo presidente. Carlos Tejedor, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, se dispuso a desconocer la victoria de Roca, y declaró «huéspedes» de su provincia a las autoridades nacionales residentes en la Ciudad de Buenos Aires. En junio comenzó de la insurrección armada y el Congreso, la Presidencia y la Corte Suprema de la Nación debieron retirarse al pueblo de Belgrano, en las afueras de la ciudad. Luego de días de intensa lucha armada, ambas partes llegaron a un acuerdo que incluyó la rendición de Carlos Tejedor y su renuncia al gobierno provincial, la asunción en su lugar del vicegobernador José María Moreno y la permanencia de la Legislatura provincial.

Sin embargo, la Liga de los Gobernadores y el Ejército consideraron que la Legislatura bonaerense era «rebelde», ya que había apoyado a Tejedor en la lucha armada (Cortés Conde y Gallo, 1967). Así, casi un mes después del acuerdo firmado por el presidente, el Congreso sancionó la Ley 1.026 con el objetivo de intervenir la Legislatura de Buenos Aires. La iniciativa fue presentada por el Senado y se aprobó sobre tablas el 11 de agosto de 1880. Durante el debate, el senador Argento avaló el proyecto al señalar que la Legislatura había sancionado «leyes que se rebelaban contra la autoridad nacional» y había «contribuido con su presencia a que se cometiesen todas las agresiones a los derechos de la Nación que se vieron durante el tiempo del doctor Tejedor» (DSS 11/08/1880). Pocos se opusieron al proyecto, entre ellos, el senador Vélez quien sostuvo que el proyecto no iba «a fundar la paz», sino

que levantaría «un partido en Buenos Aires, sobre otro partido, derrocado completamente, poniendo (...) fuego y chispas que incendiarán Buenos Aires.»⁴. Por su parte, la Cámara de Diputados otorgó sanción definitiva al proyecto en una sesión secreta.

Al día siguiente de sancionada la iniciativa, el presidente Avellaneda presentó su renuncia al Congreso de la Nación. A pesar de que Avellaneda no explicaba en el mensaje al Congreso las razones de esta, en la Asamblea Legislativa convocada para su consideración el 13 de agosto de 1880, varios legisladores se ocuparon de resaltar lo obvio: se relacionaba con la intervención en la Legislatura provincial. Aunque los legisladores dejaron sentada su posición en favor de continuar con la intervención de la legislatura bonaerense, decidieron no aceptar la renuncia, lo que llevó al Ejecutivo a vetar la Ley 1.026. El Congreso insistió rápidamente la ley. Ambas cámaras lo hicieron sobre tablas y casi por unanimidad. En el debate, el senador Rocha reclamó que se insistiera la ley «en nombre de la paz pública, en nombre de un sentimiento conservador, para que los partidos políticos comprendan que tendrán que perder todas sus posesiones el día que empleen medios de fuerza.»⁵.

Finalmente, el 21 de agosto las tropas del ejército disolvieron la legislatura de la provincia. A su vez, el vicegovernador renunció y en su lugar se nombró un interventor federal. Un mes después, el Congreso de la Nación disponía la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Así, la primera insistencia enfrentó al Ejecutivo y el Congreso a propósito de posiciones opuestas sobre cómo resolver el conflicto con la provincia de Buenos Aires. Las divergencias se resolvieron de acuerdo con los mecanismos institucionales existentes para este tipo de situaciones, el veto presidencial y su rechazo por parte del Congreso a través de la insistencia.

⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, sesión del 11 de agosto de 1880.

⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, sesión del 17 de agosto de 1880.

Innovación en las prácticas parlamentarias: La reforma constitucional de 1994 y la insistencia parcial

A mediados de la década de los noventa, al finalizar el período de emergencia económica, el Congreso comenzó a recuperar gradualmente sus facultades legislativas. El Ejecutivo y el Legislativo empezaron a negociar los proyectos de ley, y el Congreso se mostró más dispuesto a intervenir en el diseño de las políticas públicas (Llanos, 1998). En este marco, los legisladores introdujeron modificaciones, algunas sustantivas, a los proyectos del Ejecutivo. Frente a este comportamiento más activo, el Ejecutivo no vaciló en recurrir al veto parcial en forma sistemática. De acuerdo con Ana María Mustapic y Natalia Ferretti (1995: 15), en estos casos el veto no solo refleja diferencias entre el Ejecutivo y el Congreso «sino que cumple una función más: operar como mecanismo que frena la capacidad revisora y, por consiguiente, de control que el Congreso puede ejercer sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo».

Con el veto parcial, el Ejecutivo intentó frenar en parte la intervención del Congreso en su agenda de gobierno. Sin embargo, encontramos una innovación institucional frente al veto parcial: la insistencia parcial. Si el veto parcial «frena la capacidad revisora» del Congreso, la insistencia parcial busca reafirmar esta prerrogativa del Congreso al ampliar las instancias de negociación entre ambos poderes. A su vez, la insistencia parcial, permite al Congreso continuar la negociación sobre el texto de los proyectos del Ejecutivo en lugar de insistir en forma total y enfrentarse con él.

La insistencia parcial fue una innovación legislativa que solo requirió de un cambio informal en la práctica parlamentaria. La reforma de 1994 introdujo como prerrogativa del Poder Ejecutivo Nacional el veto parcial con la autorización para promulgar las secciones no vetadas de la ley. Dicha reforma abrió una ventana de oportunidad para que el Legislativo innovara en el proceso de insistencia de la ley. Se planteó un intenso debate: si el Poder Ejecutivo puede observar en forma parcial una ley, ¿puede el Legislativo rechazar en forma parcial un veto?

A pesar de que la primera insistencia parcial fue al Presupuesto de 1994, el debate más intenso se produjo a propósito de la insistencia parcial de la ley de «Patentes de Invención y Modelos de Utilidad». La decisión de insistir en forma parcial la tomó el Senado y, cuando pasó a la Cámara baja, algunos diputados cuestionaron su constitucionalidad. El diputado Durañona y Vedia (Ucedé, Corrientes) citó a Nicolás Matienzo para explicar que solo se puede insistir sobre la versión original completa de la ley, de lo contrario, se debe sancionar otra ley que tenga en cuenta las observaciones del Ejecutivo. Ante las críticas, el bloque oficialista, explicó que se debe «...leer el artículo 83 bajo la luz de los que quisieron exponer nuestros Constituyentes de 1853, pero también con el espíritu de la reforma de 1994. Bajo ningún punto de vista podemos aceptar una interpretación estática, anclada en el pasado, (...) porque a lo mejor eso podrá servir para la cátedra universitaria, pero lamentablemente no sirve para sancionar las leyes que un Estado moderno necesita⁶...». El diputado Maqueda (PJ, Córdoba) agregó, que el diputado Durañona y Vedia olvidaba que «...hay jurisprudencia pasiva, tanto parlamentaria como jurisdiccional, que expresa que cada poder del Estado interpreta la Constitución. En este caso, nosotros somos el poder del Estado, y con el voto de los dos tercios, vamos a interpretar si este procedimiento es constitucional y vamos a sentar jurisprudencia para el futuro.»⁷.

Tiempo después, en la insistencia parcial de la Ley 25471 de Propiedad Participada para los ex-agentes de YPF», el diputado Lafalla (PJ, Mendoza) argumentó que la Cámara, al aceptar en forma parcial el veto del Poder Ejecutivo, «hace uso de esta facultad en los mismo términos que lo ha hecho el Poder Ejecutivo (...) El Poder Ejecutivo tiene la potestad de observar total o parcialmente las normas que dicta el cuerpo. En este sentido, puede observar artículos o párrafos enteros, haciendo uso del derecho a veto que posee. Del mismo modo, la Cámara tiene derecho a insistir en su sanción aceptando o rechazando distintos artículos»⁸.

La insistencia parcial facilita, en parte, el rechazo de vetos parciales. Mientras el veto total perjudica por igual a todos aquellos legisladores que buscaban la sanción de la ley, el veto parcial afecta a un grupo

⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 23 de mayo de 1995.

⁷ *Ibid.* ant.

⁸ Versión taquigráfica, Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 8 de agosto de 2002.

de legisladores. Además, las secciones vetadas pueden dividir a aquellos legisladores que desean insistir sobre la sanción original del proyecto. En estos casos, la insistencia parcial permite incorporar a la agenda legislativa aquello sobre lo hay que amplio consenso, y desechar aquello que dividiría a los legisladores.

En lo que sigue, veremos cómo la insistencia parcial abrió una nueva instancia de negociación entre ambas ramas de gobierno. En palabras del senador Snopek (PJ, Salta), la insistencia parcial es substancial «porque si no [la relación con el Ejecutivo] sería un diálogo de sordos ya que algún error que se haya podido escapar puede ser aceptado por esta vía. Y en eso errar es humano.»⁹.

Trámite parlamentario de las insistencias (1989-2007)

El trámite de las insistencias es similar a aquel que siguen los proyectos de ley, con dos dificultades especiales: Primero, para confirmar la sanción de la ley y, por lo tanto, rechazar el veto del Ejecutivo, tanto la Cámara de origen como la Cámara-revisora deben reunir una mayoría de dos tercios de votos. La Constitución no especifica si las dos terceras partes de los votos deben ser sobre los miembros presentes o sobre la cantidad de miembros totales de la cámara; sin embargo, a partir del análisis empírico notamos que es la primera acepción la que se toma como correcta para ambas cámaras (Schinelli, 1996). Segundo, ambas cámaras deben confirmar la sanción del proyecto de ley en un plazo menor a los dos años; de lo contrario, el tema pierde estado parlamentario¹⁰.

A partir de datos empíricos ilustraremos algunas características del proceso parlamentario que sigue la insistencia legislativa. Nos centraremos en tres problemas que deben sortear los legisladores interesados en

⁹ Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, sesión del 5 de julio de 1995.

¹⁰ El artículo 3 de la Ley 13.640 y sus modificatorias prescribe que «los proyectos de ley o parte de ellos que el Poder Ejecutivo devuelva observados en uso de la facultad que le acuerda el art. 72 de la Constitución Nacional, que el Congreso no confirme en el año parlamentario que fueron devueltos o en el siguiente, se tendrán por caducados».

rechazar un veto presidencial: primero, incorporar el tema de la insistencia en la agenda legislativa; segundo, alcanzar la mayoría de dos tercios de los presentes en cada cámara; tercero, aprobar la insistencia antes de que caduque su estado parlamentario.

El legislador o los legisladores interesados deben intentar incorporar la insistencia legislativa en la agenda de la cámara a través de un despacho favorable de las comisiones pertinentes o mediante la aprobación en el recinto de una moción de tablas o de preferencia para que se habilite su tratamiento sin el despacho de la comisión. Aquí debemos incorporar una distinción, porque hasta 2006, las comisiones encargadas de emitir un despacho eran aquellas a las que el proyecto de ley había sido girado antes de ser sancionado. A partir 2007, las insistencias sobre vetos parciales deben ser consideradas por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122). Esto otorga un importante poder de veto a dicha comisión, cuya composición es de particular interés al presidente, porque también está encargada de dictaminar sobre los decretos de necesidad y urgencia. El cuadro 2 muestra los procedimientos utilizados en caso de aquellas insistencias que llegaron a término.

Cuadro 2. Procedimientos para solicitar las insistencias que prosperaron

Procedimiento utilizado		Diputados	Senado
Extraordinario	Sin despacho	23	29
	Con despacho por unanimidad	3	5
Ordinario	Despacho por unanimidad	12	5
	Despacho con disidencias	1	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos recolectados los Diarios de Sesiones y Órdenes del Día correspondientes.

Nota: La insistencia parcial de la Ley 25.063 confirmó la sanción de dos artículos en fechas diferentes, por esta razón el total de ambas columnas es 39 y no 38, la cantidad de insistencias.

Sobre aquellas insistencias que llegaron a término, el cuadro 2 revela que la gran mayoría siguió un proceso extraordinario, porque fue impulsada a través de una moción sobre tablas o una moción de preferencia. Recurrir a estos mecanismos extraordinarios puede considerarse un indicio de consenso entre los legisladores presentes, ya que para ser aprobados necesitan el apoyo de las dos terceras partes de

los presentes¹¹. Los datos también muestran que, en Diputados, el 67% de las insistencias exitosas fueron consideradas mediante una moción y el 87% en el Senado.

Una vez que la insistencia ingresa en la agenda parlamentaria, debe reunir el apoyo de dos tercios de los presentes para ser aprobada. De esta manera, el Poder Ejecutivo solo debería persuadir a un tercio de los legisladores presentes en una cámara para que su veto no logre ser rechazado. En cambio, aquellos legisladores que desean rechazar el veto deben convencer a las dos terceras partes de cada cámara que los apoyen. Un detalle no menor es que en caso de que los legisladores oficialistas formen parte de la coalición a favor de la insistencia, ello podría ser visto como un desafío al liderazgo presidencial (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Resultado de las votaciones nominales en las insistencias por Cámara

Resultado de la votación	Diputados	Senado
Unanimidad	8	34
Más del 95 % de los votos afirmativos	20	3
Entre el 90 y el 95 % de los votos afirmativos	5	1
Entre el 85 y el 90 % de los votos afirmativos	1	1
Total	35	39

Fuente: Elaboración propia sobre de los Diarios de Sesiones y las Versiones Taquigráficas correspondientes.
Nota: La insistencia a la ley 25.063 posee dos votaciones nominales en cada cámara por lo que se contó dos veces en el cuadro. No hubo votaciones nominales en cinco insistencias en la Cámara de Diputados.

En el cuadro 3, observamos que las insistencias son aprobadas en ambas cámaras casi por la unanimidad de los presentes. A su vez, esto indica no solo consenso entre los presentes, sino también el apoyo del bloque oficialista al rechazo del veto. Falta, pues, analizar el tiempo que demoró el trámite de aprobación de las insistencias, lo que puede verse en el cuadro 4.

¹¹ La moción de preferencia debe ser aprobada con las dos terceras partes de los votos emitidos si no tiene despacho de comisión, y la mayoría absoluta si posee despacho de comisión. Todos los casos en estudio no contaban con el despacho de la comisión.

Cuadro 4. Tiempo que tardó el Congreso en aprobar las insistencias

Tiempo que estuvo el proyecto de ley en el Congreso hasta que se confirmó su sanción en ambas cámaras	Cantidad de proyectos de ley
Menos de un mes	8
Un mes hasta seis meses	20
Seis meses a un año	8
Un año a un año y medio	1
Más de un año	1
Total	38

Fuente: Elaboración propia sobre datos recolectados en la Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y los decretos correspondientes.

Nota: Se tiene toma en cuenta la fecha del veto del Ejecutivo y la fecha de aprobación de la insistencia en la Cámara revisora.

En cuanto a la demora para insistir una ley, puede observarse en el cuadro 4 que más de la mitad fueron aprobadas en menos de un año, un plazo corto para los tiempos que maneja el Congreso. Aquellas leyes que se insistieron rápidamente parecen corresponder a casos en los que los legisladores querían aprovechar una oportunidad para plantarse frente al Ejecutivo y dejar sentada su posición frente a los votantes. Por ejemplo, en el caso del «Régimen Nacional del Teatro», la insistencia se llevó a cabo en ambas Cámaras el mismo día por la fuerte presencia del tema en los medios de comunicación y por la presión de la Asociación Argentina de Actores, entre otros grupos de interés (DSD 23/04/1997; DSS 23/04/1997). Un caso distinto fue la insistencia de los presupuestos, que debió realizarse en el corto plazo; de lo contrario, perdía vigencia el presupuesto y la posibilidad de incorporar ciertas partidas en su ejecución. En cambio, una de las leyes que más tardó en insistirse fue la Ley 25:228 de «Transferencia de un inmueble a la Agrupación Juvenil de Montaña». Mientras el Ejecutivo la vetó en diciembre de 1999, la Cámara revisora la insistió en octubre de 2001, casi dos años después. Ello no significa que no hubiera consentimiento sobre el tema, porque en la Cámara de origen fue aprobada por unanimidad y en la Cámara revisora con el 98% de los votos, sino que el tema simplemente no requería apuro.

En suma, las insistencias que superaron el problema de la mayoría ampliada y la disciplina partidaria al momento de la votación en el recinto y el límite temporal para hacerlo, lograron un alto nivel de con-

senso. La solicitud de las insistencias mediante mociones y su aprobación casi unánime indican que existe un acuerdo previo entre los legisladores oficialistas y opositores en el momento de rechazar un veto del Ejecutivo. A pesar del consenso que marcaron a las insistencias, dado que solo el 14% de los vetos fueron rechazados entre 1989 y 2011, el proceso parlamentario que deben transitar es ciertamente costoso. También, en algunas circunstancias, puede suceder que renovaciones parlamentarias o cambios en el contexto político, lleven a los legisladores a centrar sus esfuerzos en nuevos proyectos de ley.

Insistencias: Lógica presidencial y lógica parlamentaria

Resulta pertinente diferenciar entre aquellas insistencias donde el proyecto sancionado (y luego vetado e insistido) haya sido presentado por legisladores, de aquellos presentados por el Ejecutivo. Teniendo en cuenta estas diferencias, mostraremos que, en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, las insistencias a los proyectos de los legisladores y a los del Ejecutivo no siguen la misma lógica. Tal como señala Ana María Mustapic (2000), en el presidencialismo argentino conviven una lógica presidencial y una parlamentaria. Seguiremos este argumento al decir que las insistencias, de acuerdo a su origen institucional, siguen dos lógicas distintas.

Las insistencias a proyectos de ley de los legisladores siguen una lógica presidencial porque enfrentan al Congreso y al presidente, a pesar de que los temas de las insistencias no compiten con la agenda de políticas del Gobierno ni perjudican el liderazgo presidencial. En general, las insistencias sobre iniciativas de los legisladores otorgan beneficios distributivos, tal como transferencias de terrenos o exenciones impositivas. Es decir que en el momento de dar lugar a su función representativa «los legisladores se muestran dispuestos a utilizar al máximo sus atribuciones constitucionales» (Mustapic, 2000: 593).

En cambio, las insistencias sobre iniciativas del Ejecutivo siguen una lógica parlamentaria porque los legisladores sí tienen en cuenta el

liderazgo presidencial y buscan abrir espacio para la negociación a través de la insistencia. El presidente solo utiliza el veto parcial para desechiar secciones de su proyecto sancionado y, en general, rechaza ciertas modificaciones incorporadas por los legisladores. Los legisladores oficialistas son quienes llevan adelante el trámite de las insistencias, y en estos casos prima la insistencia parcial. Es decir que no insisten sobre todo lo vetado por el presidente. En lo que sigue, nos centraremos, primero, en aquellas insistencias sobre iniciativas de los legisladores, y luego, en aquellas insistencias sobre iniciativas presidenciales.

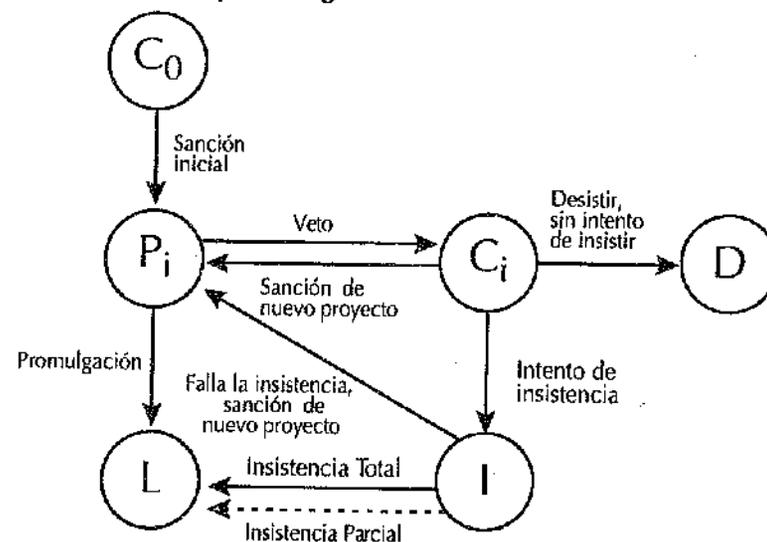
Las insistencias sobre proyectos de los legisladores

Sobre 1542 iniciativas de los legisladores sancionadas entre 1989 y 2007, 244 (14%) fueron vetadas por el presidente y los legisladores lograron rechazar 31 (13%) de los vetos¹². Al discriminar entre vetos totales y vetos parciales, resulta claro que los últimos tienen una tasa de rechazo menor. De las 138 iniciativas de los legisladores que fueron vetadas en su totalidad, el Congreso insistió sobre 22 (16%); mientras que de aquellos 105 proyectos vetados en forma parcial, los legisladores insistieron 8 (7,6%).

Para analizar los datos con mayor facilidad utilizaremos un diagrama basado en el modelo de Cameron (2000: 41-48) para el estudio de los vetos en los Estados Unidos.

¹² Se consideran desde la primera iniciativa sancionada que promulgó Menem en julio de 1989 (Ley 23.681) hasta la última que se promulgó bajo el Gobierno de Kirchner en diciembre de 2007 (Ley 26.331).

Diagrama 1. Modelo de la Negociación de vetos e insistencias sobre proyectos iniciados por los legisladores



El Diagrama 1 comienza de la siguiente manera: primero el Congreso (C_0) sanciona un proyecto y lo presenta al Ejecutivo (P_i). El proceso queda en manos de presidente, quien tiene la posibilidad de promulgar el proyecto o vetarlo en forma parcial o total¹³. En caso de que lo promulgue, el proyecto es convertido en ley (L) y aquí termina el juego entre los actores. En cambio, si el presidente decide vetar el proyecto, el proyecto (en parte o en su totalidad) vuelve al Congreso (C_i), quien puede tomar tres caminos distintos. Primero, el Congreso puede desistir de rechazar el veto (D), por lo que la negociación termina. Segundo, puede sancionar un nuevo proyecto y presentarlo al Ejecutivo (P_2), quien tendría que volver a tomar una decisión sobre su promulgación. Por último, el Congreso puede intentar rechazar el veto e insistir sobre la sanción original del proyecto (I), y si el intento de insistencia prospera, el texto original del proyecto es aprobado (L). Aquí, si el veto fue parcial, el Congreso tiene la posibilidad de insistir en forma total o en forma parcial. Si la insistencia no prospera, el Congreso puede presentar un nuevo proyecto de ley al presidente y comenzar de nuevo el proceso de negociación.

¹³ El subíndice indica el número de veces que P y C participan en la secuencia.

Al centrarnos en la interacción entre presidente y Congreso sobre vetos totales, encontramos que de 138 vetos totales, la cámara de origen intentó rechazar 29 (21,3%). Los intentos de insistencia corresponden a casos en los que la cámara de origen aprobó la insistencia y la envió a la cámara revisora¹⁴. El 76% (22) prosperó, es decir, que la cámara revisora acompañó en la decisión y el veto fue rechazado, lo que indica que los legisladores se anticipan a las preferencias del resto de los legisladores y evitan involucrarse en un costoso procedimiento, como es la insistencia, si no esperan alcanzar su aprobación. También indica que los líderes de bloque estuvieron de acuerdo con las insistencias.

Sobre los siete intentos de insistencia que fracasaron en la cámara revisora, encontramos un caso de lo que Cameron (2000) llama «*sequential veto bargaining*» o «negociación de veto en secuencia»: Cuando el Congreso sanciona y el presidente veta distintas leyes sobre el mismo tema, se forma una secuencia que negocia entre ambos actores: el Congreso pasa en el Diagrama 1 de intentar insistir (I) a presentar un nuevo proyecto al Ejecutivo (P₂), quien lo puede vetar y dar comienzo de nuevo a esta secuencia. Un caso empírico involucró al diputado Eduardo Abalovich (UCR, Santiago del Estero), quien en 1997 logró que se sancione un proyecto de su autoría para crear la oficina de aduanas en Santiago del Estero (Ley 24.873); pero el Ejecutivo (el presidente Menem) la vetó en forma total. En 1999, Abalovich presentó el mismo proyecto de ley, y hacia fin de año, el Congreso lo volvió a sancionar (Ley 25.204). Nuevamente, el Ejecutivo (el presidente De la Rúa) la vetó en forma total, y finalmente el diputado pareció haber desistido del tema.

Al centrarnos sobre aquello que el Congreso no intentó insistir, observamos que los legisladores no se dieron por vencidos, porque también volvieron a presentar proyectos de ley con la intención de volver a sancionar una ley sobre aquello vetado. Así, encontramos once leyes sancionadas que vuelven sobre los mismos temas vetados¹⁵. Un

¹⁴ Los legisladores pueden solicitar insistencias a través de distintos mecanismos. Al contar la cantidad de proyectos de resolución, mociones, y dictámenes favorables de comisiones, se puede observar que la intención de insistir sobre la sanción de un proyecto. Así, encontramos 57 pedidos de insistencia de distinta forma, en su mayoría proyectos de resolución, que no fueron considerados por la cámara de origen.

¹⁵ La cantidad de proyectos de ley presentados y no sancionados es mucho mayor. Dada la gran

ejemplo es la Ley 25.818 presentada por Eduardo Menem (PJ, La Rioja) en el Senado, declarando en estado emergencia agropecuaria a ciertos departamentos de las provincias de La Rioja y San Juan. Este proyecto fue vetado en forma total por el Ejecutivo en diciembre de 2003. En diciembre de 2004, Eduardo Menem logró sancionar un segundo proyecto de su autoría, por el que declaró en estado de emergencia agropecuaria a la provincia de La Rioja (Ley 26.009), que fue promulgado por el Ejecutivo. Sin embargo, los esfuerzos de legisladores de San Juan fracasaron, lo que podría suponer que no contaron con el apoyo de legisladores ligados al Gobierno para la aprobación de sus proyectos.

En contraste, al centrarnos en la interacción entre Ejecutivo y Legislativo sobre vetos parciales, notamos que la probabilidad de éxito de la insistencia disminuye considerablemente. Sobre 105 iniciativas de los legisladores vetadas en forma parcial, se intentó rechazar el 12,4% (13). De estos intentos de insistencia, el 61,5% (8) prosperó y el 38,5% (5) restante fracasó. De este modo, la probabilidad de que se rechace un veto parcial con éxito es del 8%, mientras que de probabilidad de rechazar con éxito un veto total es 16%.

Esto no es sorprendente, dado que la promulgación parcial permite que las preferencias de algunos legisladores permanezcan intactas con relación al proyecto, y las de otros se perjudiquen. Ello dificulta conseguir el apoyo suficiente para insistir o intentar insistir las partes del proyecto sancionado que el Ejecutivo desechó. Aunque los legisladores desarrollaron la insistencia parcial, esta parece estar reservada para las iniciativas presidenciales que son vetadas por el mismo presidente, porque en el caso de iniciativas de los legisladores, de 31 insistencias, solo dos fueron insistencias parciales.

La primera insistencia parcial fue «parcial» en la práctica, pero total en espíritu. El Ejecutivo había vetado una frase del artículo 10 y dos incisos del artículo 11 de la Ley 25.174 de «Régimen de fomento de la lucha antigranizo», pero la diputada Zuccardi (Frepasso, Mendoza),

cantidad de proyectos iniciados bajo el período (más de 50 000), es muy difícil ser exhaustivo en este aspecto, por lo que el análisis se limita a aquellos proyectos sancionados. Algunos de estos casos son la Ley 25.685 que rechazó el veto total a la Ley 2.5671 que excluía del presupuesto el fondo especial de Salto Grande (ambas aprobadas durante el Gobierno de Duhalde). La Leyes 23.938 y 24.168 intentaban crear un juzgado federal en Necochea, y ambas fueron vetadas en forma total por Menem; pero finalmente la Ley 24.368, presentada por el mismo Menem, creó el Juzgado Federal.

quien había presentado el proyecto original, propuso no insistir sobre el artículo 10 porque hacía «referencia a un tema de posiciones arancelarias, que ya ha sido modificado por imperio del paso del tiempo» (Versión Taquigráfica 06/04/2000). Así, se descartó insistir parte del proyecto y confirmar los dos incisos restantes que otorgaban exenciones impositivas.

Entonces, la verdadera excepción es la segunda insistencia parcial. Se trata de la Ley 24.485 que modificó la Carta Orgánica del Banco Central y la Ley de Entidades Financieras para crear un «Sistema de Seguro de Garantía de los Depósitos Bancarios». El Ejecutivo la promulgó en abril de 1995 y vetó una frase del artículo 1 y el artículo 7. El mismo día, se publicó el decreto reglamentario de la ley. Tres meses después los senadores decidieron insistir el artículo 7, que creaba en el ámbito del Poder Legislativo una Comisión Bicameral de control del sistema que había puesto en práctica la misma ley. Esta insistencia sigue una lógica presidencial, ya que los legisladores buscaron proteger su función representativa en un momento en el que la transparencia y el control del Gobierno comenzaban a ser un tema fundamental para un sector de los votantes.

En los casos de vetos parciales, los legisladores también pueden intentar sancionar un proyecto de ley que incluya aquello vetado. Al centrarnos en los cinco proyectos sobre los que el Legislativo intentó insistir, pero finalmente fracasó, encontramos un proyecto sancionado que vuelve sobre lo vetado por el presidente. El Ejecutivo había vetado en forma parcial la ley 24.758 que declaraba área de conservación un inmueble en la provincia de Salta. Frente al fracaso de la insistencia, el senador Julio Millán (PJ, Salta), quien había presentado el proyecto original, presentó otro proyecto para modificar la ley 24.758 para dejar sin efecto el veto parcial. Este proyecto fue sancionado y promulgado (Ley 2.5339), y autorizó al Ejército Argentino a aplicar la Ley 24.758.

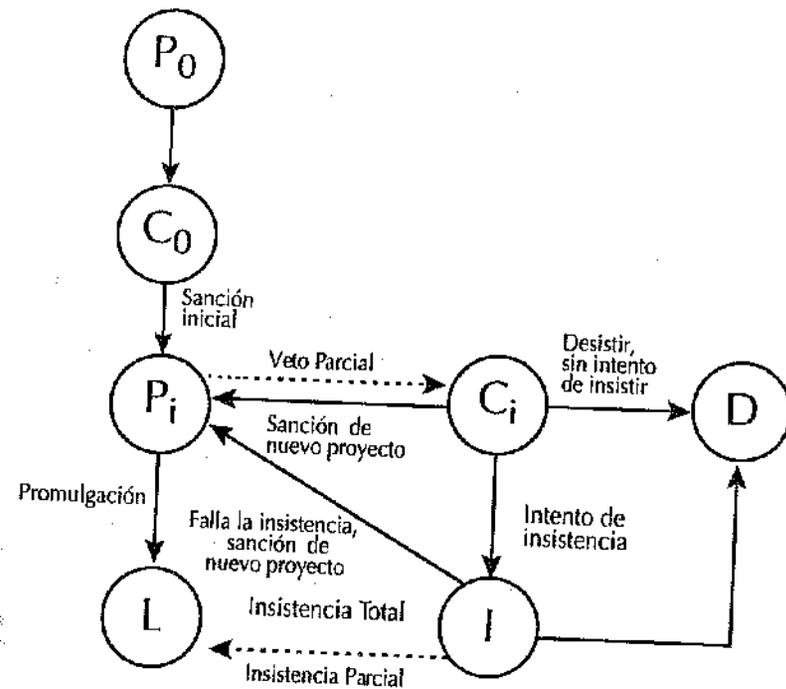
En resumen, dado que la mayor parte de los proyectos de los legisladores sancionados tratan temas locales (Bonvecchi y Mustapic, 2011), es de esperar que este tipo de proyectos se encuentren entre los más vetados e insistidos. Ciertamente, el veto parcial otorga una ventaja al Ejecutivo, ya que puede eliminar secciones de los proyectos aprobados. Sobre este tipo de vetos, el Congreso no es tan exitoso en

aprobar insistencias. En cuanto a los vetos totales, el Congreso tiene mayor éxito, no solo en la aprobación de insistencias, sino también en la aprobación de nuevos proyectos de ley que vuelven sobre aquello vetado. Entre insistencias y nuevos proyectos sancionados, el Congreso impuso su preferencia sobre casi el 24% de los vetos totales.

Las insistencias sobre proyectos del Ejecutivo

A continuación analizaremos las insistencias sobre vetos a iniciativas presidenciales. Utilizaremos una variante sobre el Diagrama 1, ya que el presidente nunca utiliza el veto total sobre sus iniciativas sancionadas (ver diagrama 2).

Diagrama 2. Modelo de la Negociación de Vetos e Insistencias sobre proyectos iniciados por el presidente



En el Diagrama 2, notamos que el Ejecutivo (P0) es quien inicia el proceso, al presentar una iniciativa al Congreso. Los casos que nos interesan son aquellos en los que el Congreso sanciona la iniciativa y la envía al presidente (P1). El Ejecutivo puede promulgar el proyecto en su totalidad (L) o descartar aquello que no es de su preferencia y promulgar el resto. Frente a un veto parcial, los legisladores pueden decidir aceptarlo (Desistir), intentar insistir en la sanción original del proyecto (I) o presentar un proyecto de ley sobre el tema vetado. La particularidad es que los legisladores siempre tienen la opción de insistir en forma parcial o total, ya que todos los vetos son parciales.

Bajo el período en estudio, el Ejecutivo vetó en forma parcial cerca del 17% (64) de sus iniciativas sancionadas¹⁶. No vetó ninguna en forma total. Las secciones vetadas, de los proyectos vuelven al Congreso, quien puede decidir si insistir o no sobre ello. Entendemos que una innovación institucional, la insistencia parcial, es un factor por tener en cuenta, en particular, al considerar que estos son proyectos presidenciales.

La insistencia parcial abrió una nueva instancia de negociación entre el Ejecutivo y el Congreso. El Legislativo puede decidir insistir sobre ciertas partes del proyecto vetado y hacer concesiones al presidente al no rechazar otras secciones del veto parcial. El presidente también puede anticiparse a una insistencia parcial, y utilizar el veto en forma más limitada. Así, la insistencia parcial es un mecanismo por tener en cuenta, porque permite alcanzar la supermayoría necesaria al dejar de lado aquella parte que restaría votos en el recinto. En particular, la insistencia parcial cumple un rol de negociación no solo entre ambas ramas de gobierno, sino dentro del partido de gobierno. El partido de gobierno tiene la capacidad de bloquear insistencias indeseadas, ya que en general ha controlado un tercio de las bancas en al menos una cámara. Sin embargo, fueron siempre los legisladores ligados al Gobierno los que promovieron el tratamiento de las insistencias, y también los que decidieron qué parte del decreto se insistiría. Si la insistencia parcial no hubiera sido desarrollada por los legisladores, sería de esperar una menor probabilidad de éxito de las insistencias sobre iniciativas del Ejecutivo.

¹⁶ No se tienen en cuenta aquellas iniciativas presidenciales que son acuerdos o que son tratados internacionales. Este tipo de iniciativas no podrían vetarse en forma parcial, dado que son acuerdos con otros países u organismos internacionales; además, el Ejecutivo tiene la posibilidad de retirar el acuerdo antes de que el Congreso lo sancione.

A continuación, se presentan estudios de casos para ilustrar con mayor detalle.

Iniciativas presidenciales e insistencias parciales: Estudio de casos

En esta parte, nos centraremos en realizar algunos estudios de caso sobre las insistencias a proyectos presentados por el Ejecutivo para dilucidar su rol en el marco de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En el período, 1989-2007 hay siete insistencias a iniciativas del Ejecutivo, seis de ellas en Gobiernos de Menem y una durante el de Duhalde. En el -gobierno de De la Rúa, solo un proyecto del Ejecutivo fue vetado en forma parcial y no fue rechazado por el Congreso, por lo tanto, no encontramos insistencias¹⁷. En cambio, en el de Duhalde, el único veto fue rechazado en parte.

Cuadro 5. Iniciativas del Ejecutivo que fueron vetadas en forma parcial e insistidas

N.º de Ley	Tema	Fecha del veto parcial	Fecha de la insistencia
23.871	Reforma impositiva	24/9/1990	19/12/1990
24.307	Presupuesto de 1994	27/12/1993	7/7/1994
24.481	Patentes y modelos de invención	17/5/1995	23/5/1995
24.938	Presupuesto de 1998	30/12/1997	1/4/1998 y 7/5/1998
25.063	Reforma impositiva	24/12/1998	30/6/1999
25.064	Presupuesto de 1999	24/12/1998	5/5/1999
25.725	Presupuesto de 2003	26/12/2002	12/03/2003

Fuente: Elaboración propia sobre información recolectada en la Base de Datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

¹⁷ A pesar de no ser el tema principal del trabajo, resulta curioso que De la Rúa haya vetado en forma parcial solo una de sus iniciativas. Ello quizá se deba a la dificultad que podría llegar a tener para formar una coalición para bloquear una insistencia, ya que ni su bloque ni Diputados ni el del Senado alcanzaban a un tercio de la Cámara.

El Ejecutivo veta una ley en caso de estar en desacuerdo con ella. Para diferenciar los distintos argumentos que brinda el Ejecutivo utilizaremos parte de la clasificación realizada por Ana María Mustapic y Natalia Ferretti (1995). Las categorías utilizadas por las autoras son tres; primero, si hay diferencia de criterios entre el Ejecutivo y el Legislativo en cuanto a «la oportunidad y/o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos o mecanismos más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley». Segundo, si hay diferencia de políticas entre lo que el Legislativo sancionó y los planes que lleva adelante el Ejecutivo o si las leyes vetadas suponen un costo excesivo. Por último, si el Ejecutivo utiliza el veto por defectos de la ley, es decir, porque «contradice la normativa vigente; contiene aspectos contemplados en otras normativas vigentes; no es técnicamente o administrativamente factible; presenta dificultades de interpretación» (Mustapic y Ferretti, 1995: 7).

Al clasificar los vetos que el Congreso logró rechazar de acuerdo a las categorías de Mustapic y Ferretti (1995), encontramos que cuatro fueron por diferencias de criterios, dos por diferencias políticas y uno por defectos en el texto de la ley. Resulta curioso que el Congreso haya decidido insistir un proyecto que había sido vetado por supuestos defectos técnicos. El caso corresponde a la insistencia parcial al «Presupuesto de la Administración Nacional para 2003», Ley 25.715. El Ejecutivo vetó, entre otros, el artículo 68, que destinaba fondos de la Jefatura de Gabinete para la construcción de obras públicas, porque no especificaba cuáles eran las obras que debían construirse. En el debate de la insistencia, el senador Baglini señaló que el problema había surgido durante la sanción de la ley, porque en su redacción

...el artículo 68 dejó descolgada de dicha norma a la planilla de obras concretas que se pretenden ejecutar o cuyo presupuesto se pretende reforzar a través de dicho mecanismo. Dicha planilla no está citada en el artículo 68, sino en el 21 del mismo proyecto» (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003) y agregó que «sin esa vinculación (...) se va a hacer muy difícil que el Poder Ejecutivo termine cumpliendo lo que aquí queremos que se produzca (...). Cuando llegue la insistencia a la Secretaría de Hacienda o a la Jefatura de Gabinete para la elaboración del decreto de distribución de partidas (...) se adoptará el simple argumento de que realmente no existen obras conectadas, ya que las mismas se encuentran en el artículo 21.» (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003).

Es decir que, al introducir modificaciones a uno de los artículos del proyecto del Ejecutivo, los diputados no aclararon que la transferencia de fondos debía destinarse a ciertas obras provinciales que se encontraban especificadas en otra parte del presupuesto. Frente a ello, el senador Moro señaló que de todos modos creía conveniente insistir el artículo porque:

...por pequeña que sea la ilusión acerca de la eficacia de esta insistencia es mejor que ninguna ilusión. Y aun cuando se reconozcan inconvenientes (...) o la recurrencia a decretos de necesidad y urgencia u otros mecanismos que puedan producir su modificación, no cabe duda que la actitud del Congreso de coincidir en la sanción de la insistencia de este artículo 68 (...) es una directriz de alto voltaje político (Versión Taquigráfica HSN 12/03/2003).

De esta manera, se insistió el artículo a pesar de los problemas técnicos que seguramente impedirían su implementación. De los dichos del senador Moro durante el debate podemos suponer que la insistencia fue de carácter simbólico, un gesto para aquellos distritos que beneficiaban las obras públicas y que, en caso de no poder ser llevadas adelante, se podría responsabilizar al Poder Ejecutivo.

Con respecto a las seis insistencias sobre las que el veto indicaba diferencia de criterios o políticas, esto señala que el Poder Legislativo incorporó modificaciones a las iniciativas presidenciales que se distanciaban de los objetivos del Poder Ejecutivo y que los legisladores utilizaron la insistencia para hacer prevalecer su preferencia. Aquí es donde la insistencia parcial da lugar a una nueva instancia de la negociación, en particular, como mostraran los siguientes estudios de caso, entre el bloque oficialista y el presidente.

En el caso de la insistencia del Presupuesto de 1994, se confirmó un artículo que obligó al Poder Ejecutivo a aumentar los subsidios al gas domiciliario en la Patagonia para impedir que, luego de su privatización, subieran las tarifas. La insistencia fue propuesta por el diputado Flores (P, Santa Cruz) mediante una moción de tablas, quien argumentó que:

Si el Congreso de la Nación no insiste (...) en el mes de agosto quedará agotado el monto que le fue asignado [al Poder Ejecutivo] para cubrir el subsidio del gas natural, lo que llevaría a que se produzca un incremento del 80 por ciento en los niveles tarifarios o a que las provin-

cias, con recursos propios, tengan que atender un subsidio que corresponde a la Nación. (DSD, 16-17/06/1994).

Desde la oposición, el diputado Machado (UCR, Río Negro) dijo que el bloque de la UCR acompañaba el pedido de insistencia porque «implica un pequeño paliativo ya que sabemos las migajas que va a dar el Poder Ejecutivo serán insuficientes para el nivel de consumo» (DSD, 16-17 de Junio de 1994).

La insistencia fue aprobada en Diputados con el 98,06% de los votos de los presentes mientras que en el Senado fue por unanimidad. Esta insistencia fue promovida por justicialistas de la zona patagónica y aprobada gracias al apoyo del bloque oficialista.

También la insistencia a la ley de Patentes la propuso el PJ en una moción sobre tablas. El bloque del PJ decidió que la insistencia fuera parcial debido a que «existen algunas consideraciones sobre las que no vamos a renunciar, como ser la facultad que tenemos, como senadores, de fijar ideas, principios y propuestas más allá de todo tipo de presiones» (DSS, 17/03/1995). En la discusión, el senador Alasino (PJ, Entre Ríos) señaló que:

...el Poder Ejecutivo ha hecho mínimas observaciones sobre las ciento nueve normas que contiene el proyecto de ley (...). Y esta concordancia de ambos poderes sobre la mayoría de las normas nos ha hecho duplicar nuestros esfuerzos a fin de lograr armonizar puntos en los cuales aparecíamos manteniendo una opinión distinta a la sustentada por el Poder Ejecutivo (DSS, 17/03/1995).

La insistencia fue apoyada por el bloque de la Unión Cívica Radical «a modo de observación o reserva», porque ellos hubieran «preferido insistir también los artículos 42 y 43» (DSS, 17/03/1995). De todos modos, votaron «favorablemente el dictamen del bloque mayoritario» por entender que:

...en este caso, la necesidad de coincidir entre todos los bloques para confirmar la sanción de esta importante ley, que tanto esfuerzo y trabajo [...] demandó durante dos años, es superior a otros intereses. [...] Otro argumento para avalar nuestro voto es la reivindicación del Parlamento. No está en mi ánimo confrontar con el Poder Ejecutivo, pero sí demostrar al país que una ley importante [...] fue bien tratada y estudiada y que cada

una de sus palabras, puntos y comas fueron varias veces repasados por todos y cada uno de los señores diputados y senadores que tuvieron que votarla (DSS, 17/03/1995).

A diferencia de la insistencia parcial anterior, aquí el bloque de la UCR hizo explícita su preferencia de rechazar todo lo vetado por el Poder Ejecutivo. La decisión acerca de qué se insistiría fue tomada en el seno del bloque oficialista y, así, la insistencia parcial fue una instancia más de negociación entre ambos poderes y, en particular, entre el bloque oficialista en el Congreso y el presidente. El bloque oficialista fue el que propició el tratamiento de las insistencias, ya sea porque tenía interés en mostrar a su electorado que protegía su rol de representantes, o porque podía proteger la parte del veto que no deseaba insistir.

Al debilitarse el liderazgo presidencial de Menem ante la inminencia de la finalización de su mandato, el Congreso recuperó atribuciones y el Poder Ejecutivo debió recurrir cada vez más al decreto para llevar adelante sus políticas. En este contexto, «el uso del decreto por parte del Poder Ejecutivo se superpuso con los recursos de un Congreso fortalecido» (Llanos 1998, p. 760). En esta etapa, hubo tres casos de insistencias a iniciativas del Poder Ejecutivo; dos de ellas son insistencias parciales, y una es total.

La primera de las insistencias parciales recayó sobre el Presupuesto de 1998 que, en realidad, se llevó a cabo en dos tramos; primero, ambas Cámaras confirmaron sobre tablas la sanción del artículo 51 sobre el Fondo de Reconstrucción Histórica para Catamarca, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco, Misiones y algunos departamentos de Mendoza y Córdoba. En la sanción de la ley de presupuesto se incorporaron muchas provincias al Fondo de Reconstrucción Histórico, que originalmente otorgaba subsidios solo a Catamarca, San Juan y San Luis. Algunos legisladores intuían que el artículo podría ser vetado, por ejemplo, el diputado oficialista Bravo explicó que el artículo sancionado era:

...a pedir de boca del Ministro Roque Fernández. Nunca ha querido leyes de diferimiento ni promoción industrial. Siempre que pueda —y lo ha dicho públicamente— va a meter un manotazo para vetar cualquier disposición de este tipo. Hoy, cuando estamos incluyendo en esta disposición a todas las provincias del país le estamos dando la posibilidad cierta de

decir que los diputados hemos hecho un zafarrancho al sancionar un artículo que no tiene ni ton ni son y que por eso lo va a vetar (Versión Taquigráfica HCDN 25/03/1998).

Así, los legisladores desoyeron una amenaza de veto con el fin de dar lugar a su función representativa. Quizá se debió a que, al incorporar gran cantidad de provincias entre los beneficios, se aseguraron una insistencia exitosa. O a que en todo caso, aun si el proyecto fuera vetado, la culpa recaería sobre el Poder Ejecutivo.

Tiempo después, se insistió el artículo 73 del Presupuesto de 1998 que destinaba parte de los fondos del Ministerio de Defensa para la recuperación de cavas y a la Escuela Nacional de Náutica Manuel Belgrano. Según el diputado Castillo, la confirmación del artículo solucionaba un problema en el partido de Quilmes «vinculado con una tosquera en la que permanentemente se muere gente porque en ella se ha formado un lago». En el Senado, por su parte, un legislador hizo hincapié en que la Escuela de Náutica era «fundamental [...], ya que es muy importante para la formación de los jóvenes argentinos, y de esa manera [permite] reemplazar la mano de obra de extranjera en las labores que requiere el mar argentino» (DSS 6-7/05/1998).

La insistencia parcial al Presupuesto para 1998 fue también propiciada y exitosa, gracias al apoyo del bloque oficialista, que no iba a aceptar que el Poder Ejecutivo vetara beneficios distributivos. Sin embargo, continuó la negociación a través de la insistencia parcial con la particularidad de haber sido en dos tramos; eso significa que al insistir parte de lo vetado, el resto podía insistirse en el momento en que se consiguiera el apoyo necesario.

En segundo lugar, está el caso de la insistencia parcial a la Ley 25.063 sobre la generalización del IVA a los bienes de consumo, iniciada por el Poder Ejecutivo y vetada de manera parcial. Entre lo vetado, se encontraba el inciso m) del artículo 1, que imponía una tasa de 10,5 % de IVA a la medicina prepaga. Luego de vetarlo, el Poder Ejecutivo decretó que la tasa sería del 21%. Aquí notamos que la negociación al momento de sancionar el proyecto no prosperó de la manera deseada por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el presidente debió hacer uso del veto parcial y del decreto, para evitar que el Congreso impusiera sus preferencias sobre el tema: una tasa de IVA menor para la medicina prepaga.

En la Cámara Diputados, la Comisión de Presupuesto y Hacienda aconsejó, con un dictamen firmado por diputados del justicialismo y con la disidencia parcial del radicalismo, que la Cámara confirmara la sanción de algunos de los artículos vetados por el Poder Ejecutivo. Es decir, otra vez fue el bloque oficialista el que tomó la decisión de insistir parcialmente el proyecto del Poder Ejecutivo y, entre lo que se insistiría, se encontraba el inciso que reducía la tasa de IVA para la medicina prepaga, un artículo de vital importancia para ciertos sectores de la oposición. El bloque radical, la primera minoría, dijo encontrarse ante «una votación del mal menor», porque ellos preferían rechazar el veto en su totalidad pero, de no acompañar la insistencia parcial y

...si quedara subsistente el veto del Poder Ejecutivo, las entidades en cuestión terminarían siendo gravadas con el 21 por ciento de IVA, cuando en realidad no deberían ser objeto de imposición alguna. Ante esta situación, ratificamos nuestra posición en el sentido de votar en contra del veto del Poder Ejecutivo (Versión Taquigráfica HCDN 16/06/1999)

De esta manera, la insistencia parcial fue impulsada por el bloque oficialista y la oposición la aceptó no solo porque no tenía el poder suficiente en la Cámara como para impulsar una insistencia total, sino porque lograba insistir el artículo referido a la medicina prepaga.

En el Senado de la Nación, la insistencia se trató sobre tablas, pero el bloque justicialista se distanció de sus pares en Diputados porque decidió no insistir el inciso m) del artículo 1 que reducía la alícuota de IVA para la medicina prepaga. El bloque justicialista, con mayoría en la Cámara, acordó que en el momento de votar la insistencia parcial no se votara sobre «aceptar o rechazar la insistencia», sino que se votara en dos partes: por un lado, se consideraría el inciso m) sobre la disminución de la alícuota del IVA a la medicina prepaga y, por otro, el conjunto de artículos restantes. De este modo, el bloque justicialista podría aceptar el veto a la alícuota del IVA e insistir el resto.

En contra de esta postura, el senador Maglietti (UCR, Formosa) sostuvo que «...el Congreso debe recuperar las facultades que en forma flagrante han tomado para sí el Poder Ejecutivo y que le son propias y, por lo tanto, [...] debe mantener el inciso m) tal como fue redactado» (Versión Taquigráfica HSN 30/06/1999).

Finalmente, el bloque oficialista logró su objetivo: la insistencia sobre la alícuota de la medicina prepaga fracasó debido a que hubo veinte votos a favor y treinta en contra. El resto de la insistencia fue aprobado por la unanimidad de los presentes. También el Poder Ejecutivo alcanzó su objetivo —imponer la alícuota del 21 % a la medicina prepaga—, probablemente, gracias a la negociación con los senadores para bloquear parte de la insistencia que pasaba de la Cámara Baja.

El último caso de insistencia a una iniciativa del Poder Ejecutivo fue la insistencia total al Presupuesto de 1999. La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados aconsejó con un despacho por unanimidad la insistencia total de la ley. El dictamen fue considerado por la Cámara sin debate y aprobado con solo tres votos en contra. En el Senado, el asunto fue tratado sobre tablas, y el oficialista Verna (PJ, La Pampa) dijo que el Presupuesto:

...constituye la expresión de la voluntad del pueblo manifestada a través de sus representantes [...] debe entenderse que corresponde al Congreso decidir cuáles son los fines y los alcances de la acción del Estado, que se expresan en términos financieros por medio del presupuesto; y, en este sentido, la ley de presupuesto se constituye en una especie de mandato del órgano legislativo al órgano ejecutivo (Versión Taquigráfica HSN 05/05/1999).

Por ello, el oficialismo votó a favor de la insistencia. En este caso, los oficialistas en el Congreso se opusieron al liderazgo del presidente y privilegiaron los intereses de los líderes locales, pensando en las elecciones y en las ventajas que los beneficios podrían aportar a su éxito en las urnas. Es preciso tener en cuenta que, próximo a la finalización de su mandato y sin posibilidades de reelección, el liderazgo del presidente Menem era débil. Así, en este caso, la lógica presidencial que enfrenta instituciones —Congreso y Presidencia— se impuso sobre la lógica parlamentaria que busca la convergencia entre el Poder Ejecutivo y sus hombres en el Congreso.

En conclusión, mientras el Poder Ejecutivo utilizó el veto parcial para limitar la incidencia del Congreso en sus iniciativas, el Poder Legislativo insistió en forma parcial algunos de estos vetos para imponer sus preferencias en temas de política local. Las insistencias parciales tuvieron un rol de negociación no solo entre el Poder Ejecutivo y el Poder

Legislativo, sino que también fueron utilizadas como una forma de dirimir las diferencias dentro del propio oficialismo. La decisión acerca de qué parte del proyecto se insistiría estuvo siempre en manos del bloque oficialista; por una parte, sus legisladores promovieron las insistencias y, por otra, podían reunir los votos necesarios para bloquear una insistencia indeseada. Así, los legisladores privilegian a sus electores y líderes locales en lugar de la decisión tomada por el Ejecutivo, pero sin inmiscuirse en la agenda presidencial.

Conclusiones

Cuando presidente y Congreso no convergen sobre los mismos objetivos, existen distintos dispositivos institucionales que posibilitar la negociación entre ambas ramas de gobierno. En el caso de la respuesta a los vetos del Poder Ejecutivo, el Congreso tiene la posibilidad de no tomar ninguna acción, introducir un nuevo proyecto de ley que trate el tema vetado o rechazar —en forma total o parcial— el veto presidencial.

Los legisladores suelen tener distintas prioridades, tal como el presidente, sus votantes, el líder de su bloque en el Congreso, o los líderes del partido a nivel local (Carey 2007, 2009). En el caso de la insistencia total, el legislador se encuentra entre responder a su función representativa y otorgar ciertos beneficios a sus votantes, o aceptar la decisión presidencial. Los votantes y los líderes locales inciden sobre el futuro de su carrera política. En aquellas insistencias que prosperaron, los legisladores privilegiaron su función representativa frente a la figura presidencial.

Por otro lado, las insistencias parciales, en especial aquellas sobre iniciativas del Poder Ejecutivo, también colocan al legislador entre los intereses de sus representados y los intereses del Poder Ejecutivo. En general, el presidente utiliza el veto parcial para desechar enmiendas incorporadas en sus proyectos de ley. En esta situación, los legisladores pierden por partida doble, porque en un primer momento dan su voto a cambio de concesiones, para luego perderlas en el veto. La insistencia parcial permite a los legisladores obtener ciertos beneficios sin involucrarse en un conflicto con el presidente sobre políticas nacionales.

Una de las características de la insistencia parcial es imprimir una lógica parlamentaria al presidencialismo argentino. Cabe señalar que la insistencia parcial reconoce algunas variantes. Una de ellas es simbólica. Esto sucede cuando los legisladores insisten en forma parcial algo que saben no podrá ser llevado a la práctica. En todo caso, la insistencia les permite responsabilizar al Poder Ejecutivo. Otra variante se presenta cuando la Cámara revisora no insiste en forma parcial sobre lo mismo que la Cámara de origen. En este caso, opera como un mecanismo de negociación entre las Cámaras y, también, entre la Cámara revisora y el

Poder Ejecutivo. Además, el Poder Legislativo puede insistir en forma parcial una ley en distintos momentos, es decir, puede insistir un artículo y al mes siguiente, otro.

Las insistencias no se relacionan con la presencia o la ausencia de Gobierno dividido. Por ejemplo, en los Gobiernos de Menem no hubo gobierno dividido y, sin embargo, se aprobó un número importante de insistencias. Se podría decir que la insistencia estuvo ligada a la fortaleza o la debilidad del liderazgo presidencial y a su relación con sus bloques en el Poder Legislativo. Así, ciertos conflictos entre el presidente y sus legisladores lograron ser resueltos a través de la insistencia parcial, y en un caso, donde el liderazgo presidencial era débil, los legisladores optaron por no negociar e insistir en forma total.

Tanto la debilidad del liderazgo presidencial como el grado de heterogeneidad de preferencias en el bloque oficialista incluyen incertidumbre en la interacción entre presidente y Congreso. Cuando las preferencias dentro del bloque oficialista son más heterogéneas, el presidente posee menor información sobre la capacidad legislativa para insistir sobre su veto. Si su liderazgo es débil, la incertidumbre es aún mayor, porque no es capaz de calcular con certeza si tendrá los recursos para imponer disciplina entre sus legisladores. El grado de información que el presidente posea afectará su manera de utilizar el veto y, por consiguiente, determinará si observamos insistencias y qué tipo de insistencias observamos.

En síntesis, nuestro estudio de la insistencia revela la importancia de los factores microinstitucionales para analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Bibliografía

- Alemán, E. y Schwartz, T. (2006). *Presidential vetoes in Latin American Constitutions*. En *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 18, N.º 1: 426-452
- Badeni, G. (1999). *Efectos del veto y la promulgación parcial de las leyes*. En *El Derecho*, 15 de septiembre de 1999.
- Bonvecchi, A. y Mustapic, A. M. (2011). El secreto eficiente del presidencialismo argentino. En Alcántara, M. y García Montero, M. (edit.): *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Botana, N. (1994). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cameron, C. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. (2007). *Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting*. En *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N.º 1: 92-107.
- Carey, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cortés Conde, R. y Gallo, E. (1967). *La formación de la Argentina moderna*. Buenos Aires: Paidós.
- Crisp, B., Desposato, S. y Kanthak, K. (2009). *Legislative Pivots, Presidential Powers, and Policy Stability*. En *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 27, N.º 2: 426-452.
- Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSD)
- Diarios de Sesiones del Senado de la Nación (DSS)
- Gelli, M. A. (1992). *Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de leyes*. En *La Ley*, 1992-E-533.
- Gelli, M. A. (1994). *Alcance y extensión del agravio en la promulgación parcial de leyes*. En *Revista Jurídica. Jurisprudencia Argentina*, 27 de abril de 1994.
- Gerhard P. *Presidential Vetoes*. En Wooley, J. T. y Peters, G., *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California. 1999-2011, de <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>.
- Krehbiel, K. (1998) *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lerman, F. y García, J. (2003). Estadística sobre vetos e insistencias del Honorable Congreso de la Nación desde el 10/12/1983 al 31/12/2003. En *Revista de Derecho Parlamentario*. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados.
- Linz, J. (1988). Democracia Presidencialista o Parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?. En *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Eudeba.
- Llanos, M. (1998). *El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N.º 15: 743-770.
- Mollinelli, G. (1990). *Los vetos presidenciales y las insistencias congresionales en el período 1962 y 1986*. En *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 145-186
- Mustapic, A. M. (2000). *Oficialistas y Diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*. En *Desarrollo Económico*. Vol. 39, N.º 156: 571-595.
- Mustapic, A. M. y Ferretti, N. (1995). *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem*, Working Paper N.º 14. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Mustapic, Ana A. M. y Etchemendy, S. (1999). *La insistencia en el sistema político argentino. Un estudio de caso*. En *Revista Argentina de Ciencia Política (UBA)*, Vol. 3: 117-138.
- Pereira, C., Power, T. y Rennó, L. (2005). *Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case*. En *Journal of Politics*, Vol. 67, N.º 1: 178-200.
- Schinelli, G. C. (1996). *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Comentado*. Buenos Aires : Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anexo: Lista de insistencias entre 1983 y 2007

LEY N.º	TEMA	Fecha de sanción de la ley	Fecha de insistencia de la ley
23523	REINCORPORACION AGENTES BANCARIOS	03/06/1987	28/09/1988
23852	SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EXCEPCIÓN PARIENTES DESAPARECIDOS	28/09/1990	19/12/1990
23871	IVA MODIFICACION	28/09/1990	19/12/1990
23872	IVA MODIFICACION	28/09/1990	19/12/1990
23950	LEY ORGÁNICA POLICÍA FEDERAL	29/05/1991	14/08/1991
24014	ZONA DESASTRE SANTA CRUZ VOLCAN HUDSON	13/11/1991	20/12/1991
24164	CREA JUZGADO FEDERAL SANTA FE	30/09/1991	01/12/1993
24251	CREA JUZGADO FEDERAL NEUQUÉN	13/10/1991	07/12/1993
24305	PROGRAMA LUCHA CONTRA AFTOSA	15/12/1993	02/11/1994
24307	PRESUPUESTO 1994	23/12/1993	17/07/1994
24476	NORMALIZACIÓN TRABAJADORES AUTÓNOMOS	29/03/1995	08/11/1995
24481	PATENTES Y MODELOS DE INVENCION	30/03/1995	23/05/1995
24482	SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES	05/04/1995	31/05/1995
24485	BANCO CENTRAL, AUTORIZACIÓN A OTORGAR REDESCUENTOS	30/03/1995	20/07/1995
24490	REEMBOLSO A EXPORTACIONES POR PUERTOS PATAGÓNICOS - PRÓRROGA 5 AÑOS	23/12/1994	08/12/1995
24506	TRANSFERENCIA DE INMUEBLE A LA ASOCIACIÓN CLUB DE TELÉFONOS - VICENTE LÓPEZ	15/06/1995	03/12/1997
24541	TRANSFERENCIA DE INMUEBLE A UNA ESCUELA - ROSARIO DE LA FRONTERA, SALTA	16/08/1995	22/08/1996
24652	PENSIONES EX SOLDADOS DE MALVINAS	17/04/1996	28/11/1996
24800	RÉGIMEN A LA ACTIVIDAD TEATRAL	19/03/1997	23/04/1997

LEY N.º	TEMA	Fecha de sanción de la ley	Fecha de insistencia de la ley
24822	ARANCELES AL AZUCAR	30/04/1997	03/09/1997
24938	PRESUPUESTO 1998	18/12/1997	1/4/98 Y 7/5/98
24962	TRANSFERENCIA DE INMUEBLES A LA PROVINCIA DE MISIONES	20/05/1998	28/10/1998
25019	RÉGIMEN DE ENERGÍA EÓLICA	03/06/1998	12/11/1998
25028	RÉGIMEN DE MARTILLEROS MODIFICACION	14/10/1998	01/12/1999
25037	EXIMICIÓN IMPUESTOS AL TEATRO EN CAP FED	21/10/1998	12/11/1998
25063	IMPUESTOS- MODIFICACIÓN	07/12/1998	30/06/1999
25064	PRESUPUESTO 1999	07/12/1998	5/5/99
25065	RÉGIMEN DE TARJETAS DE CRÉDITO	07/12/1998	01/09/1999
25119	CREACIÓN DE LA CINEMATECA Y ARCHIVO DE LA IMAGEN DE LA NACIÓN	23/06/1999	01/09/1999
25157	FONDOS PROVINCIALES- DEROGACIÓN DEL DECRETO 455/99	16/06/1999	04/11/1999
25174	LUCHA ANTIGRANIZO- EXCENCIONES IMPOSITIVAS	22/09/1999	05/07/2000
25228	TRASNFERENCIA AGRUPACIÓN DE MONTAÑA-BARILOCHE	24/11/1999	24/10/2001
25274	TRANSFERENCIA MUNICIPIO BARILOCHE	29/06/2000	24/10/2001
25435	DECLARA DE UTILIDAD PÚBLICA INMUEBLE EN CAP. FED.	20/06/2001	06/11/2002
25465	FONDO ESPECIAL DEL TABACO	28/08/2001	12/06/2002
25471	PROPIEDAD PARTICIPADA DE EX AGENTES YPF	23/10/2001	04/09/2002
25500	PENSIONES GRACIABLES	24/10/2001	24/10/2001
25715	ARANCELES A LA IMPORTACION AZUCAR	28/11/2002	12/03/2003
25725	PRESUPUESTO 2003	26/12/2002	12/03/2003

El Congreso durante los primeros años de la presidencia de Perón (1946-1949)

Bárbara Engelhardt*

*Becaria CONICET- Universidad Torcuato Di Tella

Introducción

Este trabajo se ocupa del Congreso argentino entre 1946 y 1949. Son pocas las investigaciones que se han detenido en analizar el funcionamiento de las instituciones de Gobierno del peronismo. La mayor parte de los estudios se han centrado en la figura de Perón, en las coaliciones que lo llevaron al poder, en sus relaciones con los sindicatos y en el éxito o fracaso de sus políticas de gobierno. Por ejemplo: Manuel Mora y Araujo (1974) analiza la conformación de la coalición peronista y muestra que se integró principalmente con los sindicatos en las áreas urbanas, y los sectores tradicionales y conservadores en el interior. El libro *La invención del peronismo en el interior del país*, editado por Darío Macor y César Tcach (2003), se ocupa de las bases políticas de raíz conservadora en el peronismo. Juan Carlos Torre (1990), por un lado, y Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero (1975), por otro, estudian el origen sindical del movimiento. Moira MacKinnon (2002), a su vez, investiga los primeros años del partido, haciendo hincapié en la naturaleza heterogénea de las fuerzas políticas que lo componían y en su evolución de un partido abierto y movilizado, en 1946, hacia uno encuadrado y centrado en Perón, en 1950. Marcela García Sebastiani (1997) analiza detalladamente el papel de la oposición a lo largo de estos años. Sin embargo, lo que ocurría con las instituciones de gobierno ha sido poco estudiado. Las referencias al Congreso son escasas. Autores, como Félix Luna (1974) y Alberto Ciria (1983), en los pocos párrafos que le dedican, presentan una visión positiva del desempeño del Congreso durante los dos primeros años del período. Sin embargo, de acuerdo con Ciria (1983), a partir de 1948, con el arribo de Héctor Cámpora a la presidencia de la Cámara, llegaría la «aplanadora»¹⁸.

Está claro que, como señaló Marysa Navarro, se necesitan más estudios sobre el Congreso y el Partido Peronista, «para eliminar el impresionismo de las simples opiniones»¹⁹. Este artículo se propone dar un paso en esa dirección, tomando como eje de estudio al Congreso de la Nación entre 1946 y 1949.

¹⁸ Ciria, A; *Política y cultura popular, La Argentina peronista, 1946-1955*, Ediciones La Flor, Buenos Aires.

¹⁹ *Ibidem*, pag. 88

A fin de dar cuenta del funcionamiento del Congreso, la información se organiza del siguiente modo. En la primera parte, se presentan los datos básicos acerca de la conformación partidaria del Congreso, la integración de las comisiones y la producción legislativa en general. La segunda sección se centra en la relación Gobierno-oposición, explorando los recursos parlamentarios de unos y otros en la Cámara de Diputados. Asimismo, se compara con la Cámara de Senadores, ámbito controlado exclusivamente por el partido de gobierno. En la tercera, se analiza la interacción entre las cámaras, prestando especial atención a los proyectos de ley que resultaron ser más conflictivos y provocaron discusiones entre las dos ramas del Poder Legislativo.

Finalmente, se aborda la relación entre la mayoría en el Congreso y el Poder Ejecutivo o, puesto en otros términos, la relación entre partido de gobierno y Gobierno. Dado el carácter eminentemente descriptivo de este artículo, en las conclusiones, sugerimos futuras líneas de investigación a partir de la información presentada.

La conformación del Congreso

El 24 de febrero de 1946, para dar término con el Gobierno militar inaugurado el 4 de junio de 1943, se llevaron a cabo elecciones generales en todo el país, que en esa época comprendía catorce provincias más la Capital Federal. Los votantes debían designar electores para presidente y vicepresidente, autoridades provinciales y legisladores tanto para el nivel nacional como provincial. Casi un mes y medio más tarde, el 6 de abril, se proclamaron los resultados finales. Perón obtuvo 1.478.028 votos, mientras que la fórmula de la Unión Democrática sumó 1.210.665. Con el 54,9% de los votos, la coalición peronista consiguió el 80% de los electores, 304 sobre un total de 376¹. Había sufragado el 88% del padrón electoral y, con la excepción de Corrientes, el peronismo ganó la gobernación de las restantes trece provincias. Las elecciones de diputados nacionales se realizaron de acuerdo con la Ley Sáenz Peña que garantizaba la presencia de mayorías y minorías según la fórmula dos tercios para la mayoría y un tercio para la primera minoría. De los 158 diputados electos, 110 pasaron a formar parte del bloque peronista; 44, del radical; 2, del Partido Demócrata Nacional; 1, del Demócrata Progresista y 1, de la Unión Cívica Radical antipersonalista. En el cuadro 1, puede observarse la composición de la Cámara de Diputados por provincia y partido político:

¹ La elección del presidente y el vicepresidente, regida por el artículo 81 de la Constitución Nacional de 1853, era indirecta. Este artículo establecía lo siguiente: «La elección del presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente: La Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores, igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescritas para la elección de diputados. No pueden ser electores los diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno Federal».

Cuadro 1. Distribución de bancas de la Cámara de Diputados por bloque y por provincia (1946)

Provincia	N.º de legisladores	Bloque peronista	UCR	PDN	PDP	UCRa
Buenos Aires	42	28	14			
Capital Federal	32	22	10			
Catamarca	2	2				
Córdoba	15	10	5			
Corrientes	7	5		1		1
Entre Ríos	9	6	3			
Jujuy	2	2				
La Rioja	2	2				
Mendoza	6	4	2			
Salta	3	2	1			
San Juan	3	3				
San Luis	3	2		1		
Santa Fe	19	13	5		1	
Santiago del Estero	6	4	2			
Tucumán	7	5	2			
TOTAL	158	110	44	2	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de: www.archivodiputados.gov.ar/Diputado/form.htm 20/03/2007 y Subsecretaría de Informaciones del Ministerio del Interior, Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular (1946).

*Uno de los diputados electos por la provincia de San Juan lo hizo bajo la etiqueta electoral de la UCR bloquista, mientras que los demás lo hicieron como parte del Partido Laborista, aunque una vez conformado el Congreso todos formaron parte del bloque peronista.

La renovación legislativa de 1948 configuró un cuadro similar. El 3 de marzo de 1948, se eligieron 83 diputados, 76 en reemplazo de quienes terminaban su mandato y cinco que debían ocupar las bancas de los fallecidos. El peronismo se impuso en todos los distritos, superando en algunos casos el 60% de los votos. De todos modos, el Congreso mantuvo casi intacta su conformación anterior: de las 157 bancas ocupadas, 111 correspondieron a diputados peronistas, 44 a radicales, 1 demócrata nacional y 1 que conservó el antipersonalismo de Corrientes.

Los legisladores del bloque peronista de 1946 tenían diferentes orígenes tanto partidarios como sociales. La coalición electoral se había

formado con hombres encolumnados detrás de los partidos Laborista, Unión Cívica Radical-Junta Renovadora e Independiente. Entre los primeros dos, por ejemplo, hubo algunas dificultades para nombrar candidatos y coordinar sus acciones². Mackinnon destaca que se trataba de diferentes grupos que competían entre sí, para los cuales era necesario crear una forma organizativa que contemplara esa diversidad y que, al mismo tiempo, asegurara la supervivencia del partido. Además, los integrantes de este bloque carecían en su mayoría de experiencia parlamentaria previa, aspecto en el que contrastaban con los hombres de la Unión Cívica Radical. El cuadro 2 presenta los candidatos del bloque oficialista de acuerdo con la lista partidaria bajo la que resultaron electos en 1946³. Hacia 1948, todos los diputados que formaban parte del bloque adherían a la etiqueta del Partido Peronista, y algunos de ellos sumaban dos años de experiencia en la Cámara.

Cuadro 2. Bloque Peronista. Cámara de Diputados, 1946, según origen electoral

Partido	Número de diputados
Laborista	70 (63,63%)
UCR-JR	28 (25,45%)
Laborista y UCR - JR	6 (5,45%)
Independiente	2 (1,81%)
UCR Yrigoyenista	3 (2,72%)
UCR Bloquista	1 (0,90%)
Total	110 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de: www.archivodiputados.gov.ar/Diputado/form.htm 20/03/2007 y de Subsecretaría de Informaciones del Ministerio del Interior (1946), *Las fuerzas armadas restituyen el imperio de la soberanía popular*.

² Un caso muy visible fue el de la fórmula presidencial. Mientras que los laboristas apoyaron la fórmula Perón-Mercante, los renovadores se inclinaron por la de Perón-Quijano.

³ Conviene aclarar que la distinción de los legisladores según origen partidario, tal como figura en el cuadro 2, es tentativa. Una de las dificultades es que las etiquetas partidarias pueden encubrir su verdadero origen. Cuando se trata de personajes conocidos o con una gran historia previa es posible desandar el camino. Tal es el caso de Ernesto Palacio, que aun habiendo resultado electo por la lista de la UCR-JR de Capital Federal, puede ser caracterizado como un nacionalista con tendencias conservadoras. Sin embargo, hay otros casos en los que esta tarea es más complicada como, por ejemplo, con los diputados de Entre Ríos, que se presentan bajo la misma denominación conjunta de Partido Laborista - UCR-JR, o con otros legisladores del interior, cuya trayectoria partidaria previa es más difícil de trazar.

Los legisladores de la UCR conformaron desde el principio un bloque más compacto. Si bien en su interior existía la división entre unionistas e intransigentes, ensanchada a cada paso de la lucha electoral y en virtud de las decisiones que iba tomando el Comité Nacional, la necesidad de unirse para enfrentar a un bloque oficialista tan amplio contribuyó a que sus posiciones se moderaran y a que sus posibles diferencias no se trasladaran al recinto. Los integrantes de este bloque, con figuras de la talla de Ricardo Balbín, Arturo Frondizi y Ernesto Sammartino, pasaron a la historia como el «Bloque de los 44». Doce de sus integrantes habían ocupado bancas legislativas con anterioridad, y muchos otros contaban con una larga experiencia en la militancia político partidaria.

Desde el comienzo de las sesiones ordinarias de 1946, la presencia del sector obrero en el Congreso se hizo manifiesta. Cantón (1966) compila información sobre la ocupación previa de diputados y senadores y sus afiliaciones partidarias⁴. Allí se advierte que la llegada al Congreso de obreros, capataces y empleados solo fue posible por el aporte del laborismo y de exsocialistas devenidos en laboristas; entre los radicales y los exradicales, predominaban los profesionales y los propietarios. En el cuadro 3, se puede apreciar la ocupación primaria de los parlamentarios, tanto diputados como senadores, a partir de 1946.

Cuadro 3. Ocupación de los parlamentarios por partido político (1946)

	Peronismo	Radicalismo
Profesionales	41 (36,6%)	26 (65,0%)
Obreros	18 (16,1%)	-
Empleados	17 (15,2%)	-
Profesionales y Propietarios	15 (13,4%)	7 (17,5%)
Propietarios	13 (11,6%)	4 (10,0%)
Oficiales del Ejército	3 (2,7%)	1 (2,5%)
Capataces	2 (1,8%)	-
Maestros	2 (1,8%)	1 (2,5)
Altos Funcionarios	1 (0,9%)	1 (2,5%)
Total	112 (100%)	40 (100%)

Fuente: Darío Cantón (1966), *El parlamento argentino en épocas de cambio: 1980, 1916 y 1946*; Editorial del Instituto; Buenos Aires: 56. Nota: Incluye a diputados y senadores de ambos partidos. No se contabilizan diecinueve legisladores peronistas y cuatro radicales por carecer de datos.

⁴ Omite a algunos legisladores, a los conservadores, por su escaso número, y a otros, por carecer de datos.

Quizá por el carácter más amateur de la bancada peronista, durante los primeros meses del período legislativo de 1946, cada vez que un diputado oficialista iniciaba un discurso o intervenía en los debates, hacía mención a su origen y pedía disculpas por la calidad de su oratoria. En muchas discusiones, el tema se hacía presente cuando, en tono peyorativo, los diputados peronistas tildaban a los radicales de «universitarios». Sirvan como ejemplo las manifestaciones del diputado Néstor Álvarez en su primera intervención ante la Cámara: «Como obrero, me siento un poco empequeñecido porque era mi creencia, hasta que me incorporé a esta Cámara, que vendría a ella a aprender algo porque en sus bancadas se sentaban hombres de la universidad... aunque muchos señores diputados han pasado por la universidad, la universidad no entró en ellos⁵».

La Cámara de Senadores, cuyos miembros eran elegidos por las legislaturas provinciales, estaba integrada en su totalidad —veintiocho miembros— por representantes de las fuerzas del Gobierno. Correspondía que fueran treinta, dado que los distritos electorales eran quince, las catorce provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, los únicos dos senadores no oficialistas, Luis Bobbio y Mariano Gómez, elegidos por la legislatura de la provincia de Corrientes, uno autonomista y el otro liberal, nunca fueron incorporados. En una de las últimas sesiones de 1948, se trató el despacho de la Comisión de Peticiones y Poderes que tenía bajo su consideración los diplomas de los senadores. La Comisión desaprobó la elección realizada en Corrientes, provincia que, por otra parte, había sido intervenida por ley en septiembre de 1947. La situación de Corrientes recién se normalizó en 1949, una vez terminada la intervención y completada la renovación por tercios de la Cámara.

En lo que respecta a la integración de las comisiones en la Cámara de Diputados, esta se organizó en función del artículo 77 de su Reglamento de forma tal que los sectores políticos estuvieran representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. De todos modos, la presidencia y la secretaría de todas las comisiones permanentes correspondió a diputados del bloque oficialista y solo en tres casos, todos

⁵ Diario de Sesiones Cámara de Diputados (DSCD), 1946, Tomo I: 694. Es interesante notar que con el paso del tiempo se advierte un cambio identitario: mientras en el período legislativo del año 1946 muchos de los legisladores oficialistas se identificaban como obreros —y eran interpelados como tales—, en 1948, ya se consideraban peronistas.

ellos de comisiones especiales, se designaron secretarios radicales. A lo largo de los dos años, de este primer período legislativo, hubo renunciadas y nuevas designaciones en las comisiones, pero estas no modificaron la distribución original del poder partidario en su seno. El inicio del período legislativo de 1948 no trajo aparejados grandes cambios. La mayoría de las comisiones quedó integrada exclusivamente por peronistas y radicales, dado que los demás partidos opositores terminaron con menos representantes luego de la renovación de la Cámara. Solo se mantuvieron Reynaldo Pastor del Partido Demócrata Nacional y Julio Vanasco, de la UCR antipersonalista. El primero dejó la comisión de Presupuesto y Hacienda para incorporarse a la de Asuntos Constitucionales, y el segundo participó de importantes comisiones especiales encargadas de revisar las cuestiones de privilegio planteadas por los legisladores como, asimismo, la aplicación de medidas disciplinarias. En el cuadro 4, puede observarse la composición original de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados en 1946.

Cuadro 4. Composición de las comisiones en la Cámara de Diputados (1946)

Nombre de la Comisión	Presidente	Secretario	N.º de vocales
Asistencia y Previsión Social	Benito Oltonello (BP - Laborista)	Juan Polizzi (BP - Laborista/UCR-JR)	5 (3BP y 2UCR)
Asuntos Constitucionales	John W. Cooke (BP-UCR-JR)	Oscar E. Albrieu (BP-UCR-JR)	5 (2BP, 2UCR y 1PDP)
Asuntos Extranjeros y de Cullo	Joaquín Díaz de Vivar (BP - UCR-JR)	Ernesto Palacio (BP - UCR-JR)	5 (3BP y 2UCR)
Asuntos Municipales	José Tesorieri (BP - Laborista)	Manuel García (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Comunicaciones y Transporte	Eduardo Rumbo (BP - Laborista)	Néstor Álvarez (BP - Laborista)	7 (4BP y 3UCR)
Defensa Nacional	Manuel Álvarez Pereyra (BP - UCR-JR)	Vicente Bagnasco (BP - Laborista)	6 (3BP y 3UCR)
Higiene y Asistencia Médicosocial	Carmelo Barreiro (BP - UCR-JR)	Oscar E. Urdapilleta (BP Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Industrias y Comercio	Eloy Camus (BP - UCR Bloquista)	Juan A. Dufau (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Instrucción Pública	Teodoro Saravia (BP - UCR Yrigoyenista)	Amado Vergara (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Juicio Político	José E. Visca (BP - Laborista)	César G. Guillot (BP - UCR - JR)	5 (3BP y 2UCR)
Justicia	Luciano Corvalán (BP - Independiente)	Enrique Martínez Luque (BP - UCR-JR)	5 (3BP y 2UCR)
Legislación Agraria	Eduardo Raña (BP - Laborista)	José E. Malecek (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Legislación del Trabajo	Amado Curchod (BP - UCR-JR)	Ricardo Toro (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Legislación General	José Argaña (BP - Laborista)	José R. Sarraute (BP - Laborista)	7 (4BP, 2UCR y 1 PDN)
Legislación Penal	Ernesto Cleve (BP - Laborista)	Guillermo F. Cámara (BP - UCR - JR)	4 (2BP y 2UCR)
Obras Públicas	José Marotta (BP - Laborista)	Bernardino H. Caraguso (BP - UCR - JR)	5 (3BP y 2UCR)
Peticiones, Poderes y Reglamento	Ricardo San Millán (BP - UCR Yrigoyenista)	Enrique Álvarez Vocos (BP - Laborista)	5 (3BP y 2UCR)
Presupuesto y Hacienda	Juan R. Degreef (BP - Laborista)	Hernán S. Fernández (BP - UCR - JR)	16 (11BP, 5UCR y 1PDN)
Territorios Nacionales	Victorio Tommasi (BP - Laborista)	Antonio Andreotti (BP - Laborista)	5 (2BP, 2UCR y 1UCR)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DSCD, 1946, tomo 1.

Nota: BP: Bloque Peronista

La proporcionalidad de los integrantes de las comisiones parece haberse mantenido también en el interior del bloque peronista. Si se toma en cuenta que los laboristas representaban poco más del 60% del mismo, se puede constatar que este porcentaje se mantiene en la designación de presidentes y secretarios de comisión, lo mismo que en el caso de los vocales.

La producción legislativa

Se ha señalado que los años 1946 y 1947 fueron muy activos en materia legislativa. El número de sesiones fue elevado lo que se refleja en la cantidad de tomos del Diario de Sesiones que demandó su transcripción. Durante el primer período se desarrollaron: sesiones ordinarias desde el 04/06/1946 hasta el 30/09/46, fecha en la que constitucionalmente debían concluir; sesiones de prórroga hasta el 23/10/46; y, finalmente, sesiones extraordinarias hasta el 30/04/47. Al día siguiente, 1 de mayo de 1947 el presidente de la República ya estaba en el Congreso para pronunciar su discurso y declarar abierto el nuevo período legislativo. El bienio siguiente también resultó prolífico en la sanción de leyes, pero los debates ocuparon menos tiempo. A partir de 1947, las sesiones se desarrollaron solo durante el período ordinario, fijado entre el 01/05 y el 30/09, a pesar de que en más de una ocasión los legisladores solicitaron al Poder Ejecutivo que convocara a sesiones de prórroga.

Es importante notar las diferencias que existen entre los distintos tipos de sesión. Durante los períodos ordinario y de prórroga, es posible tratar cualquier proyecto, siempre que se disponga de suficiente respaldo en la Cámara como para introducirlo en el orden del día. Por el contrario, en las sesiones extraordinarias es el Poder Ejecutivo quien fija la agenda. Si alguna de las cámaras deseaba discutir algún tema no previsto en la misma, debía solicitar su inclusión al Poder Ejecutivo y esperar a que este la aceptara.

A lo largo del primer Gobierno peronista—1946-1951— el Congreso sancionó 1293 leyes. El cuadro 5 provee información sobre la cantidad de leyes sancionadas durante la primera presidencia de Perón clasificadas por tema.

Cuadro 5. Leyes sancionadas por tema (1946-1951)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Total
Impuestos y control de precios	12 (7,64%)	2(0,94%)	10(3,15%)	7(1,82%)	5(3,96%)	3(3,06%)	39 (3,01%)
Presupuesto y asignaciones complementarias para el estado	13(8,28%)	10(4,71%)	4(1,26%)	14(3,65%)	11(8,73%)	8(8,16%)	60 (4,64%)
Subsidios, créditos, exenciones y compensaciones	9(5,73%)	13(6,13%)	20(6,30%)	11(2,87%)	5(3,96%)	10(10,20%)	68 (5,25%)
Sueldos, jubilaciones y legislación del trabajo	18(11,46%)	19(8,96%)	26(8,20%)	10(2,61%)	18(14,28%)	14(14,28%)	105 (8,12%)
Institucionales	-	2(0,94%)	6(1,82%)	10(2,61%)	11(7,9%)	9(9,18%)	28 (2,16%)
Creación y organización de reparticiones estatales	19(12,10%)	3(1,41%)	12(3,78%)	13(3,39%)	7(5,55%)	6(6,12%)	60 (4,64%)
Locaciones, alquileres y desalojos	5(3,18%)	4(1,88%)	4(1,26%)	3(0,78%)	3(2,38%)	1(1,02%)	20 (1,54%)
Obras públicas	13(8,28%)	6(2,83%)	3(0,94%)	3(0,78%)	11(7,9%)	1(1,02%)	27 (2,08%)
Salud, minoridad y familia	-	2(0,94%)	3(0,94%)	3(0,78%)	11(7,9%)	2(2,04%)	11 (0,85%)
Educación	6(3,82%)	6(2,83%)	5(1,57%)	9(2,08%)	3(2,38%)	-	28 (2,16%)
Agricultura	4(2,54%)	1(0,47%)	1(0,31%)	-	-	-	6 (0,46%)
Transferencias de inmuebles, compra-venta, expropiaciones	10(6,36%)	2(0,94%)	5(1,57%)	6(1,56%)	10(7,93%)	15(15,30%)	48 (3,71%)
Intervenciones federales	1(0,63%)	2(0,94%)	-	-	-	-	3 (0,23%)
Pensiones	7(4,45%)	129(60,84%)	189(59,62%)	260(67,88%)	5(3,96%)	5(5,10%)	595 (46,01%)
Relaciones Internacionales	5(3,18%)	1(0,47%)	12(3,78%)	13(3,39%)	37(29,36%)	8(8,16%)	76 (5,87%)
Ratificación de decretos	11(7,00%)	3(1,41%)	2(3,78%)	7(1,82%)	-	2(2,04%)	25 (1,93%)
Feridos, monumentos y conmemoraciones	9(5,73%)	4(1,88%)	3(0,94%)	4(4,04%)	11(7,9%)	11(11,02%)	22 (1,70%)
Licencias, permisos y ascensos	7(4,45%)	2(0,94%)	5(1,57%)	1(0,26%)	6(4,76%)	2(2,04%)	23 (1,77%)
Secretas	4(2,54%)	-	1(0,31%)	1(0,26%)	-	3(3,06%)	9 (0,69%)
Otras	4(2,54%)	1(0,47%)	6(1,82%)	9(2,34%)	12(9,52%)	8(8,16%)	40 (3,09%)
Total	157(100%)	212(100%)	317(100%)	383(100%)	126(100%)	98(100%)	1293 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1951 y Diario de Sesiones Cámara de Senadores (DSCS), 1946-1951.

Como se observa en el cuadro 5, el grueso de las leyes aprobadas en los años 1947, 1948 y 1949 se refiere a pensiones. En cambio, su papel fue prácticamente marginal en 1946, 1950 y 1951. La mayor parte de ellas fueron pensiones otorgadas en términos individuales, es decir, una ley por beneficiario, pero las veintiún leyes que otorgaron pensiones en forma conjunta, superaron ampliamente el número de beneficiarios al totalizar 2421 asignaciones. Las vinculadas con las relaciones internacionales, es decir, convenios o acuerdos internacionales, cobraron mayor importancia en 1950, período en el que se registran 37 de ellas. Las leyes secretas fueron poco frecuentes, y la mayor parte se concentró en 1946 y 1951. Si bien las pensiones gratificables fueron las protagonistas de varios períodos legislativos, siguiéndole en número las que ratifican tratados internacionales (5,9%), no debe dejarse de lado la importante legislación discutida durante esos años. Las leyes de recaudación y distribución de los recursos del Estado representan casi el 13%, le siguen las leyes institucionales y de reorganización del Estado, que juntas suman cerca del 7%, y las que se refieren a la regulación del trabajo, los sueldos y las jubilaciones (5,3%). Aunque las leyes de obras públicas parezcan ocupar un lugar relegado, con apenas el 2%, hay que tener en cuenta que todos los años se sancionaba una ley general que contenía interminables listados de proyectos a los que se asignaban créditos o subsidios para la realización de las obras o, incluso, eran incluidos en la Ley de Presupuesto o en sus leyes modificatorias.

Entre las leyes sancionadas, están las que se ocuparon de los decretos sancionados desde el Gobierno militar. Las que ratificaron disposiciones del Gobierno de facto iniciado en 1943 solían englobar gran cantidad de leyes de todo tipo y llevaban títulos suficientemente amplios como, por ejemplo, «ratificación de decretos relacionados con la Secretaría de Aeronáutica». Estos incluían decisiones como la propia creación de la Secretaría, su reglamentación, la cesión de terrenos a su nombre o las remuneraciones de su personal. La mayor parte de estas leyes ómnibus fueron tratadas, en primer lugar, por el Senado, que llegó a decidir a propósito de 1077 decretos en una misma ley. Cuando estos ingresaron a Diputados, fueron analizados por una comisión especial creada para tal fin, y divididos de acuerdo a la secretaría o al ministerio al que hacían referencia. En muchos casos, se limitó el número de decretos e, incluso, se modificaron algunas de sus disposiciones.

Cuando la atención se coloca en el tipo de proyectos según la rama de Gobierno que lo presentó, el Poder Ejecutivo o los propios legisladores, se observa que tienden a ser diferentes. En el cuadro 6, es posible apreciar una clasificación del tipo de ley sancionada de acuerdo al origen de la iniciativa.

Cuadro 6. Leyes sancionadas por tema y origen de la iniciativa (1946-1948)

	Poder Legislativo		Poder Ejecutivo	Total
	Diputados	Senadores		
Impuestos y control de precios	-	3 (2,63%)	21 (10,76%)	24(3,70%)
Presupuesto y asignaciones complementarias para el estado	9 (2,65%)	3 (2,63%)	15 (7,69%)	27(4,16%)
Subsidios, créditos, exenciones y compensaciones	24 (7,07%)	9 (7,89%)	9 (4,61%)	42(6,48%)
Institucionales	2 (0,58%)	1 (0,87%)	5 (2,56%)	8(1,23%)
Creación y organización de reparticiones estatales	3 (0,88%)	5 (4,38%)	26 (13,33%)	34(5,24%)
Locaciones, alquileres y desalojos	6 (1,76%)	2 (1,75%)	5 (2,56%)	13(2,00%)
Obras públicas	7 (2,06%)	12 (10,52%)	3 (1,53%)	22(3,39%)
Salud, minoridad y familia	2 (0,58%)	-	3 (1,53%)	5(0,77%)
Educación	7 (2,06%)	5 (4,38%)	5 (2,56%)	17(2,62%)
Agricultura	2 (0,58%)	2 (1,75%)	2 (1,02%)	6(0,92%)
Transferencias de inmuebles, compra-venta y expropiaciones	2 (0,58%)	3 (2,63%)	12 (6,15%)	17(2,62%)
Intervenciones federales	1 (0,29%)	2 (1,75%)	-	3(0,46%)
Pensiones*	238(70,20%)	50 (43,85%)	3 (1,53%)	291(44,90%)
Relaciones internacionales	-	-	18 (9,23%)	18(2,77%)
Ratificación de decretos	-	-	16 (8,20%)	16(2,46%)
Ferriados, monumentos y conmemoraciones**	7 (2,06%)	6 (5,26%)	2 (1,02%)	15(2,31%)
Licencias, permisos y ascensos***	2 (0,58%)	2 (1,75%)	7 (3,58%)	11(1,69%)
Secretas	-	-	5 (2,56%)	5(0,77%)
Otras	-	2 (1,75%)	9 (4,61%)	11(1,69%)
Total	339 (100%)	114 (100%)	195 (100%)	648(100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.

* No están incluidas 34 leyes, algunas porque se trata de pensiones solicitadas por particulares y otras porque son leyes de pensiones grupales que incluyen pensiones solicitadas por diputados y senadores.

** Se excluye la creación de un monumento pedido por particulares.

*** Faltan tres solicitudes de permisos que fueron presentadas por particulares

Hay materias en las que el Poder Ejecutivo fue el único en presentar proyectos —en algunos casos, por tratarse de áreas de atribución exclusiva como los de ratificación de decretos, leyes secretas y acuerdos internacionales—, mientras que las pensiones fueron iniciativas originadas de manera predominante en la rama legislativa. La Cámara de Diputados tuvo un claro protagonismo en leyes referentes a créditos y subsidios, y sueldos y jubilaciones. Los legisladores no promovieron impuestos, demostraron escaso interés en la creación y la organización de reparticiones estatales; en cambio, ambas cámaras se ocuparon de las intervenciones federales, la legislación agrícola, los feriados y monumentos, las licencias, los ascensos y los permisos para aceptar cargos o condecoraciones.

Entre 1946 y 1948, se sancionaron 352 leyes, sin incluir pensiones, leyes secretas ni permisos solicitados por particulares⁶. El cuadro 7 muestra la información, teniendo en cuenta el origen del proyecto.

Cuadro 7. Leyes sancionadas por origen de la iniciativa (1946-1948)*

	Diputados	Senadores	P. Ejecutivo	Total
1946	24 (16,55%)	39 (26,89%)	82 (56,55%)	145(100%)
1947	38 (45,78%)	11 (13,25%)	34 (40,96%)	83 (100%)
1948	39 (31,45%)	14 (11,29%)	71 (57,25%)	124 (100%)
Total	101 (28,97%)	64 (18,18%)	187 (52,84%)	352 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.
*No incluye pensiones, leyes secretas y solicitudes de particulares.

Más de la mitad de estas leyes fueron presentadas por el Poder Ejecutivo, el resto se originó en el Poder Legislativo, más en la Cámara de Diputados que en la de Senadores. La legislación sancionada con origen en el Poder Ejecutivo es apenas un poco más de la mitad (53%). Este último porcentaje disminuye al 30% si entre las leyes sancionadas se incluyen las pensiones que, como se ha mencionado, representaron una parte muy importante de toda la legislación iniciada por los legisladores. El cuadro también muestra que la participación más relevante del Senado en 1946 no se mantuvo en los años siguientes. La explicación de lo ocurrido está relacionada con los tiempos legislativos requeridos

⁶ Se refiere a individuos que cumplen funciones dentro del Estado y que para recibir condecoraciones u ocupar cargos en países extranjeros deben pedir autorización al Congreso para aceptarlos.

para sancionar una ley y las prioridades de cada cámara. Ambas privilegiaron los proyectos que les presentaba el Poder Ejecutivo, tratándolos con preferencia a los suyos propios.

El Senado, por estar compuesto de menos legisladores, todos pertenecientes al mismo partido político, sesionaba con mayor fluidez, lo que facilitó la aprobación de un porcentaje mayor de leyes, incluso, las propias. La Cámara de Diputados, por el contrario, trabajaba en forma más lenta, aun tratándose de proyectos de sus propios miembros. Cuando en 1946 se llegó al período de sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo incluyó no solo sus propias leyes, sino también las que contaban con media sanción, muchas de ellas iniciadas por los senadores. De esta manera, al finalizar el período, el porcentaje de leyes sancionadas e iniciadas en la Cámara Alta resultó mayor de lo que sería en los años siguientes.

La importancia dada a las leyes provenientes del Poder Ejecutivo también resulta evidente si se observa la relación entre las leyes presentadas y las leyes efectivamente sancionadas. La Cámara de Diputados fue la que más leyes presentó, oscilando entre un 70 y un 80% del total de las que tuvieron entrada al Congreso. El Senado, por su parte, empezó con un porcentaje más bajo que el del Poder Ejecutivo, pero fue en ascenso a tal punto que en 1948 ya había duplicado la cantidad de proyectos iniciados en 1946. El cuadro que se incluye a continuación ilustra la tasa de aprobación entre 1946 y 1948 de acuerdo con el origen de la iniciativa:

Cuadro 8. Relación entre proyectos presentados y proyectos sancionados por origen de la iniciativa (promedio 1946-1948)

Origen	Presentados	Sancionados	% presentados/ sancionados
Diputados	3642	339	9,30%
Senadores	772	114	14,76%
Ejecutivo	434	195	44,93%
Total	4848	648	13,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.

Como ya habíamos señalado, fue el Poder Ejecutivo el que obtuvo la tasa de aprobación más alta. Sin embargo, tomando en consideración

que tenía mayoría en ambas cámaras, hubiera sido esperable una tasa de aprobación aún más alta. Los legisladores no solo no se dedicaron exclusivamente a sancionar los proyectos presentados por el presidente y sus ministros sino que, de hecho, dejaron de lado casi la mitad de las iniciativas por ellos presentadas⁷.

El papel de la oposición y el uso de los recursos parlamentarios

En esta sección, nos ocuparemos de la relación peronismo-oposición en el Congreso, teniendo en cuenta los recursos parlamentarios con que contaba cada sector y su utilización. También se hará referencia al uso de esos mismos recursos en la Cámara Alta, para observar su funcionamiento en un ámbito homogéneo y sin disidencias notorias.

Durante el período considerado, la oposición intentó participar en la actividad legislativa recurriendo a diferentes mecanismos parlamentarios. En la primera Asamblea Legislativa, dejó en claro que la tarea del oficialismo no iba a ser sencilla cuando el presidente del bloque radical, Ricardo Balbín, no dudó en impugnar la elección de Perón a la presidencia. Para contrarrestar los embates de la oposición, el peronismo también recurrió a una amplia gama de instrumentos parlamentarios. El hecho de ser mayoría facilitó su tarea, aunque en varias oportunidades no le resultó tan simple. El papel del presidente de la Cámara de Diputados fue fundamental para alcanzar sus objetivos. Era el encargado de otorgar la palabra, girar los proyectos a comisión y llamar al orden en caso de que las discusiones fueran más allá de los temas tratados.

En la Cámara de Senadores, en cambio, el papel de la presidencia fue menos relevante. De hecho, al comienzo de las sesiones de 1946, la Cámara decidió utilizar el reglamento en forma provisoria, en particular, para casos de discrepancias, hasta tanto este fuera reformado por

⁷ De todos los 173 proyectos presentados por el Poder Ejecutivo entre 1946 y 1947 que no fueron sancionados, 116 (67%) nunca fue tratado por ninguna de las dos cámaras. De los 57 restantes, senadores dio media sanción a 48 y diputados a nueve, siendo esta última Cámara la que más se permitió ignorar las propuestas del Poder Ejecutivo.

la Comisión Especial creada a tal efecto⁸. La reforma fue finalmente aprobada el último día del período legislativo de 1948. Sin duda, el hecho de que fueran menos de treinta legisladores y todos del partido de gobierno evitó que se produjeran mayores conflictos.

Como hemos señalado previamente, la Cámara Baja logró sancionar, sin contar las pensiones graciables, 101 proyectos de ley iniciados por ella entre 1946 y 1948. En el cuadro 9 están contemplados estos proyectos de acuerdo al partido que los presentó.

Cuadro 9. Leyes iniciadas por diputados por partido político (1946-1948)

	1946	1947	1948	Total
Bloque peronista	14 (58,34%)	23 (60,52%)	30 (76,92%)	67 (66,33%)
UCR	1 (4,16%)	8 (21,05%)	3 (7,69%)	12 (11,88%)
PDN	1 (4,16%)	-	-	1 (0,99%)
Combinación de proyectos	3 (12,50%)	3 (7,89%)	4 (10,25%)	10 (9,90%)
Proyectos compartidos	5 (20,83%)	4 (10,52%)	2 (5,12%)	11 (10,89%)
Total	24 (100%)	38 (100%)	39 (100%)	101 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948.

*No incluye pensiones

Nota: «Combinación de proyectos» significa que se presentaron varios proyectos de ley sobre una misma temática, y la comisión los combinó presentando uno solo en su lugar. «Proyectos compartidos» implica la existencia de proyectos de ley firmados por legisladores de más de un partido político.

Resulta evidente y también esperable que el bloque peronista fuera el autor de la mayoría de las leyes sancionadas iniciadas por la cámara, casi dos tercios del total. Sin embargo no es un detalle menor que un 13% de las leyes aprobadas hayan sido iniciativa de la oposición, mayoritariamente de la UCR, y que un porcentaje similar provenga de iniciativas conjuntas de miembros del bloque peronista y de otros partidos. Los que están catalogados como «combinación de proyectos» son el resultado de despachos de comisión que combinaron proyectos de partidos diferentes.

La sanción de proyectos de ley no era la única forma en la que la oposición podía participar en el ámbito legislativo. La labor en las co-

⁸ Un ejemplo de este uso del Reglamento se puede encontrar en la sesión del 25 de julio de 1946, Diario de sesiones del Senado, tomo 1: 457.

misiones, como ya se anticipó, también resultaba relevante y hay en ella evidencias de las posibilidades de acción de todos los miembros de la Cámara. No solo las comisiones estudiaban los proyectos y aconsejaban o no su sanción, sino que podían modificarlos y transformarlos en nuevos proyectos. Además, en caso de que hubiera diferentes criterios, podían producirse distintos dictámenes y dejar constancia de disidencias parciales o totales de lo que iba a someterse a la votación general. Sin embargo, no todas las leyes sancionadas se discutieron en el recinto con despacho de comisión.

Un proyecto podía ser tratado por la cámara en tres formas básicas: la forma ordinaria implicaba que el proyecto había sido estudiado por la o las comisiones correspondientes, que estas habían producido un dictamen y que el tratamiento había sido incorporado al orden del día. Además, existían dos tipos de tratamiento extraordinarios, en ambos casos, se trataba de proyectos de ley que no habían sido incluidos en el orden del día. El primer tipo de tratamiento extraordinario era resultado de mociones de preferencia o de tratamiento de proyectos «sobre tablas»⁹, el segundo tipo implicaba la moción de transformar la Cámara en Comisión¹⁰. En este caso, la Cámara constituida en Comisión analizaba el proyecto, producía un despacho que luego se votaba. En ambos casos, los proyectos podían o no tener un despacho previo de las comisiones correspondientes. Además de servir para introducir temas que estaban fuera de lo programado, permitía eludir los límites de tiempo en el uso de la palabra. En el cuadro 10, se muestra la evolución del tratamiento extraordinario entre 1946 y 1948.

⁹ La moción de tratamiento «sobre tablas» se realiza para pasar a considerar un asunto inmediatamente, por fuera del orden del día, con o sin despacho de comisión.

¹⁰ Cuando la Cámara se constituía en comisión, los legisladores podían referirse libremente a todos los puntos del proyecto, sin límite de tiempo para quienes hablaban, y todas las decisiones se sometían a votación. Lo que no se podía hacer era votar a favor o en contra del proyecto. Para hacerlo, era necesario cerrar el debate y retomar el curso regular de la sesión y poner en votación el dictamen propuesto durante la conferencia.

Cuadro 10. Tratamiento extraordinario en la Cámara de Diputados de las leyes sancionadas (1946-1948)

	1946	1947	1948	Total
Ordinario	129(78,65%)	79(87,77%)	42(31,11%)	250(64,26%)
Extraordinario con despacho	18(10,97%)	5(5,55%)	5(3,70%)	28(7,19%)
Extraordinario sin despacho	6(3,65%)	1(1,11%)	7(5,18%)	14(3,59%)
Extraordinario, en comisión, con despacho	3(1,82%)	3(3,33%)	35(25,92%)	41(10,53%)
Extraordinario, en comisión, sin despacho	8(4,84%)	2(2,22%)	46(34,07%)	56(14,39%)
Total	164(100%)	90(100%)	135(100%)	389(100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948.

*No incluye pensiones ni leyes secretas.

El recurso al tratamiento extraordinario cobra fuerza en 1948. En efecto, casi el 70% de las leyes sancionadas siguieron ese procedimiento cuando en el año anterior, 1947, representaron tan solo el 12%. En el Senado, los proyectos tratados apelando a mecanismos extraordinarios fueron frecuentes desde el principio, aunque en general tenían despacho de comisión. En 1946, representaron aproximadamente el 60% de los casos, de los cuales solo el 10% no contaba con dictamen. Como ya se ha mencionado, la Cámara Alta trabajaba más rápido y, en muchos casos, las mociones sobre tablas tenían que ver con que habían concluido con la orden del día. Durante los primeros dos años, y bajo la consigna de «no improvisar», el bloque peronista de la Cámara Baja restringió los tratamientos extraordinarios al punto de aceptarlos solo cuando se trataba de temas urgentes.

En 1948, la estrategia del bloque cambió, y los tratamientos de este tipo se multiplicaron notoriamente, tomando por sorpresa a los diputados opositores. En más de una oportunidad, debieron improvisar discursos y posiciones para tratar temas que no estaban incluidos en el orden del día y que no contaban con su propio dictamen.

A partir de los proyectos tratados en forma ordinaria y extraordinaria con despacho, se puede evaluar la opinión de los legisladores sobre las leyes tratadas, especialmente, de sus preferencias como bloque. Junto con los informes de los presidentes de las comisiones y representantes de

las minorías, en caso de que hubiera varios dictámenes, es el ámbito en donde se registran las posiciones respecto de las disposiciones a votar. En el Senado, casi todos los proyectos contaron con un dictamen firmado por los miembros de la comisión; solo en tres oportunidades se registraron disidencias¹¹. En oposición, en Diputados, debido a la presencia de varios partidos y sus corrientes, y discrepancias sobre distintos temas, hubo más variantes. En el cuadro 11, se pueden observar los distintos tipos de dictámenes de comisión considerando ambas cámaras.

Cuadro 11. Dictámenes de comisión. Cámara de Diputados (1946-1948)*

	1946	1947	1948	Total
Un dictamen bloque peronista	24 (16,0%)	6 (6,9%)	5 (5,8%)	35 (10,8%)
Un dictamen BP y 1 disidencia	29 (19,3%)	17 (19,5%)	16 (18,6%)	62 (19,2%)
Un dictamen BP y 2 disidencias**	4 (2,7%)	2 (2,3%)	2 (2,3%)	8 (2,5%)
Un dictamen bloque peronista y otros***	73 (49%)	52 (59,8%)	58 (67,4%)	183 (56,8%)
Un dictamen BP y otros, y disidencias	6 (4,0%)	4 (4,6%)	3 (3,5%)	13 (4,0%)
Dos dictámenes	12 (8,0%)	6 (6,9%)	2 (2,3%)	20 (6,2%)
Tres dictámenes	1 (0,7%)	-	-	1 (0,3%)
Total	149 (100%)	87 (100%)	86(100%)	323 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948.

*No incluye pensiones ni leyes secretas.

**Uno de los proyectos incluidos en esta categoría tuvo tres disidencias en lugar de dos.

***Esta categoría implica que el dictamen estaba firmado por miembros del bloque peronistas y diputados de alguno de los partidos opositores.

Es interesante notar que a lo largo de estos tres períodos legislativos, el 68%¹² de las leyes salió de la comisión con un solo despacho y sin disidencias, demostrando que en gran parte de la legislación sancionada había acuerdo entre todos los partidos. Cuando había más de un dictamen, esto respondía a que cada sector apoyaba un proyecto de ley diferente respecto de la misma cuestión. En el caso de las disidencias, estas podían ser parciales o totales, permitiendo diferentes grados de desacuer-

¹¹ Se trató de las leyes de: Prórroga de los arrendamientos agrícolas (1946), intervención federal a la provincia de Córdoba (1947) y Erección de un monumento a Lisandro de la Torre (1947).

¹² El número se obtiene de la suma de las categorías «Un dictamen bloque peronista» y «Un dictamen bloque peronista y otros».

do con el despacho mayoritario. No debe pasarse por alto que solo el 6,5% de los proyectos tuvo más de un dictamen. Pero más interesante aún es el hecho de que la mayoría de los dictámenes contaron con el apoyo de la oposición. En efecto, la categoría «un dictamen bloque peronista y otros» registra 183, lo que representa prácticamente el 57% del total. Desagregado por partido político, el resultado es el siguiente:

Cuadro 12. Dictamen «bloque peronista y otros», desagregado por partido político. Cámara de Diputados (1946-1948)

	1946	1947	1948	Total
BP y PDN	6 (8,21%)	2 (3,84%)	1 (1,72%)	9 (4,91%)
BP y UCR	21 (28,76%)	29 (55,76%)	55 (94,82%)	105 (57,37%)
BP, PDN y UCR	37 (50,68%)	21 (40,38%)	2 (3,44%)	60 (32,78%)
BP, PDP y UCR	3 (4,10%)	-	-	3 (1,63%)
Todos	6 (8,21%)	-	-	6 (3,27%)
Total	73 (100%)	52 (100%)	58 (100%)	183 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948

BP: Bloque Peronista; PDN: Partido Demócrata Nacional; UCR: Unión Cívica Radical.

Como puede observarse en este cuadro, salvo en el 4,9% de los casos, cuando el dictamen reunió a diputados del bloque peronista y del partido Demócrata Nacional, en el resto de los casos la presencia de la UCR fue constante. Pareciera que en el ámbito del trabajo en comisión la cooperación entre el radicalismo y el peronismo fue mayor que el antagonismo presente en los debates en el recinto.

Otro dato por destacar, según se desprende del cuadro 13 que se adjunta a continuación, es que la mayor parte de los casos con más de un dictamen y las disidencias corresponden a proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo. Esta variante es sensiblemente menor en el caso de proyectos promovidos por la Cámara de Diputados y es algo mayor en los proyectos iniciados por los senadores.

Cuadro 13. Dictámenes y disidencias de acuerdo a iniciativa legislativa (1946-1948)*

	Diputados	Senadores	Ejecutivo	Total
Un dictamen	81 (81,81%)	45 (72,85%)	92 (56,79%)	218 (67,49%)
Dos dictámenes	2 (2,02%)	8 (12,90%)	11 (6,79%)	21 (6,50%)
Disidencias	16 (16,16%)	9 (14,51%)	59 (36,41%)	84 (26,00%)
Total	99 (100%)	62 (100%)	162 (100%)	323 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS 1946-1948.

*No incluye pensiones ni leyes secretas.

Las relaciones partido de gobierno-oposición también se pusieron en evidencia a partir del uso de otros recursos parlamentarios: el manejo del quórum y del ausentismo, los pedidos de informes, el pedido de votaciones nominales y los diferentes tipos de mociones reglamentarias (de orden, de pasar a un cuarto intermedio, de cerrar el debate, de privilegio, y de que la Cámara se constituya en Comisión). En los párrafos siguientes, se desarrollan sus principales usos y los objetivos perseguidos por quienes los ponían en práctica.

El quórum fue un factor importante en la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 14 del reglamento, para formar quórum legal era necesaria la presencia de la mitad más uno del número total de diputados. En el período estudiado, se requería la presencia de ochenta legisladores. El inicio de la sesión solía ser una hora más tarde de la pactada para su comienzo, a raíz de la falta de número, y a pesar de que solo correspondiera media hora de tolerancia. En varias ocasiones, el tiempo de espera no resultó suficiente y la sesión debió ser levantada. El partido de gobierno contaba con quórum propio y no necesitaba de los legisladores opositores para sesionar o aprobar leyes. Sin embargo, aunque solían figurar como presentes alrededor de 134 de los 158 diputados, a partir de las votaciones puede observarse que en el recinto votaban entre 80 y 110 diputados. Durante los primeros dos períodos legislativos fue un lugar común que las sesiones se terminaran por falta de número y no porque se hubiera tratado el orden del día en forma completa. A su vez, a medida que transcurría el tiempo de sesión muchos legisladores se iban retirando y el «peso específico» del radicalismo aumentaba. Los diputados radicales utilizaron a su favor esta circunstancia en varias oportunidades, levantándose de sus bancas para evitar que se trataran temas con los que no concordaban.

Los legisladores opositores también se ausentaron de la Cámara por otros motivos. Ejemplo de esto son las tres sesiones en las que el bloque radical no se presentó mostrando su repudio por la suspensión del diputado Ernesto Sammartino¹³ y luego, años más tarde, por su expulsión de la Cámara. Asimismo, se registraron hechos similares durante el tratamiento de varias leyes pertenecientes al Plan Quinquenal, el 27 de marzo de 1947. El radicalismo no se propuso en este caso afectar el quórum al ausentarse del recinto, sino mostrar su desacuerdo.

En la Cámara de Senadores la situación fue diferente. Eran veintiocho legisladores y formaban quórum con quince. El hecho de que el Senado estuviera integrado por un solo partido contribuyó a que no se presentaran presiones al respecto; los legisladores, trataron de no otorgar demasiadas licencias para poder garantizar el número necesario; al ser un grupo sustancialmente menor, resultaba más sencillo sesionar y las reuniones no se prolongaban tanto como en la Cámara de diputados.

Otro recurso eran los pedidos de informes. Ambas cámaras usaron los pedidos de informes con cierta frecuencia. Los senadores tuvieron más éxito que los diputados. En la Cámara Alta, la mayor parte de los pedidos de informes fueron respondidos y, en muchas oportunidades, contaron con la presencia de los representantes de los ministerios. Los pedidos de informes cumplían la función de asesorar a los legisladores a la hora de realizar su tarea. Durante el primer período legislativo, provocaron grandes discusiones y maniobras en la Cámara Baja por parte de todos los sectores. Tanto radicales como demócratas trataron de utilizarlos buscando controlar al Poder Ejecutivo, además de obtener información detallada sobre temas de interés legislativo. El bloque oficialista, al parecer, no estuvo conforme con el hecho de que se multiplicaran las solicitudes y trató de frenarlas de diferentes formas.

Al principio del período legislativo de 1946, la estrategia fue impedir su tratamiento sobre tablas y se los giraba a la comisión correspondiente. Esta fue una de las nuevas modalidades que incorporó la Cámara en el tratamiento legislativo. De acuerdo con las afirmaciones de los propios diputados, tradicionalmente, los pedidos de informes eran tra-

¹³ El diputado Sammartino fue suspendido el 08/08/46 y fue expulsado el 05/08/48. Cuando se decidió su sanción la mayor parte del bloque radical se había levantado de su banca y se había retirado del recinto. Ver DSCD 1946, Tomo II: 722-750 y DSCD, 1948, tomo III: 2388-2428.

tados con bastante celeridad y aprobados en la mayor parte de los casos. La responsabilidad de responder quedaba en el Poder Ejecutivo. Durante las primeras sesiones los radicales se quejaban de manera notoria cuando enviaban sus pedidos de informe a comisión y acusaban a los oficialistas de querer cuidar al Gobierno. En la sesión del 18 de julio de 1946, el diputado peronista José Enrique Malecek, preocupado por proteger al Poder Ejecutivo confesó que no girar los pedidos a comisión «...sería premura, cuando no sabemos si el Poder Ejecutivo ha tomado las providencias del caso». Una vez que la solicitud pasaba a comisión, esta podía o no producir un despacho. Aun habiendo despacho, este podía ser desfavorable, y la posibilidad de ser tratado en la Cámara era muy baja.

La bancada oficialista fue encontrando otras tácticas para no tratar los proyectos en forma inmediata: dejaba que empezaran a ser considerados y, antes de que llegara el momento de votar, bajo el argumento de «es una cuestión muy delicada» algún diputado peronista hacía moción para que pasara nuevamente a comisión. En 1948, las diferencias comenzaron a ser encauzadas de otra manera. Directamente, se anulaban la hora de minutos y la media hora de consultas de la mayoría de las sesiones, cerrando la sesión del día anterior mediante una moción de pasar a un cuarto intermedio. De esta manera, en la sesión siguiente se seguía con el orden del día anterior o, como fue tan común en los períodos legislativos siguientes, declarando la Cámara en comisión a fin de tratar asuntos en forma excepcional.

Las votaciones nominales que obligaban a registrar el voto de cada legislador fueron uno de los recursos más utilizados durante estos años, variando según la Cámara. En el Senado, prácticamente no se aplicó y cuando se lo hizo fue por dos motivos: o bien porque lo exigía el reglamento, o porque se estaba tratando una modificación en algún proyecto del Poder Ejecutivo que se consideraba inconveniente. En este último caso, quien solicitaba la votación nominal era quien quería dejar en claro que estaba en contra de cambiar el proyecto original. En la Cámara Baja, los motivos para solicitar la votación nominal fueron múltiples, y dado que el Reglamento establecía que se debía contar con el apoyo de un quinto de sus miembros, su aprobación resultaba sencilla. El bloque peronista lo utilizó, principalmente, como una forma de disciplinar a sus miembros. Por ejemplo, en la sesión del 6 de diciembre de 1946

cuando se estaba tratando un agregado propuesto por el diputado radical Sidney Nicolás Rubino al pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las compras y ventas efectuadas por la Junta Reguladora de la Producción Agrícola. La primera votación fue a favor del agregado por 47 votos sobre 92 totales. Inmediatamente, el diputado peronista José Emilio Visca pidió rectificación nominal, y esta vez el resultado se modificó, con 51 votos en contra sobre 90¹⁴. Fueron muy raras las ocasiones en el que el voto del peronismo se dividió, votando algunos de ellos junto con los radicales.

En otras ocasiones, cuando los resultados de la votación no eran los esperados se llegó, incluso, a forzar la situación para alcanzar los números necesarios. En efecto, el artículo 163 del Reglamento de la Cámara de Diputados señalaba que en las rectificaciones solo podían votar los legisladores que lo hubieran hecho en la votación anterior¹⁵. Sin embargo, podía suceder que al pedir la rectificación de una votación en forma nominal aparecieran votando más diputados de los que lo habían hecho originalmente. Por ejemplo, el 29 de noviembre de 1946 ocurrió lo siguiente: En la primera votación, participaron 94 diputados, de los cuales 48 votaron por la negativa. El bloque peronista que había realizado la moción y esperaba un resultado positivo pidió rectificación, pero volvió a perder. En este caso, los diputados que votaron fueron 97, tres más que en la votación anterior, y 49 lo hicieron en forma negativa. Por segunda vez, se pidió rectificación y esta vez sí se alcanzaron los resultados deseados, pues votaron 98 legisladores, de los cuales 53 lo hicieron por la afirmativa¹⁶.

Las votaciones nominales también fueron usadas por Gobierno y oposición para dejar constancia de quiénes estaban presentes en el momento de tratar leyes importantes. De este modo, dejaban en evidencia a quienes estando presentes en el edificio no se encontraban en el recinto. Durante todo el período legislativo de 1947, la solicitud de votación nominal fue frecuentemente acompañada de un pedido de que

¹⁴ DSCD 1946, Tomo VIII: 41.

¹⁵ Una rectificación es una nueva votación que se realiza para esclarecer el resultado de la votación anterior. Las rectificaciones son solicitadas por los diputados inmediatamente luego de una votación, en caso de dudas respecto de la misma. A veces, se pedían porque no se había entendido el sentido de la votación o qué se estaba votando, otras veces porque los resultados no coincidían con lo esperado.

¹⁶ DSCD 1946, Tomo VII: 702.

sirviera como pase de lista y fuera presentada a Contaduría, para que la tuviese en cuenta en el momento de liquidar los sueldos.

Las mociones de orden fueron un recurso parlamentario fundamental para el trabajo de los legisladores. Las contempladas por el Reglamento de la Cámara de Diputados eran las siguientes: 1) que se levante la sesión, 2) que se pase a cuarto intermedio, 3) que se declare libre el debate, 4) que se cierre el debate, 5) que se pase al orden del día, 6) que se trate una cuestión de privilegio; 7) que se aplace la consideración de un asunto pendiente, 8) que el asunto se envíe o vuelva a Comisión, 9) que la Cámara se constituya en Comisión. De acuerdo con el artículo 97 del Reglamento de 1948, las mociones de orden eran previas a todo otro asunto, aun cuando se estuviera en debate, y se tomarían en consideración en el orden de preferencia establecido en el artículo anterior. Casi todas estas mociones fueron utilizadas por la Cámara de Diputados en el período estudiado. La primera de ellas, levantar la sesión, se usó fundamentalmente cuando la hora era muy avanzada y se llevaba mucho tiempo sesionando. Fue implementada por ambos sectores con el objetivo de que la Cámara no quedara sin quórum.

La moción de pasar a cuarto intermedio cumplió varias funciones a lo largo de los períodos legislativos. Al principio, fue utilizada para calmar los ánimos de los legisladores cuando el debate se volvía desordenado o para esperar a formar quórum cuando había número en el Congreso, pero no en recinto, y no se deseaba levantar la sesión. También, para dar tiempo a las comisiones para que se reunieran y produjeran despacho cuando se trataba de temas de resolución urgente. En 1948, cumplió otra función más: la de dilatar el momento de iniciar el tratamiento de proyectos de resolución y declaración al obligar a retomar el debate en el punto en el que se había dejado en la sesión anterior.

Mientras que la UCR nunca utilizó la moción de cerrar el debate, el oficialismo lo hizo recurrentemente. Esta costumbre se inició en 1947, y en 1948 se llegó al punto en que todas las discusiones se terminaban a partir de esta moción. La oposición protestaba a menudo, y los diputados que deseaban hacer uso de la palabra solían consultar a la presidencia por el orden de oradores para saber si tenían posibilidades de que el debate se prolongara lo suficiente como para poder hablar.

cuando se estaba tratando un agregado propuesto por el diputado radical Sidney Nicolás Rubino al pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las compras y ventas efectuadas por la Junta Reguladora de la Producción Agrícola. La primera votación fue a favor del agregado por 47 votos sobre 92 totales. Inmediatamente, el diputado peronista José Emilio Visca pidió rectificación nominal, y esta vez el resultado se modificó, con 51 votos en contra sobre 90¹⁴. Fueron muy raras las ocasiones en el que el voto del peronismo se dividió, votando algunos de ellos junto con los radicales.

En otras ocasiones, cuando los resultados de la votación no eran los esperados se llegó, incluso, a forzar la situación para alcanzar los números necesarios. En efecto, el artículo 163 del Reglamento de la Cámara de Diputados señalaba que en las rectificaciones solo podían votar los legisladores que lo hubieran hecho en la votación anterior¹⁵. Sin embargo, podía suceder que al pedir la rectificación de una votación en forma nominal aparecieran votando más diputados de los que lo habían hecho originalmente. Por ejemplo, el 29 de noviembre de 1946 ocurrió lo siguiente: En la primera votación, participaron 94 diputados, de los cuales 48 votaron por la negativa. El bloque peronista que había realizado la moción y esperaba un resultado positivo pidió rectificación, pero volvió a perder. En este caso, los diputados que votaron fueron 97, tres más que en la votación anterior, y 49 lo hicieron en forma negativa. Por segunda vez, se pidió rectificación y esta vez sí se alcanzaron los resultados deseados, pues votaron 98 legisladores, de los cuales 53 lo hicieron por la afirmativa¹⁶.

Las votaciones nominales también fueron usadas por Gobierno y oposición para dejar constancia de quiénes estaban presentes en el momento de tratar leyes importantes. De este modo, dejaban en evidencia a quienes estando presentes en el edificio no se encontraban en el recinto. Durante todo el período legislativo de 1947, la solicitud de votación nominal fue frecuentemente acompañada de un pedido de que

¹⁴ DSCD 1946, Tomo VIII: 41.

¹⁵ Una rectificación es una nueva votación que se realiza para esclarecer el resultado de la votación anterior. Las rectificaciones son solicitadas por los diputados inmediatamente luego de una votación, en caso de dudas respecto de la misma. A veces, se pedían porque no se había entendido el sentido de la votación o qué se estaba votando, otras veces porque los resultados no coincidían con lo esperado.

¹⁶ DSCD 1946, Tomo VII: 702.

sirviera como pase de lista y fuera presentada a Contaduría, para que la tuviese en cuenta en el momento de liquidar los sueldos.

Las mociones de orden fueron un recurso parlamentario fundamental para el trabajo de los legisladores. Las contempladas por el Reglamento de la Cámara de Diputados eran las siguientes: 1) que se levante la sesión, 2) que se pase a cuarto intermedio, 3) que se declare libre el debate, 4) que se cierre el debate, 5) que se pase al orden del día, 6) que se trate una cuestión de privilegio; 7) que se aplace la consideración de un asunto pendiente, 8) que el asunto se envíe o vuelva a Comisión, 9) que la Cámara se constituya en Comisión. De acuerdo con el artículo 97 del Reglamento de 1948, las mociones de orden eran previas a todo otro asunto, aun cuando se estuviera en debate, y se tomarían en consideración en el orden de preferencia establecido en el artículo anterior. Casi todas estas mociones fueron utilizadas por la Cámara de Diputados en el período estudiado. La primera de ellas, levantar la sesión, se usó fundamentalmente cuando la hora era muy avanzada y se llevaba mucho tiempo sesionando. Fue implementada por ambos sectores con el objetivo de que la Cámara no quedara sin quórum.

La moción de pasar a cuarto intermedio cumplió varias funciones a lo largo de los períodos legislativos. Al principio, fue utilizada para calmar los ánimos de los legisladores cuando el debate se volvía desordenado o para esperar a formar quórum cuando había número en el Congreso, pero no en recinto, y no se deseaba levantar la sesión. También, para dar tiempo a las comisiones para que se reunieran y produjeran despacho cuando se trataba de temas de resolución urgente. En 1948, cumplió otra función más: la de dilatar el momento de iniciar el tratamiento de proyectos de resolución y declaración al obligar a retomar el debate en el punto en el que se había dejado en la sesión anterior.

Mientras que la UCR nunca utilizó la moción de cerrar el debate, el oficialismo lo hizo recurrentemente. Esta costumbre se inició en 1947, y en 1948 se llegó al punto en que todas las discusiones se terminaban a partir de esta moción. La oposición protestaba a menudo, y los diputados que deseaban hacer uso de la palabra solían consultar a la presidencia por el orden de oradores para saber si tenían posibilidades de que el debate se prolongara lo suficiente como para poder hablar.

Las mociones de privilegio fueron ampliamente usadas por todos los sectores de la Cámara. Los temas que las ocasionaron fueron variados: palabras vertidas en diarios y periódicos, dichos de otros diputados en el seno de la Cámara; manifestaciones de particulares que vulneraban los fueros de los legisladores, cuestiones acontecidas en la Cámara de Senadores que iban en contra de las competencias de la Cámara de Diputados, etc.

La moción de que la Cámara se constituyera en Comisión no fue de las más utilizadas durante los primeros dos años. Sin embargo, en 1948, fue tan frecuente que la mayor parte de los proyectos sancionados ese año fueron tratados en forma extraordinaria.

La relación entre las Cámaras

En esta sección, se estudiarán las relaciones que se desarrollaron entre ambas cámaras durante los tres períodos legislativos estudiados, 1946, 1947 y 1948. Al tratarse de una Cámara integrada únicamente por miembros de la coalición peronista, y de otra donde ese partido poseía mayoría absoluta, se considerarán estas relaciones enmarcadas en la dinámica del partido de gobierno.

Podremos observar varios casos que muestran diferencias entre ambas cámaras, demostrando lo que revelaría la existencia de cierto grado de autonomía de los legisladores con respecto al partido oficial. Un indicador de las diferencias entre las dos Cámaras es la cantidad de lecturas por las que atraviesan los proyectos de ley antes de ser sancionados. El procedimiento para sancionar una ley era el siguiente: el proyecto ingresaba en una de las cámaras. Allí podía ser modificado o no, y una vez aprobado, pasaba a la Cámara revisora. Si esta no lo modificaba, la ley era sancionada con dos lecturas. En caso contrario, el proyecto regresaba a la Cámara de origen. La Cámara iniciadora tenía la posibilidad de aceptar o no las modificaciones realizadas, parcial o totalmente, pero no podía incorporar nuevas. En caso de aceptarlas, el proyecto resultaba sancionado con tres lecturas. Si las rechazaba, el proyecto volvía a la Cámara revisora. Para insistir en su versión esta de-

bía contar con dos tercios de los votos. En caso de no hacerlo, el proyecto se sancionaba con cuatro lecturas. Si la Cámara decidía insistir en sus modificaciones, este regresaba a la de origen. Se aprobaba con cinco lecturas si esta última aceptaba la sanción de la cámara revisora o si insistía en su propia versión con los dos tercios de los votos.

Cabe destacar que las dos cámaras interpretaron en forma diferente la aplicación de los dos tercios. Para los Senadores, se trataba de los dos tercios de la Cámara, mientras que para Diputados eran dos tercios de los presentes. El cuadro 14 detalla las sanciones de leyes de acuerdo con el número de lecturas por los que atravesaron los proyectos.

Cuadro 14. Cantidad de lecturas de las leyes sancionadas de acuerdo a su iniciativa legislativa (1946-1948)

	Número de lecturas				Total
	2	3	4	5	
Diputados	82 (81,18%)	17 (16,83%)	1 (0,99%)	1 (0,99%)	101
Senadores	41 (64,06%)	20 (31,25%)	1 (1,56%)	2 (3,12%)	64
P. Ejecutivo	136 (72,72%)	44 (23,52%)	6 (3,20%)	1 (0,53%)	187
Total	259 (73,57%)	81 (23,01%)	8 (2,27%)	4 (1,13%)	352

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.

Los datos que surgen del cuadro son interesantes. En primer lugar, se observa que la gran mayoría de los proyectos recibieron un tratamiento bastante simple, con dos lecturas cada uno. El 27% recibió tres o más lecturas y da cuenta del porcentaje de veces que la cámara revisora modificó un proyecto, pero oculta el dato de los que fueron modificados por la propia cámara iniciadora. El porcentaje más alto de proyectos aprobados con tres lecturas corresponde a leyes iniciadas por el Senado, lo que indica que la Cámara Baja introdujo a estas más modificaciones que a los provenientes del Poder Ejecutivo. Además, el hecho de que al menos doce veces —los proyectos que pasaron por cuatro y cinco lecturas— alguna de las cámaras haya deseado insistir en su versión original, es una demostración de que existía espacio para la iniciativa personal y para las discrepancias aun dentro del partido de gobierno¹⁷.

¹⁷ Es llamativo que nueve de estas insistencias exitosas hayan sido a favor de la cámara revisora.

Entre las leyes que generaron diferencias entre las cámaras está, por ejemplo, la declaración del 12 de agosto como feriado para conmemorar el Día de la Defensa y Reconquista, en donde la discusión se centró en la amplitud que tendría y en las actividades que se desarrollarían. También aparece como tema de discusión un crédito extraordinario para la Biblioteca del Congreso. En este caso, el foco de conflicto estuvo en el nombre que se le daba a la Biblioteca: del Congreso o de la Cámara de Diputados.

En el caso de la intervención federal a la provincia de Catamarca, por ejemplo, la diferencia fundamental entre las cámaras fue el tipo de intervención a sancionar. El Senado proponía una intervención restringida, mientras que Diputados consideraba que debía ser amplia; tras largas discusiones, los senadores lograron imponerse. Las otras dos leyes presentadas por el Poder Legislativo que generaron conflictos fueron la reforma de la Ley 10650 de pensiones y jubilaciones de empleados ferroviarios y la suspensión de la causal de desalojo fundada en la voluntad del propietario de habitar su inmueble, que modificaba la Ley 12998 de 1947.

Estos casos muestran que hubo situaciones en las que, tanto senadores como diputados, consideraron que valía la pena insistir en su sanción. En algunos casos se hizo en defensa de la propia Cámara, como con el tema de la imprenta del Congreso. En otros, para que el rédito de la sanción quedara en una y no en la otra. Otras veces, fue resultado de criterios diferentes, como en el caso del feriado del 12 de Agosto.

El cuadro 15 muestra las modificaciones que cada cámara introdujo en sus propios proyectos y a los de la otra Cámara. Los cambios registrados incluyen tanto los planteados en la misma comisión e informados en el despacho o los producidos durante la discusión en el recinto:

Cuadro 15. Modificaciones introducidas por cada cámara a proyectos presentados por el Legislativo. 1946-1948

Presentado por	Modificado por			Sin modificar	Total
	Solo Diputados	Solo Senadores	Diputados y senadores		
Diputados	67 (66,33%)	1 (0,99%)	18 (17,82%)	15 (14,85%)	101 (100%)
Senadores	6 (9,37%)	12 (18,75%)	17 (26,56%)	29 (45,31%)	64 (100%)
Total	73 (44,24%)	13 (7,87%)	35 (21,21)	44 (26,66%)	165 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD 1946-1948 y DSCS 1946-1948.

Como se puede observar, la Cámara de Diputados fue la que más modificaciones introdujo, a tal punto que 85 de los 101 proyectos que presentaron sus miembros fueron modificados. Los porcentajes en el Senado, en cambio, son mucho menores, probablemente, por la mayor homogeneidad del cuerpo.

La relación con el Poder Ejecutivo

En esta sección, se analizará la relación que mantuvo el Congreso con el Poder Ejecutivo. En este caso, se trata de relaciones del tipo Gobierno-partido de gobierno. Si bien, la mayor parte de las leyes se sancionaron sin inconvenientes, algunas de ellas fueron vetadas. Este hecho indica que el Poder Ejecutivo no siempre estuvo conforme con el accionar de las cámaras, tanto con respecto a sus iniciativas individuales como a las modificaciones introducidas en los proyectos por él presentados. La existencia de estas diferencias indica, por lo menos, falta de coordinación, lo que da cuenta de cierta autonomía por parte de los legisladores.

Teniendo en cuenta el proceso de aprobación de las leyes, en el cual la cámara de inicio tiene una ventaja frente a la revisora, por ser la que tiene la última palabra a la hora de insistir o no en la versión original, es esperable que el Poder Ejecutivo ingrese sus proyectos de ley en la cámara en la que posee mayoría. En los períodos legislativos estudiados, el peronismo era mayoría en ambas cámaras, con la diferencia de

que en el Senado ni siquiera había oposición. A partir de esta circunstancia, hubiera sido esperable que, salvo los proyectos que debían ser presentados a Diputados por cuestiones constitucionales, el resto hubiese sido iniciado en el Senado. Sin embargo, esto no ocurrió. Como se deduce del cuadro 16, la cantidad de proyectos presentados en cada cámara resultó bastante pareja, siendo incluso un poco más alta en Diputados, al igual que su porcentaje de sanción.

Cuadro 16. Proyectos del Poder Ejecutivo presentados y sancionados por cámara iniciadora (1946-1948)

Iniciado en	Presentados	Sancionados	% sancionados/ presentados
Diputados	224	98	43,75%
Senadores	210	89	42,38%
Total	434	187	43,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.

Tal como se había anticipado, ambas cámaras introdujeron modificaciones en los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, y muchos fueron motivo de conflicto entre ellas. En la cuadro 16, se encuentran las modificaciones introducidas por el Poder Legislativo a los proyectos del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la cámara de origen. La cantidad de proyectos modificados que ingresaron en el Senado es casi el doble de la de los que fueron tratados por primera vez en Diputados. Quizás este sea uno de los motivos por los cuales el Poder Ejecutivo no privilegió a la Cámara Alta a la hora de presentar sus proyectos. Además, resulta notoria la decisión del Senado de tratar de no modificar las leyes del Poder Ejecutivo que le llegaban en revisión, ya que lo hizo solamente en ocho oportunidades en tres años.

Cuadro 17. Modificaciones introducidas por cada cámara a proyectos presentados por el Ejecutivo (1946-1948)

Presentado a	Modificado por			Sin modificar	Total
	Diputados	Senadores	Diputados y senadores		
Diputados	31 (31,63%)	-	7 (7,14%)	60 (61,22%)	98 (100%)
Senadores	18 (20,22%)	19 (21,34%)	26 (29,21%)	26 (29,21%)	89 (100%)
Total	49 (26,20%)	19 (10,16%)	34 (18,18%)	86 (45,98%)	187 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de DSCD, 1946-1948 y DSCS, 1946-1948.

De los proyectos presentados por Perón y sus ministros, siete resultaron ser bastante conflictivos para las relaciones entre las cámaras, seis de ellos tuvieron que ser sometidos a cuatro lecturas y el restante a cinco. A su vez, el Senado logró imponer su voluntad en seis ocasiones, mientras que la de Diputados prevaleció en solo una. Una de las leyes problemáticas fue la del estatuto de los docentes de establecimientos de enseñanza privada. El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo al Senado era completamente diferente al que aprobó Diputados y devolvió en revisión. Finalmente, prevaleció el proyecto original, dado que el período legislativo estaba a punto de concluir¹⁸.

Dos proyectos de ley incluidos en el Plan Quinquenal también fueron objeto de disputa entre las cámaras. Se trataba de las leyes de organización de tareas de investigación y experimentación agropecuaria, y del recurso contencioso administrativo. También la ratificación de decretos ley fue en algunos casos causante de problemas. Dos de ellos necesitaron de cuatro lecturas para ser aprobados y uno recibió luego el veto parcial del Poder Ejecutivo. La forma que se utilizó en todos los casos fue colocar a todos los decretos en un mismo artículo con la siguiente fórmula al inicio: «Artículo 1 - Se mantienen en vigor los siguientes decretos:» De este modo, aprobando un solo artículo, se ratificaban todos los decretos. En la Cámara de Diputados, esta modalidad ocasionó discusiones entre el oficialismo y la oposición. Esta última solicitó en todas las oportunidades que el artículo 1 se tratará por partes, decreto por decreto. No obstante, no lo logró. La presidencia de la Comisión Especial Revisora de Decretos Leyes estaba en manos del partido peronista, y esta nunca autorizó el tratamiento por partes, lo que dificultó la introducción de modificaciones a los decretos. La ley que tuvo cinco lecturas fue la de prórroga de locaciones en vigencia hasta diciembre de 1947. Tan problemática resultó que hasta fue vetada más tarde, dado que por diversas interpretaciones reglamentarias salió con media sanción. El proyecto, que había ingresado en el Senado, fue modificado luego por la Cámara Baja. Los Senadores no aceptaron las modificaciones propuestas e insistieron en su versión original. Cuando el proyecto llegó nuevamente a Diputados, estos también decidieron insistir, y de este punto derivaron los problemas de interpretación. Para poder insistir en su versión original la Cámara revisora debía contar con

¹⁸ El proyecto fue aprobado el 28/09/47 y el período legislativo finalizaba dos días más tarde.

los dos tercios de los votos. Diputados consideró que esos dos tercios se referían a los dos tercios de los miembros presentes, mientras que el Senado argumentó que debían ser los dos tercios de la totalidad de la Cámara. Por eso, mientras que en la Cámara Baja se creía que se había insistido con éxito, en la Cámara Alta se interpretó que era así, por lo que se aceptaba la versión original del Senado. El Poder Ejecutivo se vio obligado a vetar la ley, ya que la misma no cumplía con el requisito de contar con las firmas de los presidentes y secretarios de ambas cámaras y solamente poseía las correspondientes al Senado.

Los vetos del Poder Ejecutivo son otro aspecto por tener en cuenta a propósito de las relaciones Gobierno - partido de gobierno. En uno de sus trabajos, Guillermo Molinelli (1991) sostiene que entre 1862 y 1985 fueron vetadas 1310 leyes. Quitando las pensiones, el total descende a 219 vetos. Si tenemos en cuenta solo los años en que funcionó el Congreso, obtenemos un promedio de aproximadamente dos vetos por año. El mismo autor afirma que durante el primer Gobierno de Perón se vetaron veintiséis leyes, también omitiendo las pensiones, ocho durante los dos primeros años y diecisiete en el bienio siguiente. Resulta llamativo encontrar tantos vetos en un período en el que el partido de gobierno controlaba en su totalidad una de las cámaras y tenía mayoría absoluta en la otra. A su vez, este número de vetos muestra que existían al menos problemas de coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, lo que obligaba este último a recurrir al veto para hacer prevalecer su posición. En contraposición, en los últimos años del primer Gobierno —1950 y 1951— solamente hubo un veto. Entre 1946 y 1949, se concentran los otros veinticinco vetos, siendo 1949 el año en que más vetos se registran con un total de diez. Ese año, a su vez, se empiezan a vetar las pensiones, Sobre 265 leyes de pensiones el presidente vetó 213, es decir, el 80%.

No todos los vetos tienen la misma categoría, algunos de ellos fueron totales y otros parciales. En algunos casos de vetos totales, el Poder Ejecutivo presentó simultáneamente proyectos de ley que buscaron reemplazar a esas leyes vetadas, ahora con una versión más cercana a sus preferencias. En la mayoría de estos casos, se había tratado de proyectos presentados por legisladores oficialistas. Podría pensarse que el Poder Ejecutivo no aceptó completamente la iniciativa de los legisladores en cuestión, pero en lugar de rechazarlas por completo, las vetó y

presentó nuevos proyectos sobre los mismos temas. Respecto de las leyes vetadas parcialmente, estas terminaron siendo aprobadas tal como lo deseaba el Poder Ejecutivo.

En los mensajes de comunicación, se hacían muy visibles los puntos de fricción y la posición que ante ellos mantenía la administración nacional. De los quince vetos efectuados entre 1946 y 1948, la mitad correspondió a proyectos presentados por diputados peronistas, tres a Senadores y los cinco restantes a leyes propuestas por el Poder Ejecutivo. Resulta evidente que en estos últimos el Poder Ejecutivo no estuvo de acuerdo con las modificaciones introducidas por el Congreso.

Teniendo en cuenta la información presentada en esta última sección podemos decir que no todo fue armonía entre el Gobierno y el partido de gobierno. De todos modos, las fricciones no fueron tan graves como para provocar una crisis al interior del partido. En muchos casos, los legisladores se atrevieron a modificar proyectos originados en el Poder Ejecutivo, y la mayoría de las veces, este hecho no tuvo consecuencias negativas.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos presentado un conjunto de datos relativos a la producción legislativa entre 1946 y 1949, ordenada centralmente en torno de dos ejes: la relación Gobierno – oposición y la relación Poder Ejecutivo (Gobierno)- Congreso (partido de gobierno). Como comentario general, cabe resaltar que el Congreso no tuvo un papel marginal en el período. Entre 1946-1947, demostró gran vitalidad y libertad de acción. Se sancionaron leyes importantes y las discusiones fueron sustantivas. La Cámara baja resultó ser la más dinámica, y la oposición fue muy activa. La Cámara de Diputados fue testigo de largas discusiones que, en varias oportunidades, tuvieron como únicos protagonistas a los hombres del peronismo. En la Cámara Alta, donde solo había miembros del partido de gobierno, no siempre reinó la armonía y hubo lugar para el despliegue de individualidades. La importancia del Congreso durante este período se refleja en los diarios de la época. La Nación y La Prensa, por ejemplo, transcribían parte de las discusiones que se llevaban a cabo en el recinto. A su vez, las galerías del Congreso solían estar repletas cuando se trataban temas importantes. Sin duda, parte de su relevancia durante los primeros años obedeció a que debían tratarse todos los decretos del Gobierno de facto, ya fuera para aceptarlos o rechazarlos, y juzgar, así, al Gobierno de la revolución. Además, se trataron asuntos de gran relevancia como la situación de los ferrocarriles, los compromisos asumidos por las actas de Chapultepec, la situación de las locaciones urbanas y los arrendamientos agrícolas; y muchas leyes más, que hacían a la organización del Estado, entre ellas las relacionadas con el Plan Quinquenal.

El cuanto a la producción legislativa, el Congreso de 1946 fue fecundo en la sanción de leyes. Sesionó durante un año seguido e, inmediatamente, continuó con el período legislativo siguiente, casi sin descanso. Fueron 1292 leyes a lo largo de todo el primer Gobierno de Perón, aunque si se dejan de lado las pensiones otorgadas, este número se reduce a la mitad.

En lo que respecta a la relación entre el peronismo y la oposición, cabe señalar que resultó bastante áspera en el seno de la Cámara de Di-

putados. Los debates parlamentarios, apenas disimulaban su trasfondo político, pues iban más allá de los temas en cuestión y cada partido, trató de utilizar los recursos parlamentarios para lograr sus objetivos. En este sentido, el peronismo no vaciló en descansar en su condición mayoritaria, lo que le aseguró el control del Congreso. En la Cámara Alta no permitió ingresar a los únicos dos senadores opositores y, en la Cámara Baja, dominó el tratamiento de los proyectos. Hubo casos en los que impuso su interpretación del reglamento; en gran parte de las discusiones, buscó neutralizar a la oposición al no permitirle participar en las mismas, cerrando el debate, o declarando a los diputados radicales fuera de la cuestión. También recurrió al extremo de expulsarlos de la Cámara cuando estos se volvían demasiado vehementes. Tal fue el caso de diputados como Ernesto Sammartino, Atilio Cattáneo, Agustín Rodríguez Araya y Ricardo Balbín.

El bloque peronista se disciplinó a sí mismo. Frente a un bloque radical que, a pesar de sus diferencias internas, actuaba como uno, el oficialismo debió responder de la misma manera. Si alguno de sus legisladores se desviaba era llamado al orden por los demás. Las votaciones nominales desempeñaron un papel central en este sentido durante los primeros dos años de gobierno. Y cuando los intentos por disciplinarlos fracasaron, como en el caso de Cipirano Reyes, se los marginó y hostigó, demostrando lo difícil que podía resultar emprender caminos demasiado independientes.

En el Senado, no siempre reinó la unanimidad. Sin embargo, las diferencias nunca llegaron a ser graves. Tampoco la relación entre las cámaras fue siempre fluida. En algunos casos, las discrepancias se refirieron a la competencia por los recursos como en el caso de la ley del crédito extraordinario para la imprenta del Congreso. En otros, tuvieron que ver con posturas específicas de los diferentes sectores frente a ciertos temas. Finalmente, hubo casos en que cada Cámara quiso preservar para sí el rédito de algunas leyes, como por ejemplo la modificación de la Ley 10.650 de jubilaciones y pensiones ferroviarias.

El Poder Ejecutivo, por su parte, participó activamente en el proceso legislativo, pero no se puede sostener que tuvo un predominio marcado. Presentó tan solo el cincuenta por ciento de las leyes aprobadas (sin incluir las pensiones), un porcentaje de las que presentó no fueron

tratadas por las Cámaras, algunas de las aprobadas fueron revisadas por los legisladores, y el tratamiento de las mismas no fue siempre prioritario. La ratificación de una gran parte de los decretos producidos por el Gobierno de facto sugiere la necesidad de brindar legitimidad a toda una serie de disposiciones que ya estaban siendo aplicadas. Sin embargo, su modalidad de aprobación —todos los decretos en un mismo artículo, sin tratamiento independiente— hace pensar que no se quería abrir la discusión. Las razones pueden ser varias, entre otras, evitar la crítica de los opositores o el surgimiento de conflictos dentro de sus propias filas. Finalmente, el uso del veto, da cuenta de algunos problemas de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

La información aportada en este trabajo sugiere posibles líneas de investigación, en particular, a partir de los siguientes datos: el alto porcentaje de proyectos de ley del Poder Ejecutivo no tratados (cuadros 7 y 8) y el mayor número de lecturas y de dictámenes con disidencia de sus proyectos (cuadros 13 y 14) y el alto porcentaje de modificaciones sufridas por sus iniciativas (cuadro 17); el importante nivel de participación de la oposición en la elaboración de los dictámenes en comisión revelado por los cuadros 11 y 12; Asimismo, cabe destacar el creciente uso de procedimientos extraordinarios para la sanción de leyes (cuadro 10).

Una de las posibles vías de análisis tiene que ver con el proceso de construcción de un régimen político menos competitivo y su impacto sobre el Congreso. ¿Cómo es que la relevancia de la figura del presidente Perón no se tradujo en su predominio en la producción legislativa? Considerando que, salvo el primer año, el Poder Ejecutivo no convocó a sesiones extraordinarias, recurso que le hubiera permitido fijar la agenda, quizá las leyes ignoradas por el Congreso no eran prioritarias.

También es posible suponer que la posibilidad de los legisladores de ver sus proyectos de ley aprobados era una estrategia más o menos deliberada para fortalecer su sentido de pertenencia al peronismo. A su vez, el uso creciente de mecanismos extraordinarios para el tratamiento de los proyectos puede ser considerado como un indicador de que, tras un período de acomodamiento, el perfil del Congreso pasa a ser menos inclusivo y más mayoritario y legitimador de la gestión presidencial. En este mismo orden de preocupaciones puede abordarse el papel de la oposición. ¿Qué explica la relación aparentemente cooperativa entre

Gobierno y oposición en el trabajo en comisión y más sesgada a la confrontación en el recinto?

La respuesta a estos interrogantes y otros tantos que podrían formularse demanda, por cierto, avanzar en un análisis más detallado de los contenidos de los proyectos, así como ampliar temporalmente la recolección de datos para llegar hasta 1955.

Bibliografía

Fuentes Primarias:

- *Constitución de la Nación Argentina*. Texto de 1953 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994; Editorial Desalma; Buenos Aires, 1999.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados; 1946; Tomos 1 al 12.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados; 1947; Tomos 1 al 7.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados; 1948; Tomos 1 al 7.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores; 1946, Tomos 1 al 7.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores; 1947; Tomos 1 al 5.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores; 1948; Tomos 1 al 4.
- Reglamento de la Cámara de Diputados: 1948.
- www.archivodiputados.gov.ar/Diputado/form.htm 20/03/2007

Fuentes Secundarias:

- Cantón, D. (1966). *El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1980, 1916, 1946*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Cantón, D. (1967). *Los partidos políticos argentinos entre 1912 y 1955*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales.
- Cantón, D. (1973). *Elecciones y Partidos Políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1910-1966*. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.
- Cavarozzi, M. (1986). *Peronism and Radicalism: Argentina's Traditions in Perspective*. En Drake, P. y Silva, E., (comps.), *Elections and Democratization in Latin America 1980-1985*, Center of Iberian and Latin American Studies, University of California.
- Ciria, A. (1983). *Política y cultura popular. La Argentina peronista, 1946-1955*. Buenos Aires: Ediciones La Flor.
- García Sebastiani, M. A. (1997). *La oposición política al peronismo: los partidos políticos en la Argentina entre 1943 y 1951* (Tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Luna, F. (1974). *Argentina, de Perón a Lanusse, 1943-1973*. Buenos Aires: Planeta.
- Luna, F. (1984). *Perón y su tiempo. La Argentina era una fiesta. 1946-1949*. Buenos Aires: Sudamericana.

- MacKinnon, M. (2002). *Los años formativos del partido peronista, 1946-1950*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Macor, D- y Tcach, C. (comps.) (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Molinelli N. G. (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Molinelli N. G., Palanza, M. V. y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas.
- Mora y Araujo, M. (1974). *La estructura social del peronismo: un análisis electoral interprovincial*. Bariloche: Fundación Bariloche, Departamento de Sociología.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1974). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno
- Mustapic, A. M. (2000). *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina*, Desarrollo Económico, Vol. 39, No 156.
- Mustapic, A. M. (2002). *Oscillating Relations: President and Congress in Argentina*. En Morgenstern, S. y Nacif, B., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perrone, J. (1991). *Diarios de Historia Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Latitud 34.
- Puiggrós, R. (1969). *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*, tomo 5: «El peronismo, sus causas». Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- Subsecretaría de Informaciones del Ministerio del Interior de la República Argentina (1946). *Las Fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular. Las elecciones generales de 1946*, Tomo II. Buenos Aires: Imprenta de la Biblioteca del Congreso.
- Torre, J. C. (1989). *Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales, serie Documentos de Trabajo.
- Torre, J. C. (1990). *La vieja guardia sindical y Perón: Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Waldmann, P. (1981). *El peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.