

El Control de la Agenda Legislativa en Argentina

German Feierherd¹

IIGG

feierherdge@gmail.com

1. Introducción

Para entender cómo se organizan y funcionan las legislaturas en sistemas democráticos el conjunto de teorías y análisis empíricos que comprende la literatura sobre el Congreso de los Estados Unidos pueden ser de gran utilidad para cualquier investigador. Más aún, la aplicación y verificación de estas teorías en países con sistemas políticos similares – presidenciales y federales– resulta por demás apropiada para comprender las diferentes etapas y dimensiones del proceso legislativo en estos países. Tomando en cuenta esta relativa similitud en las características institucionales entre Argentina y Estados Unidos, varios autores han hecho esfuerzos por aplicar estas teorías al congreso argentino: Jones et. al (2002) han descartado la validez de las teorías informacionales (Krehbiel 1991) y distributivas (Weingast y Marshall 1988) para el Congreso de la Nación; Jones y Hwang (2005) han aplicado recientemente la teoría del cartel (Cox y McCubbins 2003, 2005) para explicar la influencia que ejercen los líderes políticos provinciales y el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre los representantes de la Cámara de Diputados; Bonvecchi y Schijman (2005) han presentado evidencia empírica original que sustentaría los argumentos distributivos e informacionales rechazados por Jones et al (2002); Calvo (2006) ha introducido algunas de las características de la teoría del cartel para explicar la tasa de éxito legislativo de los presidentes.

El siguiente trabajo retoma la línea iniciada por estos autores con el propósito de analizar el impacto que las reglas internas del Congreso y las reglas que regulan la relación Ejecutivo-Legislativo tienen sobre la composición de la agenda legislativa en Argentina. Desde esta perspectiva, la teoría del cartel elaborada por Cox y McCubbins (2003, 2005) resulta de gran utilidad para nuestro objeto de estudio; no sólo porque ella nos permite elaborar una serie de hipótesis empíricamente verificables para analizar el proceso legislativo, sino también porque nos permite abordar el análisis de dicho proceso tanto en relación a cómo se organizan y qué función cumplen los partidos políticos al interior del Congreso, así como a la forma en la que el presidente interviene en el proceso de sanción de leyes. Los autores, insertos en un largo e interesante debate acerca de la relevancia de los partidos políticos en el Congreso de los Estados Unidos, han elaborado una teoría que sostiene que los partidos políticos sí importan en la arena legislativa –a diferencia de lo sostenido, entre otros, por Mayhew (1974) y Krehbiel (1998). En particular, los autores afirman que los partidos políticos, en su dimensión legislativa, importan no tanto porque puedan imponer disciplina en el recinto, sino por su capacidad para controlar la agenda y evitar que lleguen al recinto asuntos que puedan dividir al partido a la hora de la votación.

El siguiente trabajo busca analizar –a través del marco teórico provisto por la teoría del cartel– la forma en que se estructura la agenda legislativa en Argentina: para ello, no solo nos ocuparemos de examinar como se construye la agenda del recinto y como el presidente interviene en este proceso, sino también cual ha sido el resultado de todos los proyectos de ley iniciados en el Congreso de la Nación entre 1983-2001. Si, como esta línea de investigación

¹ El siguiente trabajo es una versión más corta y actualizada de mi tesis de licenciatura: “¿Quién controla las puertas del plenario?: La importancia del control de la agenda parlamentaria en el Congreso de la Nación”, Tesis 2006, Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. La tesis fue dirigida por Ana M. Mustapic.

sugiere, la capacidad de incluir o excluir un proyectos en la agenda (*poder de agenda*) no está igualmente distribuida entre los legisladores, entonces entender las consecuencias de las reglas que estructuran este proceso es crucial para dar cuenta de bajo qué condiciones los legisladores nacionales realizan su labor y como se relacionan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Nuestros hallazgos, consistentes con aquellos encontrados por Calvo (2006) y Calvo y Aleman (2006), sugieren que tanto el control del PEN como el control de una mayoría de cargos con poder de agenda al interior de cada cámara dan una ventaja importante a los partidos en la arena legislativa. Sin embargo, veremos, entender cómo y por qué esto sucede requiere de mayores esfuerzos de investigación que todavía no se han llevado a cabo.

La exposición del trabajo se organiza del siguiente modo. Primero, introducimos brevemente los principales argumentos de la teoría del cartel. Segundo, examinamos las principales conclusiones que Jones y Hwang (2003, 2005) derivan sobre su análisis de la Cámara de Diputados. Tercero, analizamos la forma en que las reglas distribuyen el poder de agenda entre los actores que participan de la producción de leyes. Cuarto, estudiamos la composición partidaria de las principales comisiones del Congreso para ver en que medida los partidos logran “monopolizar” los cargos con poder de agenda dentro de cada cámara. Quinto, ponemos a prueba las principales predicciones de la teoría del cartel acerca de la productividad y el éxito legislativo de los actores. Sexto, analizamos empíricamente como el PEN ha utilizado algunas de las herramientas institucionales a su disposición para controlar la agenda legislativa. En la sexta parte concluimos y ofrecemos una breve agenda de investigación.

2. La teoría del cartel y el rol organizativo de los partidos políticos.

A continuación introducimos brevemente las principales características de la teoría del cartel. Esto nos permitirá analizar algunas de sus implicancias más importantes para luego poder analizar, en la tercera y cuarta parte, la forma en la que esta organizado y distribuido el poder de agenda en Argentina.

De acuerdo con Cox y McCubbins (2005), en todas las legislaturas nacionales se requiere generalmente que para que un proyecto de ley sea sancionado este sea debatido y votados en el recinto. Este requerimiento genera, eventualmente, un cuello de botella, ya que son más los proyectos que se presentan que los que el plenario puede debatir y votar. En palabras de los autores,

“aunque los detalles de los procedimientos legislativos difieren ampliamente alrededor de las legislaturas democráticas, una generalización vale para todas: los proyectos de ley importantes solo pueden ser sancionados si son votados en el recinto (...) Cada proyecto debe consumir al menos una porción del tiempo de la sesión para tener la posibilidad de ser sancionado. Puesto de manera sencilla, el tiempo del recinto es el *sine qua non* del proceso legislativo. Si todos los legisladores tienen igual acceso al tiempo del recinto, entonces este se convierte en un bien público (*common pool resource*) y el aumento en la demanda por ese tiempo crea varios problemas en el proceso legislativo (...) ¿Puede una coalición de legisladores restringir el acceso al tiempo del recinto, aumentando las capacidad de sus propios miembros para proponer y vetar proyectos, mientras disminuye la capacidad de los otros legisladores?” (Cox y McCubbins 2004: 27 y 28)

El punto de partida de la teoría del cartel es que sí puede hacerlo. De acuerdo con Cox y McCubbins, la agenda legislativa en aquellas legislaturas en donde el tiempo del recinto es un recurso escaso es casi siempre *cartelizada*. Con esto, los autores se refieren a que si los miembros de un partido tienen incentivos para actuar coordinadamente en la arena legislativa –en el caso norteamericano, porque los legisladores quieren ser reelectos, comparten un

mismo destino electoral y este es afectado (entre otras cosas) por el éxito legislativo del partido— entonces éstos tenderán a organizarse con el objetivo de sesgar a su favor los recursos necesarios para proponer y sancionar proyectos. Principalmente, los legisladores de un mismo partido o coalición tratarán de monopolizar colectivamente los cargos con poder de incluir –control positivo de la agenda– y excluir –control negativo de la agenda– proyectos de la agenda del recinto.

A diferencia de la teoría del partido condicional de gobierno formulada por Aldrich y Rohde (2001), que se centra en cómo los poderes del partido mayoritario se expanden a medida que sus miembros se vuelven más homogéneos en sus preferencias, la teoría del cartel se especializa en identificar una serie de *ventajas procedimentales* –el control negativo de la agenda– que disfruta el partido mayoritario, las cuales no son condicionales a la homogeneidad de los legisladores del partido: mientras que el poder positivo de manipular la agenda legislativa sí es condicional a la homogeneidad de preferencias al interior del partido, sostienen los autores, la capacidad de bloquear proyectos que disgustan a la mayoría de sus miembros no lo es². De este modo, un cartel de agenda se define como un grupo de actores que: a. controlan colectivamente las instancias o cargos con poder de agenda y b. establecen determinados procedimientos internos para definir qué proyectos serán incluidos (y cuáles no) en la agenda del recinto.

La teoría del cartel supone que los legisladores delegan en un conjunto de cargos el poder de diseñar la agenda del recinto y que el partido mayoritario logra imponerse para controlar estas instancias. De acuerdo con Cox y McCubbins, si el partido mayoritario (1) selecciona a todos los líderes institucionales de la Cámara –su presidente y los presidentes de las comisiones más importantes–, (2) tiene una mayoría en la comisión encargada de definir la agenda del recinto, (3) controla la selección de sus propios miembros a las comisiones legislativas y (4) recibe una porción desproporcionada de los recursos legislativos disponibles, entonces el partido estará en condiciones de controlar la agenda legislativa. La principal predicción de la teoría es que, si el partido efectivamente controla los recursos más importantes al interior de la cámara, entonces raramente un proyecto que desagrade a la mayoría de sus miembros llegará al recinto y será sancionado:

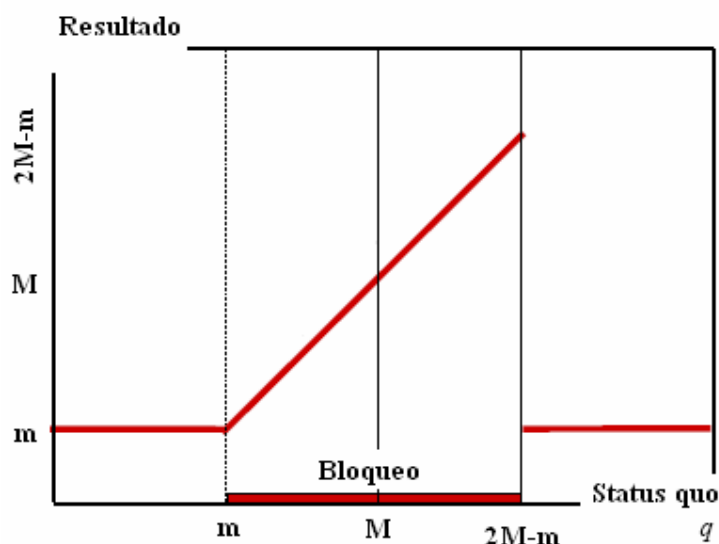
“el recurso principal que los miembros del partido mayoritario delegan en sus líderes es el poder de diseñar la agenda legislativa (...); el cartel se asegura que sus principales miembros ocupen todos, o casi todos, los cargos con poder de agenda y espera que éstos obedezcan siempre el “primer mandamiento del liderazgo del partido” –no impulsaré proyectos que puedan dividir el partido- y que a veces obedezcan el “segundo mandamiento” –impulsaré proyectos que agraden a la mayoría de los miembros de mi partido” (Cox y McCubbins 2003: 47 y 48).

Los diversos arreglos y procedimientos institucionales destinados a controlar los problemas de agencia que puedan surgir –esto es, que a quienes se les ha delegado este poder no lo utilicen para su propio beneficio en contra de los intereses del partido– así como la capacidad del partido para asegurarse todos o casi todos los cargos con poder de agenda definirán en última instancia el éxito y la supervivencia del cartel. La principal características de los partidos legislativos no es, entonces, su capacidad para imponer disciplina en el recinto distribuyendo incentivos positivos y negativos, sino su capacidad para evitar que proyectos que desagradan a la mayoría de los miembros del partido lleguen al recinto y sean sancionados. La disciplina, desde esta perspectiva, debe entenderse en función del control de agenda que ejerce el partido mayoritario.

² Esto hace que las dos teorías sean compatibles entre sí, a pesar de que puedan formular predicciones diferentes en determinados puntos del proceso legislativo. Por un lado, la teoría del partido condicional de gobierno no sostiene que cuando la homogeneidad del partido es muy baja el poder del partido mayoritario sea nulo; por otro, la teoría del cartel no argumenta que la influencia del partido mayoritario sobre el proceso legislativo no esté relacionada con la homogeneidad o divergencia de sus miembros (Finocchiaro y Rohde 2003).

Los autores presentan su teoría mediante la elaboración de un modelo formal de una sola dimensión, dos jugadores (que poseen información perfecta y actúan/votan estratégicamente) y tres etapas. Aquí introducimos muy brevemente sus principales características. En la primera jugada, el votante medio del partido mayoritario –M, el agenda setter– decide si propone o no un cambio del status quo al recinto. En la segunda jugada, si se ha propuesto una política al recinto, la legislatura considera el proyecto bajo reglas abiertas y los legisladores proponen modificaciones. En la tercera y última jugada la legislatura vota: el resultado final coincide con el punto ideal del votante medio del recinto (m). Para que exista un cambio de política, entonces, la condición necesaria es que una mayoría del partido mayoritario prefiera el punto ideal del votante medio del recinto (m) antes que al status quo. Si una mayoría de legisladores del recinto prefieren una política al status quo pero una mayoría del partido mayoritario no, entonces esta es bloqueada por el partido mayoritario (Cox y McCubbins 2004, capítulo 3; ver Krehbiel 2006 para una comparación teórica y empírica de distintos modelos formales originalmente diseñados para el Congreso de los Estados Unidos).

Gráfico 1. Puntos de equilibrio para la teoría del cartel



Fuente: Krehbiel (2006)

Para examinar las diferencias institucionales relevantes para la teoría del cartel entre el sistema político norteamericano y el argentino resulta útil indagar como los autores han aplicado su teoría en otros contextos institucionales. Por ejemplo, Chandler, Cox y McCubbins (2005) presentan determinadas diferencias entre el Parlamento alemán y el Congreso norteamericano de importancia para nuestro estudio. En primer lugar, los autores se preguntan si reglas más consensuales en torno a la construcción de la agenda del plenario y en relación a la distribución de las presidencias de comisión impiden que el gobierno –en un sistema parlamentario– fije la agenda legislativa. En Argentina, al igual que en Alemania, las comisiones que definen la agenda del recinto en cada Cámara también funcionan por consenso y, al igual que en Alemania, las comisiones y sus presidencias se distribuyen entre más de un partido.

En segundo lugar, los autores se preguntan qué sucede en aquellos períodos de gobierno dividido: si la coalición opositora posee poder de veto en la cámara B, entonces esto debería tener incidencia sobre la agenda de la cámara A. El partido de gobierno, adelantándose al veto de la cámara B, puede buscar el consentimiento de la oposición en la cámara A, lo que tiene como consecuencia que en períodos de gobierno dividido las votaciones por unanimidad se

incrementen. Para resaltar los efectos del gobierno dividido respecto al caso argentino resulta útil, en primer lugar, señalar las diferencias con el caso alemán y el norteamericano. Respecto al sistema político alemán: la existencia de un “gobierno dividido” en sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales hace referencia a dos fenómenos distintos. En un sistema presidencial, el gobierno no es electo por el parlamento, por lo que puede no controlar ninguna de las dos cámaras (si es un sistema bicameral). Respecto al caso norteamericano: gobierno dividido puede significar “control dividido”, cuando un partido distinto al del presidente controla la legislatura, situación típica de sistemas bipartidistas como el norteamericano; pero también puede hacer referencia a situaciones en donde ningún partido por sí solo controla una mayoría de bancas, lo que suele ocurrir en sistemas multipartidistas. Esta segunda situación puede introducir dinámicas de funcionamiento sustancialmente diferentes a la situación de “control dividido” (Negretto 2006). Esto nos permitirá diferenciar, por ejemplo, al gobierno de Alfonsín (UCR) del gobierno de De la Rúa (Alianza UCR-Frepaso). En las próximas secciones examinaremos en que medida esta situación introduce dinámicas distintas en el control de la agenda legislativa.

Por su parte, Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) sostienen que allí donde hay un presidente con gran capacidad para fijar o modificar la agenda legislativa, ningún cartel puede formarse exitosamente sin su presencia. Si, por definición, un cartel legislativo controla los cargos con capacidad de fijar la agenda, entonces no es posible crear una coalición que excluya a un presidente con amplias prerrogativas en materia legislativa y que al mismo tiempo logre controlar la agenda (2003: 556). También nos ocuparemos nosotros, dados los fuertes poderes de agenda del PEN en Argentina, de analizar el rol que cumple el presidente argentino en el proceso legislativo y las herramientas que posee para influenciar o controlar la agenda legislativa.

3. Los estudios previos

El único esfuerzo sistemático por aplicar la teoría del cartel en Argentina ha sido el trabajo realizado por Jones y Hwang (2003, 2005). Allí, los autores presentan una adaptación de la teoría al caso argentino para explicar los altos niveles de disciplina partidaria encontrados en la Cámara de Diputados. En esta sección presentamos sucintamente los principales argumentos de los autores.

Una de las principales ideas expuestas en los trabajos de Mark P. Jones y sus colegas es que el proceso legislativo en Argentina se explica, principalmente, a través de la influencia que sobre los legisladores ejercen los líderes partidarios provinciales y el PEN. De acuerdo con esta hipótesis, el sistema electoral vigente en Argentina –nominación descentralizada y lista cerrada, etc. –no asegura a los legisladores el control de su futuro político y, por lo tanto, estos carecen de autonomía para ejercer su función. Más aún, los autores prosiguen, dados los fuertes poderes “de facto” del PEN sobre el proceso legislativo, los legisladores nacionales tampoco poseen los incentivos institucionales para informarse y para realizar acuerdos distributivos entre ellos. De esta forma, para los legisladores argentinos el Congreso es una institución poco atractiva para servir a sus electorados, en la lógica de Weingast y Marshall (1988), o para desarrollar capacidades informacionales, al estilo descrito por Krehbiel (1991) (Jones, et. al. 2002: 7).

No obstante, a pesar de la importante influencia de los líderes partidarios provinciales sobre los legisladores nacionales, Jones y Hwang (2005) sostienen que no hay “efectos provinciales” visibles cuando se estudian las votaciones nominales para el período 1989-2003 en la Cámara de Diputados. Por el contrario, la dimensión más importante a la hora de explicar el comportamiento de los legisladores es la pertenencia o no del legislador al partido

mayoritario: “la literatura contemporánea que versa sobre la política en Argentina resalta la vital importancia de las variables subnacionales para el funcionamiento del sistema político (...) De acuerdo con esta literatura, deberíamos esperar una legislatura dominada por los líderes partidarios provinciales (...) Sin embargo, cuando uno examina la Cámara de Diputados a través de las votaciones nominales no hay efectos provinciales visibles” (Jones y Hwang 2005: 268).

La explicación que los autores presentan es que el partido mayoritario dentro de la Cámara de Diputados logra organizarse como un “cartel” legislativo. Por un lado, los gobernadores y líderes provinciales tienen fuertes incentivos para actuar coordinadamente con el PEN a través de sus legisladores en el Congreso en busca de recursos que le permitan mantener o conseguir el control político de sus provincias; por el otro, el PEN posee determinadas herramientas (i.e. los Decretos de Necesidad y Urgencia y un control discrecional de las transferencias fiscales) que le permiten coordinar –y en algunos casos, disciplinar– a los líderes provinciales con sus preferencias: “los legisladores del partido mayoritario, actuando bajo las instrucciones del jefe del partido provincial, delegan una considerable cantidad de poder al liderazgo del partido en el Congreso. Estos líderes, a su vez, usan su poder mayoritario para obtener beneficios políticos y electorales para sus miembros” (Jones y Hwang 2002: 45). De esta forma, los líderes del Congreso, mediante el control negativo y positivo de la agenda legislativa, logran coordinar las preferencias de los líderes políticos provinciales con las del Presidente, previniendo que legislación que desagrade a la mayoría de los miembros del cartel llegue al recinto. En este sentido, una de las principales implicancias de la teoría del cartel es que la disciplina partidaria que los legisladores muestran en el recinto es preciso observarla en función de cómo se construye la agenda legislativa.

Para sustentar la aplicabilidad de la teoría del cartel los autores presentan dos tipos de evidencia. Por un lado, un breve estudio de las reglas internas y de la composición de las comisiones de la Cámara de Diputados. Por otro, observan la “tasa de derrotas” (*roll rates*)³ para el partido mayoritario y para el partido minoritario tanto en las votaciones generales nominales como dentro de la Comisión de Presupuesto para el periodo 1983-2003. De esta forma, los autores concluyen que el partido mayoritario dentro de la cámara logra controlar el funcionamiento diario de la labor legislativa a partir del control (positivo y negativo) de la agenda parlamentaria.

Como ya se ha notado en otros trabajos, la evidencia que los autores presentan –más allá de sus propias limitaciones (McCarty, Poole y Rosenthal 2001, Cox y McCubbins 2005, Krehbiel 2006)– no es suficiente para explicar la forma en que los actores expresan sus intereses y como se resuelven los conflictos al interior de la coalición. La teoría del cartel de Cox y McCubbins no se ocupa de analizar exhaustivamente como se distribuye el poder al interior del cartel, lo que es fundamental para entender como el cartel logra coordinar las preferencias de los actores en la arena legislativa nacional. Sobre esto volveremos en la conclusión del trabajo. Aquí nos interesa poner mayor énfasis en las herramientas institucionales y organizacionales que posee PEN para controlar negativa y positivamente la agenda legislativa y neutralizar sustancialmente el número de actores de veto. Jones y Hwang no omiten la importancia del PEN en el sistema político argentino; sin embargo, las herramientas y estrategias a partir de las cuáles los presidentes buscan controlar la agenda legislativa deben ser precisadas. Asimismo, veremos en los próximos apartados, el análisis la composición de las comisiones arroja una dinámica más compleja sobre cómo se distribuye el poder de agenda en Argentina, y qué dinámicas políticas genera esta distribución, no explicada totalmente por la evidencia que los autores presentan.

³ La tasa de derrotas se define como el porcentaje de proyectos que llegan al recinto a los que una mayoría de los miembros del partido mayoritario se opone y son sancionados.

4. El trámite parlamentario en el Congreso

A continuación analizamos el reglamento interno de la Cámara de Senadores en relación a como está organizado el proceso de estructuración de la agenda parlamentaria. Dada la similitud entre los reglamentos de ambas cámaras solo analizaremos aquí el reglamento del Senado⁴. Luego analizaremos los recursos institucionales y organizacionales que posee el presidente para controlar la agenda legislativa. Esto será fundamental para entender en qué medida es posible *cartelizar* la agenda, identificando aquellas instancias en que un proyecto puede ser bloqueado o demorado o revisado.

4.1 El reglamento de la Cámara de Senadores⁵

En Argentina, de acuerdo con el artículo 77 de la Constitución Nacional, cualquier legislador (uno o más) o el Poder Ejecutivo pueden presentar un proyecto de ley al Congreso. Una vez que el proyecto es registrado en la mesa de entradas de la Cámara en donde tiene origen, adquiere estado parlamentario y es publicado en el diario de sesiones (previamente a ser comunicado a la cámara en la sesión).

El artículo 133 del reglamento establece que los proyectos de ley presentados pasan “sin más trámite” a la comisión que corresponda. Lo mismo sucede con los proyectos remitidos por el PEN o con los que, sancionados o modificados, son devueltos por la Cámara de Diputados⁶. Es el **presidente de la cámara** (el Vicepresidente de la Nación) el encargado de determinar a qué comisión ha de ser girado un determinado proyecto. Si bien el reglamento establece actualmente que un proyecto puede solo ser enviado a una comisión⁷, esta regla no siempre es respetada por la cámara y, lo que es más importante para nuestro estudio, no formaba parte del reglamento durante el período bajo análisis. Esto hace que la presidencia de la cámara posea mayor discrecionalidad en su función de remitir los proyectos a una determinada comisión: no sólo tiene la capacidad de demorar un proyecto, sino que además puede alterar considerablemente su contenido aumentando el número de comisiones que han de tratarlo (Eaton 2002: 300).

En el Senado de la Nación funcionan actualmente veinticuatro **comisiones** permanentes y cinco comisiones bicamerales permanentes. Cada senador debe integrar cinco comisiones permanentes. La designación de los miembros de una comisión es atribución de la Cámara o de su Presidente si esta le delega esa facultad⁸. Según Luna y Cruz Pérez Nieves, dadas las complejidades que presentan los requerimientos para conformar las comisiones, “es habitual que el Presidente se haga cargo de las designaciones” (s/f: 27). El Presidente de la cámara negocia con los líderes de los partidos / bloques⁹ la distribución de los cargos al interior de cada comisión y son estos quienes luego deciden qué legislador de su bloque irá a qué comisión (Eaton 2002: 298). En lo posible, el reglamento establece que debe respetarse la proporcionalidad de la representación política de la Cámara.¹⁰ Por su parte, cada comisión designa sus autoridades por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros y puede dictar su

⁴ Para un análisis del reglamento de la Cámara de Diputados ver Schinelli (1998), Eaton (2002), Jones y Hwang (2003, 2005) y Bonvecchi y Schijman (2005).

⁵ Desde 1983 el reglamento del senado fue reformado numerosas veces. Para la sección siguiente nos centraremos en el Reglamento del Senado vigente desde el 2003.

⁶ Artículo 138 del Reglamento.

⁷ Artículo 89 del Reglamento.

⁸ Artículo 14 del reglamento.

⁹ Artículo 55: Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara, puede asimismo actuar como bloque.

¹⁰ Artículo 91 del reglamento.

propio reglamento.¹¹ En la práctica, es el bloque partidario quién decide cuál de sus legisladores ocupará la presidencia de la comisión que el partido controla.

No obstante, veremos más adelante, la regla de proporcionalidad no es el único criterio que se toma en cuenta a la hora de conformar las comisiones y designar sus presidentes. Como sostiene Molinelli (1999), “desde 1983 al menos, las Presidencias de las comisiones se reparten entre más de un partido, incluso cuando existe un partido con mayoría absoluta de bancas en la Cámara, conducta distinta a la que prevalece en otras democracias –típicamente, EEUU– donde cuando hay un partido con mayoría absoluta, este cubre todas las presidencias de Comisión” (pp. 87).

En cuanto al quórum necesario para que la comisión pueda funcionar, el reglamento afirma que “las Comisiones *permanentes, especiales o investigadoras*, requieren para su funcionamiento la presencia de más de la mitad de sus miembros (...) si en alguna comisión no se alcanza quórum luego de dos citaciones, cualquiera de sus miembros puede ponerlo en conocimiento de la Presidencia de la Cámara. Verificado este trámite y subsistiendo la falta de quórum, la comisión puede sesionar y dictaminar con la presencia de un tercio de sus miembros”.

De importancia para nuestro estudio es que las comisiones, al igual que en la Cámara de Diputados del Congreso de los EUA, no tienen una fecha límite para la discusión de un proyecto y la elaboración de un dictamen (o varios dictámenes) de comisión¹². Si bien la cámara por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos puede considerar un proyecto que no importe gastos aunque no tenga despacho de comisión (por una moción de preferencia o de tablas), las comisiones no están condicionadas por plazos fijos para la discusión de un proyecto. Tanto el hecho de que los proyectos sean dirigidos sin más trámite a la comisión correspondiente, como las dificultades para tratar un proyecto sin dictamen (y que estas no están condicionadas por un plazo determinado para la discusión de un proyecto) dan a las comisiones una gran capacidad para demorar o bloquear proyectos y, por tanto, ejercer un control negativo sobre la agenda de la cámara.

En este sentido, es preciso tener en cuenta la importancia de los **presidentes de comisión**, quienes concentran una gran cantidad de prerrogativas que hacen al control de la agenda: en especial, son ellos los responsables de fijar el temario de las reuniones de la comisión. Además, son ellos con quienes han de negociarse posibles modificaciones a un proyecto. No obstante, es preciso aclarar que para que la comisión pueda emitir un dictamen (o varios dictámenes), se requiere de la firma de más de la mitad de los miembros de la comisión¹³. En consecuencia, más allá del poder negativo de agenda del presidente de la comisión, una mayoría al interior de la comisión también tiene la capacidad de dificultar el trámite de un determinado proyecto. Esto es de particular importancia en aquellas instancias excepcionales en donde el color político del presidente de la comisión no coincide con el de la mayoría de sus miembros.

Una vez que la comisión se ha expresado mediante uno o varios dictámenes sobre un proyecto, es el **Plenario de Labor Parlamentaria** (PLP) el encargado de incluirlo en el plan de labor para su discusión. El PLP, integrado por los presidentes de cada bloque y presidido por el Presidente de la Cámara, se reúne una vez por semana y tiene como función preparar “los planes de labor parlamentaria; proyectar el orden del día; informarse del estado de los

¹¹ Artículo 92 del reglamento.

¹² Los dictámenes de comisión pueden ser de mayoría, de minoría o producidos separadamente por los miembros que no lleguen a conciliar su opinión en un solo dictamen, pudiendo sostener su postura durante la discusión en el recinto.

¹³ Artículo 105 del reglamento.

asuntos en las comisiones; promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo”¹⁴. El PLP trabaja por consenso, pero si no logra un acuerdo sobre la agenda del recinto, el artículo 59 del reglamento dispone que “el Presidente de la Cámara o cualquier senador puede formular una propuesta al respecto, la que se someterá a consideración de la Cámara”. Es por ello que el número de legisladores que componen cada “bancada” es tomado en cuenta en las negociaciones al interior del PLP. Si el primer “filtro” de la agenda del recinto son las comisiones, el PLP funciona como una segunda instancia en donde los proyectos pueden ser bloqueados o demorados.

En el recinto, las **mociones de “tablas”**, que tienen por objeto considerar inmediatamente un asunto con o sin dictamen de comisión y, por tanto, modificar el plan de labor y el trámite ordinario de los proyectos, requieren para su aprobación las dos terceras partes de los votos emitidos.¹⁵ Los legisladores pueden, asimismo, dar **preferencia** a un proyecto para que sea tratado en la próxima sesión o determinar una fecha específica para su discusión con la mayoría absoluta de los votos emitidos, si este cuenta con dictamen de comisión¹⁶. Ambas son formas de modificar la agenda elaborada por el PLP y de, eventualmente, introducir en el recinto proyectos que están siendo demorados en la Comisión. Por último, para que se levante la sesión o para que un asunto sea enviado de vuelta a comisión a través de una moción de orden se requiere la mayoría absoluta de los votos emitidos¹⁷. Si bien estas reglas permiten que una mayoría o una súper-mayoría modifique la agenda en el recinto (incluyendo proyectos u oponiéndose a debatir un determinado proyecto de la agenda), las condiciones de mayorías necesarias limitan fuertemente la capacidad de los legisladores individuales de incluir proyectos en la agenda del recinto o de bloquearlos si no cuentan con el apoyo del liderazgo de la Cámara.

En cuanto a los requerimientos de **quórum de la sesión**, el artículo 16 del reglamento establece que “la mayoría absoluta del número constitucional de senadores hace cámara”. En teoría, los requerimientos de quórum otorgan a la minoría una herramienta para oponerse a la voluntad de la mayoría, impidiendo que un proyecto sea votado en un determinado momento. Sin embargo, en una cámara en donde el PJ ha reunido una mayoría absoluta durante gran parte del período estudiado, es probable que la falta del quórum requerido para sesionar haya sido una herramienta de los senadores del partido mayoritario para oponerse a la agenda de los líderes partidarios (especialmente después de 1990). De esta forma, en situaciones en las que un partido controla una mayoría absoluta de bancas, la falta de quórum puede ser utilizada como un buen indicador de la ausencia de acuerdo dentro del partido mayoritario.

Una diferencia importante con el caso norteamericano es que no existe la posibilidad de aplicar reglas cerradas para el debate y la votación en el recinto. Una vez en **sesión**, las reglas por las cuáles la Cámara considera un proyecto son abiertas, por lo que esta tiene la facultad de modificar, aprobar o rechazar un determinado proyecto que luego, si no es rechazado, deberá ser tratado por la otra Cámara. La Constitución Nacional obliga a ambas cámaras a aprobar un proyecto de ley en dos vueltas: en la primera vuelta, el proyecto es discutido y votado en general; en la segunda, el proyecto es discutido y votado artículo por artículo. En esta etapa, durante la discusión, cualquier senador puede presentar modificaciones o correcciones, por escrito, al artículo que se está discutiendo¹⁸. Si la comisión acepta la sustitución, modificación o supresión, ésta se considera parte integrante del dictamen de mayoría. Si no la acepta, se vota en primer término el artículo del dictamen de mayoría, y si

¹⁴ Artículo 57 del Reglamento.

¹⁵ Artículo 147 del reglamento

¹⁶ Artículo 146 del reglamento.

¹⁷ Artículo 142 del reglamento.

¹⁸ Artículo 174 del reglamento.

éste es rechazado, el nuevo artículo o artículos se consideran en el orden en que han sido propuestos. Si bien no existen restricciones en el reglamento que prohíban introducir en el recinto modificaciones no vinculadas al proyecto (*non-germane amendments*), en la práctica dichas enmiendas no son permitidas¹⁹.

Todos los senadores pueden participar del **debate**, pero los tiempos especificados por el reglamento son relativamente cortos y el debate puede cerrarse a través de una moción de orden aprobada con la mayoría absoluta de los votos emitidos (artículo 140 y 142). Es el PLP quien establece, a través de acuerdos entre los bloques, si habrá o no debate (mucho depende si se han presentado o no objeciones al dictamen de comisión, si existe un dictamen de oposición, etc.) y la forma que tomará la votación en particular; esto es, si lo hará por artículos o capítulos.

En conclusión: a. existe una importante delegación del poder agenda en determinados cargos al interior de la cámara, b. la distribución de estos cargos se guía por criterios formalmente partidarios, c. son los partidos quienes controlan la designación de sus miembros a las comisiones²⁰. Si bien existen algunos mecanismos a partir de los cuales un grupo de legisladores (pero no uno solo) pueden suspender dicha delegación (requerimientos de quórum, mociones de orden, mociones de preferencia, etc.) el poder de agenda está concentrado en el liderazgo partidario. Quienes pretenden “anular” el poder que han delegado deben utilizar herramientas políticas –por ejemplo, la cooptación de líderes con poder de agenda– o institucionales –por ejemplo, formar una coalición en el recinto para tratar un tema sobre tablas– costosas en términos políticos y de coordinación. Para el caso norteamericano, por ejemplo, Krehbiel (1995) ha argumentado que la posibilidad de realizar una moción para considerar un proyecto en el recinto sin dictamen de comisión (*discharge petition*), la cual necesita para ser aprobada una mayoría absoluta de los miembros de la cámara, es una herramienta que permite a los legisladores eludir el control de agenda del partido mayoritario e introducir proyectos que pueden “derrotar” (*roll*) al partido mayoritario (en Cox y McCubbins 2004: 78). ¿Es posible que los partidos minoritarios utilicen estas mociones para dividir al partido mayoritario en el recinto en Argentina? ¿En qué medida, entonces, el poder de los líderes partidarios en Argentina depende, también, de su capacidad de imponer disciplina sobre sus legisladores en el recinto? La frecuencia con que estas “alternativas institucionales”, en palabras de Krehbiel (1987), son utilizadas permanece inexplorada por la ciencia política en Argentina.

Por su parte, si bien el reglamento del Senado establece algunas medidas destinadas a generar consenso entre los distintos sectores políticos (por ejemplo, en la conformación del PLP), las reglas permiten que si un partido posee la mayoría absoluta de bancas de la Cámara este controle los principales cargos en donde está delegado el poder de agenda. En este sentido, puede afirmarse que, de modo *similar* a los Estados Unidos, el estatus mayoritario confiere una ventaja estructural a los líderes de la coalición mayoritaria por sobre los demás partidos. Por ejemplo, la conformación de las comisiones debe respetar, en lo posible, la proporcionalidad de la cámara; por tanto, si el partido posee una mayoría absoluta en la cámara debería poseer una mayoría absoluta en todas las comisiones. De esta forma, estaría en posición de asegurarse la presidencia de todas las comisiones.

¹⁹ Esta es una restricción importante: por ejemplo, en el Senado del Congreso de los EUA los senadores pueden ofrecer modificaciones que no estén en absoluto relacionadas al proyecto que se está considerando: esto permite, de facto, introducir proyectos en la agenda legislativa del recinto sin necesidad de contar con el acuerdo del liderazgo partidario. De todos modos, el orden de la votación es distinto en Argentina que en Estados Unidos. En el Congreso argentino, primero se vota a favor o en contra del status quo, y luego se considera artículo por artículo y se proponen modificaciones. Las posibilidades para que un legislador trate de conspirar en contra de un proyecto proponiendo una modificación no vinculada son menores.

²⁰ Según Jones y Hwang (2005) lo mismo sucede en la Cámara de Diputados.

¿Qué sucede si el partido mayoritario no logra controlar una mayoría absoluta de bancas en la cámara? Esta pregunta es de gran relevancia para nuestro estudio, en donde, a diferencia de los Estados Unidos, existen múltiples partidos en la arena legislativa. Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) han resuelto este problema para Brasil centrando su atención en la estrategia coalicional de los presidentes. De acuerdo con los autores, en sistemas presidencialistas con sistemas de partidos multipartidarios, los presidentes pueden optar por dos opciones: mantener su coalición de apoyo minoritaria, creando coaliciones legislativas *ad hoc* –esto es, sin asignarle a estos compañeros circunstanciales un derecho a veto sobre la agenda del partido de gobierno– y haciendo un uso intensivo de los poderes unilaterales de la presidencia; o formar una coalición de tipo parlamentarista, convocando a miembros de otros partidos al gabinete y coordinando el ejercicio de sus poderes de agenda con los miembros de la coalición.

En el caso argentino la fragmentación partidaria en el ámbito legislativo es sustancialmente menor que en Brasil. Esto les ha permitido a los presidentes comandar –durante todo nuestro período de estudio– una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados entre 1983-1987 y 1994-1997 y una primera minoría entre 1988-1989, 1990-1993, 1998-1999 y 1999-2001 (con variaciones entre el 45% y el 49% sobre el total bancas). En la Cámara de Senadores, Menem (PJ, 1989-1999) tuvo una mayoría absoluta durante todo su gobierno, mientras que los presidentes Alfonsín (UCR, 1983-1989) y De la Rúa (UCR-Frepaso 1999-2001) solo lograron controlar una segunda minoría, con una diferencia importante: el PJ siempre fue el partido mayoritario en Senadores, pero solo a partir de 1989 logró controlar una mayoría absoluta de bancas. En aquellas situaciones de gobierno minoritario o control dividido, los presidentes no han optado por incluir a miembros de terceros partidos en el gabinete²¹, aunque algunos autores sostienen que en la Cámara de Diputados el partido mayoritario (que siempre ha coincidido con el partido del presidente) ha logrado establecer alianzas relativamente estables con otros partidos para comandar una mayoría en el recinto (Jones 1998, etc.). Aunque no nos proponemos analizar sistemáticamente en este trabajo las diversas dinámicas que pueden surgir al interior de cada cámara en situaciones en donde ningún partido controla una mayoría, es preciso señalar que la capacidad del partido con mayor cantidad de bancas de controlar la agenda del recinto dependerá en gran medida de variables tales como el tamaño relativo de cada partido y la posición y dispersión de cada uno en el espacio político, así como también de si el partido controla o no el PEN (ver, al respecto, Negretto 2006, Calvo y Aleman 2006).

4.2 El poder de agenda del presidente

En numerosas oportunidades se ha resaltado la capacidad del presidente argentino de controlar el proceso político gracias a sus amplios poderes legislativos. Por ejemplo, el presidente argentino encabeza la lista elaborada por Shugart y Haggard (2001) sobre las atribuciones legislativas de los presidentes. En esta sección describimos algunas de las herramientas institucionales más importantes que le permiten al PEN ejercer un potencial control de la agenda legislativa.

Para el análisis de las prerrogativas presidenciales (cuadro 1) seguiremos la tipología elaborada por Mainwaring y Shugart (1997): por poder positivo de agenda entenderemos la capacidad del presidente de modificar o acercar el status quo a sus preferencias –lo que los autores llaman poder proactivo– mientras que por poder negativo entenderemos aquellas herramientas que le permiten al presidente sostener el status quo – lo que los autores denominan poder reactivo.

Cuadro 1. Poderes institucionales de agenda del PEN.

²¹ La coalición UCR-Frepaso fue una coalición electoral previa a asumir el gobierno. Más aún, cuando la coalición se dividió...

	Poder de agenda positivo	<i>Poder de agenda negativo</i>
DNU	✓	
Veto total		✓
Veto parcial, promulgación parcial	✓	✓
Poderes delegados	✓	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el presidente tiene la capacidad de legislar a partir de los llamados Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Los DNU, con carácter constitucional a partir de 1994, han sido una herramienta muy valiosa a la hora de controlar el proceso legislativo: por ejemplo, entre 1989 y 1994, el Presidente Menem dictó 336 DNUs, de los cuales al menos 170 modificaban o derogaban leyes, o legislaban en materias reservadas al Congreso (Rubio y Goretti 1996: 452). Esta herramienta, no obstante, no le da al PEN un poder ilimitado para poder legislar. Durante el período bajo estudio la Comisión Bicameral encargada de revisar los decretos todavía no había sido creada, pero el Congreso podía rechazar un DNU a través de mayorías especiales: esto es, sancionando una ley que anulara el decreto y reuniendo la mayoría necesaria para insistir al probable veto del PEN. Sin embargo, los DNU sí le dan presidente una herramienta con la cual los costos de formar y coordinar una coalición son transferidos a quienes se oponen al decreto en el Congreso (tanto dentro de su partido como por fuera). La práctica del uso de los DNU –e incluso la amenaza al Congreso de evitar el trámite ordinario para proyectos de ley relevantes que el Congreso se niega a discutir²²– se ha hecho frecuente entre los presidentes argentinos desde la presidencia de Menem.

Otra herramienta ampliamente utilizada, en especial desde 1989, ha sido la capacidad del Congreso de delegar en el PEN atribuciones que, en situaciones normales, le corresponden. En especial desde la crisis hiperinflacionaria de 1989, el Ejecutivo ha logrado consistentemente que el Congreso le delegue importantes facultades especiales, sobre las cuales los legisladores ejercen un escaso control. Según el artículo 76 de la CN, “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”. En la práctica, los poderes que son delegados al PEN son bastante amplios y esta herramienta ha sido utilizada con relativa frecuencia desde 1989.

Otro instrumento importante a la hora de controlar el proceso legislativo, desde el punto de vista del poder negativo de agenda, ha sido el veto fuerte con el que cuenta el PEN: para insistir en la versión original del Congreso cada cámara necesita reunir dos tercios de los votos (incluida la importante Ley de Presupuesto). Asimismo, el poder de veto dispone de dos variantes, total y parcial, con la posibilidad de promulgar parcialmente las partes no vetadas de un proyecto (siempre y cuando estas tengan autonomía normativa).

Otra herramienta es la posibilidad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. A pesar de que el presidente no puede forzar al Congreso a expresarse sobre un proyecto a partir de un procedimiento de urgencia como en el caso brasileño, en las sesiones extraordinarias las cámaras del Congreso están obligadas a considerar la agenda propuesta por el Ejecutivo. Por último, el Jefe de Gabinete y los demás ministros del PEN pueden “concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates”, lo que le da al Ejecutivo la posibilidad de defender y negociar sus iniciativas frente a los legisladores.

²² Más aún, existen casos documentados (Novaro y Palermo 1996, Alonso 1998, Llanos 1998, Llanos y Margheritis 1999, Bonvecchi 2002) en donde el Ejecutivo utilizó la amenaza de introducir reformas importantes por decreto como método de negociación frente a los legisladores nacionales y los gobernadores provinciales, pero finalmente se decidió por recorrer el trámite ordinario previsto para las leyes.

En conclusión, los importantes poderes de agenda a disposición del PEN aquí analizados nos obligan a repensar la forma en que se construye la agenda legislativa en Argentina. No es nuestra intención en absoluto sostener aquí que la organización interna del Congreso sea irrelevante. Al contrario, sostenemos que la forma en la que el Congreso está organizado resulta de vital importancia para entender su funcionamiento y la forma en la que el Ejecutivo construye su coalición parlamentaria. Si, como sostiene Mustapic (2000: 577), “la centralidad del ejecutivo (...) no termina de cancelar los riesgos inherentes al esquema de división de poderes, la inercia y parálisis gubernamental” y por ello, “al evaluar el lugar de la presidencia en el sistema institucional argentino, resulta más pertinente hablar de *centralismo limitado*”, es preciso entonces entender como se ha organizado el partido de gobierno al interior del Congreso, que control ha logrado ejercer sobre la agenda parlamentaria y como el PEN ha hecho uso de sus herramientas institucionales para avanzar su agenda legislativa.

5. La integración de las comisiones

En la tercera parte analizamos el reglamento del Senado y concluimos que el poder de agenda estaba centralizado en las comisiones (particularmente, en la presidencia de las comisiones) y el PLP, y que la distribución de estos cargos seguía criterios estrictamente partidarios y tendencialmente mayoritarios (en el sentido de que si un partido controla la mayoría de bancas, no existe un “premio consuelo” para las minorías). Veremos, entonces, en qué medida el partido mayoritario ha logrado apoderarse de estos cargos para controlar la agenda legislativa.

El siguiente cuadro (cuadro 2) muestra el porcentaje de bancas que la UCR y el PJ han ocupado en la Cámara de Senadores entre 1983-2001. Durante los primeros seis años de democracia el PJ mantuvo una pluralidad dentro de la cámara, al tiempo que la UCR contó con un porcentaje significativo de bancas, especialmente entre 1986-1989. A partir de 1989, el Justicialismo contó con mayoría propia durante todo el período estudiado.

Cuadro 2. Porcentaje de bancas en el Senado.

	PJ	UCR
1983-1985	46%	39%
1986-1989	46%	44%
1990-1991	61%	26%
1992-1995	61%	22%
1996-2001	56%	29%

Según lo que hemos visto en el reglamento, las comisiones deberían estar compuestas manteniendo la proporcionalidad política de la cámara. Con el objeto de poder determinar cómo se ha distribuido el poder de agenda al interior de la cámara en el período estudiado, hemos seleccionado seis comisiones consideradas, por lo general, como las de mayor prestigio e importancia: Asuntos Constitucionales, Presupuesto, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Interior y Justicia, y Economía.

El PJ no siempre ha ocupado la presidencia de dichas comisiones y tampoco ha mantenido siempre una mayoría dentro de ellas, a pesar de haber sido el partido con más cantidad de bancas durante todo el período. En la comisión de Asuntos Constitucionales tuvo, en promedio, el 53% de las bancas y ocupó la presidencia durante 11 años (1990-2001). Sin embargo, durante 1983-1989, la presidencia fue ocupada por senadores radicales y la UCR tuvo la misma cantidad de miembros en la comisión. Más aún, durante ese período, la UCR no sólo ocupó la presidencia de la importante Comisión de Presupuesto, sino que también mantuvo una mayoría absoluta al interior de dicha comisión, a pesar de ser la segunda minoría

en la cámara. Por el contrario, después de 1990, el PJ no solo se apoderó de la presidencia de la comisión, sino que se aseguró una amplia mayoría al interior de la misma. Lo mismo sucedió en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

No ha sucedido lo mismo en todas las comisiones. En la Comisión de Legislación General, el PJ mantuvo la presidencia y una mayoría absoluta durante todo el período considerado. En la Comisión de Interior y Justicia, el PJ mantuvo una amplia mayoría durante todo el período, aunque después de 1990 no volvió a ocupar la presidencia. Por último, en la Comisión de Economía, el PJ mantuvo una mayoría absoluta entre 1983-2001 y ocupó la presidencia hasta 1990. Por tanto, después de 1990, el PJ mantuvo su estatus de mayoría absoluta en todas las comisiones consideradas, aunque no en todos los casos controló la presidencia.

Molinelli et al (1999) han relevado los datos de las presidencias de 29 comisiones en el senado entre 1983-1998. De acuerdo con los autores, entre 1983-1989 la UCR ocupó la presidencia en 15, el PJ en 13 y un partido provincial en una comisión. Estas cifras se revierten sustancialmente a favor del PJ para el resto del periodo. En cuanto a la Presidencia provisional, a pesar de que la UCR no poseía mayoría en la Cámara, Edison Otero (UCR) ocupó el cargo entre 1983-1989. A partir de 1990 y hasta 1999 la presidencia provisional fue ocupada por Eduardo Menem (PJ). Entre 1999-2001 se sucedieron tres presidentes provisionales: José Genoud (UCR), Mario Losada (UCR) y, por último, Ramón Puerta (PJ).

En conclusión, la Cámara no se ha guiado estrictamente por los criterios establecidos en el Reglamento para conformar las comisiones y designar a sus presidentes. De ser así, el PJ debería haber mantenido una pluralidad de bancas en todas las comisiones entre 1983-1989 y una mayoría a partir de 1990. La literatura sobre el tema en Argentina no ha abordado sistemáticamente cuáles son los criterios utilizados para conformar las comisiones y como estos operan en la práctica. No obstante, es posible presumir los líderes partidarios, al negociar la composición de las mismas, han tenido en cuenta una serie de criterios: la cantidad de bancas ocupadas por cada partido, un criterio de representación de las minorías y, por último, también han tenido en cuenta qué partido se encontraba en ese momento en el gobierno, a pesar de que existen diferencias notables en la composición de las comisiones entre las presidencias de Alfonsín (UCR) y De la Rúa (UCR-Frepaso). Sí queda claro que, una vez que el PJ obtuvo una mayoría absoluta de la Cámara su control sobre el sistema de comisiones y sus presidencias ha sido mayor. Esta situación hace más complejo el análisis del trámite de los proyectos y la relación que se establece entre la Cámara, las comisiones, los partidos y, en última instancia, el PEN.

Por su parte, Jones y Hwang (2005), refiriéndose a la Cámara de Diputados, afirman que “mientras que las reglas formales e informales de la Cámara establecen que algunas presidencias de comisión deben ser ocupadas por partidos de la oposición, el partido mayoritario ha mantenido el control, por lo general, de las comisiones políticamente más importantes” (2005: 277). La tabla muestra el porcentaje de bancas que la UCR y el PJ han ocupado en Diputados entre 1983-2001. Para el período 1989-2003, los autores sostiene, el partido mayoritario en la cámara (la Alianza UCR-Frepaso para el período 1999-2001; el PJ para el resto del período) ocupó el 77% de las presidencias de comisión y se aseguró siempre una mayoría en las comisiones políticamente más importantes.

Cuadro 3. Porcentaje de bancas en Diputados.

	PJ	UCR
1983-1985	44%	51%
1986-1987	38%	51%
1988-1989	38%	45%
1990-1991	47%	35%
1992-1993	49%	33%

1994-1995	50%	33%
1996-1997	51%	35%
1998-1999	47%	42%
2000-2001	39%	47%

Cuando seleccionamos las comisiones más importantes para la cámara de Diputados, podemos observar que aunque el partido de gobierno –y la mayoría dentro de la cámara– no ha monopolizado todos los cargos con poder de agenda, ha reservado para sí la presidencia y una mayoría en las comisiones más importantes (aunque, como en el Senado, no en todas). De las aproximadamente 31 comisiones relevadas por el Programa de estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella, entre 1983-1989 la UCR mantuvo la presidencia durante casi todo el período en 20 de ellas. De la misma forma, entre 1990-1997, de las aproximadamente 39 comisiones permanentes de la cámara, el PJ mantuvo la presidencia de 29 comisiones durante casi todo el período.

En conclusión, a lo largo de 1983-2001 pueden identificarse a grandes rasgos tres períodos en los cuáles la distribución del poder de agenda varió significativamente entre los partidos políticos. Entre 1983-1989 la UCR controló el PEN y contó con una pluralidad de bancas en Diputados (aunque en 1987 pierde su capacidad de formar quórum propio). Por su parte el PJ no tuvo mayoría absoluta en Senadores, lo que le permitió a la UCR controlar algunas comisiones importantes –a través de una mayoría de asientos o de su presidencia– y mantener la Presidencia provisional del Senado. Entre 1989-1999 el PJ ocupó la presidencia, contó con una casi mayoría absoluta en Diputados –absoluta entre 1994-1997– y una mayoría absoluta en el Senado; en ambas cámaras mantuvo la Presidencia y controló casi todas las comisiones más importantes. Entre finales de 1999 y el 2001, la UCR volvió a tomar control del PEN, esta vez en alianza con el Frepaso, y volvió a ser la primera minoría en Diputados, pero el PJ conservó la mayoría absoluta en Senadores: esta vez, manteniendo el control sobre las comisiones más importantes y, eventualmente, sobre la presidencia provisional de la Cámara.

De esta distribución del poder de agenda es posible extraer, por lo menos, las siguientes conclusiones: si bien el poder de agenda está concentrado en determinados cargos, el escenario institucional en el que los actores operan observa una importante heterogeneidad, que se exagera en aquellos períodos de gobierno minoritario o de “control dividido”. Mustapic y Goretti señalan, por ejemplo, que para el período 1983-1989, “la paridad de fuerzas enfrentó a gobierno y oposición con una capacidad de veto muto” (1992: 252). Más grave aún fue la situación que debió enfrentar el gobierno de la Alianza en 1999: no solo porque la distribución del poder institucional le era más adversa, sino porque debía lidiar con los problemas internos de la coalición de gobierno Alianza UCR-Frepaso. Esto sin contar los efectos que sobre el sistema político ha tenido la progresiva territorialización del sistema de partidos (Calvo y Escolar 2005), lo que presumiblemente haya aumentado aún más la autonomía de los legisladores nacionales respecto al liderazgo nacional del partido. En la siguiente sección nos abocamos a evaluar de qué forma esta distribución en el poder de agenda se ha reflejado en la agenda legislativa del Congreso y a como el PEN ha hecho uso de sus herramientas institucionales para impulsar su agenda política a través del Congreso.

6. La agenda parlamentaria y el éxito legislativo de los actores²³

De los 28.692 proyectos de ley presentados ante el congreso entre 1983-2001, 1.049 fueron proyectos presentados por el PEN, 5.777 proyectos fueron presentados por senadores y

²³ Los datos del siguiente apartado son extraídos de una base de datos gentilmente cedida para este trabajo por Marcelo Escolar y Ernesto Calvo.

aproximadamente 22.000 fueron presentados por diputados. La siguiente tabla presenta cuál ha sido el resultado final de los proyectos puestos a consideración del Congreso²⁴.

Cuadro 4. Resultado de los proyectos de ley entre 1983-2001

Resultado	Frecuencia	Porcentaje
Archivado	20	0.07%
Bloqueado	25,479	88.80%
Media Sanción	1,181	4.12%
Rechazado	11	0.04%
Retirado	146	0.51%
Sancionado	1,855	6.47%
Total	28,692	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de proyectos ingresados al Congreso de la Nación entre 1983-2001

Lo primero que sobresale al observar la tabla es la gran cantidad de proyectos que nunca han sido votados en el recinto: entre 1983-2001, el 88,8 por ciento de los proyectos ingresados no llegaron nunca al recinto. De los que sí llegaron, 1.855 proyectos fueron sancionados (6,4%), 1.181 (4,1%) recibieron al menos media sanción, pero luego fueron bloqueados en la segunda Cámara, y solo 11 proyectos fueron rechazados: la variación en la tasa de proyectos sancionados por período legislativo se explica casi en su totalidad por la variación de la tasa de proyectos bloqueados. En esta sección pretendemos examinar algunas de las consecuencias de cómo se ha distribuido el poder de agenda entre los distintos partidos y el PEN en Argentina. Nuestra variable dependiente, serán las tasas de éxito y productividad legislativa de los actores entre 1983-2001, calculadas a partir de todos los proyectos de ley ingresados al Congreso de la Nación entre 1983-2001. Nuestra variable independiente será la distribución del poder de agenda.

6.1 Hipótesis.

En *The Legislative Leviathan* (1993, 2006), Cox y McCubbins afirman que si el partido mayoritario logra controlar los principales cargos con capacidad de fijar la agenda legislativa, entonces esta estará dominada por los intereses –expresados, supuestamente, en proyectos de ley– de los miembros del partido mayoritario. Los autores se preguntan: ¿está la agenda legislativa efectivamente dominada por el partido mayoritario? (Cox y McCubbins 2006: 337). Para responder a este interrogante los autores examinan si aquellos proyectos de ley que llegan al recinto son patrocinados o no por legisladores del partido mayoritario y en qué medida miembros del partido mayoritario difieren del dictamen de comisión de la mayoría. Claro está, esta información no nos dice mucho acerca de la importancia de los proyectos analizados. Sin embargo, los autores afirman, esta información sí nos permite evaluar en qué medida el partido logra fijar la agenda. Del mismo modo, nos preguntaremos cómo ha variado la *productividad legislativa* de los actores, entendida como el porcentaje de proyectos sancionados patrocinados por un actor en un año legislativo sobre el total de proyectos sancionados en dicho año, y si esta variación puede vincularse con los cambios que hemos notado en la distribución del poder de agenda.

Por su parte, Calvo y Aleman afirman que “en una legislatura dominada por partidos políticos, es de esperar que los proyectos impulsados por los miembros del partido

²⁴ Entre 1983-2001, 130.000 proyectos²⁴ fueron presentados ante el congreso; de aquellos, aproximadamente 100.000 solo poseen valor simbólico (proyectos de resolución, proyectos de declaración) y, por lo tanto, los eliminamos de nuestro análisis. De los 30.000 proyectos de ley restantes que fueron presentados por Senadores, Diputados y por el PEN eliminamos aquellos proyectos del PEN que no son sustantivos por su poca relevancia. Entre ellos se encuentran: los pedidos ante el congreso para que el presidente se ausente del país; la ratificación de cartas de intención con otros países por parte del Congreso y las solicitudes para confirmar las asignaciones presidenciales. Ver Calvo (2006).

mayoritario tengan una mayor probabilidad de convertirse en ley que aquellos introducidos por miembros de otros partidos. En un contexto en donde el tiempo es escaso, uno debería esperar que los líderes con poder de agenda den prioridad a las iniciativas de los miembros de su partido” (Calvo y Alemán 2006: 6). En este sentido, nos preguntaremos si, efectivamente, la *tasa de éxito* de los bloques partidarios y del PEN, entendida como el porcentaje de proyectos patrocinados por un actor que son sancionados, ha variado de acuerdo a la distribución de los poderes de agenda entre los actores políticos. Tanto la tasa de éxito como la productividad de un actor resultan indicadores importantes para entender el proceso legislativo. La productividad legislativa es útil para evaluar la importancia de cada actor en la producción de leyes. Por el contrario, lo que aquí hemos denominado “tasa de éxito” se refiere a cuán exitoso es un actor en que sus proyectos sean sancionados (Saiegh 2002)²⁵.

La presidencia de Alfonsín

Entre el 10 de diciembre de 1983 y el 8 de julio de 1989 (Alfonsín debió entregar el mandato anticipadamente), la UCR fue la primera minoría en la cámara de Diputados, ocupó el PEN y se aseguró algunos cargos con poder de agenda en el Senado (a pesar de no haber sido el partido mayoritario en esa cámara). ¿Logró el partido de gobierno dominar la agenda legislativa? De los 7.607 proyectos ingresados en el Congreso durante ese período, el 49% corresponden a legisladores del PJ, el 33,4% a legisladores de la UCR, y sólo el 4,7% al PEN.

Cuadro 5. Cantidad de proyectos presentados por actor 1983-1989.

	Cantidad	Porcentaje
Otros	433	5.7%
PEN	359	4.7%
PJ	3,728	49.0%
UCR	2,538	33.4%
UCD	137	1.8%
Provinciales	411	5.4%
Total	7,606	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Durante este período, aproximadamente el 42% de la legislación presentada por el gobierno de Alfonsín (154 proyectos) fue bloqueada, mientras que el 56% (204 proyectos) fue sancionada y sólo 1 proyecto fue rechazado. Su productividad fue del 27.8% (154/554). Por su parte, el partido del presidente (UCR) tuvo una tasa de éxito del 6,65% (169 proyectos) y una alta tasa de proyectos bloqueados (93% - 2361 proyectos). El PJ tuvo una tasa de éxito menor que la de los legisladores de la UCR: sólo el 3,8% de sus proyectos fueron sancionados (141 proyectos) y el 95,5% fueron bloqueados (3562 proyectos). Mientras que la productividad de la UCR fue del 30,5% (169/554) entre 1983-1989, el PJ observó una productividad del 25,4% (141/554).

Si bien la agenda del recinto estuvo dominada principalmente por aquellos proyectos del partido de gobierno (el 67% de la legislación sancionada pertenece a miembros del partido de gobierno o del PEN) y el partido de gobierno fue más exitoso que el PJ en lograr que sus proyectos fuesen sancionados, el PJ tuvo una participación importante en la agenda. Sin embargo, esto no nos dice nada de la importancia de aquella legislación o si los proyectos presentados por el PJ estuvieron destinados a “quebrar” la coalición gubernamental en el recinto. A este respecto, es de gran valor la información presentada por Mustapic y Goretti

²⁵ “Puede que un gobierno envíe 90 proyectos a la legislatura y que todos sean sancionados, y que los legisladores introduzcan 20 proyectos y solo el 50% sean sancionados. También puede ser que un gobierno envíe 900 proyectos y que solo el 10% sean sancionados, y que los legisladores presenten 10 proyectos y todos sean sancionados. También puede ocurrir que un gobierno envíe 100 proyectos a la legislatura y que el 90% sean sancionados, y que los legisladores presenten 900 proyectos y solo el 10% sean sancionados.” (Saiegh 2002: 5).

(1992). Al estudiar los dictámenes de comisión de los proyectos sancionados durante 1983-1989, los autores afirman que el 88% (promedio de ambas cámaras) fueron apoyados por la UCR y el PJ (fórmula de cooperación) y que el 74,1% de los proyectos fueron sancionados por unanimidad. En igual sentido, los autores afirman que las fórmulas de cooperación primaron principalmente para aquellos proyectos presentados por el PEN (Mustapic y Goretti 1992: 257 y 259). Por último, sobre 1.062 dictámenes de proyectos sancionados, la UCR voto dividida solo en 10 de ellos (cuadro 1, pp. 256).

Estos hallazgos se condicen con la evidencia presentada por Chandler, Cox y McCubbins (2005) para el caso de Alemania. Según estos autores, si la agenda se construye y negocia afuera del plenario –esto es, hay una delegación del poder de fijar la agenda en determinados cargos– y si el partido de gobierno logra apoderarse de la mayoría de estos cargos en una de las cámaras, pero es minoría en la otra, entonces lo que debemos esperar es que aquellos proyectos que efectivamente llegan al recinto sean consensuados con aquellos actores con capacidad de veto. En este sentido, el partido de gobierno ya no puede unilateralmente imponer sus decisiones a ambas cámaras²⁶.

Cuadro 6. Resultado de los proyectos presentados entre 1983-1989.

1983-1989	Cantidad	Porcentaje
Archivado	1	0.01%
Bloqueado	7,016	92.49%
Rechazado	2	0.03%
Retirado	13	0.17%
Sancionado	554	7.30%
Total	7,586	100.00%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 7. Resultado de los proyectos presentados por actor 1983-1989.

1983-1989		Archivado	Bloqueado	Rechazado	Retirado	Sancionado	Total
Otros	Cant.	1	419	0	0	13	433
	%	0.2%	96.8%	0.0%	0.0%	3.0%	100.0%
PEN	Cant.	0	154	1	1	204	360
	%	0.0%	42.8%	0.3%	0.3%	56.7%	100.0%
PJ	Cant.	0	3562	0	6	141	3709
	%	0.0%	96.0%	0.0%	0.2%	3.8%	100.0%
UCR	Cant.	0	2361	1	6	169	2537
	%	0.0%	93.1%	0.0%	0.2%	6.7%	100.0%
UCD	Cant.	0	136	0	0	1	137
	%	0.0%	99.3%	0.0%	0.0%	0.7%	100.0%
Prov.	Cant.	0	384	0	0	26	410
	%	0.0%	93.7%	0.0%	0.0%	6.3%	100.0%
TOTAL	Cant.	1	7016	2	13	554	7586
	%	0.0%	92.5%	0.0%	0.2%	7.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Las dos presidencias de Menem

Menem ocupó la Presidencia de la Nación entre el 8 de julio de 1989 y el 10 de diciembre de 1999. Por razones de practicidad, solo analizamos aquí a partir del periodo legislativo que se inicia con la renovación de las Cámaras el 10 de diciembre de 1989. Durante el mismo, el PJ mantuvo una abrumadora mayoría en la Cámara de Senadores (arriba del 56% durante todo el

²⁶ Vale la aclaración, durante la presidencia de Alfonsín los DNU todavía no formaban legalmente parte de las atribuciones del presidente y solo fueron utilizados por el presidente en pocas y excepcionales oportunidades.

período), fue mayoría en Diputados (absoluta entre 1994-1997) y ocupó el PEN: como hemos visto en la sección 5, esto le permitió mantener el control sobre los principales cargos con poder de agenda. En dicho período, 16.501 proyectos de ley ingresaron al congreso, de los cuales el 87,3% fueron bloqueados (14.412 proyectos), el 6,6% fueron sancionados (1.082 proyectos) y el 5,3% recibieron al menos media sanción.

Durante este período, el PEN consiguió que el 48,1% de sus iniciativas (286 proyectos) fueran sancionadas (tasa menor a la de Alfonsín). Por el lado de los bloques partidarios, el PJ mostró una tasa de éxito mucho mayor (7,4%) que en el período anterior y que los otros partidos (por ejemplo, durante este período la UCR tuvo una tasa de éxito del 3,7%) y una tasa de bloqueos menor (84%) que los otros partidos (la tasa de bloqueos para la UCR fue del 91,4%). Del mismo modo, el PJ mostró una productividad del 44,3% (479/1082 de los proyectos sancionados pertenecen al PJ), mucho mayor a la observada en el período anterior y mayor a la de la UCR, que fue del 16,17%. Por su parte, el PEN tuvo una productividad del 26,43%. Por tanto, más del 70% de los proyectos sancionados pertenecen al partido de gobierno. Estos hallazgos se condicen con la idea de que la coalición de gobierno ha logrado controlar la agenda parlamentaria.

Cuadro 8. Resultado de los proyectos presentados entre 1990-1999.

1990-1999	Cantidad	Porcentaje
Archivado	19	0.1%
Bloqueado	14,412	87.3%
Media Sanción	880	5.3%
Rechazado	8	0.0%
Retirado	100	0.6%
Sancionado	1,082	6.6%
Total	16,501	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9. Resultado de los proyectos presentados por actor 1990-1989.

1990 - 1999		Archivado	Bloqueado	Media Sanción	Rechazado	Retirado	Sancionado	Total
Otros	<i>Cant.</i>	0	1,305	29	0	6	51	1,391
	<i>%</i>	0.0%	93.8%	2.1%	0.0%	0.4%	3.7%	100.0%
PEN	<i>Cant.</i>	2	234	66	1	5	286	594
	<i>%</i>	0.3%	39.4%	11.1%	0.2%	0.8%	48.1%	100.0%
PJ	<i>Cant.</i>	7	5,432	507	0	44	479	6,469
	<i>%</i>	0.1%	84.0%	7.8%	0.0%	0.7%	7.4%	100.0%
UCR	<i>Cant.</i>	4	4,355	199	5	27	175	4,765
	<i>%</i>	0.1%	91.4%	4.2%	0.1%	0.6%	3.7%	100.0%
UCD	<i>Cant.</i>	0	434	5	1	2	5	447
	<i>%</i>	0.0%	97.1%	1.1%	0.2%	0.4%	1.1%	100.0%
Prov.	<i>Cant.</i>	6	1,042	40	1	3	59	1,151
	<i>%</i>	0.5%	90.5%	3.5%	0.1%	0.3%	5.1%	100.0%
FREP.	<i>Cant.</i>	0	1,610	34	0	13	27	1,684
	<i>%</i>	0.0%	95.6%	2.0%	0.0%	0.8%	1.6%	100.0%
Total	<i>Cant.</i>	19	14,412	880	8	100	1,082	16,501
	<i>%</i>	0.1%	87.3%	5.3%	0.0%	0.6%	6.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia.

La presidencia de De la Rúa

Por último, queda observar qué ha sucedido en el período que va del 10 de diciembre del 2000 al 20 de diciembre del 2001. Durante este tercer período, la Alianza controló el PEN y tuvo una ajustada mayoría en Diputados, aunque el PJ mantuvo una mayoría absoluta en el Senado

(esta vez, sin ceder casi ninguna presidencia de las comisiones importantes). De los 4.605 proyectos ingresados al congreso, el 88% fueron bloqueados en comisión (4.051 proyectos), el 6,5% recibió al menos media sanción (301 proyectos) y solo el 4,8% fueron sancionados (219 proyectos). Nuevamente, las variaciones para este período son significativas: la tasa de éxito del PEN es de un asombroso 53,68% (si uno toma en cuenta las dificultades que tuvo la Alianza para gobernar) y la tasa de éxito de la UCR (5,34%) es mayor que la tasa de éxito del PJ (3,93%). La productividad del PEN fue del 23,4%. Por su parte, de los 770 proyectos presentados por el Frepaso, el 94,3% fueron bloqueados (la mayor tasa de todos los actores considerados). Sin embargo, a pesar de que la UCR se mostró más exitosa que el PJ en lograr que sus proyectos fuesen sancionados, la productividad del PJ fue del 34,2%, mientras que la de la UCR fue del 30,1%. Si consideramos la productividad de la Alianza UCR-Frepaso esta asciende al 36,5%. Durante este período, el partido de gobierno tuvo la participación más baja en la agenda legislativa: sólo el 60% de los proyectos sancionados pertenecen a legisladores de la UCR o al Ejecutivo.

Cuadro 10. Resultado de los proyectos presentados entre 2000-2001.

2000-2001	Cantidad	Porcentaje
Bloqueado	4,051	88.0%
Media Sanción	301	6.5%
Rechazado	1	0.0%
Retirado	33	0.7%
Sancionado	219	4.8%
Total	4,605	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 11. Resultado de los proyectos presentados por actor 2000-2001.

2000 - 2001		Bloqueado	Media Sanción	Rechazado	Retirado	Sancionado	Total
Otros	<i>Cant.</i>	308	11	0	1	6	326
	<i>%</i>	94.5%	3.4%	0.0%	0.3%	1.8%	100.0%
PEN	<i>Cant.</i>	31	11	0	2	51	95
	<i>%</i>	32.6%	11.6%	0.0%	2.1%	53.7%	100.0%
PJ	<i>Cant.</i>	1,672	142	1	11	75	1,901
	<i>%</i>	88.0%	7.5%	0.1%	0.6%	3.9%	100.0%
UCR	<i>Cant.</i>	1,054	99	0	11	66	1,230
	<i>%</i>	85.7%	8.0%	0.0%	0.9%	5.4%	100.0%
UCD	<i>Cant.</i>	9	0	0	0	0	9
	<i>%</i>	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Prov.	<i>Cant.</i>	251	13	0	3	7	274
	<i>%</i>	91.6%	4.7%	0.0%	1.1%	2.6%	100.0%
Frep.	<i>Cant.</i>	726	25	0	5	14	770
	<i>%</i>	94.3%	3.2%	0.0%	0.6%	1.8%	100.0%
Total	<i>Cant.</i>	4,051	301	1	33	219	4,605
	<i>%</i>	88.0%	6.5%	0.0%	0.7%	4.8%	100.0%

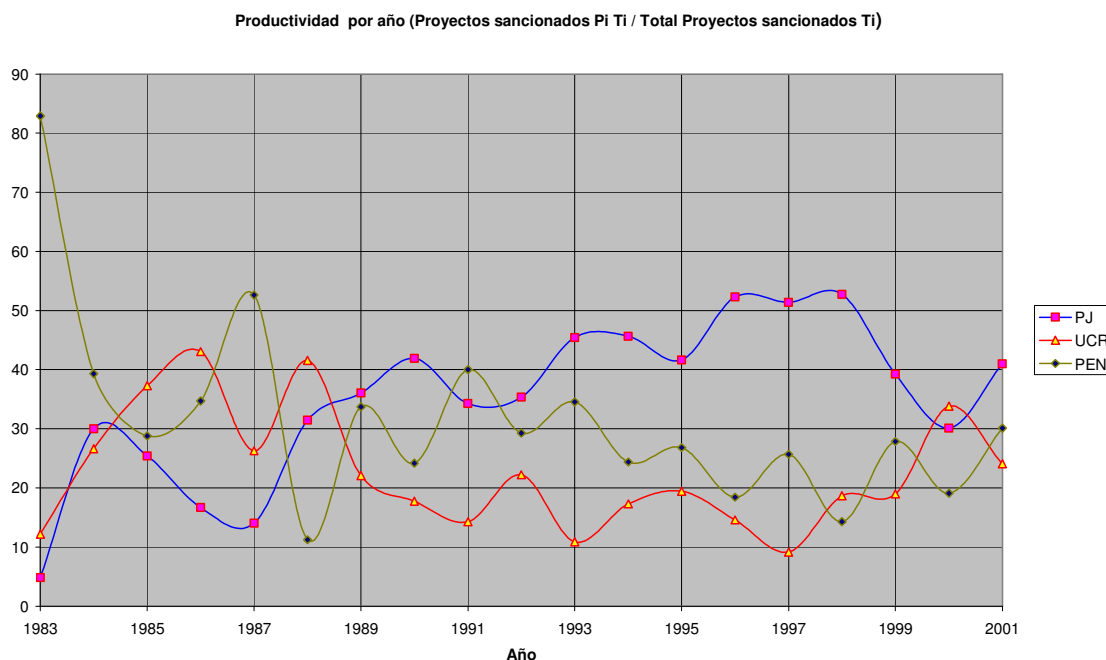
Fuente: elaboración propia.

Es de esperar que si los bloques actuaron disciplinadamente, la legislación sancionada haya sido consensuada por los líderes de ambos partidos (recordemos que el PJ no sólo controlaba el 56% de las bancas en el Senado, sino que además tenía bajo su dominio los principales cargos con poder de agenda). Jones y Hwang (2005) afirman que la “tasa de derrotas” (*roll rate*) para el gobierno de la Alianza en las 48 votaciones nominales que tuvieron lugar entre fines de 1999 y el 2001 registradas en Diputados fue igual a cero, mientras que la tasa de derrotas para el PJ fue del 83,3%. Según los autores, esto estaría indicando que la Alianza logró organizarse como un cartel mayoritario para controlar el funcionamiento de la cámara. Sin embargo, esta información no tiene en cuenta que ha sucedido en la Cámara de Senadores,

en donde la UCR debía contar con al menos un sector del PJ para poder iniciar sesión. En todo caso, la evidencia presentada aquí estaría indicando una situación similar a la acaecida entre 1983-1989, pero esta vez, con un partido de gobierno obligado a hacer más concesiones al partido de la oposición, debido a que el PJ podía formar quórum en el Senado sin la ayuda de terceros partidos y controlaba los principales cargos con poder de agenda al interior de la cámara.

En conclusión, al igual que Cox y McCubbins (2003, 2005), podemos observar que cuando ocurren pequeños cambios en la composición de las cámaras que implican cambios en la distribución del poder de agenda y cambios en la titularidad del PEN, la variación en la productividad legislativa de los partidos entre ambos congresos es realmente significativa (ver gráfico 1).

Gráfico 2.



En concordancia con la evidencia presentada aquí, Saiegh sostiene que si el control de la agenda no está monopolizado por un solo actor cohesionado / disciplinado (un cartel que logra ocupar todos los cargos con poder de agenda y que logra, siempre, que sus miembros voten igual), sino que esta distribuido en una serie de actores, y si la disciplina partidaria no puede ser tomada por dada (como afirma Mustapic 2002), “la producción monopólica puede ser un modelo mal concebido para entender el proceso legislativo” (Saiegh 2002: 4). Sin embargo, hemos visto aquí, allí donde el partido ha logrado controlar el PEN (con sus importantes recursos y poderes de agenda) y las principales comisiones, se ha mostrado más exitoso que los demás partidos y su participación en la agenda ha sido mayor. Conforme con los hallazgos estadísticos de Calvo y Alemán, queda claro que los proyectos del partido de la mayoría tienen mayores probabilidades de ser sancionados. De la misma forma, los autores afirman que el éxito legislativo de los partidos en Argentina aumenta cuando estos logran controlar el PEN (Calvo y Alemán 2006: 23).

Cuadro 12. Tasa de éxito y productividad de los actores, 1983-2001

	Tasas de éxito			Productividad Legislativa		
	PJ	UCR	PE N	PJ	UCR	PEN
1983	7,1	45,5	77,3	4,87	12,19	82,92

1984	6	14	71,1	30	26,66	39,33
1985	1,6	5,1	51,5	25,42	37,28	28,8
1986	1,7	5,7	45,5	16,66	43,05	34,72
1987	2,1	3,9	48,4	14,03	26,31	52,63
1988	5,4	8,3	37	31,46	41,57	11,23
1989	7,5	4,4	51,8	36,04	22,09	33,72
1990	10	4,3	47,6	41,93	17,74	24,19
1991	7	2,9	51,9	34,28	14,28	40
1992	6,6	4,1	56,9	35,35	22,22	29,29
1993	9	2,7	62,3	45,45	10,9	34,54
1994	9,5	5,1	60,8	45,66	17,32	24,4
1995	7,2	4,4	59,2	41,66	19,44	26,85
1996	8,8	4,1	50	52,3	14,61	18,46
1997	7,7	2,7	38,4	51,37	9,17	25,68
1998	6,1	3,2	27,7	52,74	18,68	14,28
1999	3,6	3,1	31,4	39,24	18,98	27,84
2000	4,2	7,1	57,8	30,14	33,82	19,11
2001	3,6	3,4	50	40,96	24,09	30,12

Fuente: elaboración propia.

7. La importancia del PEN en la construcción de la agenda legislativa

De lo hasta aquí analizado hemos visto que si bien los presidentes tienen una alta participación en la agenda legislativa (alrededor del 31%), la tasa de éxito de todos los presidentes es relativamente baja –alrededor del 50%²⁷: en otras palabras, los presidentes no obtienen siempre lo que quieren del Congreso ¿Cómo se condice esta imagen con la que –derivada de las importantes herramientas institucionales que hemos descrito en la parte 4.2– se tiene de la institución presidencial en Argentina?

Si, como ya hemos afirmado, ninguna coalición puede controlar la agenda sin la presencia del Presidente, entonces es preciso preguntarse cómo el Ejecutivo ha usado las herramientas a su disposición para avanzar su agenda legislativa. Como sostiene Mustapic, “el presidente tiene a su alcance un repertorio de estrategias, enfrentarse al Congreso, imponer sus preferencias, comprar a los legisladores, buscar su cooperación. Ahora bien, esto no significa que todas estén disponibles en todo momento. Una primera dimensión a tener en cuenta son las atribuciones legislativas; una segunda es el poder de agenda del presidente. Según sean éstas, se amplía o restringe el abanico de opciones, en particular, la mayor o menor capacidad de actuar en forma unilateral” (Mustapic 2005: 7).

En primer lugar, llama la atención la enorme cantidad de DNUs bajo las dos presidencias de Menem (1989-1999) (cuadro 10) ¿Por qué razón el Presidente Menem, que contaba con una mayoría absoluta en la Cámara de Senadores y una casi mayoría absoluta en Diputados, fue el Presidente que más decretos emitió entre 1983-2001? En su estudio sobre Brasil, Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) proponen evaluar la estrategia legislativa presidencial elaborando un Índice de Legislación Estándar (ILE) que varía de 0 a 1, y que comprende los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo al Congreso sobre el total de iniciativas legislativas del PEN (proyectos de ley, decretos delegados y DNUs) (ver cuadro 10): de acuerdo con los autores, a medida que el ILE tiende a 1 crece la propensión del presidente a enviar proyectos de ley al congreso antes que a emitir decretos: “si el presidente es capaz de

²⁷ Esta cifra contrasta con la presentada por Figueiredo y Limongi para el caso de Brasil: entre 1989 y 1997, el Ejecutivo en Brasil logró que el 78% de la legislación ingresada al Congreso fuese sancionada (Figueiredo y Limongi 2000: 155).

formar un cartel legislativo, entonces este tendrá el suficiente apoyo político para impulsar su agenda política a través del congreso, y no vía decreto (...) Si el presidente no tiene la voluntad o la capacidad de formar un cartel, entonces su débil apoyo legislativo lo predispondrá a gobernar vía instrumentos unilaterales, esto es, por decreto” (Amorim Neto, Cox y McCubbins 2003:568).

Cuadro 13. Índice de Legislación Estándar

	Proyectos de ley (PL)	Decretos (D)	ILE = PL / (PL + D)
1983-1989 (Alfonsín)	328	25	0,93
1989-1999 (Menem)	618	462	0,57
1999-2001 (De la Rúa)	88	121	0,42

Fuente: elaboración propia

Para el caso argentino, Alfonsín posee un ILE igual a 0,93, Menem tiene un ILE igual a 0,57 y De la Rúa tiene un ILE igual a 0,42²⁸. ¿Puede explicarse la propensión de los presidentes argentinos a hacer uso de DNU por su falta de apoyo en el Congreso? **VARIACIÓN LEYES-DECRETOS**

En primer lugar, que el Presidente logre coordinar una coalición mayoritaria en el congreso no implica que logre imponer incondicionalmente su agenda legislativa a través del Congreso. Por ejemplo, la coalición presidencial puede no apoyar algunas iniciativas del presidente: en este caso, si el proyecto del ejecutivo desagrada a la mayoría de los miembros del partido de gobierno, lo que esperamos es que el proyecto sea bloqueado y que el presidente tenga una tasa de éxito menor. ¿Puede ser esta una segunda razón por la cual el presidente prefiere emitir decretos? ¿Qué lo haga implica que el cartel deja de funcionar? De acuerdo con Cox y McCubbins, uno de los miembros del cartel estaría quebrando el primer mandamiento: *no impulsaré proyectos que puedan dividir el partido*. En esta situación, el partido de gobierno estaría siendo “derrotado” (roll), ya que una iniciativa que desagrada a la mayoría de sus miembros estaría siendo sancionada. Sin embargo, no es seguro que un decreto presidencial equivalga a este último caso. En primer lugar, es difícil medir las preferencias de los miembros del partido en estas situaciones y, como aclara Calvo (2006), la posibilidad de que el PEN y los líderes del partido de gobierno en el Congreso tengan agendas legislativas distintas no ha sido estudiada. Segundo, el partido de gobierno no siempre ha logrado el monopolio (o casi monopolio) de los cargos con poder de agenda, por lo que no es claro que los decretos emitidos por los presidentes hayan ido en contra de las preferencias de la mayoría de los miembros del partido de gobierno. Por último, podemos encontrar diferentes explicaciones a los decretos en la literatura: por ejemplo, mientras que para Mustapic (2000) evidencia un liderazgo presidencial débil, para Figueiredo y Limongi (2000) los decretos pueden ser entendidos como una forma de delegación por parte de la mayoría en el Congreso hacia el Presidente y como una herramienta para forzar al Congreso a cooperar.²⁹ Por su parte, Carey y Shugart (1998) sostienen que, entre otras cosas, los legisladores pueden ver en esta prerrogativa presidencial una forma positiva de acelerar el trámite legislativo e incluso de resolver los clásicos problemas de acción colectiva de las legislaturas.

También surgen algunas complicaciones cuando observamos la frecuencia con la que los presidentes han vetado leyes sancionadas por el Congreso: mientras que Alfonsín vetó 49 leyes (8,1 leyes por año) y De la Rúa 46 (20,3 leyes por año), Menem vetó 164 leyes (16, 4 leyes por año): esto es, en promedio Menem vetó más leyes que Alfonsín, aún cuando su

²⁸ Es preciso aclarar que el uso de los DNU no fue legitimado por la Corte Suprema hasta 1990 y no fue incorporado a la Constitución Nacional hasta 1994.

²⁹ Sin embargo, es necesario tener en cuenta las diferencias entre las “medidas provisionales” y los DNU’s. En Brasil, la Constitución establece que el Congreso debe pronunciarse sobre el decreto en el plazo de los 60 días. Si pasados los 60 días el Congreso no ratifica el decreto, este pierde validez. El Presidente puede reeditar el decreto una sola vez.

apoyo en el Congreso era más fuerte. Si tomamos en cuenta que el 45,5% de los vetos fueron vetos parciales (calculado a partir de la información presentada en Lerman y García 2003), entonces podemos pensar que estos forman parte de un proceso de negociación en los que intervienen ambas cámaras y el PEN. Sin embargo, en qué medida los resultados finales se condicen con las preferencias o intereses de los actores relevantes en términos de control de agenda requiere de mayores estudios.

Estos datos –tasa de éxito del PEN, decretos, vetos– matizan la explicación provista por Jones y Hwang (2005) y plantean importantes preguntas: en especial, sugieren que los problemas de coordinación dentro de los partidos políticos pueden ser más profundos que lo que la teoría del cartel –al menos para el caso argentino– sugiere, lo que hace que sea por demás importante indagar con mayor evidencia la forma en la que el partido de gobierno construye su base de apoyo legislativa y qué mecanismos de negociación establece para que la coalición se sostenga a través del tiempo.

8. Conclusión

El siguiente trabajo se ha propuesto analizar el impacto que las reglas internas del Congreso y las reglas que regulan la relación Ejecutivo-Legislativo tienen sobre la forma en que se estructura el proceso de toma de decisiones legislativas y la composición de la agenda legislativa en Argentina. Para ello hemos estudiado cómo se organizan y que función cumplen los partidos políticos en el Congreso y la forma en la que el presidente interviene en dicho proceso de sanción de leyes.

En primer lugar, la agenda en Argentina –en especial en lo que hace al control negativo de la agenda– esta centralizada: los legisladores de ambas cámaras delegan en el liderazgo partidario (principalmente, en la presidencia de la cámara y los presidentes de las comisiones) la facultad de excluir proyectos de la agenda del recinto. La capacidad de decidir que será objeto de estudio y debate y que no al interior de las comisiones, así como en el recinto (y de qué forma), está concentrada en determinados cargos. A partir del análisis del Reglamento del Senado, hemos identificado aquellos cargos en donde se ha delegado el poder de fijar la agenda, al igual que aquellas instancias en donde un proyecto puede ser demorado, modificado o bloqueado. No obstante, también hemos señalado que existen mecanismos para suspender esta delegación: una de las limitaciones de este trabajo es que no indaga en qué medida estos mecanismos son utilizados por los legisladores.

También hemos visto, al estudiar la composición de las comisiones en ambas Cámaras, que los partidos políticos se organizan para controlar estos cargos: en especial, allí donde el partido ha controlado una mayoría de bancas ha logrado ocupar la presidencia y una mayoría en las comisiones más relevantes, con la parcial excepción del gobierno de Alfonsín en el Senado (aunque, recordemos, durante esos años el PJ solo poseía una pluralidad de bancas y no la mayoría absoluta). No obstante, y a diferencia del caso norteamericano, la composición de las comisiones en Argentina presenta un escenario más complejo: por una parte, por la existencia de terceros partidos y partidos provinciales, lo que tiene como consecuencia que un partido pueda tener la primer mayoría en bancas pero no la mayoría absoluta; por el otro, porque parecen existir múltiples criterios –además del partidario– para conformar las comisiones, lo que genera que el partido mayoritario no siempre tenga el control de todas las comisiones importantes. No existen actualmente trabajos que hayan estudiado pormenorizadamente el proceso político a partir del cual se conforman las comisiones

En segundo lugar, hemos analizado como lo partidos políticos y el PEN intervienen en el proceso legislativo, que tan exitosos son en lograr que sus medidas sean aprobadas y cuál es la

participación de cada uno de ellos sobre la cantidad de proyectos sancionados. De aquí hemos visto que el partido de gobierno –a pesar de que en algunos casos ha tenido que enfrentar situaciones de control dividido o gobierno minoritario– ha sido más exitoso que los restantes partidos en lograr que sus proyectos fuesen sancionados. También hemos visto que la productividad legislativa del partido de gobierno ha sido mayor, con la parcial excepción del gobierno de De la Rúa. Por su parte, hemos visto que la participación del presidente en la agenda legislativa ha sido importante, a pesar de que no siempre ha logrado que sus proyectos sean sancionados: ¿Qué factores inciden sobre la tasa de éxito del presidente? Calvo (2006) ha afirmado recientemente que no es la cantidad de bancas lo que nos explica la variación en el éxito legislativo del presidente sino su fortaleza en la opinión pública: en otras palabras, los presidentes que son “populares” tienen mayor éxito en la arena legislativa que los presidentes con tasas de aprobación pública muy bajas. ¿Qué otros factores pueden explicarnos la variación de los índices de éxito y productividad legislativa de los actores (cuadro 9; gráfico 1)? ¿Los ciclos electorales? ¿La homogeneidad de preferencias al interior de la coalición gubernamental? Etc.

Esto nos ha llevado a analizar, también, la forma en la que el PEN ha hecho uso de los decretos (delegados y DNUs) a través de la elaboración de un Índice de Legislación Estándar que mide la propensión del presidente a legislar vía decreto. Como hemos visto, la interpretación de este Índice para el caso argentino debe ser complementada con mayor evidencia: en particular, es preciso observar como el Poder Ejecutivo en Argentina se relaciona con su propio partido en el Congreso y que incentivos y capacidades tiene para construir y sostener una coalición legislativa de gobierno. La evidencia empírica presentada por Jones y Hwang (2003, 2005) –votaciones nominales– en cuanto a la relación Ejecutivo-Legislativo no nos permite realizar una descripción precisa sobre el funcionamiento de la coalición gubernamental: entre otras cosas, porque no analiza cómo se construyen las alianzas políticas entre niveles de gobierno en la arena legislativa, cual ha sido el perfil y el tamaño de esas coaliciones, y como se ha distribuido el poder de decisión en su interior. Desde nuestra perspectiva, a pesar de que el trabajo de Jones y Hwang es valioso por el hecho de ser una primera aproximación sistemática con el objetivo de determinar la influencia de la arena subnacional sobre la agenda parlamentaria, la posibilidad institucional de que en Argentina exista un *Leviatán Legislativo* requiere de una explicación que describa la forma en que el PEN construye su base de apoyo parlamentario; asimismo, sería importante dar cuenta de cómo operan en la práctica algunas de las reglas del Congreso y si pueden estas, por ejemplo, explicarnos las tasas de éxito y productividad de los partidos minoritarios.

Bibliografía (incompleta)

- ❖ Alemán, Eduardo y Calvo, Ernesto (2006): “Analyzing Legislative Success in Latin America: The case of Democratic Argentina”, trabajo presentado en Santiago de Chile el 9 de febrero del 2006, sin publicar.
- ❖ Alemán, Eduardo y Tsebelis, George (2002): “Agenda Control in Latin American Presidential Democracies”, trabajo preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, American Political Science Association.
- ❖ Ames, Barry (2001): “The Deadlock of Democracy in Brazil”, Michigan University Press.
- ❖ Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003): “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”, en *World Politics*, Vol. 55, No 4.
- ❖ Bonvecchi, Alejandro y Schijman, Agustina (2005): “Organización y Funcionamiento del Congreso Argentino: Una Visión Desde el Desempeño de los Legisladores”, UTDT - PENT, sin publicar.
- ❖ Calvo, Ernesto (2006): “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, Universidad de Houston.

- ❖ Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005): “La Nueva Política de Partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral”, Prometeo, Buenos Aires.
- ❖ Carey, John y Reinhart, Gina (2003): “*Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil*”, en *Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46. No. 4, 2003*.
- ❖ Chandler, Cox y McCubbins (2006): “Agenda Control in the German Bundestag, 1980-2002”, University of California, Berkeley, Documento de trabajo No. 18.
- ❖ Cheibub, José Antonio et al (2002): “Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes”, trabajo preparado para la American Political Science Association.
- ❖ Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2003): “Legislative Leviathan Revisited”, Department of Political Science, UC San Diego.
- ❖ Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2005): “Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives”, Cambridge University Press.
- ❖ Cox, Gary y McCubbins, Mathew (2006): “Legislative Leviathan: Party Government in the House”, Cambridge University Press, segunda edición.
- ❖ Cox, Masuyama y McCubbins (2000): “Agenda Power in the Japanese House of Representatives,” *Japanese Journal of Political Science*.
- ❖ De Luca, Miguel et. al. (2002): “Political recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System”, en *Comparative Political Studies*.
- ❖ Eaton, Kent (2001): “The logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform”, en *Latin American Research Review*, vol. 36, N° 2.
- ❖ Eaton, Kent (2005): “Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s”, en Levitsky, S. y Murillo, M.V. (eds.), *Argentine Democracy, the Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press.
- ❖ Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1996): “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional” en *Desarrollo Económico*, 141, Buenos Aires.
- ❖ Figueiredo, Cheibub Angelina y Limongi, Fernando (2000): “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, en *Comparative Politics*.
- ❖ Finocchiaro, Charles y Rohde, David (2002): “War for the Floor: Agenda Control and the Relationship Between Conditional Party Government and Cartel Theory” paper presented at the 2002 meeting of the Midwest Political Science Association.
- ❖ Jenkins, Crespín y Carson (2003): “Parties as Procedural Coalitions in Congress: Evidence from a Natural Experiment”, Documento de Trabajo presentado en the Annual Meeting of the Southern Political Science Association.
- ❖ Jones, Mark (1997): “Evaluating Argentina’s presidential democracy: 1983-1995”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- ❖ Jones, Mark (2002): “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press: 147-184.
- ❖ Jones, Mark (2004): “The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina”, trabajo preparado para el simposio “pathways to power: political recruitment and democracy in Latin America”, Wake forest University.
- ❖ Jones, Mark et al. (2002): “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, 46, 3: 656-669.
- ❖ Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2003): “Majority Cartels, Distributive Politics, And Inter-Party Relations in a Unidimensional Legislature: The Argentine Chamber of Deputies”, Paper prepared for delivery at the conference, "Rethinking Dual Transitions: Argentina in the 1990s in Comparative Perspective," Harvard University.

- ❖ Jones, Mark y Hwang, Wonjae (2005): “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress”, en *American Journal of Political Science*, 49, 2: 267-282.
- ❖ Krehbiel, Keith (1987): “Why are Congressional Committees Powerful?”, en *American Political Science Review*, Vol. 81, No 3.
- ❖ Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ❖ Krehbiel, Keith (2000): “Party Discipline and Measures of Partisanship”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No 2.
- ❖ Lerman, Florencia y García, Jorge (2003): “Estadísticas sobre vetos totales y parciales del Poder Ejecutivo nacional e insistencias del Congreso de la Nación desde el 10/12/1983 al 31/12/2002”, en *Revista de Derecho Parlamentario* No. 10. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- ❖ Llanos, Mariana (1998): “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico*, 151: 743-770.
- ❖ Luna, Miguel y Pérez Nieves, José: “Análisis coordinado del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación” en *Revista de Derecho Parlamentario* No 8. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- ❖ Mayhew, David (1974): “The Electoral Connection”, Yale University Press.
- ❖ McCarty, Poole y Rosenthal (2001): “The Hunt for Party Discipline in Congress”, en *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3.
- ❖ Morgenstern, Scott (2002): “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press: 413-445.
- ❖ Mustapic, Ana María (2000): “‘Oficialistas y Diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 156.
- ❖ Mustapic, Ana Maria (2005): “Inestabilidad Sin Colapso. La Renuncia de los Presidentes: el Caso de Fernando De la Rúa” en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 178.
- ❖ Mustapic, Ana y Goretti, Matteo (1992): “Gobierno y Oposición en el Congreso: la Práctica de la Cohabitación Durante la Presidencia de Alfonsín” en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No 126.
- ❖ Negretto, Gabriel (2002): “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 167: 377-404.
- ❖ Saiegh, Sebastián (2002): “Government Defeat: Voting Coalitions, Constituency Influence, and Legislative Success”, Tesis doctoral, New York University.
- ❖ Schinelli, Guillermo (1989): “La Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación”, en *Revista de Derecho Parlamentario* No. 2. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- ❖ Shepsle, Keneth y Weingast, Barry (1987): “The Institutional Foundation of Committee Power”, en *American Political Science Review*, Vol. 81, No 1.
- ❖ Weingast, Barry y Marshall, William (1988): “The Industrial Organization of Congress”, en *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.