

Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias

Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (compiladores)

Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2012, 251 páginas

Guido L. Moscoso

En las vísperas del trigésimo aniversario de la restauración democrática, *Los legisladores en el Congreso argentino* es una buena invitación para reflexionar sobre el desempeño del Poder Legislativo, en sintonía con una creciente literatura especializada en estudiar la compleja dinámica de la política legislativa latinoamericana. Fruto del trabajo de distintos investigadores del Programa de Estudios Electorales y Legislativos de la Universidad Torcuato Di Tella, la obra compilada por Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik nos ofrece un variopinto conjunto de investigaciones que abordan el estudio del Congreso y sus legisladores desde distintos ángulos y perspectivas, siempre bajo rigurosos abordajes teórico-metodológicos y con un fuerte sustento empírico.

Los artículos presentados en dicho volumen podrían ser categorizados en torno a tres grandes ejes temáticos. Un primer eje vinculado a la cuestión más abordada dentro de los estudios sobre política legislativa argentina, las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Aquí los autores hacen foco en dos asuntos centrales para entender cómo es esta dinámica en Argentina: desde la perspectiva del Ejecutivo, Bonvecchi y Zelaznik analizan los decretos de necesidad y urgencia; desde la óptica del Congreso, la insistencia legislativa es el objeto de estudio del trabajo de Figueroa Schibber.

El segundo disparador tiene que ver con el rol que cumplen los partidos polí-

ticos y sus legisladores en la arena legislativa. En este caso pueden encuadrarse tanto el trabajo de Zelaznik sobre el comportamiento legislativo del peronismo bajo las presidencias de Menem y los Kirchner, como el artículo de Feierherd sobre el efecto de la desnacionalización del sistema de partidos sobre la formación de coaliciones legislativas en el Congreso.

Por último, el tercer eje, los estudios históricos sobre política legislativa, es uno de los aportes más originales del libro al investigar sobre el funcionamiento del Congreso previo al proceso democratizador de 1983. En este sentido, los aportes de Engelhardt sobre la dinámica legislativa durante el primer gobierno de Perón, y de Ferretti sobre la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria durante el gobierno radical de Illia resultan más que significativos. De esta manera, *Los legisladores...* no solamente brinda pautas para entender la dinámica legislativa de estos últimos 30 años, sino que también es esclarecedor respecto de procesos históricos previos que, como el caso de la Comisión de Labor Parlamentaria, todavía hoy impactan sobre el comportamiento legislativo.

Hecha esta categorización, pasemos a repasar brevemente los principales objetivos y hallazgos de cada uno de los artículos. En el marco de las relaciones entre el presidente y el Congreso, Bonvecchi y Zelaznik buscan estudiar y caracterizar los decretos de necesidad y urgencia, entendiéndolos no tanto como un

mecanismo de usurpación del Ejecutivo en las competencias de la legislatura, sino como una delegación de esta última para con el presidente. Particularmente, los autores se interesan por investigar los patrones de emisión y respuesta de los DNU, así como también los principales determinantes del uso de los mismos por parte de los presidentes argentinos. Según Bonvecchi y Zelaznik, los DNU se han convertido en una herramienta habitual con la que cuenta el Ejecutivo para llevar adelante su agenda de gobierno. Dicha situación es favorecida por una combinación de incentivos institucionales, como por ejemplo la aprobación tácita que le da validez al decreto, y de incentivos partidarios, básicamente los amplios contingentes legislativos con los que han contado los presidentes. Utilizando el índice de uso de decreto se demuestra que E. Duhalde y N. Kirchner fueron los que más recurrieron a los DNU. El Congreso, por su parte, ha preferido el silencio: cerca del 80 por ciento de los DNU desde 1994 hasta 2011 han sido aprobados tácitamente. En cuanto a los determinantes de los DNU, se destaca la relevancia de la marcha de la economía como una variable contextual de peso. Vale decir, se observa cierta relación entre la disminución de la tasa de crecimiento económico y la emisión de DNU.

El segundo de los trabajos dentro de la temática de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, a cargo de Figueroa Schibber, analiza la insistencia parcial del Congreso haciéndose el siguiente interrogante: ¿puede pensarse a dicho mecanismo como una herramienta de negociación y cooperación o, por el contrario, solo representa un signo inequívoco de conflicto entre ambas ramas de gobierno? Según la autora, el análisis del conjunto de vetos e insistencias totales y parciales entre 1983 y 2007 pone de manifiesto la existencia de

dos lógicas particulares. Por un lado, una lógica presidencial, asociada al conflicto, que se produce cuando el Congreso insiste sobre sus propios proyectos de ley sancionados. Por el otro, cuando el Legislativo insiste sobre proyectos iniciados por el presidente, la presencia de una lógica parlamentaria, en donde “la insistencia parcial permite a los legisladores obtener ciertos beneficios sin involucrarse en un conflicto con el presidente sobre políticas nacionales” (204). De esta forma, la insistencia parcial a proyectos presentados por el Ejecutivo da cuenta de una instancia de negociación tanto entre el presidente y el parlamento como entre el presidente y el bloque oficialista en el Congreso. Las insistencias, consecuentemente, son utilizadas para que los legisladores impongan sus preferencias en cuestiones de bajo alcance (defensa de intereses sectoriales, beneficios a grupos sociales, por ejemplo), sin por ello alterar la agenda de gobierno presidencial. Lejos de la imagen de un juego de suma cero, las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser mitigadas por ciertos arreglos institucionales. La insistencia parcial es uno de ellos.

La reflexión en torno al rol y efecto de los partidos en el Congreso es compartida por los trabajos de Zelaznik y Feierherd. El primero busca analizar cómo el mismo partido de gobierno, el Partido Justicialista, apoyó legislativamente en menos de 20 años a presidentes con agendas tan distintas: el gobierno de C. Menem con su paquete de reformas pro mercado, y los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner con las reformas orientadas hacia el Estado. Para responder a este interrogante, Zelaznik plantea tres perspectivas teóricas posibles: la lealtad partidaria, la ideología y la ambición política. A partir del análisis del éxito de la agenda presidencial, tomando como indicadores

la tasa de aprobación legislativa y la duración del trámite legislativo, se concluye que la ambición política es la que mejor explica el comportamiento legislativo del peronismo en el Congreso. La perspectiva de la lealtad partidaria queda refutada dado que no puede dar cuenta de la variabilidad del éxito de las agendas de los tres presidentes. Esto es, ambos tres pertenecían al mismo partido, pero presentaron tasas de éxito distintas. Con respecto a la ideología, si bien el kirchnerismo tuvo una agenda de gobierno más en sintonía con el ideario peronista tradicional y fue exitoso, el menemismo también lo fue, y con una agenda alejada de la “tradicción peronista”. La perspectiva de la ambición, en cambio, permite observar que los legisladores tienen en cuenta sus futuras carreras políticas a la hora de apoyar al gobierno y pasar su agenda en el Congreso. De esta forma, los legisladores del PJ fueron más permisivos con el kirchnerismo dado que su agenda tuvo un carácter más distributivo (estatización y aumento del gasto), lo cual beneficiaba potencialmente sus carreras políticas; en cambio, comparativamente mostraron un mayor rechazo para con la agenda menemista de claro carácter restrictivo (privatizaciones, liberalización y recorte del gasto público).

Feierherd, por su parte, cambia un tanto la perspectiva y no analiza cómo se comportan los partidos en el Congreso, sino cuáles son los efectos del sistema partidario en la dinámica legislativa. Puntualmente, se pretende evaluar cuál ha sido el efecto de la desnacionalización del sistema de partidos argentino en la arena legislativa, puntualmente en la conformación de coaliciones. La hipótesis que guía al trabajo es que “la desnacionalización de los partidos induce al partido de gobierno a construir coaliciones sobredimensionadas (mayores a la mitad más uno del

total de la Cámara)” (122). El supuesto que guía dicha conjetura es que la desnacionalización al debilitar la integración de los partidos genera incertidumbre sobre las condiciones para aprobar un proyecto de ley, incentivando la conformación de coaliciones sobredimensionadas. El autor, sirviéndose de un modelo estadístico que considera las votaciones nominales sobre los proyectos iniciados por el presidente entre 1984 y 2008, ha demostrado que un descenso en el nivel de nacionalización del partido de gobierno redundó en un aumento en el tamaño de las coaliciones legislativas.

Por último, para finalizar el recorrido temático propuesto, resta comentar los aportes de Engelhardt y Ferreti sobre la historia de la política legislativa argentina. Frente al vacío de investigaciones sobre el funcionamiento institucional durante el peronismo, el objetivo del artículo de Engelhardt es justamente analizar la relación entre Perón y el Congreso durante el primer tramo de su gobierno. Para tal fin se relevaron y sistematizaron una serie de indicadores, muchos hasta el momento inéditos: la composición del Congreso (en bancas y comisiones), el perfil de los legisladores, la producción legislativa, la asistencia, los pedidos de informes, las votaciones nominales, entre otros. A diferencia de lo que podría pensarse en función de la envergadura de la figura de Perón, el Congreso no tuvo un rol marginal. De hecho, rechazó más del 50 por ciento de los proyectos presentados por el Ejecutivo, y la oposición, fundamentalmente la UCR, pudo llegar a sancionar parte de sus iniciativas.

La creación en diciembre de 1963 de la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados, comisión encargada de regular el flujo de legislación y fijar el trabajo en el recinto, es el

punto de partida de Ferretti para estudiar el surgimiento de formas consensuales en la organización del control de la agenda legislativa. Estas formas consensuales, a diferencia de los más frecuentes modelos centralizados en donde el partido o coalición mayoritaria domina la agenda, se caracterizan por un “poder compartido”: tanto el partido de gobierno como los bloques de la oposición poseen poder de veto. Para Ferretti, la reforma que dio lugar a la creación de la Comisión fue producto del cálculo estratégico del partido de gobierno. En tal sentido, “las reformas fueron el proyecto político de un partido gobernante que (...) enfrentaba dos desafíos que hacían peligrar su supervivencia política: en creciente fragmentación interna y el temor a ser reducido a

estatus minoritario” (16). El gobierno radical de Illia, entonces, promovió la participación de las minorías legislativas en la elaboración de la agenda de trabajo de los legisladores.

Frecuentemente, las crónicas periódicas suelen forjar una imagen un tanto deslucida del Congreso argentino. Actor de reparto en un libretto hecho a medida de los presidentes, el Legislativo es presentado, casi sin matices, como una institución homogénea y débil, sin incidencia en las políticas públicas. *Los legisladores...* claramente toma distancia de esta postura, poniendo de relieve, a través de las estrategias y comportamientos de los legisladores, la complejidad del órgano legislativo y su importancia en la interacción con los presidentes.