

La Construcción de la Mayoría Legislativa Kirchnerista

Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik

PENT-PEEL/UTDT

Introducción

El debate acerca de los problemas asociados a los Presidentes minoritarios ha dividido las aguas entre académicos, analistas y políticos durante los últimos años. Para algunos, lo importante es la función de control que debería tener el Congreso sobre el Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, la falta de una mayoría propia por parte del Presidente aparece como un elemento saludable que refuerza la división de poderes y disminuye la posibilidad de que aquel actúe de manera arbitraria. Adicionalmente, un Congreso independiente ayuda a frenar iniciativas legislativas presidenciales cuestionados, y a enriquecer mediante el debate plural aquellas iniciativas positivas. La crítica habitual a este punto de vista es que favorece el surgimiento de un “bloqueo” entre el ejecutivo y el legislativo, lo que a su vez dificulta, o impide, la toma de decisiones políticas para resolver problemas y responder demandas.

Para otros, lo importante es contar con el apoyo político necesario para que el Presidente, visto como el actor central del proceso de toma de decisiones públicas, pueda avanzar su agenda política. Desde esta perspectiva, el buen funcionamiento del proceso decisorio requiere de una mayoría legislativa afín al Presidente, esté ella conformada sólo por su propio partido o por una coalición más amplia, que le permita dar respuestas rápidas y apropiadas a las diferentes cuestiones de la agenda pública. La crítica a esta perspectiva es que el Congreso se convierte en un “sello de goma” incapaz de contribuir de manera positiva a la confección de esa agenda o a la calidad de las leyes sancionadas. Además, ello implica una disminución en la capacidad de control del Congreso sobre el Ejecutivo.

Este trabajo busca trascender ese debate para centrarse en el análisis del proceso político mediante el cual el Presidente Néstor Kirchner ha construido su base de sustentación política en el Congreso, y de los efectos que ha tenido en la productividad legislativa. Para ello se estudian dos períodos: el comprendido entre la asunción del Presidente Kirchner y el 10 de diciembre de 2003 (cuando asumieron los nuevos diputados electos durante 2003), y el abierto tras la asunción de los nuevos diputados en diciembre de 2005. Curiosamente, los análisis previos a ambos períodos, que vaticinaban inestabilidad política debido a la falta de apoyo legislativo al Presidente, fueron desmentidos por la creación de una base parlamentaria progubernamental mayoritaria.

Para evaluar el impacto de factores políticos en la composición de la base de apoyo parlamentario del Presidente se analiza la productividad legislativa del Congreso entre el 25 de mayo de 2003 y el 30 de

*Los autores agradecen a Germán Feierherd y Agustina Schijman por su colaboración en la investigación.

septiembre de 2006. Ese análisis se complementa con el examen de la aprobación del Presupuesto 2006, de la reforma de la Ley de Administración

Financiera, y de la reglamentación del control parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

La construcción de la mayoría parlamentaria I: 2003

Néstor Kirchner, candidato del Frente para la Victoria, asumió la presidencia el 25 de mayo de 2003 en un contexto complejo para la construcción de una mayoría legislativa oficialista:

- Triunfó en unas elecciones en las cuales debió competir no sólo con candidatos de otros partidos políticos sino, principalmente, con otros dos candidatos peronistas, los ex presidentes Carlos Menem (Frente de la Lealtad) y Adolfo Rodríguez Saá (Frente Movimiento Popular).
- Obtuvo un caudal electoral reducido (22 %), menor que el del candidato peronista del Frente de la Lealtad, Carlos Menem (24 %).
- Los primeros 6 meses de su administración se verían acompañados por la continuación de la competencia electoral ya que entre el 24 de agosto y el 23 de noviembre, 22 de los 24 distritos elegirían diputados nacionales en 11 eventos electorales distintos. En esas elecciones se preanunciaba que, al igual que en las presidenciales del 24 de abril, los principales contendientes serían las listas respaldadas por los tres candidatos peronistas, y que obtendrían porcentajes de votos (y de bancas) similares a los obtenidos por Kirchner, Menem y Rodríguez Saá en el comicio previo.
- La representación peronista en la Cámara de Diputados ya se hallaba distribuida en tres bloques: el Partido Justicialista (duhaldista/kirchnerista) con 95 diputados (37 % del total), el Frente Federal Justicialistas Azul y Blanco (menemista), con 19 diputados (7,4 % del total), y Frente Movimiento Popular (FMP-adolfista) con 8 diputados (3,1 % del total).
- Aún reunificando todas las facciones del PJ, el contingente legislativo ascendía a 122 diputados, 7 menos de los necesarios para garantizar el quórum propio.

Para muchos actores y observadores, todo ello preanunciaba un panorama de inestabilidad política similar al vivido en 2001 y 2002. El problema de la “legitimidad de origen”, más ilusorio que real en la

medida en que el triunfo de Kirchner había respetado de manera escrupulosa los requerimientos legales y constitucionales, era leído como la ausencia de un consenso lo suficientemente amplio para gobernar de manera efectiva. El problema de la “fractura del peronismo” era proyectado como la pérdida de apoyo parlamentario al Presidente por parte de los legisladores de su propio partido; esto es, un presidente enfrentado con un Congreso “opositor”. Finalmente, la “continuación del ciclo electoral” hasta el 23 de noviembre implicaba poner en primer plano la competencia más que la cooperación necesaria para generar los consensos que facilitarían la toma de decisiones.

A pesar de ello, diez meses después de la asunción de Kirchner la percepción de un gobierno potencialmente anárquico fue sustituida, por los mismos analistas y con igual tono condenatorio, por la percepción de un presidente potencialmente hegemónico. En el cambio de esa visión no sólo fue importante el recurrente uso de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) como instrumento de gobierno, sino también la reconstrucción de la base de apoyo peronista en el Congreso; y ello aún antes del cierre del ciclo electoral de 2003.

La construcción de la nueva mayoría oficialista empezó apenas dos semanas después de la inauguración del nuevo gobierno, con la reincorporación de los diputados menemistas al bloque del PJ. Así, el bloque oficialista pasó a estar integrado por 114 diputados, es decir, el 44 % de la Cámara. Sólo los adolfistas del FMP permanecieron al margen del bloque kirchnerista. Por otra parte, o precisamente debido a ello, el ciclo electoral no tuvo el efecto previsto por analistas y observadores. En la mayoría de los distritos el PJ concurrió con una sola lista - las excepciones fueron La Pampa, Misiones y Santiago del Estero - a lo cual se sumó el hecho de que el PJ de La Rioja y San Luis se encontraban alineados con Menem y Rodríguez Saá, respectivamente. Así, pues, cuando asumió el nuevo Congreso el 10 de diciembre de 2003, el bloque del PJ, alineado con el Presidente Kirchner, contaba con 129 diputados: una mayoría estricta, de los miembros de la Cámara de Diputados. Ello sin

computar al puñado de diputados “transversales” pertenecientes a bloques no peronistas afines al Presidente Kirchner.

A sólo seis meses de los vaticinios más pesimista, el Presidente Kirchner había consolidado electoralmente el apoyo parlamentario mayoritario construido desde su asunción y que lo acompañaría hasta 2005.

Pero aún antes del realineamiento electoral emergió alguna evidencia, aunque parcial, del apoyo

legislativo al Presidente: puede encontrarse en el destino de los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo antes de la inauguración del nuevo Congreso surgido de las elecciones de 2003. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió 38 proyectos de ley entre el 25 de mayo y el 1 de diciembre de 2003, de los cuales 17 pueden ser considerados como relevantes ⁱ. El cuadro 1 muestra el éxito legislativo de tales proyectos.

Cuadro 1: Proyectos de ley originados en el PEN, entre el 25 de mayo y el 1 de diciembre de 2003, según resultado del proceso legislativo.
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

RUBRO	Sancionados (%)	Sancionados antes del 10.12.03 (%)	No sancionados (%)	TOTAL (%)
Todos los Proyectos	28 (74%)	13 (34%)	10 (26%)	38 (100%)
Proyectos Relevantes	16 (94%)	11 (65%)	1 (6%)	17 (100%)

Como puede apreciarse, fue aprobado el 74 % de las iniciativas legislativas presentadas por el Presidente en ese período. La tasa de éxito sube al 94 % cuando el foco está puesto exclusivamente en los proyectos relevantes. Más importante aún, el 65 % de los proyectos relevantes fue aprobado en el lapso del 25 de mayo al 10 de diciembre de 2003, esto es, cuando aún no se había reconstituido la mayoría del PJ oficialista producto de las elecciones legislativas que tuvieron lugar durante 2003. Los 11 proyectos relevantes aprobados antes del 10 de diciembre incluyen:

- Ley 25744 promoviendo al General Roberto Bendini y al Brigadier Carlos Rhode;
- Ley 25751 de modificación del PAMI;

- Ley 25784 de modificación al impuesto a la ganancia;
- Ley 25790 de reglamentación para renegociación de contratos de privatizaciones;
- Ley 25795 de modificación del procedimiento tributario;
- Ley 25798 de sistema de refinanciación hipotecaria
- Ley 25819 de prórroga del procedimiento sobre inscripción de nacimientos;
- Ley 25820 de modificación de la ley de emergencia pública
- Ley 25826 de modificación régimen penal tributario;
- Ley 25827 de Presupuesto 2004;
- Ley 25864 que fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos.

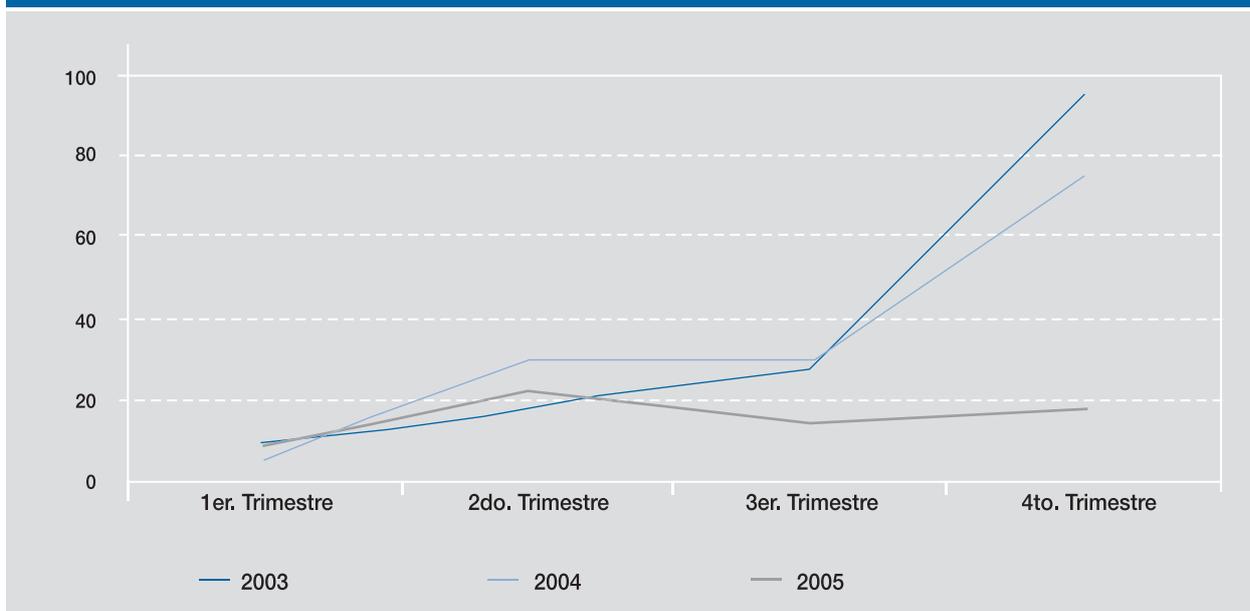
La ruptura de la mayoría Kirchnerista

La mayoría construida durante 2003 se quebró dos años después, cuando la carrera hacia las elecciones legislativas de 2005 condujo a la ruptura del PJ entre los partidarios de Kirchner y los que apoyaban a su antiguo mentor, el ex Presidente Eduardo Duhalde. Esa fractura no sólo impactó en el funcionamiento del Congreso durante la mayor parte de 2005, especialmente en la Cámara de Diputados, sino también determinó un

contexto electoral en el que los principales contendientes serían distintas facciones dentro del partido oficial.

Una vez más, la sombra de la ruptura del PJ se cernía sobre el panorama político. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 2003, esta vez afectaría significativamente el funcionamiento del Congreso.

Gráfico 1: Número de leyes sancionadas definitivamente por el Congreso, por trimestre, años 2003-2005.
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación



Como puede apreciarse en el gráfico 1, el ciclo de productividad legislativa de 2005 presenta un perfil diferente respecto de los de 2003 y 2004, especialmente en los dos últimos trimestres del año. En los tres casos el primer trimestre registra una baja productividad legislativa (debe tenerse en cuenta que las sesiones ordinarias empiezan el 1 de marzo), la cual aumenta hacia el segundo trimestre. En el tercer trimestre, la tendencia parece estabilizarse con leves aumentos en 2003 y 2004, mientras que presenta una trayectoria negativa para 2005. Esa divergencia se incrementa en el cuarto trimestre: se sancionaron 95 leyes en 2003 y 75 en 2004, mientras que en 2005 sólo se sancionaron 18.

Ahora bien: cabe preguntarse en qué medida las particularidades del ciclo legislativo de 2005 se deben al conflicto en el PJ o a un patrón propio de los años electorales – en los cuales, como se ha señalado reiteradamente, el Congreso vería afectada su productividad porque los legisladores están más pendientes de las elecciones que de sus tareas legislativas. Se podría desechar rápidamente esta hipótesis contrastando los datos de 2003 y 2005: ambos fueron años electorales, pero los ciclos de productividad son claramente contrastantes (ver gráfico 1). De hecho, el año electoral 2003 presenta mayores semejanzas con el 2004 (no electoral) que con el 2005 (electoral). De esta manera, la trayectoria a explicar sería la del año 2005, y las disputas dentro del PJ persisten como el principal candidato para dar cuenta de la anomalía.

Sin embargo, se podría argumentar que la asunción de un nuevo presidente a mitad del año (en lugar del 10 de diciembre) produjo en 2003 un efecto “luna de miel” que incrementó la productividad legislativa típica de un año electoral. En este sentido, 2005 sería un año electoral típico (con baja productividad), mientras que 2003 habría sido un año electoral beneficiado, en términos de productividad legislativa, por la luna de miel presidencial.

Hay al menos tres formas de resolver este dilema. La primera sería extender el análisis a otros períodos legislativos, electorales y no electorales, para comparar los ciclos. Eso permitiría ver si la baja productividad de 2005 es típica de los años electorales (y sólo está exacerbada por el conflicto al interior del PJ), o si es el ciclo de productividad legislativa de 2003 el que se asemeja, típicamente, a los años electorales (más allá del efecto luna de miel)ⁱⁱ. Alternativamente, uno podría analizar la productividad del Congreso Nacional en 2005 en dos contextos: con conflicto al interior del PJ, y sin dicho conflicto. Eso, por lo general, requiere recurrir a argumentos contrafácticos del tipo “qué hubiese ocurrido en 2005 si el PJ hubiera permanecido unificado”. Aunque es un instrumento analítico legítimo, es posible seguir una tercera vía, diferente y más precisa que el argumento contrafactual.

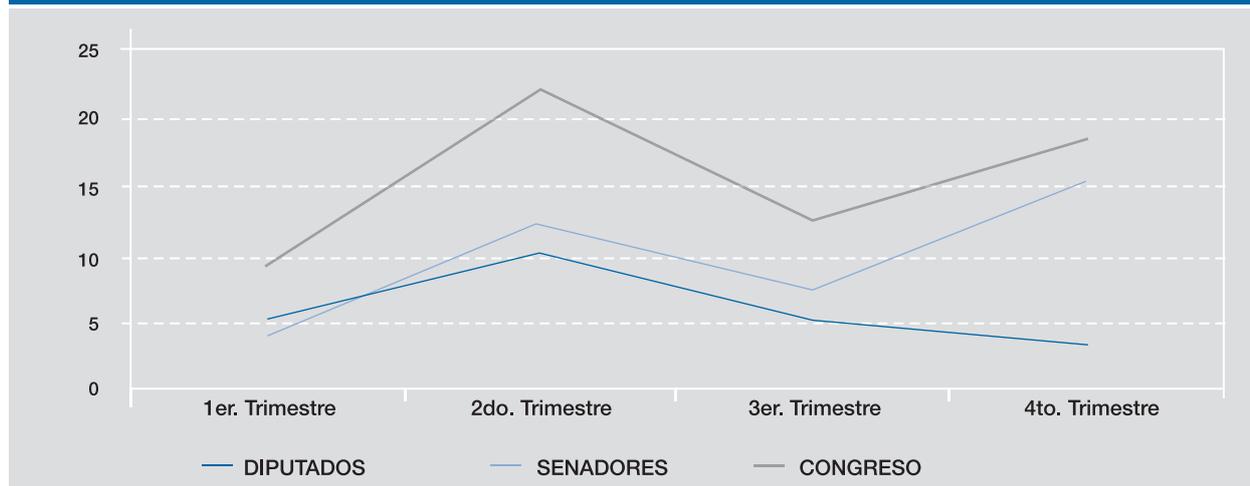
2005, se sabe, fue un año electoral. Y también se sabe que el PJ vio fracturada su representación legislativa y se enfrentó electoralmente en varios distritos. Sin embargo, ello no afectó de la misma manera a las dos Cámaras del

Congreso. Mientras que en la Cámara de Diputados el duhaldismo incluía una treintena de diputados, suficientes para arrebatar la mayoría al PJ oficialista, en la Cámara de Senadores la disidencia estaba prácticamente reducida a los dos senadores justicialistas por la provincia de Buenos Aires. Es decir que aunque el ciclo electoral afectaba tanto a la Cámara de Diputados (renovación de la mitad de sus miembros) como al Senado (renovación de un tercio de sus miembros), el

conflicto dentro del partido oficialista reducía el margen de maniobra sólo en la Cámara baja.

Si este último argumento es correcto, deberían encontrarse diferencias en la productividad de una y otra Cámara. Más específicamente, la trayectoria descendente registrada en el gráfico 1 para 2005 debería exacerbarse en la Cámara de Diputados y morigerarse, en cambio, en la Cámara de Senadores.

Gráfico 2: Leyes sancionadas definitivamente por el Congreso y cada Cámara, por trimestre, año 2005.
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación



Efectivamente, el gráfico 2 muestra que la productividad legislativa se vio afectada de manera particular en la Cámara de Diputados, donde se sancionaron sólo tres leyes en el cuarto trimestre del año todas ellas después de la asunción de los nuevos legisladores el 10 de diciembre de 2005. El efecto del conflicto al interior del PJ fue mucho menor en la Cámara de Senadores, donde se sancionaron 15 leyes durante el último trimestre, cinco veces más que en la otra Cámara (aunque todavía por debajo de los 75 y 95 proyectos sancionados en 2003 y 2004). Así, el conflicto en el PJ más que el “año electoral” en sí mismo parece explicar las diferencias en la productividad legislativa.

Aunque en las elecciones legislativas de 2005 sólo cinco distritos presentaron listas peronistas alternativas de cierta relevancia, entre ellas se incluía la populosa provincia de Buenos Aires (donde se elegían 35

diputados y se ponían en juego las bancas de la mayoría de los disidentes duhaldistas). Al final de la ronda electoral el Frente para la Victoria, expresión Kirchnerista del PJ, contaba con un bloque en la Cámara de Diputados de 108 legisladores (42 % de las bancas), mientras el peronismo Duhaldista / Menmista / Adolfista incluía a 31 legisladores (12 % de la bancas). A diferencia de lo ocurrido en 2005, pues, la fragmentación legislativa del peronismo, y el consecuente status minoritario del gobierno, no fueron superados por la instancia electoral sino, en principio, refrendados por ella. Nuevamente, el Presidente Kirchner enfrentó entonces la necesidad de reconstruir su base de apoyo legislativo. En esta oportunidad la tarea estuvo signada por la urgencia de aprobar, entre el 10 y el 31 de diciembre de 2005, cuatro leyes vitales: el Presupuesto 2006, las prorrogas de impuestos, y la delegación de la facultad para renegociar contratos con empresas privatizadas.

La construcción de la mayoría parlamentaria II: 2005-2006.

El periodo legislativo abierto el 10 de diciembre de 2005 se inició con un Presidente cuyo contingente legislativo se encontraba por debajo del umbral

mayoritario y con un congreso que había surgido de unas elecciones donde el eje de la controversia no separaba al gobierno de la oposición sino, como en los comicios

presidenciales de 2003, a las distintas facciones del Partido Justicialista. El Presidente afrontaba la posibilidad de transcurir los dos últimos años de su mandato enfrentado con una Cámara de Diputados opositora. La intensidad del conflicto entre las facciones del PJ presagiaba la imposibilidad de recomponer la unidad del partido gobernante. No obstante, en un periodo de tres meses tuvo lugar el proceso mediante el cual el Presidente logró construir de nuevo una mayoría leal estable en la Cámara Baja.

El primer movimiento para expandir la base de apoyo parlamentaria fue la incorporación al bloque Frente para la Victoria-PJ (FV) de un grupo de diputados provenientes de bloques menores tales como Convergencia, Encuentro, Frepaso, Frepobo y Polo Social. Ello implicó que en la primera sesión del nuevo congreso, el 14 de diciembre de 2005, el FV contara ya con 113 diputados, es decir el 44 % de la Cámara. Para ello, la cooptación también se orientó hacia otros partidos. Antes de asumir la nueva legislatura, un diputado elegido en las listas opositoras de Propuesta Republicana (PRO) formó un bloque unipersonal (posteriormente bautizado Movimiento Independiente) tras reunirse con el Presidente Kirchner. Pero esta ampliación de la base de apoyo parlamentaria no era todavía suficiente.

En la sesión del 14 de diciembre, el PEN consiguió la aprobación en Diputados del proyecto de ley (sancionado definitivamente por el Senado el 21/12/05 como Ley 26.073) por el que se prorrogó hasta el 31/12/06 la suspensión de la exención prevista en las leyes de impuesto a las Ganancias, créditos y débitos en cuentas bancarias, al valor agregado, y sobre el precio de los cigarrillos. El proyecto fue aprobado por 173 votos con el apoyo de los tres bloques peronistas - el FV (110 votos), el Peronismo Federal (24 votos), el Frente del Movimiento Popular (4 votos)- además de otros partidos opositores como el ARI y el Partido Socialista.

Más problemática fue la aprobación del proyecto de prórroga de los impuestos a las ganancias, bienes personales, juegos de sorteo y concursos deportivos, la contribución especial sobre el capital de cooperativas y el régimen de monotributo. Como en el caso anterior, tal como establece el artículo 75 inciso 3º de la Constitución Nacional, la aprobación requería mayoría absoluta de los miembros (129 votos), por tratarse de impuestos con asignación específica. Sin embargo, varios partidos que habían acompañado al FV en la ley anterior habían avanzado su oposición a este proyecto porque los aumentos salariales recientes habían incluido en la masa de contribuyentes a trabajadores cuyos ingresos reales no habían aumentado significativamente. El proyecto fue

aprobado en general con la mayoría mínima requerida, 129 votos, a pesar de que el FV y la Presidencia de la Cámara interpretaron que la mayoría simple era suficiente. La ley contó con el apoyo de 108 diputados del FV, 4 diputados del Partido Nuevo contra la Corrupción, 3 diputados adolfistas, y otros 14 diputados de partidos menores, incluyendo dos disidentes de PRO (Borocotó, quien ya se había separado del bloque, y Paola Spátola, quien posteriormente conformaría el bloque unipersonal Guardia Peronista) y dos de la UCR. En esta votación, pues, el oficialismo tuvo que cooptar legisladores de partidos de oposición para obtener el apoyo mínimo necesario para aprobar la ley.

El Trámite Legislativo del Presupuesto de 2006

La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados dictaminó dos veces sobre el proyecto de ley de Presupuesto para 2006. La primera tanda de dictámenes fue emitida el 18 de noviembre de 2005; la segunda tuvo lugar el 13 de diciembre del mismo año pero recién fue publicada el 19 de ese mes. Ello ocurrió porque según el Reglamento de la Cámara de Diputados los dictámenes emitidos por las comisiones sólo pueden ser tratados por el plenario “hasta la renovación ordinaria de los miembros de las Comisiones” que tiene lugar simultáneamente con la renovación parcial de la Cámara. Como no le fue posible formar una mayoría favorable a la aprobación del proyecto antes de la renovación parcial de la Cámara prevista para el 10 de Diciembre, el bloque del FV optó por dejar caducar la primera tanda de dictámenes. El 7 de diciembre el Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias del Congreso por medio del decreto 1521 e incluyó el Presupuesto 2006 en el temario. Así habilitada, el 13 de diciembre la Comisión volvió a emitir sus dictámenes y los remitió al plenario. Para entonces el nuevo dictamen de mayoría había recogido la demanda central del Peronismo Federal para apoyar el proyecto: autorizar al PEN a aumentar el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias para reducir la masa de contribuyentes.

Como en años anteriores, la Comisión añadió al Presupuesto nuevos fondos para universidades, obras públicas, pagos directos a provincias, seguridad social y otras transferencias menores. Pero el costo per cápita de aprobación del Presupuesto 2006 – medido por el número de

legisladores que compusieron la mayoría oficialista y deflactado según el índice de inflación previsto por el propio proyecto – fue 522% mayor que el correspondiente al Presupuesto 2005.

El Presupuesto de 2006 fue aprobado en general en la Cámara de Diputados por 164 votos a favor sobre 53 votos en contra. El aporte más significativo a la mayoría provino del FV (110 votos), seguido por el entonces opositor Peronismo Federal (22 votos), y el también opositor PRO (9 votos). El corazón de los votos negativos fue la UCR, con 26, seguida de ARI, con 13 y el Partido Socialista, con 5 votos. El Senado se limitó a ratificar la versión del proyecto aprobada por la Cámara de Diputados con 37 votos favorables sobre 13 votos negativos en la votación en general.

El Poder Ejecutivo Nacional vetó parcialmente la ley de Presupuesto de 2006 a través del Decreto 8/2006 del 9 de enero de 2006.

El Presupuesto 2006 fue aprobado con un apoyo más amplio, que incluyó a la mayoría del bloque Peronismo Federal y del opositor PRO, no obstante lo cual la posición del PEN en la Cámara de diputados no estaba aún consolidada.

Bastan dos ejemplos: El proyecto de prórroga de la Ley de Emergencia Económica fue aprobado por 121 votos (110 de los cuales fueron aportados por el FV) en una sesión que contó con un quórum estricto de 129 diputados. Y la sesión especial convocada para el 28 de diciembre en la que se trataría el proyecto de modificación de la integración del Consejo de la Magistratura, debió postergarse hasta el 22 de febrero de 2006 debido a la dificultad para garantizar una mayoría favorable.

Durante diciembre de 2005, los proyectos propiciados por el PEN fueron aprobados por coaliciones cambiantes, que en los casos más conflictivos se reducían al FV y al indispensable apoyo de partidos menores como Convergencia, Partido Nuevo contra la Corrupción de Córdoba, Frente Unidad Provincial de Tierra del Fuego, Movimiento Independiente, Proyecto Social Alternativo, Vida y Compromiso. A ellos se sumó en ocasiones la cooptación de legisladores radicales elegidos en listas conjuntas con el Frente de la Victoria en Catamarca, Corrientes y Santiago de Estero. Pero estas estrechas coaliciones tornaban vulnerable la posición del PEN. Ello había quedado en evidencia en lo exiguo del margen

obtenido en la prórroga de la Emergencia Económica y en la imposibilidad inicial de garantizar la aprobación de la reforma del Consejo de Magistratura. Se requería, pues, de coaliciones más estables que las circunstancialmente amasadas alrededor de cada uno de los proyectos.

En enero y febrero de 2006 el oficialismo se dedicó a ampliar su base de apoyo parlamentario de una manera más duradera a través del acercamiento a la mayoría de los legisladores pertenecientes al bloque Peronismo Federal. La nueva alianza se puso a prueba en la sesión del 22 de febrero que trató el proyecto de reforma del Consejo de Magistratura. En esta ocasión, el proyecto impulsado por el PEN fue aprobado con 149 votos, la mayoría de los cuales provino del FV (110) y del Peronismo Federal (20). Los diecinueve votos restantes fueron de partidos menores, incluyendo cuatro diputados radicales.

Esta votación implicó simultáneamente la ruptura del bloque Peronismo Federal, cuyos sectores opositores al PEN pasaron a conformar el bloque Justicialismo Nacional (JN) junto al adolfismo, y la consolidación de una coalición entre el FV (116 diputados) y el PF (19 diputados). Esta coalición ha provisto al Presidente con una mayoría legislativa más sólida (135 diputados entre ambos) que se puede expandir con el apoyo, por otra parte regular, de otros bloques menores. La fortaleza de la nueva coalición quedó en evidencia en la aprobación de las leyes 26.122, de Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, y 26.124, de reforma de la ley de Administración Financiera.

La Reforma de la Ley de Administración Financiera

El trámite de esta iniciativa se destacó tanto por su celeridad como por la disposición de la mayoría oficialista a sancionar una norma que debilitó el poder institucional del Congreso. El proyecto, que el Poder Ejecutivo introdujo por el Senado el 30 de junio de 2006, propuso autorizar al jefe de Gabinete a modificar todas las partidas presupuestarias y reservar al Congreso únicamente “las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto”. El proyecto fue remitido a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, cuya mayoría oficialista, integrada entre otros por la senadora Fernández de Kirchner (FV -Buenos Aires), emitió un dictamen favorable el 5 de julio. Este dictamen sólo recibió las

disidencias parciales de dos senadores también oficialistas, Marcelo López Arias (FV-Salta) y Marcelo Guinle (FV-Chubut). Ningún partido de oposición formuló despachos alternativos ni disidencias totales con el proyecto.

El dictamen de mayoría de la Comisión fue aprobado con modificaciones por la mayoría del Senado el 12 de julio, con 37 sufragios a favor y 6 en contra. El bloque de la UCR abandonó el recinto antes de la votación, en protesta por el discurso pronunciado por la senadora Fernández de Kirchner. La única modificación introducida al proyecto, propuesta por esta legisladora, fue el añadido de una cláusula que amplió, aunque de manera inocua, las facultades del Congreso que el resto del proyecto restringió.

La iniciativa fue remitida a la Cámara de Diputados y girada a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, cuya mayoría oficialista emitió un dictamen favorable el 21 de julio. Este dictamen recibió numerosas disidencias y dictámenes de minoría alternativos que sugirieron el rechazo de la iniciativa. De las disidencias, una fue parcial y correspondió al diputado Collantes (UCR-Catamarca), y cinco fueron totales: las de los diputados Sarghini (JN -Buenos Aires), Cassese (JN -Buenos Aires), Oviedo (JN -La Rioja), Binner (PS -Santa Fe) y Poggi (JN -San Luis). Por su parte, presentaron dictámenes de minoría los bloques de la UCR, PRO, ARI y el diputado Lozano (Fuerza Porteña-Ciudad de Buenos Aires).

Este conjunto de disidencias y dictámenes alternativos no impidió la formación de una mayoría favorable al proyecto en la Cámara, el cual fue sancionado sin modificaciones durante la sesión plenaria del 2 de agosto. La votación en general arrojó 135 votos por la afirmativa y 91 por la negativa. El Frente para la Victoria aportó 112 votos, el Peronismo Federal 15 votos y el Partido Nuevo contra la Corrupción de Córdoba 4 votos. El grueso de los votos negativos provino de la UCR, ARI, PRO (los bloques que habían presentado dictámenes de minoría) y del Justicialismo Nacional y el Partido Socialista (que habían apoyado con disidencias al dictamen de la mayoría).

La Ley 26.124 fue promulgada totalmente por el Poder Ejecutivo el 7 de agosto de 2006 por medio del Decreto 1014/06.

La Reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia

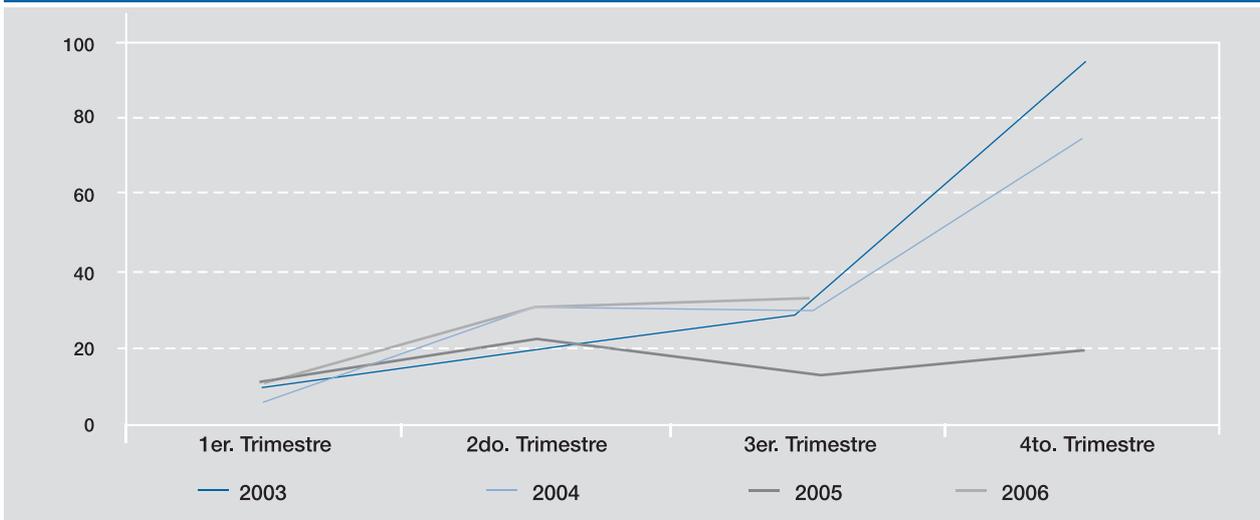
Con doce años de demora, el Congreso finalmente aprobó la reglamentación del mecanismo de control legislativo de los Decretos de Necesidad y Urgencia. El proyecto puesto a consideración fue producto de la labor de una subcomisión dentro de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado que durante 2005 trabajó alrededor de varias propuestas elaboradas. Tras 1 hora y 10 minutos de debate, el 15 de junio de 2006 la Comisión de Asuntos Constitucionales, presidida por la Senadora Fernández de Kirchner, emitió un único despacho con disidencias parciales, planteadas por el Senador Sanz y por Vilma Ibarra (FREPASO-Ciudad de Buenos Aires). Este único despacho recibió media sanción en la sesión del 6 de julio con 42 votos afirmativos y 17 negativos provenientes de los senadores radicales, provinciales y del socialismo.

A diferencia del consenso alcanzado por los senadores, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, encabezada por el Diputado Juan Manuel Urtubey (FV-Salta) emitió cuatro dictámenes. El dictamen de la mayoría, que reproducía fielmente el texto sancionado en el Senado, estuvo apoyado por 19 votos provenientes del FV-PJ, el PF y, con disidencias totales, el Justicialismo Nacional. Los otros tres dictámenes fueron presentados por la UCR, PRO y ARI. Una semana después, el proyecto recibió sanción definitiva en Diputados. En la sesión del 20 de julio, 139 diputados votaron por la afirmativa. La coalición FV-PJ/PF consiguió 129 votos (el Justicialismo Nacional votó en contra a pesar de haber apoyado con disidencias el dictamen de mayoría en la comisión), lo cual implicó por sí sola la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. A ella se sumaron 10 votos más de partidos menores, incluyendo un voto radical disidente.

El 27 de julio el Poder Ejecutivo promulgó la ley mediante el decreto 950/2006 sin presentar observaciones.

La reforma de la ley de Administración Financiera y la reglamentación del control parlamentario de los DNU presentaron, pues, varios elementos en común. En primer lugar, ambos proyectos contribuyeron a fortalecer

Gráfico 3: Leyes sancionadas definitivamente por el Congreso, por trimestre, años 2003-2006.
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

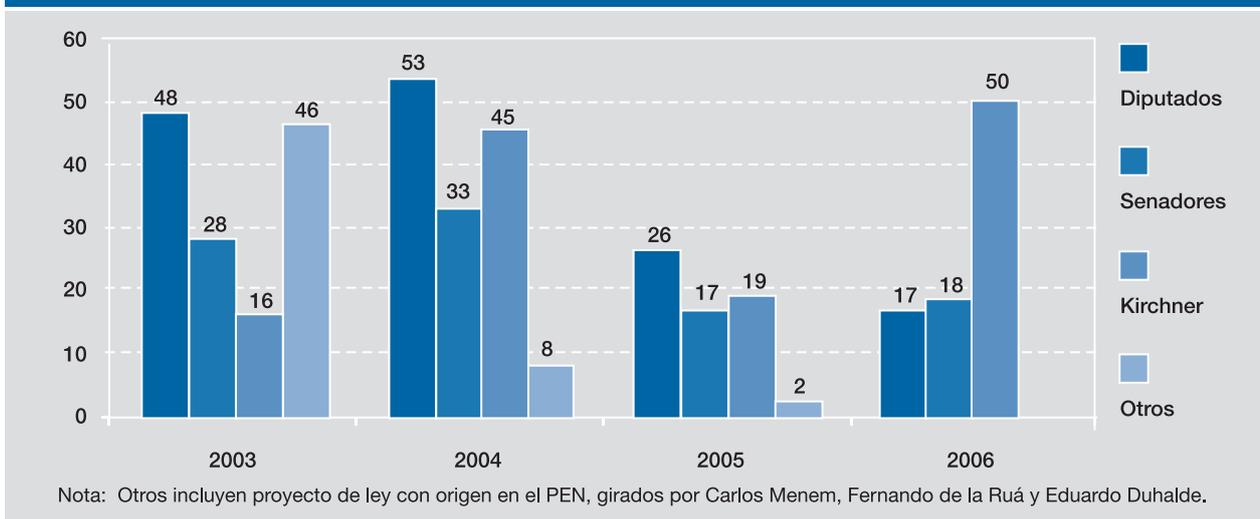


las capacidades institucionales del Poder Ejecutivo; en segundo lugar, ambos fueron aprobados con mayorías absolutas basadas en la coalición pan-peronista del FV y el PF, a la que se sumaron partidos menores y disidentes de la UCR; en tercer lugar, ambos trámites fueron singularmente veloces. Es así que, en definitiva, ambos casos evidencian el funcionamiento de la nueva mayoría kirchnerista.

Este funcionamiento también puede apreciarse en la información agregada del ciclo legislativo 2006, comparando la productividad legislativa de este año con la de los tres años anteriores (ver Gráfico 3).

Como puede comprobarse, la productividad legislativa de 2006 se asemeja, al menos en los primeros tres trimestres, a la de 2004. En ambos casos se trata de

Gráfico 4: Número de leyes sancionadas por el Congreso según iniciador, por año, 2003-2006.
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.



años no electorales con un bloque oficialista que actúa de manera unificada - aunque aparezca dividido en dos bloques diferentes en 2006.

Esta información, sin embargo, se refiere sólo al ciclo de producción legislativa del Congreso, sin indicación

alguna respecto de la incidencia del Poder Ejecutivo en esa producción. El gráfico 4, en cambio, muestra el origen de los proyectos aprobados por el Congreso entre el 25 de mayo de 2003 y el 1 de noviembre de 2006.

Aunque para 2006 aún falta la información de parte del

último trimestre del año, durante el cual generalmente se sanciona la mayor cantidad de leyes, los datos del gráfico 4 resultan elocuentes. La incidencia del Presidente en la producción legislativa ha sido siempre importante, pero lo ha sido especialmente en los años no

electorales. Y la nueva mayoría construida en 2006 sobre la base el Frente Para la Victoria y el Peronismo Federal le ha permitido imprimir su sello sobre los proyectos que el Congreso ha terminado por convertir en ley como nunca desde el inicio de su mandato.

Notas

i El criterio de relevancia no está exento de arbitrariedad. A tales efectos, leyes relevantes excluye tratados y acuerdos internacionales, creación de juzgados y aduanas, transferencias de terrenos, declaraciones de zona de desastre, homenajes y conmemoraciones, autorizaciones para ejercicios militares, y

autorizaciones anuales para que el Presidente pueda ausentarse del país.

ii Tal análisis está en proceso de elaboración por la UEL del PEEL/UTDT.

Publicaciones

Las publicaciones completas pueden obtenerse en <http://www.pentfundacion.org>

Documentos

2006.02 - Leiras, Marcelo

La organización partidaria y su influencia sobre la calidad del gobierno en la Argentina actual: Lógica, problemas y reformas necesarias.

2006.01 - Brandi, Juan Pedro

Notas sobre los acuerdos de integración.

2005-011 - Ghio, José María

Regional Convergence in Latin America: Structural Reforms and their Outcomes.

2005-010 - Acuña, Carlos I.

Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. (Disponible en diciembre).

2005-009 - Bonvecchi, Alejandro; Schijman, Agustina y Zelaznik, Javier.

La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia.

2005-008 - Blejer, Mario I.

Reflexiones sobre la Coyuntura Financiera Internacional. (Presentación en Desayuno de Trabajo). Próximamente disponible en formato impreso.

2005-007 - Gerchunoff, Pablo y Fajgelbaum, Pablo.

Encuentros y desencuentros de dos primos lejanos: Un ensayo de historia económica comparada de Argentina y Australia. (próximamente disponible)

2005-006 - Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo.

Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina.

2005-005 - Acuña, Carlos; Galiani, Sebastián y Tommasi, Mariano.

Reassessing the political economy of structural reforms: New lessons from the Argentine experience.

2005-004 - Calvo, Ernesto y Escolar Marcelo.

La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. (Próximamente disponible)

2005-003 - Herrero, Alvaro

Entre Democracia, Política y Justicia: Un análisis político institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

2005-002 - Potenza Dal Masetto, M. Fernanda.

Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud.

2005-001 - Guadagni, Alieto

Ronda Doha ¿Esperanza o Frustración?

2004-004 - Guadagni, Alieto

China: el Despertar del Gigante. ¿Una oportunidad para la Argentina?

2004-003 - Fanelli, José María

Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones sobre la experiencia Argentina.

2004-002 - Gerchunoff Pablo, Aguirre Horacio

Retórica Política y Política Económica: La Administración de Kirchner.

2004-001 - Kacef, Osvaldo

Apuntes para la Definición de una Estrategia de Inserción Internacional para la Argentina.

2003-005 - Aguirre Horacio, Calderón Manuel, Wlasiuk Juan Marcos

Desempeño de Indicadores Socioeconómicos Seleccionados en Argentina, 1980-200. Evaluación Nacional y Contexto Internacional.

2003-004 - Escolar Marcelo, Calvo Ernesto

De lo obvio y lo oculto en las elecciones presidenciales 2003. Transversalidad, realineamiento partidario y volatilidad electoral en la Argentina.

2003-003 - Gerchunoff Pablo, Llach Lucas

Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en Argentina. 1880-2003.

2003-002 - della Paolera Gerardo, Irigoin María Alejandra, Bózzoli Carlos

Passing the Buck: Monetary and Fiscal policies.

2003-001 - della Paolera, Gerardo & Taylor, Alan M

Gaicho Banking Redux.

2002-008 - Nicolau, Jairo, Cesar Marconi

O Sistema Político Brasileiro e as Eleições de 2002.

2002-007 - Scalón, Maria Celi

Estrutura Social e Mobilidade: Novas Configurações.

2002-006 - Boschi, Renato Raul

O Estado e o Setor Privado no Cénario Pós-Reformas: Novas Modalidades de Regulação.

ofrece una selección de trabajos analíticos sobre temas fundamentales de la agenda pública nacional, en un formato breve y orientado al público general.

PENT, a través de esta serie de publicaciones aporta una perspectiva académica independiente, que sirve para generar políticas viables, consensuadas e informadas, tendientes a fortalecer las instituciones argentinas y las perspectivas de desarrollo del país.

© Fundación PENT

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

Propietario: **PENT Fundación** | Director Aportes: **Alejandro Piqué**

Un puente hacia el progreso

PENT es una fundación independiente, apartidaria y sin fines de lucro creada en Julio de 2002 para promover el bien común y el fortalecimiento de la democracia.

Su misión es contribuir con ideas y propuestas al diseño de estrategias para el progreso de la Argentina y su mejor inserción en el mundo.

Ofrece una mirada de largo plazo a los problemas estructurales del país.

Trabaja por el fortalecimiento de la calidad y el desempeño de nuestras instituciones.

Propicia una inserción exitosa en la economía mundial y la recuperación de la cohesión socioeconómica interna.

Brinda respuestas interdisciplinarias desde lo social, lo económico y lo político-institucional, con un fuerte énfasis en la política pública.

Busca - a través de nuestras investigaciones, publicaciones y actividades - incentivar y enriquecer el debate público comprometido, destinado a construir consensos y a influir en la toma de decisiones de una amplia audiencia.

Creando puentes

-  **entre investigadores y tomadores de decisiones**
-  **entre el corto y el largo plazo**
-  **entre lo público y lo privado**
-  **entre la Argentina y el mundo**

