

Tipo de documento: Working Paper N° 15
ISSN: 0327-9588



El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem, 1983-1993

Autoría: Mustapic, Ana María; Ferreti, Natalia

Fecha de publicación: 1995

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Mustapic, A., Ferreti, N. (1994). "Los orígenes ideológicos de la Unión Cívica Radical". [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12928>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo de investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 14

EL VETO PRESIDENCIAL BAJO LOS GOBIERNOS DE ALFONSIN Y MENEM

(1983 - 1993)

Ana María Mustapic - Natalia Ferreti
Marzo 1995

ABSTRACT: En este trabajo se exponen algunas de las conclusiones preliminares de una investigación más amplia acerca de la práctica del veto durante las presidencias de Alfonsín y Menem. La lectura comparativa de los datos referidos a cantidad de vetos, tipo de veto (total o parcial), origen de la iniciativa (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo) y número de insistencias exitosas, nos sugirió explorar dos cuestiones. Por un lado, el tipo de conflicto que enfrentó al Poder Ejecutivo y al Congreso. Con ese objetivo contemplamos los temas en torno de los cuales se suscitaron las diferencias entre ambas ramas de gobierno y las razones dadas por el Ejecutivo para vetar las leyes. En este punto concluimos que la constitucionalidad de las leyes fue el conflicto típico que atravesó las relaciones entre gobierno y congreso bajo la presidencia de Alfonsín, en tanto Menem cuestionó sobre todo la competencia técnica del Poder Legislativo y marcó sus diferencias respecto de las políticas a seguir. Por otro, la función del veto. Para ello, tuvimos en cuenta: los vetos a las iniciativas de los legisladores según su origen partidario, el total de vetos parciales y el número de iniciativas del Ejecutivo vetadas y promulgadas parcialmente. En este respecto, observamos que una de las consecuencias más importantes de la práctica del veto con promulgación parcial, a la que recurrió con mayor intensidad el presidente Menem, ha sido la de desalentar la capacidad del Congreso para conseguir un perfil institucional más autónomo de la intervención del Poder Ejecutivo.

INSTITUCIONES POLITICAS; CONGRESO; VETO PRESIDENCIAL

Ana María Mustapic
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2177.
(1428) Capital Federal-Argentina
e-mail: Mustapic@utdt.edu.ar

**El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y
Menem (1983-1993)**

Ana María Mustapic- Natalia Ferretti
CONICET-Universidad Torcuato Di Tella/ UBA-Universidad del
Salvador

Una de las afirmaciones más frecuentes con las cuales se introduce al lector al tema del veto subraya que éste es uno de los instrumentos constitucionales más importantes que posee el Poder Ejecutivo para controlar la legislación sancionada por el Congreso. Nuestros constituyentes de 1853 lo incorporaron en el art. 72, inspirándose, como para tantas otras secciones, en la Constitución de Estados Unidos. Los fundamentos de este recurso deben buscarse, pues, en El Federalista. Vemos allí que uno de los propósitos centrales que animaron la inclusión del veto en el texto constitucional fue, también en este caso, el temor, tan omnipresente en la arquitectura institucional diseñada por los Padres Fundadores, a la tiranía de la mayoría. Convencidos de la natural tendencia del "departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y a absorber los poderes de los otros departamentos" a punto tal que el Ejecutivo "podría ser despojado gradualmente de las facultades mediante resoluciones sucesivas o aniquilado como resultado de una sola votación", el veto fue presentado como un arma constitucional, una especie de escudo, para proteger las atribuciones y prerrogativas del Ejecutivo de la intrusión del legislativo (1). A esta finalidad se le suma otra: la de proporcionar, según palabras de los Federalistas, "una garantía más contra la expedición de leyes indebidas" que afectaran, por ejemplo, los derechos del pueblo o que fueran poco razonables o defectuosas en su forma (2). La inclusión del veto respondió, pues, a la necesidad de prever un remedio para un eventual problema: la presencia de un desacuerdo, más o menos intenso según los casos, entre el Ejecutivo y el Congreso respecto del contenido de una ley. Asimismo, haciéndose cargo de lo que podríamos entender como intensidad de las posiciones sustentadas, se previó la inclusión de la insistencia como un mecanismo más de pesos y contrapesos entre ambas ramas de gobierno. Mediante la insistencia, el Congreso podría revertir el veto presidencial, permitiendo así la promulgación de la ley tal como había sido originalmente sancionada.

Desde la perspectiva que acabamos de presentar se sigue que el veto y la posibilidad de su insistencia son, ante todo, una señal sino de conflicto, por lo menos de discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso. En consecuencia, el interés primario de su estudio debería recaer sobre el análisis de los temas en

torno de los cuales se suscitan las diferencias entre ambas ramas de gobierno. Sin embargo, una revisión de la literatura existente en esta área pone en evidencia que han sido otros los focos de atención.

Por un lado, si nos remitimos a la producción de la ciencia política local, tan poco propensa a la investigación empírica, no debe sorprendernos que contemos tan sólo con un trabajo que aborda la cuestión del veto. En "Relaciones Presidente-Congreso: el ejercicio del veto y la insistencia en la Argentina: 1862-1985", Guillermo Molinelli ofrece una valiosa compilación y análisis sistemático de datos de los que carecíamos (3). A pesar de ello, el camino abierto por la información recogida por Molinelli no ha sido aún profundizado.

Por otro, en lo que respecta a la producción extranjera y, en el caso que nos ocupa, la más pertinente es la de Estados Unidos, los trabajos existentes, notoriamente pocos a juicio de los autores que se han ocupado del veto, se han centrado sobre todo en la elaboración de modelos con capacidad predictiva (4). Por esta razón, se ha tendido a privilegiar los datos cuantificables a expensas del análisis del contenido de las leyes vetadas; así, Rhode y Simon señalan como una tarea pendiente la de estudiar la legislación para poder predecir qué tipos de leyes están dispuestos a vetar los presidentes (5). Sobre este punto en particular se destacan sobre todo dos trabajos: el de Albert C. Ringelstein, "Presidential vetoes: Motivation and Classification" y el de Richard A. Watson, "Reasons presidents veto legislation" (6).

Esta introducción anticipa, pues, cuál es la principal preocupación que anima esta investigación acerca de los vetos bajo la presidencias del Dr. Alfonsín (1983-1989) y del Dr. Menem (1989-1993). Dado que los vetos, como ya lo indicáramos, son una señal de conflicto, nos interesa estudiar los temas en torno de los cuales giraron las discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo; los fundamentos dados por el Ejecutivo para justificar su decisión y, en términos partidarios, a quiénes afectaron. Entendemos que, analizados de este modo, precisando la naturaleza del conflicto que enfrentaron una y otra rama de gobierno en distintos períodos, estaremos en mejores condiciones de evaluar el papel que desempeña el veto y, en consecuencia, su incidencia en la trama institucional que vincula al Ejecutivo con el Congreso.

El veto según la Constitución y la práctica.

Para evaluar debidamente la importancia del veto como un recurso de poder al servicio del presidente, es preciso señalar que en nuestro país, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, se practican dos tipos de veto: el veto total y el veto parcial. Por el primero, el Ejecutivo rechaza en su totalidad el proyecto de ley tal como le fue remitido por el Congreso y lo devuelve a la Cámara de origen; por el segundo, se observan sólo algunos puntos del proyecto de ley pero, y esto es lo que nos

diferencia del caso estadounidense, queda abierta la posibilidad de que promulgue el resto (7). Cabe aclarar que esta doble modalidad ha sido el producto de prácticas presidenciales amparadas en los flancos débiles de nuestra Constitución y no en una norma constitucional explícita al respecto (8). El art.72 que consagró el veto fue redactado en los siguientes términos: "Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación." La Corte Suprema de Justicia reconoció expresamente que en nuestro régimen constitucional existe el veto parcial, lo que se corresponde con la redacción del artículo en cuanto a la capacidad que otorga de rechazar en parte un proyecto de ley. Pero, además, a través de su jurisprudencia ha admitido la promulgación parcial siempre que no afecte la "unidad" de la ley (9). Esta doctrina no significó que el tema hubiera quedado saldado ya que esa misma interpretación da lugar a ambigüedades. En efecto, es en sí misma una tarea muy controvertida definir los criterios y los procedimientos a aplicarse para evaluar cuando un veto parcial se ajusta o no a las exigencias de la Corte Suprema (10). Es en este contexto incierto que los presidentes han encontrado un espacio para hacerse de una herramienta tan valiosa y discrecional como lo es la promulgación parcial.

Los alcances de este recurso se ponen inmediatamente en evidencia si se tiene en cuenta que para que el Congreso insista con la sanción original del proyecto de ley y revierta, en consecuencia, el veto presidencial, debe reunir una mayoría especial de 2/3 en cada una de las cámaras. Este número es, como se sabe, muy difícil de obtener. De este modo, cuando veta parcialmente secciones de una ley y promulga el resto, el Ejecutivo tiene, respecto del Congreso, un recurso más en el proceso legislativo. Con él, puede incluso modificar sustancialmente la intención original que animaba a los legisladores en el momento de sancionar la ley. Un ejemplo característico fue el veto parcial del presidente Illia, en mayo de 1966, a la ley de Contrato de Trabajo. La ley sancionada por el Congreso contenía 63 artículos, incluido el de forma; el veto parcial terminó promulgando tan sólo 4 artículos, incluido el de forma. No es preciso conocer el texto de esta ley para concluir que la promulgación parcial estuvo lejos de conservar la "unidad" del proyecto original. Desde la perspectiva del equilibrio de poderes, la promulgación parcial inclina fuertemente la balanza en favor del Ejecutivo al disminuir la capacidad de control legislativo por parte del Congreso.

Los vetos bajo las presidencias de Alfonsín y Menem

Proponemos iniciar nuestro análisis con la presentación de algunos datos básicos acerca del número y tipo de veto decretados por los dos presidentes. A partir de ellos podremos formular los lineamientos generales que servirán de guía a nuestro trabajo. Esta primera información se encuentra resumida en el cuadro que a continuación incluimos, en el que distinguimos también el origen de la iniciativa, esto es, si el proyecto de ley vetado fue presentado por el Poder Ejecutivo o por los legisladores.

Vetos presidenciales 1983-1993

Iniciativa	Total vetos		Veto parcial		Veto total		Insist.	
	Alf.	Men.	Alf.	Men.	Alf.	Men.	Alf.	Men.
P.Ejecutivo	1	21	1	21	-	-	-	2
P.Legislativo	48	49	11	17	37	32	1	3
TOTAL	49	70	12	38	37	32	1	5

Alf: Alfonsín; Men: Menem

Fuente: Diarios de Sesiones Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, 1983-1993; Boletín Oficial, 1990-1993; Trámite Parlamentario, Cámara de Diputados de la Nación, 1990-1993.

La sola lectura de los números revela dos situaciones claramente contrastantes. Se destaca, en primer lugar, el total de leyes vetadas. El presidente Alfonsín vetó 49 leyes. Esto representa el 7,59% sobre un total de 645 leyes aprobadas por el Congreso durante su mandato. El presidente Menem vetó, en cambio, 70 leyes. Esta cifra representa el 12,56% sobre las 557 leyes sancionadas al 30 de septiembre de 1993. Este último dato debe ser leído, sin embargo, con precaución. La presidencia de Menem aún no ha concluido y puede suceder que el ritmo de los vetos disminuya respecto del total de leyes que se sancionen hacia el final de su período presidencial. Con la misma cautela deben leerse los porcentajes si se los contrasta con el 3,28% de promedio de vetos desde la primera presidencia de Yrigoyen. En efecto, si se comparan ambas presidencias con dicho promedio histórico de vetos, comprobamos que Alfonsín lo supera en un 131% pero Menem lo hace nada menos que en un 283% (11).

En segundo lugar, las diferencias se observan también respecto del tipo de veto utilizado, total o parcial. De las 49 leyes que vetó el presidente Alfonsín 12, es decir, el 25%,

Los vetos bajo las presidencias de Alfonsín y Menem

Proponemos iniciar nuestro análisis con la presentación de algunos datos básicos acerca del número y tipo de veto decretados por los dos presidentes. A partir de ellos podremos formular los lineamientos generales que servirán de guía a nuestro trabajo. Esta primera información se encuentra resumida en el cuadro que a continuación incluimos, en el que distinguimos también el origen de la iniciativa, esto es, si el proyecto de ley vetado fue presentado por el Poder Ejecutivo o por los legisladores.

Vetos presidenciales 1983-1993

Iniciativa	Total vetos		Veto parcial		Veto total		Insist.	
	Alf.	Men.	Alf.	Men.	Alf.	Men.	Alf.	Men.
P.Ejecutivo	1	21	1	21	-	-	-	2
P.Legislativo	48	49	11	17	37	32	1	3
TOTAL	49	70	12	38	37	32	1	5

Alf: Alfonsín; Men: Menem

Fuente: Diarios de Sesiones Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, 1983-1993; Boletín Oficial, 1990-1993; Trámite Parlamentario, Cámara de Diputados de la Nación, 1990-1993.

La sola lectura de los números revela dos situaciones claramente contrastantes. Se destaca, en primer lugar, el total de leyes vetadas. El presidente Alfonsín vetó 49 leyes. Esto representa el 7,59% sobre un total de 645 leyes aprobadas por el Congreso durante su mandato. El presidente Menem vetó, en cambio, 70 leyes. Esta cifra representa el 12,56% sobre las 557 leyes sancionadas al 30 de septiembre de 1993. Este último dato debe ser leído, sin embargo, con precaución. La presidencia de Menem aún no ha concluido y puede suceder que el ritmo de los vetos disminuya respecto del total de leyes que se sancionen hacia el final de su período presidencial. Con la misma cautela deben leerse los porcentajes si se los contrasta con el 3,28% de promedio de vetos desde la primera presidencia de Yrigoyen. En efecto, si se comparan ambas presidencias con dicho promedio histórico de vetos, comprobamos que Alfonsín lo supera en un 131% pero Menem lo hace nada menos que en un 283% (11).

En segundo lugar, las diferencias se observan también respecto del tipo de veto utilizado, total o parcial. De las 49 leyes que vetó el presidente Alfonsín 12, es decir, el 25%,

fueron vetos parciales. En cambio, el presidente Menem vetó parcialmente 32 leyes lo que representa el 46% del total. Como dato adicional puede agregarse que, en ambos casos, las leyes vetadas parcialmente fueron todas debidamente promulgadas.

En tercer lugar, la disparidad resulta evidente si se presta atención a las leyes vetadas según el origen de la iniciativa. El presidente Alfonsín vetó sólo una iniciativa del Poder Ejecutivo en forma parcial. Menem recurrió a esta modalidad para 21 leyes promovidas por el Poder Ejecutivo.

Por último, el total de insistencias exitosas es otro de los aspectos en que difieren ambas presidencias. Bajo el gobierno de Alfonsín el Congreso insistió exitosamente en una sola ocasión, a propósito de una ley iniciada por los legisladores. En cambio, fueron 5 las insistencias registradas hasta ahora bajo el mandato de Menem, dos de ellas a iniciativas del Poder Ejecutivo.

En síntesis, se trata de un cuadro que contemplado desde la perspectiva de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso indica que las tensiones entre ambos poderes se han ido acentuando durante la presidencia de Menem. Encontramos durante la misma un mayor número de vetos, un mayor número de vetos parciales, un mayor número de vetos a iniciativas del Poder Ejecutivo y un mayor número de insistencias exitosas. Estos datos nos sugieren explorar las siguientes dos líneas de investigación.

Por un lado, el incremento observado tanto en la cantidad de vetos como en el total de insistencias remite a considerar el tipo de conflicto que se planteó entre el Poder Ejecutivo y el Congreso bajo una y otra presidencia. Con ese objetivo, estudiaremos los temas en torno de los cuales se suscitaban las diferencias y las razones dadas por el Ejecutivo para vetar las leyes. Por otro, el mayor número de vetos parciales y el mayor número de iniciativas del Ejecutivo vetadas plantea un interrogante acerca de la función del veto. En este respecto, lo que nos proponemos analizar es si el veto constituye tan sólo un mecanismo de control del Ejecutivo sobre las iniciativas promovidas por los legisladores o es también un instrumento, en especial cuando se trata del veto con promulgación parcial, utilizado para frenar la capacidad revisora y, por consiguiente de control, que puede ejercer el Congreso. El análisis de estos dos aspectos constituye el núcleo de las secciones que siguen.

Temas y motivos

Nos interesa contemplar aquí los temas a propósito de los cuales discreparon el Poder Ejecutivo y el Congreso en cada uno de los períodos bajo estudio y los fundamentos dados por los respectivos Ejecutivos para sustanciar sus diferencias. Con este fin y basándonos en un trabajo anterior, ofrecemos, en primer lugar, una clasificación por tema de las leyes vetadas (12).

Distribución de los vetos por tema

Tema	No. leyes vetadas Alfonsín	No. leyes vetadas Menem
1	1 (2%)	5 (7%)
2	4 (8%)	5 (7%)
3	13 (27%)	11 (16%)
4	1 (2%)	6 (9%)
5	1 (2%)	1 (1%)
6	4 (8%)	3 (4%)
7	-	-
8	8 (16%)	5 (7%)
9	3 (6%)	2 (3%)
10	1 (2%)	1 (1%)
11	1 (2%)	1 (1%)
12	2 (4%)	-
13	-	-
14	4 (8%)	9 (13%)
15	-	2 (3%)
16	-	-
17	2 (4%)	3 (4%)
18	2 (4%)	6 (9%)
19	-	-
20	-	1 (1%)
99	2 (4%)	9 (13%)

 Temas: 1 legislación penal; 2 organismos públicos; 3 pensiones y jubilaciones; 4 impuestos y política fiscal; 5 política exterior: convenios, tratados y acuerdos internacionales; 6 obras públicas; 7 autorización al presidente para ausentarse del país; 8 legislación del trabajo; 9 vivienda; 10 educación; 11 defensa; 12 agricultura, ganadería, comercio, industria; 13 derechos civiles y políticos; 14 bienes del Estado (transferencia, donaciones, privatizaciones, etc.); 15 presupuesto; 16 homenajes, monumentos, etc.; 17 salud; 18 justicia; 19 condecoraciones; 20: leyes pluritemáticas; 99: otros temas.

Este cuadro nos devuelve, una vez más, dos situaciones bastante distintas. Observamos que durante la presidencia de Alfonsín los vetos se concentraron fundamentalmente alrededor de dos temas: pensiones y jubilaciones (13 leyes, lo que equivale al 27% del total de vetos) y legislación del trabajo (8 leyes, es decir, el 16%). Sumados, estos temas recogen el 43% de los vetos. En el caso de la presidencia de Menem, la dispersión es más amplia. También las leyes vinculadas con la legislación previsional ocuparon el primer lugar, pero con el 16% de los vetos. A éstas le siguieron las leyes relacionadas con la transferencia, donación y privatización de bienes del Estado con

el 13% de los vetos. Ambas suman el 29% del total. Para alcanzar un porcentaje próximo al del gobierno de Alfonsín, deberíamos sumar el 10% de leyes sobre impuestos y política fiscal.

Comparando ambas presidencias, podemos señalar, entonces, que la problemática en torno de la cual giró el conflicto fue modificándose. Asimismo, otro aspecto que merece ser destacado en cuanto a este conjunto de temas más vetados, es que también se modificó la relación existente respecto del origen de la iniciativa. En efecto, los temas más vetados bajo la presidencia de Alfonsín fueron todas iniciativas de los legisladores. En cambio, en el conjunto de temas más vetados durante los años contemplados de la presidencia de Menem, hay un número considerable de iniciativas promovidas por el propio Poder Ejecutivo.

Veamos a continuación las razones dadas por el Ejecutivo para vetar las leyes. Para ello, tomamos como referencia los mensajes al Congreso con los que el Poder Ejecutivo acompaña los decretos de veto y en los que se exponen los fundamentos de los mismos. La lectura de estos mensajes nos sugirió clasificar los distintos motivos presentados según las siguientes categorías:

- Constitucionalidad. El presidente veta la ley porque juzga que las disposiciones de la ley contravienen normas constitucionales o considera que la ley vulnera los principios de igualdad o de libertad implícitos en las mismas.
- Competencias-atribuciones. El Poder Ejecutivo discrepa respecto de la definición de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre el gobierno central y las provincias.
- Defectos de la ley. El Ejecutivo veta la ley por una o más de las siguientes razones: contradice la normativa vigente; contiene aspectos contemplados en otras normativas vigentes o en curso; es inconsistente; no es técnica o administrativamente factible; presenta dificultades de interpretación.
- Diferencia de criterios. El Ejecutivo discrepa con la sanción del Congreso debido a: la oportunidad y/o conveniencia de la sanción de la ley; la autoridad de aplicación; los instrumentos o mecanismos más idóneos para lograr los objetivos perseguidos por la ley; diferencias en la interpretación de determinados aspectos tratados por la ley (por ejemplo, qué se entiende por trabajo insalubre y a quiénes se aplica; cómo definir los beneficiarios de una pensión vitalicia, etc.).
- Diferencia de políticas: explícitamente el Poder Ejecutivo considera que la o las normas de la ley se contraponen a sus políticas específicas, ya sea presentadas en términos más generales, por ejemplo, racionalización, privatización, o más particulares, política previsional, laboral etc. Se incluyen aquí también las leyes observadas por entender que suponen incurrir en costos excesivos.

A partir de esta clasificación elaboramos el siguiente cuadro en el que se contemplan las razones invocadas por los presidentes para justificar sus vetos. Es preciso tener en cuenta que los mensajes presidenciales pueden contener más de un motivo; de hecho, la mayoría de las leyes se vetan por más de una razón.

Número de veces que se invoca un motivo de veto (por presidencia)

Motivo	Alfonsín	Menem
Constitucionalidad	10	14
Competencias	2	8
Defectos de la ley	18	36
Dif. de criterios	25	23
Dif. de políticas	8	24

Como surge de este cuadro, las razones que con más frecuencia invocó el presidente Alfonsín para vetar las leyes se vinculan, en primer lugar, con las diferencias de criterios que lo separan del Congreso y le siguen luego los defectos que observa en la leyes y la constitucionalidad de las mismas. En cambio, Menem vetó, sobre todo, por defectos de la ley, luego por diferencias de políticas y, por último, por diferencia de criterios.

El paso siguiente consiste en vincular los temas más vetados con los motivos dados. En el caso de Alfonsín, como hemos visto, los temas más vetados se refieren a la legislación laboral y la legislación previsional. En el caso de Menem los temas más vetados han sido: legislación previsional, impuestos-política fiscal y, finalmente, transferencia-donaciones-privatizaciones de bienes del Estado. Vinculando, entonces, temas y motivos el cuadro que resulta es el siguiente:

Número de veces que se invocan los motivos del veto (por presidencia y temas principales)

	Alfonsín (temas 3 y 8)	Menem (temas 3, 4 y 14)
Constitucionalidad	9	3
Competencias	1	4
Defectos de la ley	8	17
Dif. de criterios	7	7
Dif. de políticas	6	7

Observamos que el presidente Alfonsín vetó las leyes laborales y previsionales cuestionando básicamente dos cosas: su

constitucionalidad -aquí el argumento más recurrente fue que estas leyes vulneraban el principio de igualdad- y los defectos que éstas presentaban. Es más, salvo en un caso, la preservación del principio de igualdad invocado por Alfonsín, recayó sobre los dos temas que estamos analizando. Por esta razón, puede sostenerse que la constitucionalidad es el argumento típico con el que se justificó el veto a las leyes previsionales y laborales.

Menem, en cambio, vetó las leyes de las que nos estamos ocupando fundamentalmente por sus defectos y, en menor medida, por diferencias de criterios y de políticas. Sin embargo, cabe señalar que estos argumentos se utilizaron tanto para este conjunto especial de leyes como para el total de las leyes vetadas por Menem. En este caso, no puede establecerse una relación estrecha entre los motivos con los que se justificaron los vetos y los temas de las leyes.

Ateniéndonos, entonces, a los datos presentados en estos dos últimos cuadros, vemos que si bien bajo la presidencia de Alfonsín una de las principales fuentes de conflicto fue la diferencia de criterios entre el Ejecutivo y el Legislativo se planteó, al mismo tiempo, un problema específico: la constitucionalidad de las leyes, en especial, lo referente a la preservación del principio de igualdad. Esta cuestión la hemos analizado con más detalle en otro trabajo (13). Lo que aquí nos limitaremos a señalar es que este conflicto remite al tema de la representación. En efecto, las leyes laborales y previsionales presentadas por los legisladores se hacían eco de las demandas provenientes de distintos segmentos de la sociedad. Con ese motivo promovieron normas que reivindicaban, ampliaban o creaban privilegios invistiendo, en estos casos, la representación de intereses sectoriales. Frente a ella, el Ejecutivo interpuso la representación del interés general ya sea invocando la defensa constitucional del principio de igualdad o, en forma menos dramática, la necesidad de una interpretación restrictiva de los derechos adquiridos, marcando con ello sus diferencias de criterio con el Poder Legislativo.

Las dificultades que Menem encontró en el Congreso fueron de índole más general. Lo que está en el origen de sus cuestionamientos más frecuentes es, ante todo, la capacidad técnica del Congreso para legislar. Esto se pone en evidencia por la recurrente apelación al argumento referido a los distintos defectos que presentan las leyes ya sea por su falta de coherencia con otras leyes, sus imprecisiones, carencia de operatividad, etc.

Las leyes insistidas

Permítasenos recordar brevemente que la insistencia es una herramienta puesta al servicio del Congreso para revertir un veto presidencial y que se necesitan los 2/3 en ambas Cámaras

para que prospere. Asimismo, hemos señalado en otra sección que bajo la presidencia de Alfonsín sólo una de las leyes vetadas fue insistida exitosamente en tanto que en los cuatro primeros años del gobierno de Menem el Congreso insistió exitosamente en cinco ocasiones. Veamos a continuación cada una de ellas.

La única ley insistida bajo el gobierno de Alfonsín constituye un buen ejemplo del conflicto específico que identificamos en sus relaciones con el Congreso. La ley en cuestión, la 23523, conocida como reincorporación de agentes bancarios, se refiere al tema laboral y, tanto en los fundamentos de quiénes la iniciaron como en la discusión en las cámaras y en los fundamentos del veto por parte del Poder Ejecutivo, se pone en evidencia la oposición entre intereses particulares e interés general.

La ley 23523 fue presentada por los senadores catamarqueños justicialistas Vicente L. Saadi y Julio A. Amoedo. Tratado en el Senado y modificado en comisión, el proyecto fue sancionado por unanimidad en la Cámara. Pasó luego a la Cámara de Diputados donde fue modificada, convirtiéndose en ley con la aprobación definitiva del Senado. Básicamente, la ley contemplaba las siguientes dos cuestiones. Por un lado, un derecho de preferencia en el ingreso para los agentes bancarios despedidos, declarados cesantes, prescindibles, exonerados o trasladados a organismos no bancarios, por causas políticas o gremiales, entre el 10. de enero de 1959 y el 10 de diciembre de 1983. Por otro, estipulaba que si el empleador no hiciera lugar a la preferencia pertinente, los afectados tendrían derecho a percibir una indemnización. No es nuestro propósito ofrecer aquí una descripción detallada de los avatares sufridos por esta ley sino de presentar sus puntos más importantes. Retenemos tres de ellos.

En primer lugar, la ley, como lo señalan en los fundamentos del proyecto los senadores arriba mencionados, se hace eco de una demanda sectorial, más específicamente, de "las permanentes reivindicaciones y peticiones de los cesantes y prescindidos bancarios agrupados en la Comisión Central de Cesantes Bancarios...respaldadas por la Asociación Bancaria y el plenario de secretarios generales de dicha asociación" (14). Asimismo, en el momento de defender la insistencia del veto en la Cámara de Diputados, el legislador justicialista Pedro A. Peryera se presentó como dirigente de la Asociación Bancaria y como hombre proveniente de "la Córdoba combativa" (15). Una representación similar asumió el diputado radical Tulio Bernasconi: "Llevo 42 años luchando en el movimiento obrero y no dejaré de ser un trabajador bancario por el hecho de sentarme en esta banca" (16).

En segundo lugar, el objetivo de la ley era la reincorporación de un conjunto de trabajadores bancarios que, según se desprende de la lectura de los debates, habían sido afectados por el "decreto Blejer" dictado en 1959 bajo el gobierno de Frondizi y dejados cesantes. De hecho, el proyecto estaba dirigido a beneficiar a un grupo reducido de bancarios. Al decir del senador radical Brasesco: "Son pocos los hombres que quedan en el camino de esas cesantías. Posiblemente estén viejos y tal vez su reincorporación sea por pocos meses" (17).

En tercer lugar, los antecedentes en los que se basó este proyecto fue una ley, la 16507, sancionada por Illia y declarada inconstitucional por la Corte Suprema bajo el gobierno de Onganía.

El Poder Ejecutivo vetó la ley. Vale la pena reproducir in extenso sus fundamentos. Como cuestión central señala que "el texto no se concilia con explícitos preceptos constitucionales ya que la imposición a instituciones bancarias, públicas y en particular privadas de la obligación, si bien bajo el nombre de "derecho de preferencia", de tener que retomar a ex empleados en determinadas circunstancias, desconoce el principio de la libertad de trabajo y de libre contratación en su aspecto ciertamente más importante y primigenio: la facultad de elegir sin interferencias con quien se va a establecer el vínculo laboral. Asimismo, la singular "indemnización" que se pone a cargo de las entidades, en caso de no respetar el derecho de preferencia, en la medida que no se reconoce causa, contraprestación o perjuicio por el que se deba responder, atenta contra el derecho de propiedad ampliamente garantizado por nuestra Carta Magna. Por otra parte, el verdadero privilegio que se instituye en beneficio de una categoría de trabajadores (bancarios y afines) viola el principio de igualdad ante la ley, verdadero eje de una armónica y duradera convivencia social. ...sin entrar a considerar la justicia o equidad que pueda acarrear a unos pocos afectados, se considera que no es éste el instrumento idóneo para alcanzar sus fines, ya que la misma es peligrosa en sus alcances, de dudosa constitucionalidad y presenta írritas desigualdades corriéndose el riesgo de su propagación a otros sectores laborales" (18).

La votación nominal a la que constitucionalmente obliga la insistencia, arrojó 147 votos a favor (incluyó legisladores de la UCR, del PJ y de otros partidos) y 8 en contra (cuatro diputados de la UCeDe y 4 de la UCR) y dos abstenciones. En la Cámara de Senadores fueron 25 votos a favor (incluyó representantes de la UCR, del PJ y de otros partidos) y tres en contra (de la UCR). De este modo, el proyecto vetado se transformó en ley.

Las insistencias durante los cuatro primeros años del gobierno de Menem tuvieron algunas características particulares.

La primera ley insistida, la 23852, presentada por el diputado socialista Simón Lázara y diputados radicales y justicialistas, se ajustó al formato tradicional. Esta ley proponía que se exceptuara del servicio militar obligatorio a hermanos o hijos de desaparecidos. El principal argumento hacía referencia a la necesidad de contemplar los "efectos traumáticos sobre niños y jóvenes de la experiencia sufrida bajo el gobierno militar" (19).

El Poder Ejecutivo vetó la ley argumentando que consideraba conveniente incluir, para el otorgamiento de la excepción del servicio militar obligatorio, la exigencia legal que "la persona denunciada como desaparecida haya sido declarada judicialmente ausente con presunción de fallecimiento" (en el proyecto de los diputados bastaba con haber sido denunciada ante de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior,

la ex Comisión Nacional sobre la desaparición de Persona u otra autoridad competente). Asimismo, el PEN entendió que de esta forma se "evitaría la situación de desigualdad manifiesta que existiría entre aquellos ciudadanos exceptuados del servicio militar por haber perdido a sus familiares en hechos bélicos en defensa de la patria y aquellos que se exceptuarían por la simple denuncia de desaparición de familiares no confirmada legalmente y, por lo tanto, con posibilidad de error voluntario o involuntario" (20).

La insistencia en ambas Cámaras se realizó, esta vez, sin discusión. En la Cámara de Diputados votaron por la afirmativa 131 diputados (UCR, PJ, Otros), por la negativa 19 (otros partidos), y hubo una abstención (UCR). En la Cámara de Senadores, sobre 40 senadores, 35 votaron por la afirmativa (UCR, PJ, Mov. Popular Neuquino) y 5 por la negativa (1 del PJ, 2 bloquistas, 1 liberal, 1 autonomista).

Las dos insistencias siguientes recayeron sobre las leyes 23871 y 23872 vinculadas con el Impuesto al Valor Agregado y estuvieron acompañadas de la siguiente particularidad: ambas fueron iniciativas del Poder Ejecutivo, ambas fueron vetadas y, he aquí su peculiaridad, el pedido de insistencia fue promovido, a través de canales informales, por el propio Poder Ejecutivo. El veto parcial estuvo dirigido a anular las modificaciones introducidas por los diputados al proyecto original con las que se exceptuaba del IVA al personal de radio y televisión. El Poder Ejecutivo volvió sobre sus pasos, pero habiendo ya firmado el decreto del veto, la vía institucional para resolver la cuestión era lograr la insistencia del Congreso. En el momento de la discusión del veto en la Cámara, el diputado Baglini, jefe de la bancada radical, sostuvo lo siguiente: "...El PEN revisa su actitud, convoca al Parlamento a sesiones extraordinarias...y a través de trascendidos en los medios de prensa comienza a requerirle la insistencia del Honorable Congreso con relación al veto que por segunda vez decide el poder Ejecutivo sobre el mismo tema...Lo que haremos hoy - continuó Baglini-, no será vencer la voluntad del Poder Ejecutivo..." (21).

La tercera insistencia se produjo a propósito de la ley 23950 que recogió la iniciativa de distintos proyectos presentados por diputados de la UCR, el PJ y de otros partidos, referida a las facultades de detención de la Policía Federal. En los fundamentos del despacho de la Comisión de Legislación Penal se sostuvo lo siguiente: "...el despacho recoge ...los valores libertad y seguridad;...la norma ...representa ..un evidente avance toda vez que determina con precisión los verdaderos alcances de la actuación policial...en cuanto debe dar noticia al juez con competencia en lo correccional en turno y disminuye el tiempo de demora a diez horas..." (22).

El Poder Ejecutivo fundamentó su veto total en los siguientes términos: "...a la luz de los recursos humanos y materiales asignados a la Policía Federal Argentina, el plazo fijado (10 horas) resulta exiguo en función del objetivo a cumplir. Por otra parte, las restricciones presupuestarias vigentes en la emergencia dificultan la adopción de los recaudos tendientes a

posibilitar el efectivo cumplimiento de la norma sancionada" (23).

Las insistencia en ambas cámaras se votó nuevamente sin discusión. En Diputados sobre 150 legisladores, 144 votaron a favor de la insistencia y 4 en contra. En el Senado se aprobó la insistencia por unanimidad.

Finalmente, la última insistencia se planteó a propósito del veto total a la ley 24014 que declaraba zona de desastre el territorio de Santa Cruz como consecuencia de la erupción del volcán Hudson. Para hacer frente a ella la ley propiciaba el envío de una partida extraordinaria de fondos, el otorgamiento de un fondo de subsidio para desempleo, la implementación de líneas de créditos, exención de impuestos, etc. En los considerandos del veto el Poder Ejecutivo sostuvo, en primer lugar, que el gobierno nacional ya había acudido en auxilio de las víctimas. Luego, señaló la falta de coherencia de las normas de la ley respecto de "la política general adoptada en materia tributaria en el sentido de no conceder beneficios mediante la vía de exención impositiva" para agregar que "la sucesiva instrumentación de regímenes particulares para los diversos casos que se presentan, van desarticulando la sanción de la Ley de Emergencia Económica y su prórroga". Asimismo, el Poder Ejecutivo señalaba que "la medida propiciada altera considerablemente la coparticipación tributaria en la especie ya que la provincia de Santa Cruz sacrifica sólo el 1,5842% en tanto que las restantes jurisdicciones resignan en conjunto 98,4158% de su recaudación..." (24).

La insistencia, una vez más sin discusión, fue aprobada por 157 votos en la Cámara de Diputados contra 1 voto negativo y una abstención, y por unanimidad en la Cámara de Senadores.

Recapitulando esta sección, podemos observar que la única insistencia bajo el gobierno de Alfonsín ha sido, como ya lo indicamos, un buen ejemplo del conflicto típico que enfrentó su presidencia: intereses particulares vs. interés general. El Congreso logró en esta ocasión movilizarse en defensa de un grupo de bancarios e imponer así su punto de vista. De un modo similar se movilizó en dos ocasiones bajo el gobierno de Menem: en defensa de un sector particular, hijos y hermanos de desaparecidos, o de una región en especial, Santa Cruz. Tan solo las disposiciones referidas a la Policía Federal pueden ser vistas como destinadas al conjunto de la población. Pero, lo que merece ser subrayado, es que el análisis de las insistencias bajo el gobierno de Menem revelan que éstas pueden cumplir una función adicional, por cierto no prevista en el esquema original. No se trata ya de la insistencia como un instrumento del Congreso para imponerse sobre el Ejecutivo sino de una instancia a la que recurre el Ejecutivo para revisar sus propias decisiones. En estos casos, la insistencia no expresa un conflicto entre poderes sino, en todo caso, algún tipo de problema que ha surgido en el seno del Poder Ejecutivo.

Adoptar decisiones en formá apresurada puede ser uno de los problemas que padeció el Poder Ejecutivo. En este sentido, resulta oportuno señalar aquí que la insistencia no fue el único

mecanismo al que recurrió el gobierno de Menem para revisar decisiones adoptadas con los vetos. Hubo un caso, se trata de la Ley Orgánica del Banco Central de la república Argentina, ley 24.144, en el que el PEN se arrepintió del veto aplicado a uno de los varios artículos vetados. En consecuencia, revisó su decisión por medio de un decreto. Si bien existen antecedentes al respecto en las presidencias de Figueroa Alcorta y Agustín P. Justo cuando retiraron vetos no deja de ser una modalidad que, como sostiene Molinelli, abre las puertas a la irresponsabilidad del Ejecutivo (25). Esto se pone también en evidencia cuando se leen los contrastantes argumentos presentados en una y otra decisión. En efecto, el Poder Ejecutivo justificó su veto a la norma que establecía la designación de los miembros del directorio y el síndico del BCRA con acuerdo del Senado porque entendía que esta intervención de la Cámara alta contravenía atribuciones del Ejecutivo tal como estaba "dispuesto por el inc.10 del art. 86 de la Constitución Nacional". Este artículo señala que el Poder Ejecutivo " nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución". En el decreto con el que se retira parcialmente el veto se señala, en cambio, que "el requisito del acuerdo del H. Senado de la Nación para la designación de los miembros del directorio de dicho banco, lleva al convencimiento de que dicho recaudo constituye un verdadero aval previo a la decisión del Poder Ejecutivo...contribuye a afianzar el mecanismo de controles propios del sistema republicano de gobierno" (26).

La función del veto

En nuestra introducción habíamos señalado que el veto se pensó como un mecanismo de control del Poder Ejecutivo sobre las sanciones del Congreso. Un aspecto a tener en cuenta es el origen de la iniciativa a la que va dirigido el veto. En el cuadro N° 1 hemos visto que bajo la presidencia de Alfonsín sobre 49 vetos, 48 son a iniciativas presentadas por los legisladores y la que resta a una iniciativa del Poder Ejecutivo. En cambio, bajo la presidencia de Menem, sobre 70 vetos, 49 son a iniciativas de los legisladores y 21 a propuestas del propio Poder Ejecutivo. Veamos, a continuación, qué significado puede tener vetar iniciativas de los legisladores y cuál vetar iniciativas del PEN.

El análisis de los vetos a iniciativas presentadas por los legisladores podemos iniciarlo con un cuadro en el que contemplamos el origen partidario de quiénes promovieron las leyes.

Leyes iniciadas por los legisladores y vetadas (por partido político y cámara)

Pdo.Pol.	C.D.		C.S.		N	
	Alf.	Men.	Alf.	Men.	Alf.	Men.
PJ	15	5	10	6	25 (52%)	11 (22%)
UCR	9	10	1	2	10 (21%)	12 (24%)
UCR-PJ	6	3	1	4	7 (15%)	7 (14%)
UCR-PJ-OTR	1	8	-	2	1 (2%)	10 (20%)
OTR	-	2	2	2	2 (4%)	4 (8%)
Más 1 proy.	2	2	1	1	3 (6%)	3 (6%)
Com.bic.	-	-	-	-	-	2 (4%)
TOTAL	33	30	15	17	48 (100%)	49 (100%)

Alf: Alfonsín; **Men:** Menem; **Pdo.Pol:** Partido Político; **C.D:** Cámara de Diputados; **C.S:** Cámara de Senadores; **U.C.R:** Unión Cívica Radical; **P.J:** Partido Justicialista; **OTR:** Otros partidos.
Más 1 proy: leyes que toman por antecedente más de un proyecto de ley sobre el mismo tema correspondientes a iniciativas de legisladores de distintas bancadas.
Com.Bicameral: proyectos cuya iniciativa corresponde exclusivamente a las Comisiones Bicamerales.
Fuentes: Diarios de Sesiones, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, 1983-1993; Secretaría de Información Parlamentaria.

Para presentar un análisis más completo, permítasenos introducir algunos datos más que no hemos incluido en este cuadro para facilitar su lectura. Entre 1983 y 1989 se sancionaron 307 leyes iniciadas por los legisladores de las cuales el Ejecutivo vetó el 15,60%, afectando prácticamente en una misma proporción a diputados y senadores. Así, de las 203 iniciativas de los diputados, 33, esto es el 16 %, fueron vetadas y de las 104 de los senadores, lo fueron 15, es decir el 14,40%. Las cifras son bastante similares para el período que abarcamos del gobierno de Menem. De las 300 iniciativas del Legislativo sancionadas hasta septiembre de 1993, 49, es decir el 16,3% fueron vetadas; 32 proyectos de diputados (el 17% sobre el total de los iniciados y sancionados en esta Cámara) y 17 de senadores (el 15,7%).

Las diferencias entre ambas gestiones se advierten al distinguir el origen partidario, oficial u opositor, de las iniciativas vetadas. Comprobamos en este respecto que del total de vetos decretados por Alfonsín a leyes iniciadas por legisladores, un 52% recayó sobre leyes presentadas por el principal partido opositor, el PJ. Si a esto se le suma el 4% de

los vetos dirigidos a iniciativas de otros partidos políticos, tenemos entonces que un 56% de los mismos estuvo destinado a controlar las iniciativas provenientes del arco opositor. En cambio, sólo el 21% de los vetos recayó sobre leyes promovidas por el partido de gobierno, la UCR.

El ejercicio del veto durante el gobierno de Menem presentó, por el contrario, una distribución más pareja. En efecto, el 24% de los vetos a iniciativas de los legisladores correspondió a proyectos presentados por la UCR que, sumados a los vetos dirigidos a las iniciativas promovidas por los otros partidos de la oposición, representan un 32% del total de vetos considerados (una cifra que se aleja significativamente del 56% de Alfonsín). Las iniciativas del partido de gobierno, por otra parte, fueron las destinatarias de un 22% de los vetos presidenciales. Esta cifra no se aparta demasiado de la registrada para vetos a iniciativas del partido oficial durante la presidencia de Alfonsín, pero resulta significativo que tampoco se distancie del porcentaje de vetos que recayó sobre las iniciativas del principal partido opositor durante la gestión del presidente Menem, la UCR.

Lo hasta aquí expuesto nos permite formular un primer comentario: si durante la presidencia del Dr. Alfonsín el veto se dirigió fundamentalmente a controlar las iniciativas de la oposición, la distribución más pareja que presenta el ejercicio del veto durante el gobierno de Menem sugiere que, en este caso, dicha facultad fue utilizada, en rigor, para controlar al Congreso en cuanto tal. En consecuencia, el conflicto gobierno-oposición es el que mejor puede caracterizar las diferencias entre ambas ramas de gobierno bajo la presidencia de Alfonsín en tanto, durante la gestión de Menem, cambia de naturaleza, instalando lo que pareciera ser la lógica más clásica del conflicto institucional entre Ejecutivo y Congreso. Sobre este punto volveremos inmediatamente.

Con el propósito de precisar un poco más estas observaciones podemos comparar para ambas presidencias el porcentaje de vetos destinados a iniciativas en las que hubiera estado involucrado el partido de gobierno, es decir, la UCR en el caso de Alfonsín y el PJ en el caso de Menem. Las cifras que resultan son las siguientes: el 38% de los vetos decretados por Alfonsín afectaron a iniciativas que contaron con alguna participación de hombres de su partido (en el cuadro, las que corresponden a : UCR, UCR-PJ, UCR-PJ-OTR) en tanto que, durante la administración Menem, la cifra asciende al 56% (PJ, UCR-PJ, UCR-PJ-OTR). Si reagrupamos los datos presentados en el cuadro anterior en uno nuevo, se podrá apreciar más claramente lo que estamos comentando.

Porcentaje de vetos según origen de la iniciativa

Iniciativa	Alfonsín	Menem
Partido de gobierno	21%	22%
Partidos de oposición	56%	32%
Con alguna participación del pdo.de gobierno	38%	56%

Del cuadro resulta que si durante el gobierno de Alfonsín el recurso al veto tendió a concentrarse en las iniciativas provenientes de alguno de los partidos de la oposición, el presidente Menem afectó el grueso de su ejercicio a controlar proyectos en los que, en mayor o menor medida, estuvieron involucrados miembros de su partido. Por esta razón, la lógica del conflicto institucional que describimos más arriba como una que oponía Ejecutivo-Congreso puede precisarse definiéndola como una que encierra el problema de la relación entre gobierno y partido de gobierno. Vistos desde esta perspectiva, los vetos bajo el gobierno de Menem bien podrían ser un indicador de la naturaleza heterogénea y, por consiguiente, menos cohesionada de la coalición de apoyo parlamentario con que contó en esta etapa de su gestión.

Hemos contemplado hasta aquí los vetos a las iniciativas de los legisladores y concluimos que bajo la presidencia de Alfonsín el veto fue un instrumento de control a las iniciativas de la oposición y que bajo el gobierno de Menem lo fue más a iniciativas en la que estuvieran involucrados hombres del justicialismo. Veamos a continuación que función cumple el veto cuando lo que se veta son las propias iniciativas del Poder Ejecutivo.

En este punto las diferencias son, nuevamente, considerables. Como ya lo señalamos, Alfonsín vetó tan sólo una ley iniciada por el Poder Ejecutivo; Menem, en cambio, lo hizo en 21 oportunidades. La única coincidencia es que en ambos casos los vetos a iniciativas del Poder Ejecutivo fueron todos vetos parciales que promulgaron las secciones no observadas.

Por tratarse de vetos a iniciativas del Poder Ejecutivo y todos ellos parcialmente promulgados, el veto no sólo refleja algún tipo de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso sino que cumple una función más: la de operar como un mecanismo que frena la capacidad revisora y, por consiguiente, de control que posee el Congreso sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo. No es nuestra intención presentar aquí un análisis acabado de esta cuestión, pero sí sugerir algunas hipótesis a partir de la lectura en los Diarios de Sesiones del tratamiento de los proyectos promovidos por el Poder Ejecutivo, y luego vetados parcialmente, cuya sanción requirió del acuerdo entre los representantes del partido de gobierno y los de la oposición.

Dado que ni el presidente Alfonsín durante todo su mandato ni el presidente Menem en el período aquí considerado contaron con mayoría absoluta en el Congreso, toda iniciativa que la presidencia deseara convertir en ley debía necesariamente contar con el apoyo de alguno de los partidos opositores, ya sea en forma explícita a través de su voto favorable en el recinto o de modo implícito, facilitando el quorum necesario tanto para iniciar las deliberaciones como para la votación. Debe tenerse en cuenta, entonces, que toda ley sancionada fue necesariamente objeto de algún tipo de negociación o acuerdo entre los representantes del partido de gobierno y los de la oposición ya que, de lo contrario, su aprobación no hubiera sido posible. En este escenario, un veto parcial del Ejecutivo puede significar el desconocimiento de los compromisos asumidos por los jefes de bloque. Este fenómeno es, a nuestro juicio, más relevante cuando se trata de iniciativas del Poder Ejecutivo. En este caso, la búsqueda de apoyo parlamentario compromete a figuras, notoriamente al jefe del bloque oficialista, que actúan como nexo entre la presidencia y el Congreso, en especial, con los legisladores del partido de gobierno y los líderes de la oposición.

Aún cuando se pueda aducir que los canales de comunicación entre el Ejecutivo y el partido de gobierno adolecen de fallas, son débiles o hasta inexistentes, la mayor utilización del veto parcial a iniciativas del Ejecutivo transforma a éste en un factor capaz de conspirar contra uno de los principales recursos con que cuentan los legisladores para construir sus liderazgos: su credibilidad como negociadores. Esto afecta tanto al bloque oficialista como a los bloques de la oposición.

Una lectura atenta de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, los cambios introducidos por las Cámaras y luego el veto parcial que recayó precisamente sobre algunos de dichos cambios proporcionan una información valiosa. A título de ejemplo se pueden mencionar la ley 23982 sobre consolidación de la deuda interna, la ley 24145 sobre privatización de YPF, la ley 24076 sobre privatización de Gas del Estado, la ley 24156 sobre administración financiera y control de gestión del sector público nacional y la ley 24241 sobre sistema integral de jubilaciones y pensiones.

Conclusiones

En esta investigación nos hemos ocupado de analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, tomando como vía de entrada los vetos presidenciales. Con este objetivo, hemos focalizado nuestra atención en tres aspectos centrales: los temas de las leyes vetadas, los motivos invocados por el Ejecutivo para decretar su veto y el origen de las leyes afectadas por esta decisión. Asimismo, hemos realizado un rápido

recorrido por el conjunto de insistencias exitosas tratando de identificar, en cada caso, los argumentos utilizados por el Congreso para revertir la voluntad del presidente. Permítasenos, ahora, recapitular algunas de las conclusiones elaboradas en las secciones anteriores para vincularlas con el contexto más general en el que actuaron los presidentes Alfonsín y Menem.

Si contemplamos en primer lugar los motivos con los que se justificaron los vetos y los vinculamos con las particulares circunstancias que rodearon a cada presidente durante el ejercicio de su mandato, podemos encontrar una posible explicación a los contrastes observados. La presidencia de Alfonsín se inició en la etapa inaugural de un nuevo proceso de democratización que, entre muchas otras cosas, abrió las puertas a la reivindicación de demandas sectoriales largamente suprimidas o postergadas bajo el régimen militar que le precedió. No es de extrañar, entonces, que una proporción importante de aquellas que lograron ser introducidas por el Congreso por mediación de sus legisladores, fueran frenadas a través del veto. En estos casos, el veto fue utilizado como una herramienta que permitió al Poder Ejecutivo actuar como dique de contención, colocándose en la posición de custodio del interés general o, simplemente, le sirvió de sostén para imponer sus propios criterios sobre este tema en particular. Lo interesante de subrayar aquí es la baja incidencia de vetos motivados por diferencias a propósito de políticas específicas.

Es justamente respecto de este último punto donde se observa el contraste con el gobierno de Menem. Parte de la explicación puede encontrarse en las políticas gubernamentales motorizadas por la crisis hiperinflacionaria. Las profundas reformas de la economía y del Estado emprendidas durante su gobierno requirieron, en numerosos casos, de cambios en la legislación existente. Algunos de los conflictos que estos cambios generaron, o la falta de adaptación de la legislación sancionada a las nuevas reglas de juego, se reflejaron en los argumentos utilizados para justificar los vetos: deficiencias técnicas y diferencias de políticas.

Por otra parte, la distribución de vetos por año parece indicar que los presidentes han vetado más cuando más activo ha sido su liderazgo en la formulación de la agenda pública. Así, la mayor concentración de vetos durante la presidencia de Alfonsín se registra en los primeros tres años de su gestión para descender fuertemente a partir de 1987(27). Estos años se corresponden con el período inaugural de la democracia, durante el cual se sancionó buena parte de la legislación que contemplaba las reivindicaciones sectoriales a las que aludimos antes. Menem, por su parte, utilizó el veto con mayor frecuencia a partir del segundo y tercer año de su gobierno cuando las políticas de reforma económica exigieron la participación del Congreso (28).

En segundo lugar, otro aspecto que conviene subrayar es el contexto institucional en el que operaron estos gobiernos. Bajo una relación de fuerzas entre Ejecutivo y Congreso bastante similar en cuanto a sus efectos prácticos sobre el proceso legislativo, el veto fue utilizado como un instrumento al

servicio de funciones distintas. En una situación en la que ninguno de los dos presidentes contó con mayoría absoluta en el Congreso, no resulta sorprendente encontrar en el veto una instancia más de la relación entre gobierno y oposición. Este ha sido, precisamente, el caso del presidente Alfonsín quien vetó sobre todo las iniciativas promovidas por los representantes del PJ. Desde esta perspectiva, el veto se presenta básicamente como un mecanismo de control a la oposición y, en menor medida, como manifestación de divergencias dentro de las propias filas del oficialismo.

El ejercicio del veto por parte del presidente Menem presentó otras características. Si bien recayó sobre iniciativas de la oposición, lo hizo en mayor proporción sobre aquéllas en las que estuvieron involucrados hombres de su propio partido. En este caso, el veto es una instancia reveladora de las tensiones entre gobierno y partido de gobierno; es, en fin, una señal de las dificultades con las propias bases de apoyo parlamentario.

Pero son sobre todo los vetos dirigidos a las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo y promulgadas parcialmente los que ponen en evidencia los verdaderos alcances de esta práctica por sus efectos sobre el Congreso en cuanto institución. Alfonsín vetó sólo una ley originada en el Poder Ejecutivo mientras que Menem lo hizo en una proporción mucho mayor. En este último caso, el veto parece estar dirigido a enderezar los resultados obtenidos por una coalición mayoritaria en las Cámaras que no se ha exhibido lo suficientemente dócil a las propuestas del gobierno. Con ello se afecta la capacidad de control del Congreso sobre las iniciativas del Poder Ejecutivo erosionando, en consecuencia, sus bases institucionales. La posibilidad de que el presidente recurra al veto parcial para sus propias iniciativas rodea de incertidumbre la capacidad negociadora de los jefes de bloque. Así, concentrando la iniciativa y revisión legislativa en la figura del presidente se obstaculiza la consolidación de liderazgos parlamentarios. En este sentido es ilustrativa la ausencia, durante la presidencia de Menem, de figuras similares a las de César Jaroslavsky, jefe de la bancada radical, y José Luis Manzano, jefe de la bancada justicialista, bajo el gobierno de Alfonsín.

Esta tendencia a utilizar el veto parcial como mecanismo destinado a fortalecer el liderazgo presidencial vis-a-vis el Congreso y su partido se ha visto también reforzada por el recurso permanente a los decretos de necesidad y urgencia realizado por Menem(29). La mayor frecuencia con la que se apeló a estos dos instrumentos no sólo ofrece un indicio de la debilidad del apoyo parlamentario con el que contó su gobierno. Pone también en evidencia la modalidad a través de la cual se condicionó la capacidad del Congreso para adquirir un perfil institucional propio. Los exigentes requisitos que plantea la insistencia dejaron al Congreso prácticamente indefenso frente a la ampliación de la esfera de intervención del Ejecutivo registrada bajo la presidencia de Menem.

NOTAS

- 1) El Federalista, LXXIII, F.C.E., México, 1957, pp.312-313.
- 2) Ibid. ant.
- 3) N. Guillermo Molinelli, Relaciones Presidente-Congreso: el ejercicio del veto y la insistencia e Argentina, 1862-1985, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1986.
- 4) Véase: Jong R. Lee, "Presidential Vetoes from Whashington to Nixon", Journal of Politics, Vol. 37, Number 2, May 1975; Gary W. Copeland, "When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation", Journal of Politics, Vol. 45, N° 3, August 1983; David W. Rohde and Dennis M. Simon, "Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict", Political Science, Vol.29, N°3, august 1985; John T. Woolley, "Institutions, the Election Cycle, and the Presidential Veto", American Journal of Political Science, Vol.35, N° 2 May 1991. Samuel B. Hoff, "Sayin No. Presidential Support and Veto Use, 1889-1989", American Politics Quartely, Vol. 19, N° 3, July 1991. Un trabajo más general sobre el veto en Estados Unidos es el de Robert J. Spitzer, The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency, Albany, State University Press of New York, 1988.
- 5) David W. Rhode and Dennis M. Simon, op.cit., pag. 426
- 6) Albert C. Ringelstein, "Presidential Vetoes: Motivations and Classification", Congress & The Presidency, Vol. 12, N° 1, spring 1985; Richard A. Watson, "Reasons Presidentes Veto Legislation", paper delicered at the 1987 Annual Meeting of The American Political Science Association, sept. 3-6, 1987.
- 7) En Estados Unidos el presidente no puede promulgar la parte no vetada. Sin embargo, se ha dado una práctica, el item veto, por la cual el presidente se niega a efectuar ciertos gastos previstos en las leyes sancionadas por el Congreso. Una discusión sobre este punto se encuentra en Louis Fisher, Constitutional Conflicts between Congress and the Presidency, Princeton, 1985, cap.5. pp. 140-183.
- 8) Cabe señalar que la reforma constitucional de 1994 introdujo explícitamente, bajo ciertas condiciones y con determinados procedimientos, el veto y la promulgación parcial. De todos modos, la normativa constitucional vigente para el período que estudiamos es la de 1853.
- 9) De acuerdo con María Angélica Gelli, las condiciones que deben reunirse son las siguientes: "que la norma no constituya un todo inescindible de modo tal que pueda separarse en partes, sin detrimento de la unidad de la misma o que, aunque la ley pueda dividirse en partes independientes, el veto no haya quebrado la subunidad de alguna de sus secciones y, además, que el agraviado formule un planteo concreto y no general del modo en que la promulgación parcial habría desnaturalizado los fines perseguidos por el legislador al sancionar la norma". En: María Angélica Gelli, "Alcance y extensión del agravio en la

promulgación parcial de leyes", Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 27 de abril, 1994, pag. 29.

10) Sobre este punto, véase: María Angélica Gelli, "Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de leyes", La Ley, Año LVI N° 247, 28 de diciembre, 1993 y N. Guillermo Molinelli, "El veto parcial: ¿qué hacer?", Sentencia, diciembre, 1992.

11) Para el promedio histórico tomamos como fuente: N. Guillermo Molinelli, Presidentes y Congresos en la Argentina: mitos y realidades, CEAL, Buenos Aires, 1991, pp. 166-167. Una lista de vetos e insistencias desde 1862 a 1986 se encuentra en: N. Guillermo Molinelli, "Los vetos presidenciales y las insistencias congresionales en el periodo 1862-1986", Revista Jurídica de Buenos Aires, 1990.

12) Ana M. Mustapic y Matteo Goretti, "Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)", Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 126, julio-septiembre 1992.

13) Ana M. Mustapic, "El veto presidencial, 1983-1989", mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, 1993.

14) Diarios de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación (en adelante DSCS), 22 de mayo de 1985, pág. 325

15) Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Nación (en adelante DSCD), 15-16 de julio de 1987, pág. 2637.

16) Ibid. ant. pág. 2637.

17) DSCS, 24 de junio de 1987, pag. 1292.

18) DSCD, 6 de agosto de 1987, pag. 1438.

19) DSCD, 20 de julio de 1988, pag. 2811.

20) DSCD, 13 de diciembre de 1990, pág. 3925.

21) DSCD, 13 de diciembre de 1990, pag. 3919.

22) DSCD, 22 de mayo de 1991, pág. 357.

23) DSCD, 3 de julio de 1991, pag. 1081-1082.

24) DSCD, 19 de diciembre de 1991, pág. 5685.

25) N. Guillermo Molinelli, Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades, GEDISA, Buenos Aires, 1991, especialmente, cap. 10 y 11.

26) DSCS, 28 de octubre, 1992, pag. 3428.

27) La distribución de vetos por año durante la presidencia de Alfonsín es la siguiente:

AÑO	TOTAL VETOS
1984	19
1985	13
1986	12
1987	4
1988	1
1989	-

Fuentes: Diarios de Sesiones Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, 1983-1989.

28) La distribución de vetos por año durante la presidencia de Menem se registra en el siguiente cuadro:

AÑO	TOTAL VETOS
1989	5
1990	13
1991	24
1992	23
1993	5

Fuentes: Diarios de Sesiones Cámara de Diputados y Cámara de Senadores de la Nación, 1989-1993. Boletín Oficial, 1989-1993

29) Sobre este tema véase el trabajo de Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", El Derecho, Año XXXII, Buenos Aires, 27 de junio, 1994.