

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Gobierno dividido y dinámica legislativa bajo las presidencias
de Cristina Fernández Kirchner y Raúl Alfonsín.**

Alumno: Diego Spanier (08D214)

Tutora: Ana María Mustapic

Firma de la tutora

Junio, 2013

Resumen

Partiendo del debate en torno a la incidencia del gobierno dividido sobre la sanción de leyes y la gobernabilidad, este trabajo analiza las consecuencias de dicho fenómeno durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner en 2009-2011. En perspectiva comparada respecto de gobiernos sin control mayoritario de la Cámara de Diputados – como el de Alfonsín en 1987-1989 – se propone evaluar el riesgo potencial de parálisis institucional que conlleva la pérdida de un bloque mayoritario de diputados en un sistema presidencialista que cuenta con reglas consensuales para determinar la agenda legislativa, como lo es el caso argentino.

Para tal fin estudiamos los principales indicadores de actividad legislativa para los años en cuestión – legislación sancionada, reuniones, sesiones, quórum y diarios de sesiones –. Los resultados de la investigación muestran que la pérdida del control mayoritario en la Cámara baja llevó a una suerte de bloqueo legislativo, si bien ello no planteó riesgos serios para la gobernabilidad. Para 2009-2011 la cantidad total de legislación sancionada así como la tasa de éxito legislativo muestran valores menores que el promedio para los años desde el retorno democrático de 1983. Sugerimos que los resultados diferentes observados en 1987-1989 y 2009-2011 pueden explicarse por el alto nivel de polarización que caracterizó a la élite partidaria durante el último período.

Palabras Clave

Poder Legislativo – Gobierno dividido – Agenda legislativa

Contenidos

Introducción	1
La literatura sobre la agenda legislativa.....	4
Gobierno dividido	10
El gobierno de Raúl Alfonsín	15
El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.....	21
El debate en las sesiones sin quórum entre 2008 y 2011	32
Intentando explicar las variaciones	37
Conclusiones	42
Anexo	46
Bibliografía	47

Introducción

Luego de los efectos negativos del conflicto con el campo sobre la popularidad del gobierno, sumado el impacto de la crisis mundial, las elecciones legislativas de 2009 no podían ser vistas sino con preocupación por Cristina Fernández de Kirchner. Su partido, el Frente para la Victoria (FPV), decidió recurrir a diferentes estrategias para intentar asegurarse una mayoría en la Cámara de Diputados que le permitiera llevar adelante su agenda y sancionar las leyes que consideraba necesarias.

Por un lado, se adelantó la fecha de los comicios; de octubre a junio. La medida tenía como objetivo, según la oposición y algunos analistas políticos, atenuar los efectos de la crisis mundial sobre la economía y la política local. Por otro, se decidió que algunos dirigentes políticos encabezaran las listas del FPV para las elecciones legislativas, aún sin intención de que fueran a ejercer el cargo si resultaban electos. Esta maniobra fue popularizada con el nombre de “candidaturas testimoniales”.

Ni el adelantamiento de las elecciones ni el uso de las denominadas candidaturas testimoniales pudo evitar que el gobierno perdiera su mayoría en la Cámara baja para quedar tan sólo con un tercio de los escaños. Puesto en otros términos, como resultado de las elecciones legislativas de 2009, el FPV enfrentó un escenario de gobierno dividido.

La incidencia del gobierno dividido sobre la gobernabilidad fue ampliamente estudiada en la literatura y se han resaltado los riesgos de parálisis que conlleva. Sin embargo, y con algunos matices, algunos trabajos han sostenido que no influyen decisivamente en el funcionamiento de la legislatura y en la sanción de leyes (Mayhew 1991).

En el caso argentino, los estudios de Mustapic y Goretti (1992) sobre el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y de Calvo y Sagarzazu (2011) acerca del funcionamiento parlamentario con y sin control mayoritario de la Cámara entre 1983 y 2007 parecen respaldar la anterior suposición. De algún modo, se refuerza por una particularidad del caso argentino: el gobierno dividido viene acompañado por un procedimiento para decidir los temas de los que se ocupará la Cámara de Diputados que descansa en reglas consensuales y no mayoritarias, como es lo usual (Ferretti, 2012). Esta característica podría llevar a pensar que, el potencial de parálisis institucional de la Cámara de Diputados podría ser atenuado, pues el peor escenario para un gobierno sería la inmovilidad.

Sin embargo, si se analiza el bienio 2009-2011 se encuentran evidencias como, por ejemplo, la caída pronunciada en el número de leyes sancionadas o la falta de quórum para sesionar, que no se registraron en los anteriores períodos de gobierno dividido post-1983. Estos indicios sugieren que en este último período la pérdida de control mayoritario en la Cámara de Diputados por parte del gobierno de turno podría haber inducido a una suerte de bloqueo legislativo o parálisis institucional. Profundizando sobre el caso argentino durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el presente trabajo intenta echar luz sobre las dinámicas que entran en funcionamiento en legislaturas que cuentan con reglas consensuales para fijar la agenda del recinto.

Con respecto a las variaciones que pueden encontrarse entre los períodos estudiados, se sostendrá que ante marcos normativos similares, la polarización política puede explicar en alguna medida resultados y dinámicas diferentes como han sostenido algunos autores (Sarah Binder, 1999). En consecuencia, lo que hace la diferencia no es el gobierno dividido sino la polarización política.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección que sigue se repasará la literatura existente sobre agenda legislativa tanto a nivel general como para el caso argentino. Además se señalarán particularidades del reglamento de la Cámara de Diputados argentina que inciden en el proceso de selección de los asuntos a tratar. A continuación discutiremos la incidencia del gobierno dividido sobre el funcionamiento de la legislatura, presentando los casos del gobierno de Alfonsín – 1987-1989 – y de Cristina Fernández de Kirchner – 2009-2011 – en forma comparativa, y analizando particularmente los diarios de sesiones de las reuniones que no consiguieron el quórum en el último período. En el apartado final sugerimos una explicación a las diferencias halladas en los dos períodos de estudio.

La literatura sobre la agenda legislativa

La actividad de las legislaturas modernas ha crecido exponencialmente respecto de la de sus predecesoras. La inclusión de nuevos contingentes de individuos a la esfera política, junto con la complejización continua de los problemas humanos ha generado una gran expansión del temario a tratar por los legisladores. En los parlamentos de las democracias del siglo XXI el tiempo es un recurso escaso y, por tanto, la cantidad de cuestiones que pueden ser consideradas es limitada. Los ciudadanos, así como sus representantes legislativos, tienen intereses varios y demandas diversas que no pueden ser atendidas en su totalidad en las sesiones parlamentarias. En este contexto surge como un imperativo la necesidad de introducir mecanismos e instituciones para seleccionar cuáles son las cuestiones que se van a debatir, o para utilizar la jerga de la literatura de ciencia política, qué temas conformarán la agenda del recinto.

Si la agenda legislativa no puede incluir todos los problemas que los individuos de una sociedad esperan, ni siquiera sólo aquellos que sus representantes consideran relevantes, entonces quien tenga algún tipo de control o influencia sobre la confección de la agenda posee una capacidad fundamental en el ámbito legislativo: el poder de agenda.

El poder de agenda, según Cox y McCubbins (2003 y 2005), puede ser *positivo* cuando se refiere a la capacidad proactiva de impulsar proyectos o cambios en el statu quo, o *negativo* si permite a quien lo posea obstaculizar temas que puedan alterar el orden imperante. En cualquiera de sus dos variantes, es central para el éxito tanto colectivo como individual en el parlamento, ya que ningún tipo de legislación puede ser sancionada sin que haya sido introducida antes en los asuntos a ser considerados por los legisladores. Por su importancia, el poder de agenda es tratado en forma extensa en la literatura especializada en la organización de las instituciones legislativas.

Las diferentes perspectivas teóricas intentan explicar cómo se distribuye este recurso en los parlamentos contemporáneos para así dar cuenta del proceso de conformación de la agenda legislativa. Igual que en cualquier otro campo académico relevante, hay distintas visiones de cómo se desarrolla este proceso, pero también existe un cuerpo teórico más aceptado. En el caso particular de la formación de la agenda legislativa, la perspectiva más aceptada es la de Cox y McCubbins (2003, 2005), que se intentará resumir a continuación.

Cox y McCubbins (2003, 2005) estudian principalmente el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos, pero su tesis respecto de cómo se organiza la agenda legislativa se puede generalizar y adaptar a otros casos. El argumento de los autores parte de un problema elemental: el escaso tiempo disponible para debatir y sancionar leyes. Partiendo de esta base, los autores proponen la teoría del cartel para explicar cómo se fija la agenda legislativa. Los legisladores estarían, según dicha teoría, más preocupados por controlar la agenda que por influenciar las votaciones. Para conseguir este objetivo, un grupo mayoritario de legisladores podría intentar monopolizar o *cartelizar* la agenda legislativa de manera tal de tener la capacidad de incluir o excluir cuestiones específicas de la discusión en el recinto. Para que esto sea posible deben darse tres condiciones fundamentales: [1] que el reglamento de la Cámara deposite facultades especiales para fijar la agenda en determinados cargos legislativos; [2] que el grupo mayoritario se quede con todos (o casi todos) esos cargos, y [3] que los miembros del grupo mayoritario que ocupen los cargos en cuestión no intenten pasar legislación que vaya en contra de los intereses del grupo o del partido.

Si se cumplen las tres condiciones enumeradas en el párrafo anterior, los recursos de la legislatura estarán inclinados en favor del grupo mayoritario, y éste podría *cartelizar* la agenda, usando el poder de agenda positivo para proponer, o el negativo para bloquear legislación.

También podemos señalar que si se cumplen las condiciones, la legislatura estará operando bajo reglas mayoritarias de formación de la agenda parlamentaria. Aunque Cox y McCubbins admiten que existe otro tipo de reglas para la conformación de la agenda, concretamente, de tipo consensual, no dedican demasiado espacio en su trabajo al estudio de esta alternativa por ser poco frecuente.

La Cámara de Diputados de la República Argentina es justamente uno de esos pocos casos en donde se introdujo el uso de reglas consensuales para fijar los temas que serán tratados en el recinto. Estas reglas datan de la reforma del reglamento de la Cámara en 1963. Si, como señalan Cox y McCubbins, es verdad que los partidos se especializan más en controlar la agenda que en controlar lo que se vota, ¿cómo es posible que un partido mayoritario haya impulsado una reforma del reglamento que le quita poder de agenda a la mayoría y lo distribuye entre todas las fuerzas? Natalia Ferretti (2012) analiza en su trabajo el proceso de reforma del reglamento y explica el cambio por las expectativas del partido de gobierno – la Unión Cívica Radical del Pueblo – de ser minoría en el corto-mediano plazo. Más allá de las motivaciones subyacentes a la decisión, la reforma del reglamento introdujo una nueva comisión, la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP), con características que la distinguen del resto de las comisiones y que, a su vez, diferencian a la legislatura argentina de otras legislaturas.

Como señala Ferretti, hasta 1963 *“todas las decisiones procedimentales en la Cámara de Diputados se adoptaban por mayoría de votos en el recinto. No existía una comisión especial que regulara el acceso de los proyectos al plenario y tampoco se garantizaban derechos especiales de veto a partidos específicos o grupos de legisladores”*¹. La autora destaca que si bien no había privilegios procedimentales específicos para el partido mayoritario, éste ejercía de

¹ FERRETTI, N. (2012). “Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. Pág. 15.

hecho el control sobre la agenda parlamentaria, facilitado especialmente por el incentivo a la formación de mayorías legislativas que producía la ley electoral vigente.

En 1963, pues, la reforma del reglamento de la Cámara de Diputados transformó el proceso por el cual se decidía el tratamiento de determinados proyectos o cuestiones dentro del recinto. Anticipando su carácter minoritario en el futuro cercano, la Unión Cívica Radical del Pueblo impulsó la creación de instancias desde las cuales los partidos minoritarios pudieran ejercer influencia, bloqueando proyectos y decidiendo sobre qué legislación tratar. Así fue como se creó una comisión que tendría la tarea de acordar los temas que entrarían en la agenda parlamentaria: la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). Al mismo tiempo, se modificaron algunas reglas respecto del quórum necesario para trabajar dentro de las comisiones permanentes.

La creación de la CLP marcó una diferencia fundamental en la dinámica del recinto dada su *composición* no proporcional y los *procedimientos* de toma de decisiones por demás vagos. A diferencia del resto de las comisiones permanentes de la Cámara, que se conformaban (y siguen conformándose) reflejando proporcionalmente las fuerzas existentes en el recinto, la CLP estaría integrada por las autoridades de la Cámara y un representante de cada bloque legislativo que superara los tres miembros. Ferretti sostiene que lo que se buscó fue “*introducir la desigualdad en la distribución del poder de agenda, al sub-representar a los partidos mayores y sobre-representar a los partidos menores en este importante eslabón decisorio del proceso legislativo*”.²

Teniendo en cuenta la reforma de 1963, repasemos brevemente cómo se distribuye el trabajo en la Cámara de Diputados argentina. El reglamento interno de la Cámara de Diputados establece que los representantes electos se deben organizar en Comisiones Permanentes de

² *Ibíd.*, Pág. 18.

asesoramiento especializadas en diferentes áreas. Una vez electos los diputados nacionales, los bloques partidistas que estos conforman se encargan de designar a los miembros de las comisiones, las autoridades de cada comisión y a su vez a las autoridades de la Cámara (Presidente, Vicepresidente, Secretarios, Prosecretarios, etc.). Como señalan Calvo y Sagarzazu (2011), las reglas de la Cámara dan prioridad a los bloques antes que a los diputados individualmente, y es por ello que las bancas en las comisiones permanentes deben ser distribuidas proporcionalmente reflejando la cantidad de escaños que controlan los diferentes bloques. Las comisiones pueden emitir dictámenes de mayoría (cuando el proyecto de ley lleva la firma de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión) o bien dictámenes de minoría (cuando una porción minoritaria de los miembros sugiere al recinto que no se apruebe el proyecto mayoritario o presenta su propio proyecto de ley diferenciado). Al interior de las comisiones existen puestos con más poder de agenda que otros, como en el caso del Presidente de comisión, que en teoría es quien puede convocar o no a la comisión a sesionar.

Al ser el número de proyectos que tratan las comisiones muy elevado, el plenario no puede considerarlos en su totalidad, por lo que la Comisión de Labor Parlamentaria debe “*preparar los planes de labor parlamentaria*” y “*el Orden del Día con los asuntos despachados por las comisiones*”.³ De esta forma, la CLP funciona como un filtro de los proyectos a tratar en el recinto. Recordemos que el Reglamento estipula que la comisión estará compuesta por las autoridades de la Cámara, así como un representante de cada bloque político.⁴ Una vez que se llega a un acuerdo (por consenso de sus miembros) sobre el Plan de Labor, éste se somete a votación en el plenario y necesita para su aprobación el apoyo de la mitad más uno de los

³ Art. 59, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina.

⁴ Según establece el Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “*Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos actuar como bloque.*”

miembros presentes (en el caso de que haya quórum para sesionar). Para alterar el orden del Plan de Labor, adelantar el tratamiento de proyectos o incluir en el orden del día proyectos que no tengan un dictamen de mayoría, los diputados disponen básicamente de dos tipos de mociones, cuyas funciones y requerimientos detallaremos a continuación.

Si bien existen también otra clase de mociones especiales, las mociones de *preferencia* y de *sobre tablas* son las de mayor relevancia en materia de formación de la agenda legislativa. Con distintos requerimientos y consecuencias, posibilitan la introducción de proyectos para su discusión en una sesión futura o bien en la sesión en curso (con una mayoría especial).

Cuadro 1: Mociones especiales de la Cámara de Diputados argentina.

Moción	Descripción	Mayoría Requerida	Tiempo de Debate
Moción de <i>Preferencia</i> (con dictamen de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto al plan de trabajo de una futura sesión.	Mayoría Simple	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)
Moción de <i>Preferencia</i> (sin dictamen de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto que está en Comisión al plan de trabajo de una futura sesión.	Mayoría de 2/3	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)
Moción de <i>Sobre Tablas</i> (con o sin informe de Mayoría)	Solicitud para agregar un proyecto a la actual sesión.	Mayoría de 2/3	Justificación (10 minutos), Contra-argumento (5 minutos)

Fuente: Calvo y Sagarzazu (2011).

Debido al carácter consensual que reviste la toma de decisiones en la formación de la agenda legislativa es útil preguntarse qué efectos tiene sobre el funcionamiento de la legislatura en contraste con la visión paradigmática de Cox y McCubbins (2003, 2007). Además, un tema recurrente en la literatura sobre el presidencialismo es el impacto que puede tener el gobierno

dividido en la dinámica política. El peligro de parálisis institucional por desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo depende significativamente de contextos particulares y no es generalizable a cualquier situación de gobierno dividido, pero uno podría interrogarse acerca de cómo inciden en el proceso legislativo las reglas consensuales para formar agenda, especialmente en casos en donde el gobierno de turno no tiene mayoría propia. Contamos con dos trabajos, el de Mustapic y Goretti (1992) y el de Calvo y Sagarzazu (2011), que se han ocupado de lo que sucede en el parlamento argentino en períodos de gobierno dividido. A esta cuestión nos abocaremos en la sección siguiente.

Gobierno dividido

¿Cuáles son las cuestiones involucradas bajo el gobierno dividido? La pregunta central es, ¿puede el gobierno sancionar las leyes que quiere? En general, la intuición sería que con gobierno dividido no se sancionan leyes importantes y que la actividad investigativa del Congreso puede generarle más problemas al Ejecutivo cuando el Presidente es de un partido opositor. Sin embargo, trabajos pioneros como el de David Mayhew (1991) argumentan que el gobierno dividido no hace mucha diferencia respecto del gobierno unificado, por lo menos en dos cuestiones: a) en la aprobación de legislación importante; b) en la actividad de investigación del Congreso que afecte al Ejecutivo.

Este análisis de Mayhew fue luego matizado por otras investigaciones en las cuales se ponen de manifiesto algunas diferencias respecto de cuánto se sanciona, cuán importante es lo que se sanciona y qué factores inciden sobre la producción legislativa (Binder, 1999; Coleman, 1999).

Al respecto, Sarah Binder (1999) destaca la incidencia de factores partidarios señalando, justamente, que cuanto mayor es la polarización de la elite partidaria, mayor es el grado de parálisis que puede llegar a enfrentar un gobierno dividido.

Sobre el tema de gobierno dividido en el caso argentino, como anticipamos, tomaremos como referencia los trabajos de Mustapic y Goretti (1992) y de Ernesto Calvo e Iñaki Sagarzazu (2011). Estos últimos autores han estudiado el funcionamiento de la Cámara de Diputados argentina, prestando especial atención a la existencia de la Comisión de Labor Parlamentaria y su impacto en la dinámica institucional de la formación de la agenda. En particular, analizan el uso de mociones especiales y el éxito legislativo en la conformación del Plan de Trabajo propuesto por la CLP, comparando períodos en los que el gobierno de turno cuenta con una mayoría propia en la Cámara con otros en los que pierde el control mayoritario, es decir, durante gobierno dividido.

Analizando el período que va desde la restitución democrática en 1983 hasta el año 2007, Calvo y Sagarzazu (2011) llegan a la conclusión de que las mociones especiales, en particular, las mociones de preferencia y de sobre tablas, que veremos con mayor detalle luego, no constituyen una herramienta para limitar el poder de agenda de las autoridades de la Cámara, sino más bien un “*mecanismo de coordinación inter-partidista para evitar el fracaso de la sesión plenaria en curso*”.⁵ El elevado cociente de aprobación de las mociones especiales para el intervalo estudiado sugiere que dichas mociones, por la mayoría especial que requieren, se presentan en base a consensos previamente construidos.

⁵ CALVO, E. y SAGARZAZU, I. (2011). “Queda aprobado el Plan de Labor: Éxito legislativo control de agenda en la Cámara de Diputados argentina”. En M. Alcántara Sáez y M. García Montero, En Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Pág. 349.

En relación con las diferencias encontradas cuando cambia la composición de la Cámara, la pérdida del control mayoritario llega acompañada de una disminución del uso de las mociones especiales, con el objetivo, según los autores, de priorizar la preservación operativa del plenario. Al acordarse el Plan de Labor en una comisión compuesta de forma no proporcional y que toma decisiones consensualmente, para tener éxito, debe satisfacer por lo menos a una mayoría simple de diputados en el plenario. Dado este contexto, los autores concluyen que cuando el partido que preside la Cámara sólo cuenta con una pluralidad de bancas, la herramienta del quórum aparece como una opción plausible para que la oposición influya sobre el tratamiento y la legislación de temas específicos de su preferencia: *“La amenaza de quórum constituye la herramienta más importante que la oposición tiene a su disposición para negociar la inserción o exclusión de proyectos de la agenda del día así como para garantizar su aprobación”*.⁶

Si bien para el período analizado Calvo y Sagarzazu señalan que sin control mayoritario en la Cámara la cantidad de proyectos introducidos mediante mociones especiales se reduce, encuentran paradójicamente un aumento en la proporción de legislación aprobada. Mientras que con control mayoritario se aprobó en la Cámara de Diputados el 5,6% de los proyectos presentados (1.040/18.514), sin una mayoría absoluta la tasa de éxito legislativo subió al 6,6% (965/14.578). Los resultados llevan a los autores a afirmar que: *“Contrariamente a la difundida noción de que la falta de control mayoritario favorece el bloqueo legislativo, el éxito legislativo aumenta casi un 20% cuando el partido más numeroso sólo controla una pluralidad de las bancas”*.⁷

Este hallazgo parece indicar que en tiempos en los que el partido de gobierno no tiene una mayoría propia en la Cámara de Diputados, la cooperación inter-partidaria evita la parálisis

⁶ *Ibíd.*, Pág. 347.

⁷ *Ibíd.*, Pág. 348.

institucional e incluso lleva a que se eleve la proporción de proyectos sancionados. Tal tesis sigue la línea del trabajo de Mustapic y Goretti (1992); estos autores afirman, apoyándose en datos empíricos sobre el Gobierno de Alfonsín – 1983-89 –, que la pérdida de la mayoría propia en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1987 no condujo al bloqueo legislativo, sino a un escenario de cohabitación entre las fuerzas radicales (gobierno) y justicialistas (oposición).

Un desarrollo tal de los sucesos podría explicarse haciendo alusión a las reglas consensuales descritas que moldean las decisiones respecto de la conformación de la agenda en el Congreso argentino. Como para lograr la aprobación del Orden del Día se necesita una mayoría simple de legisladores que lo vote positivamente, si no existen acuerdos previos la sesión bien puede fracasar, al menos en una coyuntura de gobierno dividido. Se podría esperar entonces que cuando el gobierno de turno pierde la mayoría en el recinto, la cooperación entre gobierno y oposición evite la obstrucción operativa del parlamento.

Estos son, pues, los resultados de las investigaciones hasta 2007. En junio de 2009 se llevaron a cabo elecciones legislativas para renovar la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores nacionales. El gobierno de Cristina Fernández perdió en dichos comicios la mayoría propia en la Cámara baja. Para el período 2003-2009 el Frente Para la Victoria contó en promedio con un 45% de las bancas en el recinto (con un pico del 50,6% para el bienio 2007-2009)⁸, que le permitió controlar una mayoría o requerir de algunas pocas alianzas legislativas para conseguirla. En tanto el período legislativo de 2010 se inició con sólo un tercio de las bancas para el partido gobernante. El FPV vio, así, significativamente reducido su contingente legislativo al tiempo que la oposición ensanchó sus filas, pasando a contar con

⁸ ZELAZNIK, J. (2012), Agenda presidencial y apoyo legislativo. El Peronismo como partido de Gobierno. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

aproximadamente la mitad de los diputados.⁹ En la Cámara alta el oficialismo también perdió bancas, pero terminó con un escenario más favorable que en Diputados, manteniendo una cuasi-mayoría que le daba la posibilidad de negociar el apoyo de senadores de otros bloques partidarios.

Dadas las conclusiones de los estudios revisados respecto de la arena legislativa desde la vuelta de la democracia en 1983, cabría esperar que los resultados electorales del 2009 no llevaran a la parálisis operativa del Congreso. No obstante, analizando los diarios de sesiones y la legislación sancionada, el bienio 2009-2011 muestra tendencias que se alejan de los patrones descritos tanto por Calvo y Sagarzazu (2011) desde 1984 hasta 2007, como por Mustapic y Goretti (1992) para el último tramo del gobierno de Raúl Alfonsín.

A continuación analizaremos, a través del marco teórico y normativo expuesto, el funcionamiento de la Cámara de Diputados en Argentina en relación con la formación de la agenda legislativa y el uso del recurso del quórum. El foco principal de estudio será el período que va del año 2009 al 2011, período que no ha sido tratado con detalle hasta el momento dada su inmediatez, y en el cual se pueden observar tendencias diferentes a las observadas anteriormente. Comenzaremos, no obstante, repasando lo que sucedió en 1987-1989, cuando el gobierno de Raúl Alfonsín también debió desenvolverse sin control mayoritario de la Cámara de Diputados.

⁹ Es preciso aclarar, de todas formas, que la oposición no conformaba un bloque homogéneo y disciplinado, sino que estaba constituida por diferentes fuerzas políticas.

El gobierno de Raúl Alfonsín

Como el fin del presente trabajo es indagar acerca de la dinámica operativa de una legislatura gobernada por procesos consensuales de formación de su agenda, el caso del gobierno de Alfonsín, que no contó con una mayoría propia en la Cámara de Diputados durante 1988 y 1989, puede ser de gran ayuda a la hora de comparar con el último período de gobierno dividido.

Antes de empezar, resulta pertinente formular algunas aclaraciones sobre la posibilidad de comparar la performance legislativa de gobiernos que se desenvuelven en contextos diferentes. Es evidente que la coyuntura política, económica y social predominante en los primeros años del regreso a la democracia presenta un contraste importante respecto de las condiciones imperantes en la primera década del siglo XXI. Luego de más de cincuenta años de irrupciones militares en el poder, es claro que la gobernabilidad durante la presidencia de Alfonsín estaba condicionada desde un principio, y por tanto constituye un caso particular de estudio. En un marco tal, el desafío máximo del gobierno consistía principalmente en asegurar la continuidad democrática, por lo que, se intuye, se dejaron de lado otras cuestiones en pos de alcanzar el objetivo último. Sin embargo, resulta claro que en política comparada rara vez es posible contrastar dos casos idénticos. A la hora de comparar, se debe priorizar la coincidencia de los atributos más relevantes para nuestros fines y conformarse con la heterogeneidad en el resto de las variables.

El atributo más importante para nuestro estudio son las reglas que estipulan el proceso de formación de agenda de la Cámara de Diputados, y cabe señalar que el marco normativo se ha mantenido sin cambios significativos en la Argentina desde los años '80. Las pautas que rigen la forma en que se constituye la CLP siguen siendo las mismas, como también los requisitos que debe cumplir un proyecto de ley para poder ser ingresado en el Orden del Día. Además de un

contexto legal que fue básicamente el mismo¹⁰, es posible hallar otro punto de contacto entre los períodos que queremos contrastar: la situación de crisis. Si bien Alfonsín debió gobernar el país por seis años en conflicto constante, el comienzo de la administración Kirchner tuvo un comienzo por demás complicado luego del estallido económico, político y social del 2001. Después de los fatídicos eventos que precipitaron el fin del gobierno de la Alianza, y con el descreimiento de la ciudadanía hacia los políticos, muchos dudaban de la capacidad del régimen democrático para sostenerse. No obstante esta situación, la Ley de Acefalía funcionó correctamente asegurando la continuidad democrática. La asunción de Néstor Kirchner en 2003 y los años posteriores, aunque pasado ya el pico de la crisis, estuvieron condicionados por el contexto anterior.

Desde 1983, excepto durante las presidencias de Raúl Alfonsín y Cristina Fernández de Kirchner, no se dieron casos duraderos y contundentes sin control mayoritario del partido en el poder en la Cámara de Diputados¹¹, y por eso se puede recurrir a estos casos para analizar la dinámica en dichas circunstancias. Empezando por los resultados, se observa que la cantidad de legislación sancionada por el Congreso argentino por año durante el primer gobierno de la restitución democrática asciende a un promedio de 113.¹² La cantidad de leyes aprobadas en cada

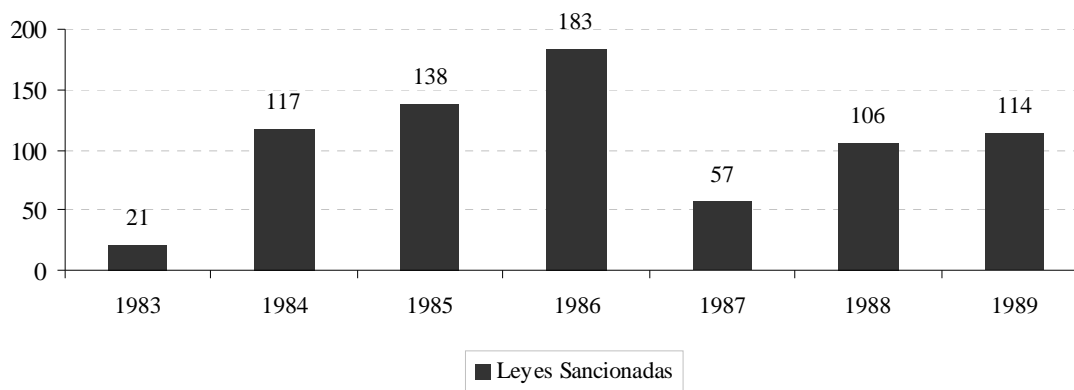
¹⁰ La Reforma Constitucional de 1994 no modificó el trámite legislativo, sí reglamentó el uso de los decretos que habían sido utilizados de manera esporádica durante la presidencia de Alfonsín y profusa con Menem.

¹¹ Durante los años 90 el menemismo tuvo una mayoría propia en Diputados sólo en el bienio 1995-1997, pero como señala Zelaznik (2012), sí consiguió lo que en la literatura se conoce como *cuasi mayorías*, es decir, contó con al menos 45% de las bancas, lo que le permitió ampliar su apoyo acudiendo a acuerdos puntuales con pequeños partidos. Lo mismo aplica para el caso del bienio 2005-2007, con algunas aclaraciones que serán presentadas en la sección correspondiente a ese período.

¹² El promedio presentado no contabiliza los años 1983 (el Gobierno asumió en diciembre) y 1989 (a mitad de año hubo cambio de mando presidencial). Si se incluyeran los datos de estos años para el promedio resultaría difícil comparar con períodos en los que tomamos la cantidad de leyes del año entero, que es la finalidad principal por la cual se introducen los años de Alfonsín.

año de la gestión no se aleja mucho del promedio, excepto en el año 1987, donde se sancionaron únicamente 57 leyes.¹³ El gráfico siguiente ilustra las normas aprobadas por año legislativo.

Gráfico 1: Cantidad de leyes sancionadas por año durante la gestión de Alfonsín.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Si tomamos en consideración únicamente el período en que la Unión Cívica Radical (UCR) no controló la Cámara de Diputados, entonces se debe centrar el análisis en el año 1988, y los pocos meses de 1989, antes de que se diera el cambio de mando presidencial. La derrota en las elecciones legislativas de 1987 en manos del Partido Justicialista dejó a la UCR sin mayoría absoluta. Para alcanzar esa condición se necesitaban 128 bancas, pero el partido gobernante consiguió 118, y la segunda fuerza – el PJ – sumó 108 escaños.

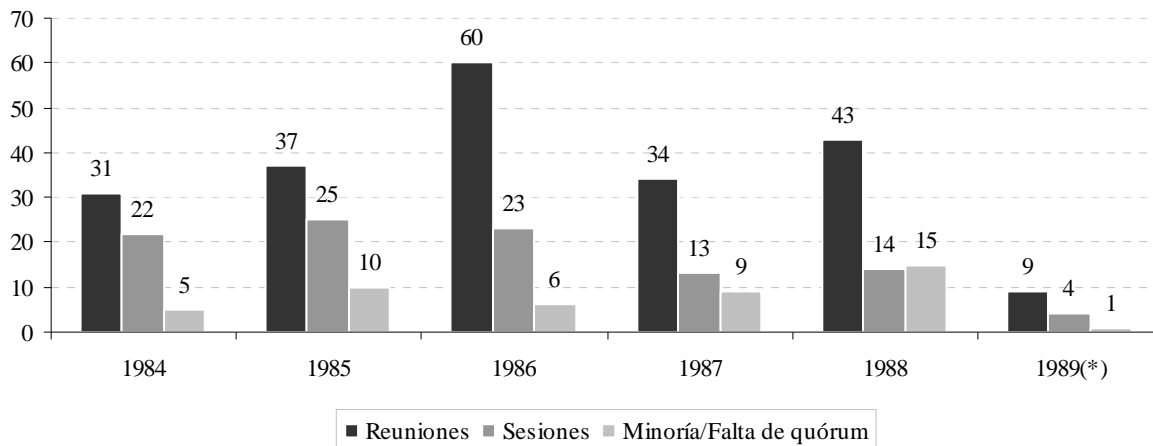
La distribución del poder institucional descrita en el párrafo anterior podría haber generado dificultades a la hora de acordar sobre los temas a tratar en las sesiones legislativas. No fue este el caso en el período en que radicales y justicialistas se dividían la Cámara aproximadamente en

¹³ Ese año hubo elecciones legislativas, y sucede en general que en los años electorales presentan menor cantidad de actividad legislativa y en consecuencia leyes aprobadas.

mitades y sin contar ninguno de ellos con la cantidad de bancas necesarias para formar quórum. Al profundizar en los diarios de sesiones sobre la dinámica existente no es posible identificar un patrón claro de conductas proactivas o de bloqueo para una fuerza en particular. A lo largo del año 1988 se contabilizaron 43 reuniones en el período ordinario, con 14 sesiones en las que se logró reunir el quórum, frente a 15 sesiones en las que no se llegó a los 128 diputados en el recinto. Durante el período extraordinario se convocó a 17 reuniones, principalmente para debatir la Ley de Presupuesto para el año 1989 que no había podido ser aprobada; se registraron solamente dos sesiones en minoría.

Durante el año 1989 el contexto cambió radicalmente con el adelantamiento de las elecciones y el traspaso del mando presidencial, por lo que es escaso el material que puede ser analizado a los efectos de nuestra investigación. De todas formas, cabe señalar que en los pocos meses de administración radical del último año de la década se registraron 9 reuniones de la Cámara de Diputados, 4 sesiones de tablas y solamente una sesión en minoría.

Gráfico 2: Cantidad de reuniones, sesiones de tablas y en minoría en la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983 – 1989).



(*) Sólo se consideran las sesiones hasta el mes de junio, debido a la asunción adelantada de Carlos Menem.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Sorprende inicialmente la cantidad de reuniones en las que no se pudo conseguir el quórum necesario para sesionar. Las cifras muestran más reuniones en minoría que sesiones sobre tablas, imagen no del todo ilustrativa de la realidad ya que deberíamos tener en cuenta la continuación de sesiones que sí pudieron desarrollarse.¹⁴ Con el objeto de profundizar sobre la dinámica que primó en el período de gobierno dividido en la Cámara de Diputados, resulta imprescindible volver sobre los diarios de sesiones.

Se puede observar, como marcamos, que las reuniones que fracasaron desde que el Radicalismo perdió la mayoría hasta el final del gobierno de Alfonsín no evidencian a priori un

¹⁴ Una sesión puede abarcar más de una reunión si los temas correspondientes no terminan de ser tratados. Observando únicamente la estadística de las sesiones y reuniones no se puede advertir la diferencia entre sesiones continuadas y sesiones en minoría, aunque uno y otro tipo son completamente distintas, ya que las sesiones en minoría no permiten votar sobre ninguna cuestión, sólo manifestarse al respecto.

patrón claro. Se observan reuniones que fracasaron porque el partido gobernante no dio quórum, otras en las que el que bloquea la sesión es el partido opositor (el Partido Justicialista), y otras tantas en las cuales se expresa acuerdo (manifiesto o no) entre las principales fuerzas para no sesionar. En este punto resulta pertinente una digresión a propósito de los diferentes usos del quórum.

En los casos en los cuales no se da quórum para evitar una sesión, es posible encontrar dos motivaciones. La primera, se puede catalogar bajo la etiqueta de “negociación” o “ajuste”. El quórum puede utilizarse de esta forma como un mecanismo de negociación cuando no existe acuerdo de alguno de los bloques en relación con el Plan de Labor aprobado por la Comisión de Labor Parlamentaria. Mediante el uso de esta estrategia, se pueden lograr ajustes marginales en el temario a tratar en el recinto para que los bloques mayoritarios avalen la sesión. Aquí la falta de quórum opera como un mecanismo de negociación. Distinto es el segundo uso al que da lugar al manejo de quórum, el “bloqueo”. En esta situación, quien administra el quórum no tiene como objetivo último la negociación sino la supresión de ciertos temas del Plan de Labor.

Tanto la estrategia de usar el quórum para lograr tiempo para negociar como la de bloquear pueden darse de manera aislada, aunque también pueden instalarse como comportamiento recurrente de un actor político en escenarios legislativos desfavorables o de extrema polarización. Sería posible argumentar, a su vez, que las dos formas de disponer del quórum van vinculadas a distintas estrategias para incidir sobre las políticas públicas: una más consensual (negociación) y otra más confrontativa (bloqueo). Debemos destacar, además, que la negociación o el bloqueo pueden deberse a la interacción de dos o más fuerzas en conjunto, y no solamente a una actitud unilateral de uno u otro bloque.

Hecha esta aclaración, es posible detenerse en el análisis del uso del quórum durante el período en que el gobierno de Alfonsín no contó con una mayoría propia en la Cámara de Diputados. En dicho lapso, Mustapic y Goretti (1992) sugieren que en un escenario de cohabitación parlamentaria entre dos partidos –la UCR y el PJ – que se mostraban en abierta competencia entre sí, la cooperación entre ambos dio lugar a la aprobación de un porcentaje alto de legislación por unanimidad. A través del intercambio, se logró que fueran tratados en el plenario proyectos de ley de importancia para el gobierno así como proyectos impulsados por diputados justicialistas. Los mismos autores sostienen, en base a su investigación, que dado *“un contexto en el que el Gobierno y la oposición tienen una capacidad de veto mutuo y en el que no existe entre ellos un acuerdo sobre políticas, sólo pueden ser aprobadas aquellas leyes que unánimemente acuerden ambas fuerzas políticas”*.¹⁵

El número total de leyes aprobadas en el año 1988 da cuenta de un funcionamiento óptimo de la Cámara de Diputados durante el período de gobierno dividido, que contrasta con el escenario que se observa durante el bienio 2009-2011.¹⁶ Este es el tema de la sección que sigue.

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

La administración Kirchner inauguró su mandato en un escenario con fuertes reminiscencias del estallido de 2001. Aunque ya superado el momento más grave de la crisis, el año 2003 presentaba todavía altos grados de conflictividad social y penuria económica. En este contexto la

¹⁵ MUSTAPIC, A. M, y GORETTI, M. (1992). Gobierno y oposición en el congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nro. 126 (Jul. – Sep., 1992), Pág. 268.

¹⁶ Nos referimos al funcionamiento óptimo en términos comparativos, respecto de años anteriores.

fórmula Néstor Kirchner-Daniel Scioli asumió el liderazgo del país con el voto de menos del 23% de los argentinos, al retirarse de la contienda la fórmula que había logrado concentrar la primera minoría en votos, Carlos Menem-Juan Carlos Romero, con el 24,4%.

Si bien la fórmula triunfante recogió menos de un cuarto del apoyo nacional, a los efectos prácticos del funcionamiento legislativo el recientemente creado Frente Para la Victoria pudo hacer uso en el ámbito parlamentario de sus lazos con el Partido Justicialista que le permitieron ensanchar sus filas. Según los datos que presenta Zelaznik (2012), para el bienio 2003-2005 el FPV-PJ controló no menos del 44,4%¹⁷ de los escaños en la Cámara de Diputados (proporción que creció con alianzas en coyunturas particulares), mientras que dispuso de una cómoda mayoría del 56,9% en el Senado.

La tendencia mayoritaria del Frente Para la Victoria se mantuvo hasta la finalización del mandato de Néstor Kirchner y se acentuó con la llegada al poder de Cristina Fernández de Kirchner. La ex senadora contó en sus primeros dos años de gobierno con una mayoría de 50,6% en la Cámara de Diputados y casi el 60% en el Senado. Las cómodas mayorías en el Congreso beneficiaron al gobierno del FPV y le permitieron, a priori, controlar la agenda legislativa.

¹⁷ De mayo a diciembre de 2003 el FPV contó con el 44,4% de las bancas en la Cámara de Diputados, pero como las elecciones legislativas estuvieron desdobladas, al comienzo de 2004 el porcentaje subió al 50,2%.

Cuadro 2 – Composición de la Cámara de Diputados y Senado (2003-2011).

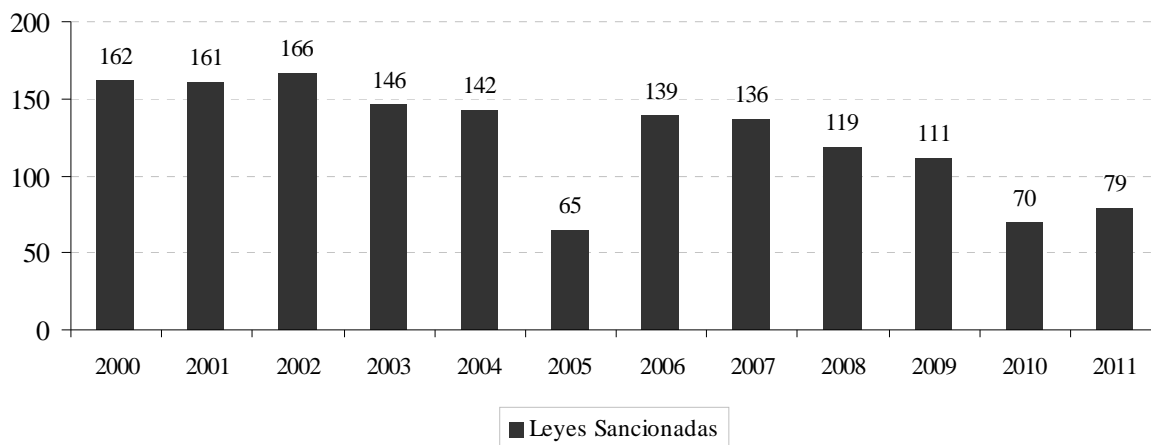
	Cámara de Diputados					Senado			
	Mayo- Diciembre 2003	2003- 2005	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011	2003- 2005	2005- 2007	2007- 2009	2009- 2011
FpV-PJ	44,4	50,2	44,0	50,6	33,5	56,9	56,9	58,3	45,8
UCR	24,5	17,1	15,2	9,3	16,7	33,3	23,6	16,7	23,6
P. Federal			7,8						
P.J. disidente		2,7	6,3	5,0	16,7	4,8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

Fuente: Zelaznik (2012), en base a datos electorales del Ministerio del Interior.

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

Como puede observarse en el Cuadro 2, recién para el período 2009-2011 el partido gobernante debió enfrentar un escenario de gobierno dividido marcado. ¿Qué continuidades y diferencias se pueden registrar cuando varía la proporción de bancas que controla el partido de gobierno (en este caso el FPV) con respecto a la formación de la agenda y producción legislativa?

Puede revisarse en primer lugar, entonces, la producción del Congreso argentino para la última década en términos de sanción de leyes. La información se encuentra en el gráfico 3.

Gráfico 3: Cantidad de leyes sancionadas por el Congreso por año (2000-2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Como dijimos, no pueden sacarse muchas conclusiones respecto del proceso de formación de la agenda legislativa observando la cantidad de leyes sancionadas por período. En cambio, sí es posible tener una idea respecto de cómo funcionó el Congreso en ese lapso. El promedio de leyes sancionadas por el Congreso argentino por año y para todos los años desde la restitución del régimen democrático en 1983 asciende a 127. Si se consideran únicamente los primeros años del siglo XXI, como muestra el Gráfico 3, el promedio desciende 2 leyes por año para ubicarse en 125.¹⁸

Otro dato que se desprende de la información disponible para 1983-2011 es que sólo en cuatro años legislativos se sancionó una cantidad de leyes menor a cien. Tres de esos cuatro casos ocurrieron durante el gobierno del FPV: 2005, 2010 y 2011 con 65, 70 y 79 leyes sancionadas

¹⁸ Ver en anexo la tabla completa de leyes sancionadas por año.

por año respectivamente.¹⁹ De los ciclos en cuestión, 2010 y 2011 son aquellos en que puede constatarse un escenario claro de gobierno dividido.²⁰ Durante estos dos años, y en contraste con los hallazgos de Calvo y Sagarzazu (2011) para 1983-2007, la pérdida de control mayoritario parece afectar considerablemente la producción legislativa. Mientras que para el período que estudian los autores la tasa de éxito legislativo se ubica en 6,6% (contra 5,6% en gobiernos con control mayoritario), durante la gestión del FPV en 2010 y 2011 esa cifra desciende a 3,9%.

A partir del mandato de Cristina Fernández de Kirchner se registra un descenso, al comienzo gradual, y luego más abrupto, de la cantidad de leyes sancionadas por año. Resulta curioso, no obstante, que en los dos primeros años de su gobierno, el partido de la Presidente contó con una considerable mayoría de 50,6% en la Cámara de Diputados. Si bien se observa una caída leve en la producción legislativa en 2008, la tendencia se mantiene por cuatro períodos legislativos, hasta el final de 2011. En los años 2008, 2009, 2010 y 2011 se sancionaron 119, 111, 70 y 79 leyes respectivamente. Si se revisan las cifras para la serie histórica de producción legislativa desde 1983 no se encuentra otro período de años consecutivos en los que se mantenga una baja similar en cantidad de leyes aprobadas. Los otros períodos que terminaron con números también bajos (1987 con 57 y 2005 con 65) fueron precedidos y sucedidos por períodos con considerable producción en término de leyes, especialmente en el caso del gobierno de Néstor Kirchner. También hay que señalar que se trata en ambos casos de años electorales, en los cuales suele haber menos actividad legislativa.²¹

¹⁹ El año legislativo 1983 se sancionaron tan sólo 21 leyes pero la asunción del gobierno democrático fue el 10 de diciembre de dicho año.

²⁰ Durante 2005 el Gobierno contó con mayoría propia en Diputados pero sin embargo hubo dificultades para sesionar por conflictos internos entre peronistas kirchneristas y peronistas duhaldistas.

²¹ Además de ser años electorales probablemente tuvo algún efecto sobre la producción legislativa el conflicto que marcamos entre Kirchner y Duhalde por el control del Partido Justicialista en 2005, y el hecho de que el gobierno de Alfonsín había comenzado a atravesar problemas para 1987.

En los dos primeros años de su gestión, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se desarrolló en un contexto de mayoría parlamentaria propia. Como detallamos sobre el proceso de formación de agenda legislativa, si ante estas condiciones el FPV lograba llegar a un acuerdo respecto del Plan de Labor, entonces contaba con las bancas necesarias en el plenario para sostener dichos acuerdos. El control de la mayoría parlamentaria, paralelamente, favorecía al gobierno en la etapa de negociación del Plan de Labor ya que sin su aprobación en el recinto, ningún plan podía tener éxito.

En contraste con el contexto de los primeros dos años, durante 2010 y 2011 el FPV tuvo que conformarse con el 33,5% de los escaños en la Cámara de Diputados y una cuasi-mayoría de 45,8% en el Senado. Al mismo tiempo, la oposición, aunque fragmentada y heterogénea en su interior, consiguió controlar más bancas que el partido gobernante. Ante esta distribución de fuerzas, los incentivos para la cooperación a la hora de acordar en la Comisión de Labor Parlamentaria no podían ser los mismos. Sin una mayoría definida y permanente en el plenario (porque ni el gobierno ni la oposición podían reunirlos sistemáticamente), los acuerdos respondían más a situaciones particulares que a escenarios establecidos, cuestión que se puede intuir que rodeó de menor certidumbre al proceso de formación de la agenda legislativa.

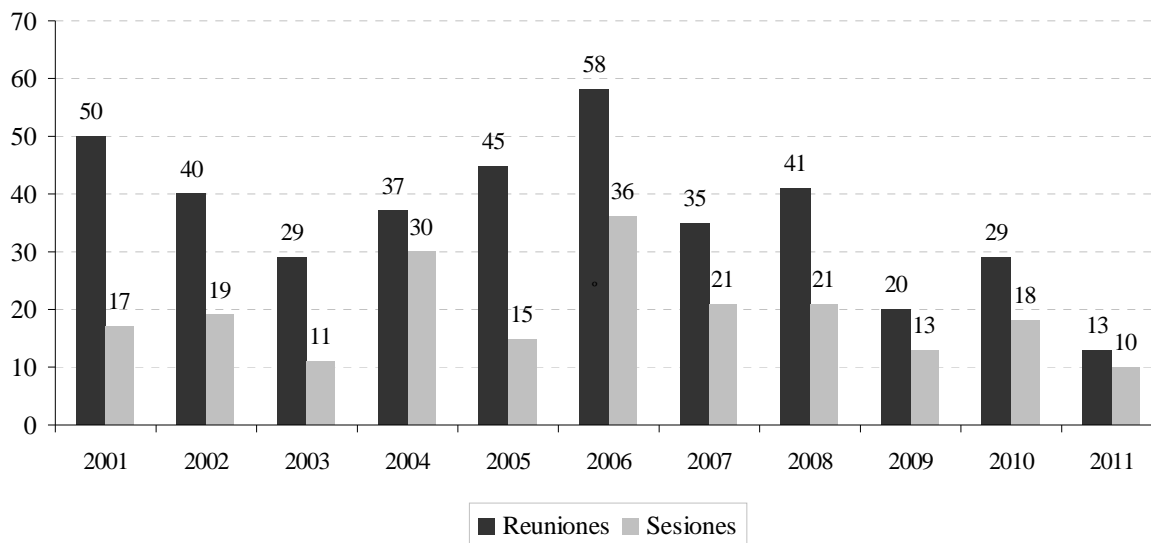
Para intentar capturar mejor las dinámicas detrás de los procesos descritos y sus consecuencias analizaremos a continuación las sesiones correspondientes a los años en los que se concentra la presente investigación, así como también los patrones más generales que pueden observarse en términos de comportamiento de los actores.

La cantidad de reuniones, sesiones y oportunidades en las que no se puede alcanzar el quórum en el recinto puede ser otro indicador de lo que está sucediendo con el funcionamiento

legislativo.²² En períodos legislativos con pocas sesiones en el Congreso es esperable, como contrapartida, que se sancione menos leyes. Sin embargo, los diferentes temas que se tratan en el recinto no siempre requieren de la misma cantidad de tiempo para ser debatidos, o para llegar a acuerdos. En algunas ocasiones, la mayor cantidad de reuniones puede significar que existen más dificultades para lograr arreglos antes que más cuestiones para discutir. Por lo tanto, al igual que la cantidad de leyes sancionadas, la cantidad de reuniones puede arrojar algunas pistas sobre lo que pasa dentro del recinto, pero debe ser complementada con una mirada más detallada del proceso. De todas formas, podemos comenzar analizando los datos sobre las reuniones y sesiones en el período en general.

Para los años 2001-2011 se registran variaciones en la cantidad de reuniones en la Cámara de Diputados que responden a la coyuntura particular de cada año, con un promedio para el total del ciclo de 36 reuniones por año. En el Gráfico 4 puede observarse como la tendencia disminuye hacia el final del período, al igual que lo sucedido con la cantidad de leyes sancionadas.

²² Por “reunión” se entiende cada encuentro que se produce en el recinto entre los diputados con el objetivo de tratar algún/os asunto/s, sin importar si se consigue el quórum necesario para debatirlo/s. En cambio “sesión” se refiere únicamente a las reuniones que consiguen el quórum para debatir, modificar y/o aprobar proyectos. Una sesión legislativa puede tomar más de una reunión dependiendo de la complejidad de los asuntos entrados.

Gráfico 4: Cantidad de reuniones y sesiones en la H. Cámara de Diputados (2001-2011).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Es preciso distinguir entre sesiones de tablas y sesiones especiales. El primer tipo de sesiones corresponde a las sesiones que se llevan a cabo en los días y horarios establecidos por el Reglamento, en tanto las de la segunda clase, de acuerdo con el reglamento:

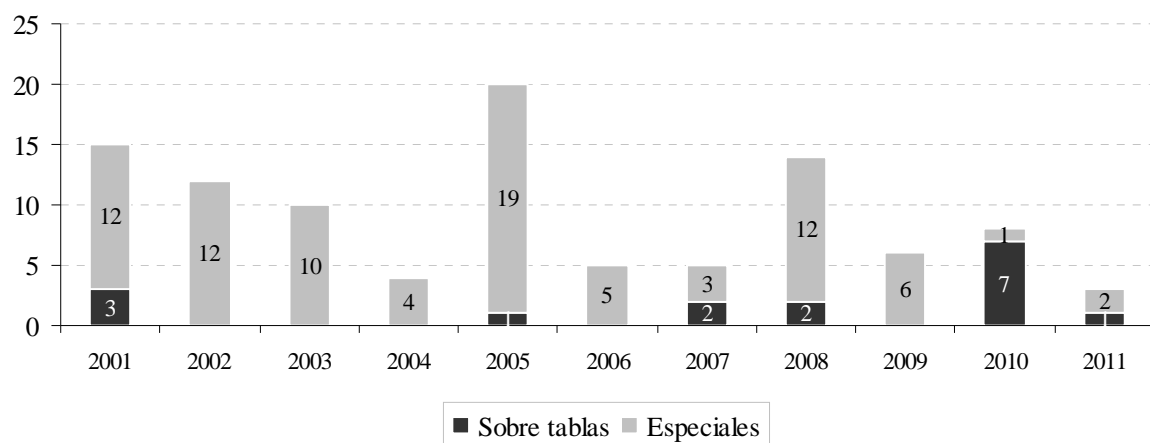
*“Deben realizarse fuera de los días fijados como de sesiones de tablas. En el caso de la Cámara de Diputados, se desarrollan previa resolución de la misma. Estas sesiones pueden realizarse a pedido de los legisladores o del Poder Ejecutivo, pero en todos los casos deberá expresarse el objeto de la sesión. La Cámara de Diputados exige como mínimo para solicitarla un número no menor a diez diputados y el Senado, sólo tres senadores. La solicitud de este tipo de sesiones, es utilizada como herramienta de carácter político, “a tenor del cual los peticionantes dejan constancia de su intención de abocarse a determinados temas, poniendo de resalto la actitud de presunto desinterés de los ausentes”.*²³

²³ AMESTOY, J. L. Sesiones especiales. Instituto de Capacitación Parlamentaria, Diccionario de Términos Parlamentarios, H. Cámara de Diputados de la Nación, Argentina.

En base a la última línea del fragmento citado, podemos esperar que las sesiones especiales susciten más dificultades en cuanto a la cooperación de los bloques partidarios que las de tablas, y eso es lo que se advierte en los datos para el período, como muestra el Gráfico 5. Si se calcula la proporción de sesiones especiales sobre el total de sesiones en minoría, el promedio asciende a 82%, dato que avala en principio la suposición anterior. En general se observa que las sesiones de tablas no tuvieron mayores dificultades para conseguir el quórum necesario (dada la baja proporción de sesiones de esta clase en minoría).

A pesar de que la tendencia para el período muestra mayoría de sesiones especiales que fracasan, la situación es inversa para un año legislativo en particular: 2010. En 2010, se contabilizan 8 sesiones en minoría de las cuales sólo una corresponde a una sesión especial, las restantes 7 sesiones fueron sesiones de tablas que no consiguieron el quórum para tratar los temas acordados en la Comisión de Labor Parlamentaria. Dicho año fue justamente el primero en el cual el FPV no contó con mayoría en la Cámara de Diputados.

Gráfico 5: Sesiones en minoría según tipo (2001-2011).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Durante el año 2011 la proporción de sesiones de tablas en el total de sesiones en minoría también es más alto que el promedio -33%-, aunque esta cifra corresponde solamente a tres sesiones en minoría en total. Cabe mencionar nuevamente que los dos años en cuestión -2010 y 2011- tuvieron muy baja producción en términos de sanción de leyes (70 y 79 respectivamente).

En función de las diferentes alternativas que pueden presentarse respecto de la distribución de fuerzas en la Cámara pueden pensarse diferentes escenarios que dan cuenta de la variación en la producción legislativa como en la cantidad de sesiones.

El primer escenario que puede considerarse es aquel en el cual el gobierno cuenta con una mayoría propia en la Cámara de Diputados. En un contexto tal, los legisladores oficialistas no están en condiciones de fijar completamente la agenda dadas las reglas del Congreso argentino, pero sí cuentan con el recurso básico del quórum. En caso de que el Plan que sale de la CLP no esté alineado con las preferencias del partido de Gobierno, no será aprobado por el plenario (suponiendo que hay cohesión en el interior del partido/coalición gobernante). Por lo tanto, es de esperar que la CLP produzca en este caso particular un Plan de Labor que pueda ser aprobado por la mayoría parlamentaria. Dependiendo de la magnitud de la mayoría de gobierno, surgirán escenarios de mayor o menor control mayoritario. Cuanto más se acerque la mayoría a los dos tercios del plenario, se encontrará en una posición más ventajosa para hacer demandas respecto del Plan de Labor ya que con dos tercios de los diputados éste puede ser modificado mediante mociones de preferencia o de sobre tablas. Si la mayoría es menos holgada, la coalición mayoritaria se verá seguramente obligada a realizar más concesiones a fuerzas minoritarias. Aquí entran en juego también otros factores como el grado de fragmentación al interior de la Cámara y la polarización ideológica, debido a que la cooperación puede verse facilitada o dificultada por este tipo de variables.

La segunda coyuntura posible es una en la que el gobierno no posee una mayoría propia en la Cámara de Diputados. Aquí surge inmediatamente la cuestión respecto de qué cantidad de bancas controla la fuerza mayoritaria, y qué cantidad controla la oposición (importan de nuevo el grado de fragmentación y polarización en el interior del Congreso). Si el gobierno controla una pluralidad de las bancas disponibles (consigue la primera minoría del recinto) será más difícil utilizar unilateralmente el recurso de quórum como amenaza para conseguir que se incluyan en el Plan de Labor de la CLP los proyectos de su preferencia. Que sea más difícil no quiere decir, sin embargo, que sea imposible, y siempre existe la alternativa de tejer alianzas legislativas. Incluso con una pluralidad importante podría ser factible usar la herramienta del quórum una vez que se acordaron planes de Labor no del todo satisfactorios para la coalición gobernante (esto es lo que puede observarse en la Cámara de Diputados argentina en el período legislativo 2009-2011 y objeto principal del trabajo). De esta forma, los miembros de la oposición probablemente tengan inconvenientes para sesionar dada la cantidad de legisladores que están ausentes en promedio dentro del recinto.

También es importante observar cuál es la distribución del resto de las fuerzas de la legislatura. Una oposición unificada presenta una amenaza mucho más creíble en términos del uso del recurso de quórum que una oposición fragmentada. En el caso argentino de 2009-2011 la oposición contaba, de hecho, con una mayoría legislativa, pero, dada su heterogeneidad y fragmentación, no siempre consiguió imponer su agenda. Aunque participara activamente en la confección de los Planes de Labor, el uso del recurso de quórum por parte del partido gobernante le impidió imponerlos efectivamente.

A diferencia de la visión más aceptada sobre el uso del quórum en el Parlamento, que sostiene que constituye la herramienta principal de la oposición para limitar los proyectos de la coalición

gobernante, en este caso particular se observa su uso por parte de quien gobierna y además posee una pluralidad de bancas.²⁴ Este mecanismo explica en parte el aumento en la proporción de sesiones de tablas en minoría en la Cámara de Diputado, así como la disminución en el número de leyes sancionadas por el Congreso durante 2010 (especialmente) y 2011.

También podemos hacer mención a los cuestionamientos que se hicieron sobre el rol de los partidos opositores mientras duró el escenario de gobierno dividido. Se le reclamó en varias oportunidades (desde la prensa y la academia) no avanzar sus proyectos en una situación aparentemente favorable para que así sucediera. Ante esta controversia se puede decir a priori que al igual que para el caso en el que el gobierno de turno tuvo inconvenientes aún con mayoría legislativa, el marco normativo de la Cámara de Diputados en Argentina no asegura a un contingente mayoritario el control absoluto de la agenda del recinto.

El debate en las sesiones sin quórum entre 2008 y 2011

A continuación presentamos una descripción y análisis más detallado de lo que sucedió en el debate de las sesiones correspondientes al período 2008-2011, período en el cual se presenta la disminución en la producción legislativa.

Hasta el año 2007 inclusive no se registran mayores inconvenientes para acordar agendas legislativas, a excepción del año 2005, en el que un conflicto en el interior del Peronismo a propósito del control de partido se reflejó también en el Congreso. En esos años, además, la cantidad de reuniones y de leyes se mantiene similar a los promedios desde 1983. El descenso en

²⁴ Marcamos que si bien la oposición en su conjunto tenía una mayoría de las bancas en la Cámara de Diputados, la primera fuerza homogénea en cantidad de bancas era el Frente Para la Victoria.

la cantidad de leyes sancionadas por año comienza a observarse en 2008. Si bien aquel año el gobierno contaba con mayoría propia en la Cámara de Diputados -50,6%- de los escaños-, se contabiliza una cantidad elevada de sesiones en minoría: 14, de las cuales 12 corresponden a sesiones especiales. A su vez, se registran dificultades para la cooperación en relación con los temas a ser tratados por el recinto. Las inconveniencias que pueden apreciarse en los debates transcritos en los diarios de sesiones tienen una razón principal: el conflicto por la Resolución 125/08 para modificar el esquema de retenciones a la exportación de algunas *commodities* agropecuarias. La mayoría de las sesiones especiales convocadas para el período tuvo como objetivo destrabar las crisis por la Resolución 125. En esas sesiones el oficialismo no dio quórum, lo que despertó el malestar del resto de las fuerzas del arco político.

Ese mismo año, en las sesiones especiales que fracasaron se esbozaron los primeros cuestionamientos hacia la actitud de la coalición gobernante de no dar el quórum necesario para sesionar, mezclándose, también, con discusiones sobre las reglas en el Congreso y su rol. En este sentido, es útil recordar la interpretación que hace Guillermo Schinelli del uso de las sesiones especiales: se trata de una forma de advertir, por parte de sus impulsores, de la necesidad de tratar determinadas cuestiones por las que el resto o algún grupo de legisladores muestra desinterés.²⁵ Son numerosas las menciones de los diputados en minoría que respaldan esta perspectiva sobre las sesiones especiales.

Por su parte, en el uso del quórum puede observarse un comportamiento al que ya aludimos: el gobierno es quien recurrió a su uso para evitar el avance de los temas propuestos por la

²⁵ SCHINELLI, G. (1989): “La Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación”, en *Revista de Derecho Parlamentario No. 2*. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

oposición.²⁶ El diputado Morini, de la UCR por la provincia de Santa Fe, señaló en una ocasión, refiriéndose a la Presidencia de la Cámara: *“Señora Presidenta: una vez más la convoco para que haga de vocero ante nuestra Presidenta de la Nación y le lleve las inquietudes que la oposición, casi podríamos decir cada martes o miércoles, plantea aquí en el recinto. Lo venimos haciendo en soledad, porque en estos tiempos el bloque mayoritario, en realidad, no da señales para debatir estos temas.”*²⁷

El patrón se repite en 2009. La oposición, junto también con diputados del FPV devenidos en opositores luego del conflicto del agro, convocó a varias sesiones especiales para tratar temas poco atractivos para el oficialismo como, por ejemplo, subas en las tarifas de servicios públicos, irregularidades en contratos del Estado, revisión de la cuestión de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo y también el caso de las denominadas candidaturas testimoniales para las elecciones legislativas de ese año. Para todas las sesiones especiales en minoría el problema volvió a ser la bancada oficialista que no dio el quórum necesario para sesionar.

Luego de las elecciones legislativas de 2009, en las cuales el gobierno pasó de controlar una mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados a contar con un tercio de las bancas, las tendencias descritas para los años 2008 y 2009 no solo continuaron, sino que se profundizaron. Como ya vimos, en el caso del año 2010 las sesiones que fracasaron en el recinto pasaron a ser en su mayoría las de tablas en lugar de las especiales, cuya tasa de éxito general es significativamente menor. De las ocho reuniones en minoría de aquel año, todas menos una corresponden a sesiones de tablas. Como describimos cuando hicimos alusión a las reglas para la formación de agenda en la Cámara de Diputados argentina, los temas que serán tratados en las

²⁶ En verdad lo más novedoso reside en que en esta ocasión el gobierno vendría a ser la oposición, es decir, quien se encuentra en minoría si tomamos a la oposición unificada.

²⁷ MORINI, P. J. (2008). En Diario de Sesión 12ª Reunión de la HCDN del 3 de junio de 2008, Dirección de Taquígrafos, Secretaría Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

sesiones de tablas son acordados en la Comisión de Labor Parlamentaria y luego sometidos a aprobación por el plenario. En efecto, para imponer una agenda determinada en una sesión es necesario llegar en primer lugar al umbral de diputados que estipula el reglamento para sesionar, y además contar con el aval de la mitad más uno de esos mismos diputados para aprobar el Orden del Día. Cualquier modificación que se le quiera imprimir al Plan de Labor requiere de mayorías iguales o superiores al 50% de los votos. Más aún, debe considerarse que no existe un procedimiento claro y determinado para proceder en la toma de decisiones de la CLP, por lo que la situación en el plenario cobra relevancia fundamental.

Del recordatorio anterior se desprende que para quien no tiene asegurada una mayoría en la Cámara, la confección y aprobación de un Plan de Labor es una tarea que demanda un trabajo de negociación con el resto de las fuerzas políticas. En el año 2010 se registran tentativas sin mayor éxito por negociar esos acuerdos que permitieran el funcionamiento que se podría denominar “normal” de la Cámara de Diputados y consecuentemente, del Congreso. Se observan durante el año en cuestión intentos de la oposición por tener más participación en la determinación de los asuntos a considerar por la Cámara, pero sin el respaldo de una mayoría clara y disciplinada por su carácter heterogéneo. Esta actitud se vio frustrada una y otra vez por el uso del recurso estratégico del quórum por parte del bloque oficialista, que hizo fracasar tanto los planes de las fuerzas opositoras como las sesiones en sí, frenando la deliberación en la Cámara Baja.

Los proyectos que la oposición intentó debatir en el plenario incluyeron asuntos poco favorables para el Gobierno de turno, por lo tanto era esperable que la bancada oficialista intentara evitar su tratamiento por cualquier medio. Entre otros temas, la oposición trató de introducir en la agenda legislativa cuestiones sensibles como la reforma del INDEC, una ley de

acceso a la información pública, leyes para regular la pauta oficial, y cambios relacionados con las jubilaciones y la suba del mínimo no imponible para la tributación de ganancias.

Ante la pretensión de la oposición de incluir en la agenda asuntos sensibles para el oficialismo, éste respondió bloqueando. Es así que en 2010 encontramos en los diarios de sesiones largas discusiones y complejas reinterpretaciones del Reglamento de la Cámara, por ejemplo: cuánto tiempo debe esperarse para declarar fracasada una sesión; si los diputados deben estar sentados en su banca o alcanza con que se encuentren en el recinto para estar presentes; las ausencias sin licencia; la forma de trabajo en las comisiones y su simultaneidad con las sesiones sobre tablas; las funciones y deberes del Presidente de la Cámara, etc. Las cuestiones enumeradas y otras tantas fueron objeto de polémica en la Cámara de Diputados a lo largo de 2010.

La imagen de la oposición fracasando en su intento por discutir ciertos temas por la falta de quórum se ve ilustrado por los registros en los diarios de sesiones. La diputada Elisa Carrió (CC-ARI) manifestó en una oportunidad *“Señor Presidente: nosotros sabíamos como oposición que debíamos dar el quórum. Es nuestra responsabilidad no haberlo dado y no hay excusas”*.²⁸ En el mismo sentido, en declaraciones a la prensa luego de algunas sesiones frustradas, el Presidente del bloque oficialista Agustín Rossi declara: *“El Congreso no funciona desde que la oposición es mayoría. Antes, el oficialismo conseguía el quórum (...) El que toma esa decisión de hacer una agenda en forma unilateral tiene que garantizar el quórum. Si la agenda es construida en consenso, seremos todos los responsables”*.²⁹

²⁸ CARRIÓ, E. (2010). En Diario de Sesión 15ª Reunión de la HCDN del 4 de agosto de 2010, Dirección de Taquígrafos, Secretaría Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

²⁹ ROSSI, A., en Puntal.com.ar, “El oficialismo responsabilizó a la oposición por la inacción del Congreso”, 28 de abril de 2010. Recopilado de <http://www.puntal.com.ar/v2/article.php?id=44566>.

Si bien existe en este sentido un reconocimiento de la responsabilidad de la oposición, por ser mayoría, de lograr quórum cuando se quieren discutir temas que el gobierno de Cristina Kirchner difícilmente se mostraría dispuesto a facilitar, también se encuentran críticas al bloque oficialista por un manejo supuestamente arbitrario de las normas de funcionamiento del recinto, y de la forma en que se desempeñaron quienes ocuparon cargos relevantes, en particular, la Presidencia de la Cámara.

Para el año 2011, aunque no se mantuvo la alta proporción de sesiones de tablas que fracasaron, sí se registran dificultades para conseguir quórum en sesiones especiales, con situaciones similares a las que presentó el primer año de gobierno dividido del mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En todo el año legislativo de 2011 (incluyendo sesiones extraordinarias después del mes de diciembre) se contabilizan únicamente diez sesiones de tablas. El correlato de las pocas sesiones en la Cámara de Diputados es la baja cantidad de leyes sancionadas, comparada también con el promedio histórico.

Intentando explicar las variaciones

Aún cuando se trata de períodos distintos, con coyunturas políticas y socioeconómicas diferentes, resulta útil preguntarnos sobre las causas detrás de las dinámicas aparentemente disímiles que operaron durante el período de gobierno dividido de Cristina Fernández de Kirchner con respecto a las que tuvieron lugar durante el mandato de Raúl Alfonsín. Como puede observarse en los diarios de sesiones correspondientes al año 1988 y como también avala el trabajo de Mustapic y Goretti (1992), ante una situación de poder dividido, las dos principales

fuerzas del Congreso – gobierno y oposición – cooperaron para mantener funcionando la legislatura. Dicha dinámica tuvo lugar ante circunstancias particulares por la cercanía con el último gobierno de facto y el riesgo que, probablemente, suponía para la naciente democracia la parálisis institucional. No obstante, es preciso destacar que la colaboración se llevo a cabo entre dos fuerzas históricamente rivales en la política argentina.

Distintas fueron las circunstancias de los años de gobierno dividido de la gestión del FPV. En esta última, no se registra mayor voluntad por negociar una agenda común por ninguno de los actores relevantes del proceso, ni por parte del gobierno como tampoco de la oposición. La conducta de ambas fuerzas refleja en alguna medida la polarización que caracterizó al escenario político argentino desde el año 2008. Este factor es un dato a tener en cuenta, ya que la baja cantidad de legislación aprobada en el período, las dificultades para lograr quórum y las discusiones sobre reglas y procedimientos podrían ser también un indicador de esa polarización.

Respecto de la cuestión de la polarización, en los parlamentos ésta tiende a medirse en función de la ubicación ideológica de los legisladores. Sin embargo, para el caso argentino Jones, Whang y Micozzi (2009) argumentan que la línea divisoria no depende de cuestiones ideológicas, sino que responde a la lógica gobierno-oposición. Esta conclusión no parece adaptarse a lo que sucedió durante el gobierno de Alfonsín, según los hallazgos de Mustapic y Goretti (1992), pero sí refleja mejor el escenario de 2009-2011.

Si bien el marco normativo se mantuvo prácticamente inalterado, el nivel de polarización de la dirigencia política podría explicar que el gobierno dividido haya producido efectos diferentes en los períodos que contrastamos. Sarah Binder (1999) señala que este tipo de coyunturas – las de gobierno dividido – no necesariamente llevan al bloqueo legislativo, pero que algunos factores pueden aumentar las probabilidades de que se presente dicho fenómeno. En este sentido,

Binder marca que cuanto mayor sea el grado de polarización de la élite partidaria, más posibilidades hay de que se dé el bloqueo en el Congreso. Si los dos partidos más importantes – o en el caso argentino gobierno y oposición – se encuentran en extremos opuestos, será más difícil que sus legisladores lleguen a acuerdos, poniendo así en riesgo el funcionamiento normal de la legislatura. Durante el gobierno de Alfonsín fue posible lograr la cooperación, a diferencia de lo observado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

La arena política argentina mostró a partir de la crisis del campo en el año 2008 niveles crecientes de polarización. El estilo confrontativo de la Presidente como el espíritu anti-gobierno de algunos sectores de la oposición comenzaron a leer el juego político en clave de suma cero.³⁰ En este sentido, siguiendo la línea de lo que proponen Jones, Whang y Micozzi (2009), no se advierte que la polarización se dé como resultado del contraste ideológico, sino más bien por la simple lógica gobierno-oposición. La socióloga argentina Maristella Svampa señalaba en 2010 al ser consultada respecto de qué creía que cambió en la política argentina desde 2008 que *“Se instala la lógica binaria. Un esquema que busca polarizar posiciones. No sólo lo hace el Kirchnerismo sino también la oposición, que legitima un esquema binario que no permite comprender los matices. Y se agrava el año pasado con la discusión sobre la ley de medios”*.³¹ Algo similar sostenía el mismo año Ernesto Laclau, teórico político argentino más ligado al

³⁰ En un artículo de la Revista de Ciencia Política de Santiago de 2010, Andrés Malamud y Miguel de Luca hacían referencia a estilo de la Presidente de la siguiente forma: *“Desde su asunción, CFK mantuvo un estilo de gestión presidencial muy similar al de su antecesor y esposo Néstor Kirchner: fuerte concentración de la toma de decisiones en el vértice del Poder Ejecutivo, inexistencia de reuniones de gabinete, escasa predisposición a las conferencias de prensa (y preferencia por los discursos por cadena nacional) y ejercicio de un liderazgo de confrontación. La oposición en general y Julio Cobos en particular, el Grupo Clarín, el sector agropecuario y, en menor medida, los jueces se mantuvieron entre los blancos más usuales en los discursos de la presidenta y de los funcionarios ministeriales, recibiendo respectivamente los calificativos de “golpistas”, “monopólicos”, “destituyentes” y “partido judicial”. Frente al Congreso, el gobierno mantuvo su apego a la regla de la mayoría y, después del 28-J, impulsó el rápido tratamiento de varios proyectos clave, anticipando que vetaría toda iniciativa que pretendiera derogarlos o modificarlos después del recambio parlamentario”*.

³¹ SVAMPA, M. (2010, 25 de mayo). “El gobierno de los Kirchner no apunta a una redistribución del poder social”. *Crítica de la Argentina*. Entrevista recopilada de <http://www.criticadigital.com>.

Kirchnerismo cuando manifestaba que *“El espectro político tiende a la polarización, pero la polarización no ha encontrado su límite ni su forma definitiva. La Argentina está evolucionando hacia una polarización dentro de un sistema institucional”*.³² El fenómeno del que hablan Svampa y Laclau está presente en los debates registrados en los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados que analizamos ya desde el año 2008.

Además del escenario de polarización, y relacionado con ello, no hay que olvidar que el marco normativo suele dejar espacio para las ideas y el accionar individual. Resulta útil para el caso tomar la perspectiva que Kathryn Sikkink (2009) elige a la hora de profundizar respecto del proyecto desarrollista en Argentina y Brasil durante los años '50 y '60. La autora señala que es curioso que en ciencia política *“se ha dedicado mucha energía teórica a demostrar que no es necesario conocer cómo piensan los actores políticos para explicar cómo actúan”*.³³ A fin de cuentas, las instituciones políticas y las normas no operan por sí solas, sino que lo hacen a través de los actores políticos relevantes. Cómo estos entiendan la realidad y a su vez, cómo quieran modificar ese estado de situación influye en la forma en que se comportarán en el ámbito político. Las instituciones funcionan generalmente como marco estratégico en el que se mueven los actores políticos y también como límite a sus comportamientos.

En los casos particulares que analiza este trabajo se pueden identificar formas de interpretar los procesos y las reglas que están justamente fundadas en las ideas de los actores. Así como durante el gobierno de Alfonsín parece predominar un paradigma colaboracionista entre gobierno y oposición en el ámbito legislativo, en los años recientes se puede observar un modelo diferente más regido por la confrontación. La polarización política creciente en la Argentina

³² LACLAU, E. (2010, 17 de mayo). “Vamos hacia una polarización institucional”. *Página/12*. Entrevista recopilada de <http://www.pagina12.com.ar>.

³³ SIKKINK, K. (2009). *El proyecto desarrollista en Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana, Pág. 1.

desde el año 2008 en adelante puede haber influido en el desarrollo de procesos caracterizados por una lógica diferente a la que dominó el escenario en los años posteriores a la restitución democrática.

Mientras se registra una adaptación progresiva de determinados actores a las nuevas dinámicas que se van instalando (probablemente porque se trata de quienes la impulsan), otros insisten con prácticas que fueron moneda corriente en el pasado reciente pero que parecen haber perdido efectividad en el escenario legislativo. Un ejemplo que ilustra esta situación es la insistencia por parte de ciertas fuerzas de la oposición de contar con el bloque oficialista para conseguir el quórum, cuando en las transcripciones de los diarios de sesiones se observa en reiteradas oportunidades que no se cumplen los acuerdos obtenidos a través de la CLP.³⁴

Cuando los actores entienden las instituciones (sean formales o informales) de determinada forma, es decir, basándose en ciertas ideas, es posible que la adaptación a nuevos escenarios sea lenta y dificultosa. En este sentido se comparte en esta investigación la mirada de Sikkink al respecto de las instituciones y el *aprendizaje político* de los actores relevantes del sistema. Si la tendencia que se observa continúa o no deberá discernirse en los años por venir.

³⁴ Según los registros, luego de acordar un Plan de Labor en la CLP los legisladores del FPV no respetaron el acuerdo y se ausentaron del recinto, no permitiendo de esta forma la conformación del quórum mínimo para sesionar.

Conclusiones

A partir del marco teórico y los estudios empíricos existentes, como también de la información disponible sobre legislación sancionada y sesiones, este trabajo intentó ahondar sobre el proceso de formación de la agenda legislativa bajo reglas consensuales, y su incidencia en escenarios de gobierno dividido. Habiendo observado con detalle el caso de la Cámara de Diputados argentina bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner es posible preguntarse qué particularidades pueden encontrarse que no hayan sido registradas en contextos de gobierno dividido anteriores. Además, puede sugerirse una explicación sobre las causas subyacentes a las variaciones halladas.

Puede observarse para el período que va de 2009 a 2011 una tendencia que, de acuerdo con las reglas consensuales de formación de agenda de la Cámara de Diputados argentina y los estudios anteriores, no debería producirse: el bloqueo operativo del Congreso. En cambio, es posible identificar dos tendencias particulares que funcionan, respectivamente, como origen y consecuencia del conflicto general.

En primer lugar, la inexistencia de un bloque capaz de reunir una mayoría propia en la Cámara para aprobar un Plan de Labor puede señalarse como el hecho causal determinante de la inactividad legislativa. Mediante las reglas para administrar el quórum de las sesiones, el Gobierno de turno pudo evitar a lo largo de los dos años sin mayoría el tratamiento de proyectos que no fueran de su preferencia. Debemos destacar respecto de esta dinámica que quien hace uso de la herramienta del quórum durante este lapso es la fuerza gobernante y no la oposición, que es señalada en la literatura como el principal beneficiario de las normas del quórum en un escenario de gobierno dividido.

El resultado de esta situación de parálisis del funcionamiento regular del órgano legislativo se manifestó en la baja producción parlamentaria en el período observado, es decir, el escaso número de leyes sancionadas por el Congreso en el bienio cuando es comparada con el promedio de leyes de los últimos diez o veinte años. Debido a la dificultad para formar quórum que ponen en evidencia las transcripciones de las sesiones como, asimismo, la consideración de temas acordados de antemano en la Comisión de Labor Parlamentaria, la cantidad de reuniones y sesiones legislativas muestra un claro descenso en relación con años anteriores. En contraste con una de las conclusiones de Calvo y Sagarzazu (2011) concerniente al aumento de la tasa de éxito legislativo en gobiernos sin mayoría parlamentaria, 2010 y 2011 serán recordados entre los años con menos leyes sancionadas. En todo caso, cabría preguntarse por qué ante el mismo marco institucional, los efectos del gobierno dividido en la dinámica política resultan tan diferentes. En contraste con los hallazgos del trabajo sobre el gobierno de Alfonsín de Mustapic y Goretti (1992), el último período de gobierno dividido en la Argentina insinúa que la falta de control mayoritario puede tener consecuencias sobre el funcionamiento operativo del Congreso.

Las diferencias que se evidencian bajo el gobierno del Frente para la Victoria llevan además a repensar la literatura teórica existente sobre gobierno dividido en sistemas presidencialistas. Mientras que la mayoría de los estudios plantean que ante este tipo de coyunturas no debería registrarse mayor incidencia sobre la operación de la legislatura y especialmente sobre la sanción de leyes, se presenta aquí un caso que no se ajusta a esas predicciones.

Durante el gobierno sin control mayoritario del FPV se observa, en efecto, una suerte de parálisis operativa de la Cámara de Diputados, si bien ello no planteó riesgos graves para la gobernabilidad. Esto quizá, debido a que nuestro régimen presidencial cuenta con otro tipo de

instrumentos, como los decretos, que permiten tomar decisiones más allá de lo que suceda en el interior de la legislatura.

Esta investigación pone de relieve el importante rol que la Comisión de Labor Parlamentaria juega en el escenario descrito. Mientras que podría esperarse que dicho órgano mitigara posibles efectos del gobierno dividido sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a lo largo de 2009-2011 los mayores desacuerdos surgen en esa comisión. ¿Cuál es la causa de que en los dos períodos tratados la CLP parezca imprimir resultados diferentes a la dinámica legislativa?

En el presente estudio se planteó que ante un escenario de marcada polarización de la élite política partidaria, la CLP terminó constituyéndose en un punto de veto adicional, poniendo en riesgo el funcionamiento fluido de la Cámara de Diputados. En este sentido, se argumentó que las reglas consensuales que gobiernan el proceso de formación de la agenda legislativa de la Cámara dejan un margen considerable para las ideas y la conducta particular de los actores que la conforman. Desde esta perspectiva, las reglas son entendidas como el marco estratégico en el cuál se mueven los actores relevantes, y por ende distintas tácticas pueden producir resultados diversos. Bajo las mismas reglas y distribución de fuerzas es posible que se den consecuencias similares, pero también pueden esperarse variaciones dependiendo de la polarización de las élites y las estrategias que dicha polarización alimenta. En este sentido, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados Argentina parece dejar un espacio considerable a la acción particular de los grupos políticos que la conforman cuando se refiere a la toma de decisiones respecto de los temas que entrarán en la discusión del recinto.

De cara a situaciones en las que hay dificultades para conformar una mayoría, los actores pueden optar por proponer agendas más consensuadas, como parece registrarse en el caso del gobierno de Alfonsín durante 1988. El resultado de una estrategia de este tipo está a la vista tanto

en los diarios de sesiones como en la cantidad de legislación aprobada en dicho período. Por un lado mayor presencia de acuerdos para sesionar y, por otro, más leyes sancionadas por la Cámara. Recurriendo a otra estrategia, los actores pueden optar por mantenerse firmes en sus posiciones, optando por una modalidad más confrontativa. El escenario de gobierno dividido de 2010 y 2011 es ilustrativo de esta otra situación. No se observan en las sesiones correspondientes a estos últimos años mayores esfuerzos por cooperar de parte de los diputados oficialistas y tampoco de los legisladores de la oposición. El bajo nivel de acuerdos tiene como resultado para los dos años en cuestión una disminución considerable de la legislación sancionada.

Anexo*Cantidad de leyes sancionadas por año legislativo desde 1983 hasta 2011.*

Período Legislativo	Leyes Sancionadas
1983	21
1984	117
1985	138
1986	183
1987	57
1988	106
1989	114
1990	160
1991	139
1992	122
1993	119
1994	147
1995	167
1996	150
1997	161
1998	142
1999	159
2000	162
2001	161
2002	166
2003	146
2004	142
2005	65
2006	139
2007	136
2008	119
2009	111
2010	70
2011	79

Fuente: Elaboración propia en base a datos de de la Secretaría de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Bibliografía

- AMESTOY, J. L. “Sesiones especiales”. En *Instituto de Capacitación Parlamentaria, Diccionario de Términos Parlamentarios*, H. Cámara de Diputados de la Nación, Argentina.
- BINDER, S. A. (1999). “The dynamics of legislative gridlock, 1947-96”. En *American Political Science Review*, Vol. 93, N°3.
- CALVO, E. y SAGARZAZU, I. (2011). “Queda aprobado el Plan de Labor: Éxito legislativo control de agenda en la Cámara de Diputados argentina”. En M. Alcántara Sáez y M. García Montero, En *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- COLEMAN, J. J. (1999). "Unified government, divided government, and party responsiveness". En *American Political Science Review* 93 (4):821-35.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. (2003). *Legislative Leviathan Revisited*. San Diego: UC San Diego, Department of Political Science.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, G. y MCCUBBINS, M. (2006). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE LUCA, M. Y MALAMUD, A. (2010). “Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político”. En *Revista de Ciencia Política (Santiago)* V30 nro. 2, Santiago de Chile.

- FERRETTI, N. (2012). “Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- JONES, M. P., HWANG, W., y MICOZZI, J.P. (2009). “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”. En *Journal of Politics in Latin America* 1/2009.
- LACLAU, E. (2010, 17 de mayo). “Vamos hacia una polarización institucional”. En *Página/12*. Entrevista recopilada de <http://www.pagina12.com.ar>.
- MAYHEW, D. (1991). *Divided we govern*. Yale University Press.
- MUSTAPIC, A. M. (1986). “Parlamento: ¿acuerdo o regla de la mayoría?”. En L. De Riz et. al., *El Parlamento hoy*. Buenos Aires: Estudios CEDES.
- MUSTAPIC, A. M. (2000). “‘Oficialistas y Diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*, Nro. 156.
- MUSTAPIC, A. M, y GORETTI, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). En *Desarrollo Económico*, Vol. 32, Nro. 126 (Jul. – Sep., 1992).
- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, H. Cámara de Diputados de la Nación, Argentina.
- Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, H. Cámara de Diputados de la Nación, Argentina.

SCHINELLI, G. (1989): “La Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación”, en *Revista de Derecho Parlamentario No. 2*. Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

SVAMPA, M. (2010, 25 de mayo). “El gobierno de los Kirchner no apunta a una redistribución del poder social”. En *Crítica de la Argentina*. Entrevista recopilada de <http://www.criticadigital.com>.

ZELAZNIK, J. (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El Peronismo como partido de gobierno”. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.