

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Analizando el Tamaño y Éxito de la Agenda Presidencial: un Estudio de las Iniciativas Legislativas de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2011.**

Alumna: Ana Sofía Elverdín

Tutor: Alejandro Bonvecchi

Firma del tutor

Junio, 2015

## Abstract

Este trabajo analiza y busca explicar la variación en el tamaño y éxito de la agenda legislativa de Cristina Fernández durante su primer mandato. Para ello se contrasta empíricamente la teoría de Paul Light (1991), que sostiene que el tamaño y éxito de la agenda dependen de los recursos del presidente y de los ciclos de su evolución. El estudio se enmarca en la literatura sobre los recursos contextuales del presidente y sobre la influencia que éstos le otorgan en la definición de la agenda política. El enfoque empleado pretende remediar la escasez de investigaciones que analicen no solo el éxito sino también el tamaño de la agenda legislativa del presidente. Sumado a esto, el enfoque utilizado permite ampliar la mirada teórica ya que estudia no sólo los recursos con los que cuenta presidente sino también los recursos que poseen otros funcionarios del Poder Ejecutivo que participan en la construcción de la agenda.

En primer lugar, se evalúa el impacto que tiene el capital político del presidente sobre su éxito en lograr que el Congreso apruebe su agenda; dicho capital está conformado por el contingente legislativo del mandatario, su popularidad y su margen electoral. En segundo lugar, se analiza la influencia tanto del capital político como de los recursos internos de la presidencia - el tiempo, la energía y la información- sobre el tamaño de la agenda legislativa de la presidente. La evidencia empírica sugiere que la popularidad del presidente es útil para explicar el éxito de sus proyectos en el Congreso. La asociación positiva entre la tasa de aprobación de la agenda legislativa del presidente y su imagen en la opinión pública es consistente con la idea de que la opinión pública puede ejercer controles sobre el Ejecutivo a través los legisladores. En otras palabras, el Congreso puede actuar como un agente de *accountability* al impedir que el Ejecutivo desarrolle una agenda de política pública para la cual no cuenta con respaldo en la opinión pública. Por otra parte, el tamaño de la agenda legislativa del Ejecutivo está positivamente asociado con el apoyo del Congreso. Esta evidencia permite argumentar que la reducción en la agenda del mandatario bajo gobierno dividido responde a una adaptación estratégica: si el presidente espera que sus iniciativas sean derrotadas puede evitar los costos asociados a la derrota legislativa reduciendo el número de iniciativas que envía al Congreso.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>La literatura sobre agenda presidencial y sus aplicaciones al caso argentino</b> .....	3
<b>Diseño de la investigación: definición de las variables, hipótesis, metodología y datos a emplear</b> .....	10
<b>Tamaño y éxito de la agenda presidencial en Argentina (2007-2011)</b> .....	18
Presentación de los datos.....	18
Evolución de las variables .....	22
Subperíodos.....	37
Explicaciones sugeridas.....	39
<b>Análisis estadístico</b> .....	47
Resultados con datos semestrales.....	49
Resultados con datos mensuales.....	53
<b>Conclusión</b> .....	57
<b>Bibliografía</b>	

## Introducción

La presente investigación constituye un estudio del tamaño y éxito de la agenda legislativa del presidente en Argentina. El análisis de la agenda legislativa del Ejecutivo es un tema de gran relevancia si se considera que la misma juega un rol importante en la definición de la agenda política general: determina en parte qué cuestiones serán objeto de legislación y ayuda así a definir la dirección de la política pública. Como señala Paul Light (1991), la agenda legislativa del presidente tiene un rol central en definir los resultados finales del juego político mediante la exclusión de ciertos temas del debate público. Es necesario subrayar además que una proporción importante de los proyectos legislativos en sistemas presidenciales tienen su origen en el Poder Ejecutivo, lo cual otorga a los mandatarios un papel sustancial en el proceso de elaboración de políticas<sup>1</sup>.

La agenda del presidente funciona también como una señal hacia el Congreso y hacia la opinión pública sobre cuáles son las prioridades del mandatario (Light, 1991). Por esa razón, el programa legislativo del presidente es un componente crucial de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, los presidentes comprenden que su competencia para gobernar es evaluada sobre la base de su capacidad de lograr la aprobación e implementación de un programa de reformas. Por otra parte, diferentes tamaños de agenda permiten distinguir entre sucesivos gobiernos sobre la base de su activismo legislativo y del éxito en conseguir la aprobación del Congreso para sus proyectos.

En Latinoamérica, gran parte de la literatura considera que existen Ejecutivos que predominan por sobre las Legislaturas en el proceso de elaboración de política pública. Por ello, el estudio de la participación de cada rama de gobierno en el proceso legislativo se

---

<sup>1</sup> Saiegh (2011) analiza la proporción de leyes iniciadas por el Ejecutivo sobre el total de leyes aprobadas en más de 50 países de distintas regiones entre 1946 y 2008. Sobre la base de este indicador destaca que los Ejecutivos con un rol más preponderante son los de Canadá y España, en contraste con los menos dominantes en los casos de Portugal, Paraguay y Argentina. Sin embargo, la proporción de leyes que fueron iniciadas por el Ejecutivo en estos últimos países es considerable: en Paraguay la proporción es de 0,4; en Portugal es de 0,6. Por otra parte, respecto al caso argentino, Javier Zelaznik (2011b) muestra que desde 1983 hasta 2010 la proporción anual promedio de iniciativas aprobadas del presidente sobre iniciativas aprobadas del Congreso es de 60/74.

inserta en una discusión mayor sobre la posibilidad del Congreso -y la opinión pública- de ejercer controles sobre la actividad del Poder Ejecutivo (Alemán y Calvo, 2008).

A pesar de su importancia, este tema ha sido insuficientemente estudiado para el caso de Argentina (Alemán y Calvo, 2008; Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Calvo, 2007; Saiegh, 2011; Zelaznik, 2012). Los estudios realizados parecen presentar en general dos insuficiencias. En primer lugar, los mismos se enfocan exclusivamente en el éxito legislativo del mandatario y pasan por alto una característica crucial del programa legislativo del presidente: el número de iniciativas que éste incluye. Dar cuenta del tamaño de la agenda podría requerir variables distintas de las que se emplean típicamente para explicar el éxito del mandatario en lograr que el Congreso apruebe sus iniciativas. En segundo lugar, estos trabajos analizan los recursos contextuales que tiene el presidente para llevar adelante a su agenda legislativa, pasando por alto los recursos con los que cuentan otros actores del Poder Ejecutivo que intervienen también en la elaboración de la agenda legislativa del presidente. En particular, las investigaciones sobre el tema no consideran la influencia que podrían tener los recursos de carácter técnico que poseen los colaboradores del presidente sobre el diseño de su agenda legislativa.

Teniendo en cuenta este vacío de la literatura, este trabajo se encuentra orientado a explicar la variación en el tamaño y éxito de agenda de Cristina Fernández de Kirchner durante su primer mandato presidencial (2007-2011), para lo cual se testeará una perspectiva analítica de gran importancia dentro de la literatura sobre la agenda del presidente, desarrollada por Paul C. Light (1991). Este enfoque presenta varias ventajas: el análisis propuesto por el autor es multicausal y permite estudiar la influencia que tienen los recursos contextuales del primer mandatario, así como también los recursos con los que cuentan otros funcionarios del Ejecutivo, sobre distintas características de la agenda legislativa del presidente. Esta investigación, al igual que la perspectiva de Light, se restringe a la agenda doméstica del presidente dado que la mayor parte de los proyectos de ley enviados al Congreso por el Poder Ejecutivo versan sobre política doméstica, y tomando en cuenta que, en el caso argentino, éstos gravitan más sobre la opinión y debates públicos que los proyectos pertenecientes al ámbito de las relaciones internacionales.

## **La literatura sobre agenda presidencial y sus aplicaciones al caso argentino**

Dado que Estados Unidos es la democracia presidencial más estable del mundo la mayor parte de las teorizaciones sobre la agenda legislativa del presidente se basan en este caso; asimismo, buena parte de los estudios sobre agenda del presidente en otros países emplean perspectivas teóricas desarrolladas a partir del caso de Estados Unidos. Parte de la literatura se concentra en variables explicativas conformadas por características relativamente estables del sistema institucional. Sin embargo, los enfoques que buscan dar cuenta de la variación en las características de la agenda legislativa del presidente en distintas presidencias o incluso dentro de una misma subrayan la relevancia de factores explicativos de tipo contextual o de la interacción entre las características más estables del sistema político y las fuentes variables de fortaleza del presidente.

El estudio canónico de Paul Light (1991) testea variables explicativas que ejercieron una fuerte influencia sobre los estudios posteriores relativos a la agenda legislativa del presidente. El autor se enfoca en el proceso de construcción de la agenda presidencial a partir de entrevistas con funcionarios que participaron en la definición de la misma desde la administración de Kennedy hasta la de Reagan. Light sostiene que el tamaño y el éxito de la agenda legislativa - compuesta por los ítems que reciben el máximo apoyo por parte del presidente - varían según los recursos con los que éste cuenta. De esta manera, se distinguen los recursos del presidente de las prerrogativas formales, de carácter más estable: éstas últimas no pueden explicar la variación en las características de las agendas legislativas de distintos presidentes a lo largo del tiempo. Tomando en cuenta que el presidente quiere maximizar su éxito legislativo, que el Congreso raramente aprueba todas sus iniciativas y que el proceso de elaboración de políticas pone límites al tamaño de la agenda doméstica ya que requiere tiempo e información, el presidente tendrá que limitar el número de proyectos que envía al Congreso.

El autor señala que todos los presidentes enfrentan límites estructurales sobre la agenda doméstica. Estos límites están conectados con los recursos escasos con los que cuenta el presidente. Por una parte, el análisis destaca los recursos internos, conformados por el tiempo, la energía, el *expertise* y la información. Sin importar cómo empiece, Light (1991) observa que el presidente experimenta una declinación en el tiempo y la energía y

un aumento en la información y el *expertise* disponibles a lo largo de su mandato. El enfoque teórico propuesto postula que, a medida que transcurre el mandato, el presidente tiene progresivamente menos tiempo para perseguir la aprobación de una gran cantidad de ítems de la agenda; los mandatarios deben dividir su tiempo entre la campaña para la reelección y la política doméstica. La energía, tanto del presidente como de sus colaboradores, también se reduce a lo largo del mandato; el menor impulso creativo reduce la cantidad de iniciativas que los funcionarios del presidente son capaces de elaborar y manejar. Sin embargo, cuando transcurre el mandato los presidentes ganan en otros recursos internos: el *expertise* y la información. Es esperable que se produzca un aprendizaje por parte del presidente y de sus colaboradores una vez que ocupan sus respectivos cargos; el mismo está asociado al reconocimiento de fuentes de información confiables y de estrategias mejor informadas y a la especialización en ciertas cuestiones sustantivas de política pública. Este aprendizaje generaría una presión para que aumente progresivamente el tamaño de la agenda.

Por otra parte, el capital político del presidente, construido a partir de su popularidad, el apoyo de su partido en el Congreso y el margen electoral, es el factor crítico, ya que incide no sólo sobre el tamaño de la agenda legislativa sino también sobre el éxito en llevarla adelante. En líneas generales, los presidentes experimentan una erosión de su popularidad durante sus mandatos, así como la pérdida de algunas bancas en el Congreso. Cuanto más se acerca el final del mandato el presidente tiene que invertir progresivamente más capital para destrabar el calendario legislativo; esto implica que generalmente no se presentan nuevos proyectos (sobre todo de carácter importante): la agenda termina dominada por temas “viejos”. Como señala Light (1991), la aprobación pública y el margen electoral ayudan al presidente a influir sobre la conducción del proceso de política doméstica. Sin embargo, esta influencia suele encauzarse también a través del apoyo del Congreso. En primer lugar, el impacto de la opinión pública varía según la afiliación partidista de los legisladores: es más probable que los miembros del partido, en vez de la oposición, vean la popularidad del presidente y el amplio margen electoral como razones que aumentan el costo de negarle su apoyo al mandatario (Light, 1991). Este impacto contingente se explica a través de dos variables: la identidad de quien controla la carrera política de los legisladores y la influencia que ejerce la popularidad del presidente sobre los

miembros del partido. Si la carrera política de los legisladores depende del control que ejerce el presidente o del arrastre que genera su boleta ganadora en la elección, y si además la popularidad del presidente depende -al menos en parte- de cómo le vaya en su agenda, entonces los legisladores del partido del presidente tienen incentivos para apoyar sus iniciativas en el Congreso. En segundo lugar, el margen electoral también actúa a través del Congreso ya que le otorga al presidente una mayor capacidad de negociación con los legisladores; si el presidente ganó la elección con un margen muy acotado el Congreso no necesariamente tendrá incentivos para negociar con el mandatario.

Otro trabajo de gran importancia sobre la agenda presidencial es el de Rudalevige (2002): este autor observa, a partir de un estudio del caso estadounidense desde 1940 hasta 1996, cómo el grado de centralización en el diseño de proyectos de ley afecta las posibilidades de éxito del presidente en su agenda legislativa. Rudalevige sostiene que los presidentes buscan obtener información confiable sobre las consecuencias esperadas de sus propuestas legislativas a un costo mínimo; deben conocer las opciones potencialmente disponibles, los efectos esperados de cada una de ellas y el apoyo político que lograrían reunir.

El mandatario debe elegir cómo manejar el proceso de formulación de la política: si centralizarlo o no y en qué grado hacerlo. El flujo de información y sus costos dependen en buena parte de la fuente que se elige (de carácter más o menos descentralizado). La centralización se refiere a la transferencia de responsabilidades por la formulación de las políticas desde la rama ejecutiva en su totalidad (ministerios, secretarías, agencias descentralizadas) al personal de la Casa Blanca. La hipótesis es que dado que la centralización se adopta principalmente para coordinar áreas de política complejas que abarcan una gran variedad de jurisdicciones es probable que al Congreso, cuyos comités tienen un funcionamiento de carácter descentralizado, le cueste lidiar con estos ítems. Además, el proceso centralizado tiende por su propia naturaleza a excluir los puntos de vista de otros actores del sistema. Entonces, se espera que un proceso de formulación centralizado tenga un efecto negativo sobre el éxito esperado de una propuesta en el Congreso.

Rudalevige (2002) define el éxito del presidente sobre la base de dos variables. En primer lugar, el proceso legislativo debe resultar en un proyecto de ley que el mandatario



esté dispuesto a promulgar; es decir, que considere aceptable. En segundo lugar, se observa cuánto se parece el proyecto final a la iniciativa que originalmente apoyaba el presidente. Rudalevige (2002) calcula la proporción de la sustancia del proyecto original que se mantiene en el resultado final del proceso legislativo. El autor desarrolla un índice ordinal a partir de un análisis del porcentaje de ítems específicos de una ley que fueron aprobados sobre el total de ítems que fueron propuestos inicialmente en esa ley. La escala de posibilidades resultante va desde una derrota del proyecto del presidente hasta que el presidente obtenga la mayor parte (o la totalidad) de sus preferencias. Rudalevige encuentra evidencia empírica que apoya la teoría de que el aumento de la centralización en la elaboración de un proyecto reduce las posibilidades de éxito del presidente. Además, el autor testea hipótesis clásicas de la literatura, utilizándolas como variables de control, y encuentra que muchas de éstas tienen un impacto sobre el éxito legislativo del presidente: a medida que aumenta su contingente legislativo y que se reduce la distancia ideológica entre el presidente y los legisladores aumentan las chances de éxito legislativo del mandatario.

Por otra parte, Sebastián Saiegh (2009) propone incorporar la noción de información incompleta a los estudios sobre la relación Ejecutivo - Legislativo: sostiene que las derrotas legislativas del presidente están asociadas con la incapacidad de predecir el voto de los legisladores. El autor asume que los legisladores reciben presiones múltiples a la hora de votar; éstas provienen de los líderes de su partido, de sus electorados, de sus posturas anunciadas, de sus valores personales. Cuando estas presiones no están alineadas en una misma dirección los legisladores no necesariamente serán leales a la conducción del partido. En estos casos, el presidente no puede estimar correctamente cómo será el voto de los legisladores en base a su identidad partidaria. En otras palabras, cuando el Ejecutivo realiza una estimación sobre las preferencias de los congresistas en base a la distribución de fuerzas partidarias en la Legislatura puede experimentar un fracaso debido a un cálculo erróneo sobre el apoyo con el que contaba la iniciativa. Saiegh argumenta que debería existir una relación entre los factores que generan una menor predictibilidad y la tasa de aprobación de la legislación iniciada por el Ejecutivo. Así, el autor incluye factores contextuales en su modelo teórico al señalar que la capacidad del Ejecutivo de predecir correctamente el resultado del voto sobre una de sus iniciativas dependerá de variables como el número y tamaño de los partidos. Si se asume que el mandatario cuenta con el

apoyo de la mayoría de su partido, la probabilidad de que una mayoría de su partido esté dentro de una coalición ganadora aumenta a medida que el partido del Ejecutivo tiene más bancas en el Congreso. El autor encuentra evidencia empírica a favor de esta teoría testeándola en más de 50 países, entre los que incluye a la Argentina. También destaca el efecto de otros factores sobre el éxito de los proyectos legislativos del presidente: se espera una mayor tasa de aprobación cuando hay un gobierno de partido en vez de una coalición compuesta por varios partidos; estas últimas son generalmente heterogéneas y existen por lo tanto más jugadores con capacidad de veto. Por otra parte, las tasas de aprobación de los proyectos del Poder Ejecutivo en el Congreso son más altas cuando el sistema electoral hace que los legisladores respondan al electorado nacional, al igual que el presidente, antes que a un electorado local; cuando la supervivencia de los legisladores en su cargo depende del mismo electorado que el presidente es más fácil predecir sus votos sobre la base de su identidad partidaria.

En relación al caso argentino, Zelaznik (2012) analiza el éxito legislativo de tres presidentes del Partido Justicialista: Menem (1989 a 1995 y 1995 a 1999), Kirchner (2003 a 2007) y Fernández de Kirchner (2007 al 2011, enfocando su estudio en los primeros dos años de gobierno). El autor operacionaliza el éxito legislativo mediante la tasa de aprobación de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo - indicador empleado en buena parte de la literatura sobre agenda legislativa del presidente- y mediante la duración del trámite legislativo. El estudio encuentra que los legisladores tienen incentivos para apoyar la agenda legislativa del presidente según el tipo de agenda legislativa emprendida (si es perjudicial o no para los electorados locales) y los niveles de popularidad presidencial. Zelaznik sugiere por lo tanto que la perspectiva de la ambición política de los legisladores -basada en la idea de que los mismos toman decisiones anticipando el efecto que tendrán sobre sus perspectivas de carrera política- es útil para la comprensión del caso argentino. Desde esta perspectiva se argumenta que cuando las políticas tienen efectos positivos o no perjudiciales para los líderes de las provincias hay una mayor probabilidad de que los legisladores avancen en sus carreras políticas si apoyan la agenda legislativa del presidente: de esta manera satisfacen las demandas de los líderes nacionales y los locales simultáneamente. Sin embargo, en el caso de que la agenda legislativa del presidente afecte negativamente los intereses de los líderes provinciales no es claro que los legisladores

vayan a apoyar estas iniciativas. Este factor debe combinarse con la imagen de los líderes nacionales frente a la opinión pública: se espera un mayor porcentaje de éxito legislativo del presidente cuando éste tiene una alta imagen positiva ya que, en la medida en que esto depende de la implementación de su agenda, la popularidad presidencial beneficia a los miembros del partido alineados con el presidente.

El análisis de Alemán y Calvo (2008) también subraya la importancia de la opinión pública como un factor determinante sobre el éxito del presidente con su agenda legislativa, medido como la tasa de aprobación de la legislación introducida por el primer mandatario. En base a su estudio del caso argentino desde 1983 hasta 2001 los autores subrayan tres factores que aumentan la probabilidad de que los presidentes logren la aprobación de su agenda: la aprobación pública, el período de luna de miel y el hecho de que la legislación sea iniciada en una Cámara (el Senado) con un funcionamiento comparativamente más cooperativo y cohesivo que la otra. Sin embargo, no encuentran evidencia empírica robusta en favor de la hipótesis de que un apoyo mayoritario en el Congreso genere una mejora en el éxito de la agenda legislativa del presidente. En esta línea, Calvo (2007) destaca la influencia que ejerce la opinión pública, a través de la imagen positiva del presidente, sobre el éxito legislativo de sus iniciativas. El autor sostiene que incluso una Legislatura cartelizada y altamente disciplinada en sus votos en el recinto -como la del caso argentino- es capaz de responder a los cambios en la opinión pública. El mecanismo que sugiere Calvo se basa en la Teoría del Cartel, desarrollada por Cox y McCubbins (2005, citado en Calvo, 2007): los miembros principales del partido mayoritario y los grupos de congresistas más importantes, temiendo las consecuencias electorales que podría generar el apoyo y la aprobación de proyectos de ley presentados por presidentes impopulares, pueden impedir que éstos lleguen al recinto para ser votados.

Por último, Bonvecchi y Zelaznik (2011) estudian el éxito de la agenda legislativa del presidente a partir de una medición que busca capturar la capacidad de los presidentes de obtener lo que desean de la Legislatura para tres administraciones entre 1999 y 2007: las de De la Rúa, Duhalde y Kirchner. Los autores critican los indicadores empleados tradicionalmente en la literatura para operacionalizar el éxito del presidente: sostienen que estas medidas son insuficientes ya que no proveen información sobre el contenido final de los proyectos iniciados por el mandatario, es decir, sobre la capacidad del presidente de

obtener un proyecto consistente en lo sustantivo con sus preferencias. La distancia sustantiva entre los resultados del proceso legislativo y los proyectos originalmente presentados por el Ejecutivo en el Congreso se operacionaliza a través de dos medidas. En primer lugar, los autores desarrollan un índice de *input* legislativo en las iniciativas presidenciales que identifica la procedencia partidaria de los legisladores que introducen modificaciones a los proyectos: si se trata exclusivamente de legisladores opositores (asumiendo que sus enmiendas son las más lejanas a las preferencias del presidente), si son sólo legisladores del partido de gobierno (asumiendo que las modificaciones realizadas son las más cercanas a las preferencias del mandatario) o si hay una combinación de ambas identidades partidarias entre quienes hacen las enmiendas, asumiendo que las mismas son el resultado de una negociación entre el presidente y el Congreso. En segundo lugar, Bonvecchi y Zelaznik utilizan el enfoque de Barrett y Eshbaugh-Soha (2007, citado en Bonvecchi y Zelaznik, 2011) para determinar el éxito del presidente en mantener el contenido fundamental de la legislación que envía al Congreso. Para ello se construye una escala con cinco categorías que va desde los proyectos que están más lejos de las preferencias del presidente a los proyectos con los que el presidente obtiene la mayor parte de sus objetivos en el Congreso; esta es la categoría más cercana a sus preferencias.

Los autores testean el impacto de tres variables explicativas de gran relevancia en la literatura sobre el éxito del presidente en lograr que sus iniciativas se aprueben con un contenido cercano a sus preferencias. Las hipótesis postulan que mientras más alta sea la popularidad del presidente, mayor sea el tamaño de su coalición legislativa y más cerca se esté de la inauguración del período presidencial los resultados legislativos de sus iniciativas serán más congruentes con las preferencias del presidente. El análisis de los autores da indicios de que los presidentes en Argentina son capaces de impedir que el Congreso modifique la sustancia más importante de sus proyectos legislativos sin importar la popularidad presidencial, el efecto de luna de miel o el tamaño de la coalición del mandatario.

En líneas generales, estos trabajos proponen estudiar la agenda legislativa del presidente a través del éxito de la misma en el Congreso. Sin embargo, es posible ampliar el foco teórico para incluir en el análisis otro componente de la agenda legislativa del presidente: el número de iniciativas que abarca. El activismo legislativo del gobierno es un

factor de importancia teórica comparable al éxito del presidente en el estudio de la relación Ejecutivo-Legislativo a través del programa que el presidente envía al Congreso. Los enfoques teóricos utilizados para estudiar el caso argentino, así como la mayor parte de la literatura sobre agenda legislativa del presidente elaborada específicamente para el caso de Estados Unidos, pasan por alto un factor que podría ser importante para explicar esta segunda dimensión de la agenda legislativa del presidente: los recursos, sobre todo de carácter técnico, de los colaboradores del presidente dentro del Poder Ejecutivo que intervienen en el diseño de la agenda legislativa.

La perspectiva de Paul Light (1991) presenta entonces una ventaja comparativa frente a otros enfoques teóricos. El autor incluye en su análisis no solo el éxito del mandatario en lograr la aprobación de su programa legislativo sino también el tamaño del mismo. Light propuso en su trabajo canónico distintas variables explicativas que luego fueron de gran relevancia en la literatura sobre el tema: la popularidad del presidente y el apoyo con el que cuenta en el Congreso. Pero además el autor amplía la visión al incluir el tiempo, la energía, el *expertise* y la información, variables que versan sobre los recursos de los colaboradores del presidente. De esta manera, la perspectiva multicausal de Light amplía el marco teórico ya que propone un enfoque más amplio sobre distintas características de la agenda legislativa del presidente y sobre los factores que potencialmente influyen sobre la conformación de la misma.

### **Diseño de la investigación: definición de las variables, hipótesis, metodología y datos a emplear**

Esta investigación contrasta empíricamente la teoría de Paul Light (1991) sobre el tamaño y el éxito de la agenda legislativa del presidente a partir de un estudio del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

La agenda legislativa se define, siguiendo a Light; por los programas que son las prioridades de la administración, es decir, aquellos que reciben un apoyo máximo por parte del presidente. El estudio del caso argentino ofrece la ventaja de que, a diferencia de Estados Unidos, el Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de ley directamente en el Congreso. Para el presente estudio, entonces, se consideran todos los proyectos referidos a

política doméstica presentados por el Poder Ejecutivo durante el primer gobierno de Fernández de Kirchner. A su vez, dentro de los proyectos se le otorga especial relevancia a aquellos que son “seriamente considerados”. Andrew Barrett, George Edwards y Jeffrey Peake (1997, p. 549) distinguen la legislación seriamente considerada de aquellos proyectos que “(...) son simplemente gestos simbólicos para satisfacer al electorado o para hacer un punto retórico”. Uno de los criterios que emplean los autores para identificar a los proyectos seriamente considerados es si el Congreso tomó alguna acción formal en relación a estos proyectos. Para el caso argentino, se considera que un proyecto fue seriamente considerado si recibió dictamen de comisión en la Cámara iniciadora o si, en el caso de una moción sobre tablas, la propuesta fue considerada en la Cámara correspondiente y recibió media sanción<sup>2</sup>.

Las variables dependientes son el tamaño y éxito de la agenda legislativa del presidente para la política doméstica y su variación. Las unidades de análisis son la totalidad de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo para el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), exceptuando los tratados internacionales, que se excluyen porque el Congreso sólo puede considerarlos bajo regla cerrada, sin posibilidad de modificarlos, y porque el tiempo que insume la negociación de los tratados es típicamente mayor que la duración de un mandato presidencial, por lo cual resulta difícil atribuirle a algún presidente en particular el crédito por la firma de un tratado específico.

El tamaño de la agenda consiste según Light (1991) en el número absoluto de ítems en la agenda del presidente. Para el caso argentino se trabaja con el número total de proyectos de ley presentados en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso por parte del Poder Ejecutivo en el período 10 de diciembre de 2007-9 de diciembre de 2011.

---

<sup>2</sup> Si se compara el contenido sustantivo de los proyectos de ley seriamente considerados con el de aquellos que no lo fueron para el gobierno de Cristina Fernández, el indicador - que busca separar a los proyectos en los cuales el Ejecutivo tiene un interés genuino de aquellos que son meramente simbólicos o menores- parece ser adecuado. Zelaznik (2012) separa los proyectos importantes presentados por el Ejecutivo de los no importantes sobre la base de un criterio temático. El autor considera como no importantes (es decir, no relevantes en lo sustantivo) a los proyectos (1) relativos a la expropiación, transferencia y donación de bienes inmuebles y (2) a que los proyectos que realizan cambios en las leyes de feriados, entre otros. Durante el primer gobierno de Cristina Fernández hubo 17 proyectos que no fueron seriamente considerados: 4 son relativos a la primera categoría destacada por Zelaznik; otro proyecto es muy similar en lo sustantivo ya que revierte la donación de un bien inmueble; un sexto proyecto recae en la segunda categoría, relativa a cambios en los feriados. Así, el criterio basado en la acción formal del Congreso se muestra acorde a los criterios sustantivos para distinguir las propuestas más relevantes.

El éxito del presidente en su agenda legislativa se evalúa, en línea con la literatura clásica sobre el tema, utilizando la tasa de aprobación legislativa de los proyectos enviados al Congreso por el Poder Ejecutivo. Ésta consiste en el porcentaje de proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo que son aprobados por el Congreso durante el mandato. En el presente estudio se consideran como aprobados también los proyectos de ley sancionados por el Congreso después del 10 de diciembre de 2011, tomando en cuenta que Cristina Fernández de Kirchner no dejó la presidencia sino tuvo un segundo mandato.

Según Light (1991), el poder presidencial se define a partir de los recursos: el presidente posee recursos internos y externos que le otorgan relevancia en la negociación sobre la política doméstica. Como los recursos crecen y decrecen durante el mandato presidencial se generan dos ciclos contrapuestos, que tienen un impacto sobre la agenda del presidente.

La teoría presenta dos tipos de variables independientes: los recursos internos y los externos. Los primeros involucran cuatro factores: el tiempo, la información, el *expertise* y la energía. Los indicadores utilizados en este análisis son distintos de los empleados por Light (1991) ya que este autor trabaja principalmente con entrevistas realizadas a los funcionarios que participaron en el armado de la agenda del presidente en las administraciones presidenciales estudiadas. Dada la imposibilidad de realizar entrevistas comparables para este trabajo, los indicadores a emplear para los recursos internos fueron desarrollados sobre la base de la definición que construye Light para cada variable.

El tiempo se refiere a la duración del mandato del presidente, es decir, a cuánto tiempo tiene el mandatario para ejercer influencia sobre la política doméstica. Light (1991) señala que esta variable tiende a decrecer a lo largo del mandato: éste es más corto que su extensión formal ya que al comienzo del período existe más tiempo para planificar y discutir sobre distintas opciones de política pública; luego, los calendarios del presidente y de sus colaboradores se llenan de cuestiones de rutina y raramente aparecen *issues* nuevos en la agenda. En consecuencia, la hipótesis es que el tamaño de la agenda decrece a medida que se está más lejos de la asunción del mandatario. Esta variable se operacionaliza en forma dicotómica: se codifica como 1 si el presidente se encuentra en el primer año de su mandato y como 0 si no es así. Esta forma de medición parece la más consistente con los argumentos de Light: el autor destaca la importancia del primer año de mandato del

presidente como el período durante el cual el mandatario tiene la mayor oportunidad para realizar un impacto programático ya que las iniciativas importantes requieren tiempo - no solo para su elaboración sino también para ser tratadas y potencialmente aprobadas en el Congreso.

La información se refiere al conocimiento con el que cuentan el presidente y sus colaboradores sobre los temas de política pública y sobre los pormenores de los programas. Para planificar su agenda, el presidente necesita: “(...) información sobre el problema en sí y sobre potenciales soluciones; información sobre el contexto político, apoyo público, aceptación Congreso, y resistencia burocrática” (Light, 1991, p. 18). La información proviene no solo de los datos disponibles sino también de la capacidad del presidente para usarla en forma inteligente. En esta investigación se trabaja con los CVs de los ministros y secretarios del Poder Ejecutivo y se los compara en atención al nivel de estudios alcanzado, a la cantidad de años de profesión que tienen y a la consistencia entre su formación y la función que desempeñan - la cual se operacionaliza como una variable dicotómica donde 1 indica consistencia y 0 inconsistencia. Se toma como expertos a los ministros y secretarios que tienen estudios universitarios y una trayectoria laboral acorde al puesto que ocupan. También se toma como expertos a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo con un rango menor al de secretario de estado bajo el supuesto de que, mientras más bajo es el cargo que se ocupa, mayor es la formación especializada que tiene la persona. Por otra parte, se chequea el número de veces en el que está registrado en las agendas de la presidente que los expertos se reunieron con ella, bajo el supuesto de que a mayor cantidad de reuniones, mayor transmisión de información a la presidente sobre los asuntos de su cartera. Light argumenta que la información tiende a crecer a lo largo del mandato; considerando que los colaboradores del presidente necesitan información para diseñar propuestas la hipótesis es que a medida que aumenta la información crece el tamaño de la agenda legislativa del presidente.

El *expertise* se centra en las habilidades técnicas y la preparación del presidente y, sobre todo, de su administración; lo importante es que el presidente y su personal conozcan el funcionamiento del sistema político y el proceso de formulación de política pública. Esta variable no se testea en el presente estudio por varias razones. En primer lugar, no fue posible encontrar un indicador adecuado para operacionalizar esta variable dada la



imposibilidad de realizar entrevistas con funcionarios del Ejecutivo y asesores del presidente. En segundo lugar, esta variable se enfoca en la experiencia que tienen los colaboradores del presidente en el sistema político y en la elaboración de políticas: puede considerarse que esta dimensión queda capturada mediante el análisis de los CVs de los ministros y secretarios que se realizó para operacionalizar la información. Por último, dado que la teoría espera que el *expertise* varíe de la misma manera que la información, y considerando que se argumenta que ambos generan una presión para el aumento en el número de iniciativas legislativas del presidente a lo largo del mandato, el indicador empleado para la información parece ser lo suficientemente robusto para capturar la dimensión del *expertise* de los funcionarios.

La variable energía “(...) se enfoca en la cantidad de energía física y emocional disponible para la elección doméstica - cuánta puede gastar el presidente en el manejo diario de los asuntos, cuánto estrés puede manejar el personal” (Light, 1991, p. 15). Planificar la agenda del presidente requiere una gran cantidad de “energía creativa”: es necesario involucrarse en un grado de actividad importante, lo cual generalmente ya no es posible en los últimos días de la administración. La operacionalización de esta variable se realiza mediante el número total de reuniones que mantuvo Cristina Fernández de Kirchner a lo largo de su mandato; la gran mayoría de ellas (628 sobre un total de 729) contaron con la presencia de al menos un funcionario del Ejecutivo. La cantidad de reuniones es una forma de medir el grado de involucramiento de la presidente (y de los funcionarios del Poder Ejecutivo) en la elaboración de la política pública. Se trabaja bajo el supuesto de que la presidente tiene más reuniones con distintos colaboradores cuando ella y su *staff* cuentan con más energía disponible para la creación de políticas. Se espera que la energía decrezca a lo largo del mandato; la hipótesis es que a medida que la energía disminuye también se reduce el tamaño de la agenda.

Light (1991) argumenta que los recursos internos, así como los externos, influyen sobre el tamaño de la agenda. De cualquier manera, el autor le otorga una relevancia especial al capital del presidente, ya que éste influye no solo sobre el *tamaño* de la agenda legislativa del presidente sino también sobre el *éxito* del mandatario en lograr que el Congreso la apruebe. El capital está conformado por los recursos externos del presidente: el

apoyo que tiene en el Congreso, la aprobación pública y el margen electoral con el que gana la elección.

En primer lugar, el apoyo del partido es, según los funcionarios entrevistados por Light (1991), el componente clave del capital del presidente. El número de asientos que el partido del presidente tiene en el Congreso generalmente declina a lo largo del mandato; sin embargo, según el autor, lo hace típicamente menos que la aprobación pública. Si bien un importante contingente legislativo no le garantiza al mandatario un apoyo automático, éste es su principal recurso para ejercer influencia en el Congreso, ya que el éxito legislativo del presidente empieza generalmente con su propio partido. Se espera entonces que el tamaño de la agenda se vea reducido si el presidente carece de apoyo en el Congreso ya que es improbable que el mandatario decida invertir recursos en diseñar propuestas si asume que éstas no serán tratadas en el recinto. La variable se operacionaliza a partir de la variación del porcentaje de legisladores del Frente para la Victoria-PJ desde 2007 a 2011; éste se calcula promediando el porcentaje de bancas del FpV-PJ en el Senado con el porcentaje de bancas del FpV-PJ en Diputados. La hipótesis es que el éxito y también el tamaño de la agenda del presidente aumentan cuanto mayor es el tamaño del partido presidencial.

En segundo lugar se encuentra la aprobación pública, es decir, la popularidad del presidente. Según Light (1991), ésta tiende a declinar rápidamente durante el mandato, afectando las elecciones legislativas intermedias y las chances de reelección del presidente. El autor habla en este caso de un efecto umbral: si el presidente tiene el 50% de aprobación o más, el apoyo público puede tener efectos mínimos sobre el éxito en el Congreso. Sin embargo, a medida que el presidente cruza el umbral, la opinión pública puede llegar a erosionar el apoyo legislativo hacia las iniciativas del presidente: la aprobación de la opinión pública puede no ayudar al presidente, pero la falta de ella puede dañarlo. Este proceso impactaría también sobre el tamaño de la agenda: cuando el presidente anticipa que la opinión pública - e incluso el Congreso - no aprobarán sus proyectos es improbable que presente una agenda amplia. La variable se operacionaliza como el porcentaje de aprobación de la gestión de Cristina Fernández en 23 encuestas realizadas por IPSOS - Mora y Araujo entre diciembre de 2007 y febrero de 2011; también se trabaja con el porcentaje de imagen positiva de la presidente entre los encuestados en 13 mediciones tomadas entre mayo de 2009 y junio de 2011 por esa misma consultora. La hipótesis es que

mientras más baja es la imagen positiva del presidente, sobre todo si cruza el umbral del 50%, se ven reducidos el tamaño y el éxito de su agenda.

Otra de las variables independientes es el margen electoral; la idea es que si el presidente es electo con un porcentaje bajo de diferencia con el segundo competidor hay menos chances de que los candidatos a legislador se beneficien del “arrastre” de un candidato presidencial ganador; el apoyo del Congreso hacia las iniciativas legislativas del presidente puede entonces disminuir. Lo importante es el capital político que el margen electoral le da al presidente: si el margen es amplio y la carrera de los legisladores es controlada por el presidente, el mandatario mejora las chances para la aprobación de sus iniciativas en el Congreso. Si carece del margen que le permite negociar con los legisladores es improbable que el presidente desperdicie recursos enviando una gran cantidad de propuestas al Congreso. La variable se operacionaliza a partir de la diferencia porcentual que obtiene el Frente para la Victoria frente al partido o coalición que obtiene el segundo puesto en la elección. La hipótesis es que mientras más bajo es el margen electoral del presidente más se reducen sus posibilidades de llevar adelante su agenda en el Congreso y el tamaño de su agenda. El margen electoral parece tener un efecto más fuerte y definido cuando es bajo ya que disminuye la capacidad del presidente de negociar exitosamente con el Congreso. Aquí también operaría un efecto umbral, si bien en este caso es más difícil de especificar según Light (1991) ya que generalmente el margen electoral se traduce en apoyo para el partido de gobierno en el Congreso. El indicador que utiliza Light, basado en el margen electoral obtenido en la elección presidencial, es útil sobre todo para comparar el efecto de esta variable sobre el tamaño y éxito de la agenda de distintas administraciones. Considerando que este estudio se enfoca en un solo mandato presidencial y que el objetivo es estudiar la variación del tamaño y éxito de la agenda de Cristina Fernández durante un solo período (2007 a 2011) se complementa esta operacionalización con el margen electoral que obtiene la coalición kirchnerista en las elecciones intermedias del año 2009 y con el margen electoral obtenido en las elecciones primarias de 2011.

De acuerdo con la teoría de Light (1991), los recursos internos y externos experimentan variaciones durante el mandato presidencial, generando dos ciclos de evolución de las variables. El ciclo de la influencia decreciente aparece a medida que el tiempo, la energía y el capital se reducen. Los presidentes generalmente enfrentan una

pérdida de bancas en el Congreso con las elecciones legislativas intermedias - en las cuales suele reducirse el margen electoral - y una erosión de la aprobación pública: esto generaría una reducción progresiva de la tasa de éxito legislativo del presidente. Además, cuando el mandato se acerca a su fin, el presidente carece de tiempo suficiente para emprender nuevos proyectos: la atención se enfoca no en la política doméstica sino en la siguiente elección. Por otra parte, la energía toca un piso hacia el final del mandato: existe menos impulso creativo para diseñar nuevas iniciativas.

El ciclo de la efectividad creciente aparece a medida que aumentan la información y el *expertise*. Se espera un aprendizaje por parte del presidente y de su personal a lo largo del mandato: identificarán fuentes útiles de información y producirán estrategias efectivas para la política doméstica.

Los ciclos producen presiones contrapuestas sobre el tamaño de la agenda: el ciclo de la influencia decreciente impulsa al mandatario a poner en movimiento la agenda rápidamente, por lo cual el tamaño de la agenda debería decrecer a lo largo del mandato. Sin embargo, el ciclo de la efectividad creciente impulsa a que la agenda se vea expandida a medida que el presidente y sus colaboradores adquieren el aprendizaje necesario para diseñar propuestas legislativas efectivas. Pero dado que el capital político del presidente debería decrecer a lo largo del mandato también debería disminuir el éxito en su agenda legislativa. Light (1991) cita a un colaborador de Nixon que ilustra esta paradoja: “mientras más parecíamos aprender sobre el sistema doméstico (...) menos podíamos hacer. Tuvimos nuestra mejor oportunidad al comienzo del mandato pero no tuvimos la organización para sacar provecho de ella. Para el momento en que teníamos la organización, la oportunidad estaba cerrada” (Light, p. 36).

Como señala Light (1991), el grado de importancia de cada ciclo - y por lo tanto, el peso cada una de las variables independientes- depende del nivel de recursos de cada tipo con los que el presidente cuenta al principio de su mandato. Por ejemplo, el ciclo de la efectividad creciente podría ser más importante para un presidente inexperto, pero otros factores podrían cobrar mayor relevancia en contextos diferentes.

## **Tamaño y éxito de la agenda presidencial en Argentina (2007-2011)**

### **Presentación de los datos**

Este capítulo presenta estadísticas descriptivas de la evolución de las variables dependientes, el tamaño y éxito de la agenda legislativa de la presidente, y del conjunto de variables independientes, los recursos externos e internos, a lo largo del mandato de Cristina Fernández a fines de sugerir una explicación sobre la variación que muestran el tamaño y éxito de la agenda legislativa de la presidente.

Los datos están presentados de manera semestral<sup>3</sup>. La división del mandato en 8 períodos semestrales tiene por objetivo evitar que la variación en algunas de las variables consideradas en este estudio refleje estacionalidad. El ejemplo más claro del problema que conllevaría subdividir al período en intervalos temporales más cortos se observa con el tamaño de la agenda. El Congreso no tiene sesiones entre diciembre y febrero a menos que el presidente convoque expresamente a sesiones extraordinarias (o extienda el plazo de sesiones ordinarias); por ello, si se analiza la evolución del tamaño de la agenda en períodos más acotados (mensuales, bimestrales, trimestrales, e incluso cuatrimestrales) se observa que los valores mínimos generalmente aparecen entre los meses de diciembre y febrero, probablemente debido a la reducción en la actividad legislativa.

Sobre la base de la definición de la tasa de éxito con la que se trabaja, las variables asociadas según la teoría de Light (1991) al éxito legislativo -el apoyo del Congreso, el margen electoral y la popularidad del presidente- se computan para la fecha de envío de los

---

<sup>3</sup> En esta investigación se procede de acuerdo a la sugerencia de Rudalevige (2002) para medir la tasa de aprobación en cada semestre del mandato. El autor subraya que el éxito legislativo del mandatario no necesariamente está asociado a que sus proyectos de ley sean aprobados durante el mismo año en el que fueron presentados. Además, puede considerarse que restringir la tasa de éxito a los proyectos que se presentan y aprueban dentro de un mismo período subestima incorrectamente la tasa de éxito ya que implica tratar de forma distinta a proyectos con un trámite legislativo de igual duración. En otras palabras, proceder de esta manera implicaría que los proyectos enviados al Congreso hacia el final de un semestre pueden tener un trámite legislativo de corta duración (mucho menor a un semestre), pero si su fecha de sanción tiene lugar durante el siguiente período semestral se los estaría computando incorrectamente como no aprobados. Por lo tanto, si un proyecto fue sancionado antes del fin del mandato del presidente debería incluirse entre los proyectos aprobados, con el fin de no subestimar la tasa de éxito legislativo del presidente. En este estudio se computan también como aprobados los proyectos que fueron presentados durante el primer mandato de Cristina Fernández pero fueron sancionados durante el segundo.

proyectos. Zelaznik (2012) procede de esta misma manera al analizar la variación en la tasa de éxito de los proyectos legislativos de Carlos Menem utilizando como variable explicativa la popularidad promedio del mandatario.

El único problema relativo a asociar los recursos externos del presidente al momento de envío del proyecto de ley aparece cuando se considera la variable del apoyo del Congreso. Podría pensarse que es más apropiado asociar el apoyo que tiene el presidente en el Congreso con la fecha de sanción del proyecto o con la fecha de su votación en la Cámara iniciadora. Aun así, en esta investigación este problema no es mayor ya que solo 6 proyectos de ley sobre un total de 117 se enviaron antes del cambio de composición del Congreso de diciembre de 2009 y fueron aprobados luego de esa fecha. En los 111 proyectos restantes o bien la composición del Congreso se mantiene constante entre la fecha de envío y la de sanción o bien el proyecto nunca fue aprobado. De hecho, la fecha de envío de los proyectos durante el mandato de Cristina Fernández es muy próxima a su fecha de sanción: prácticamente la mitad de los proyectos tardaron menos de 2,2 meses en aprobarse. La media de duración del trámite legislativo fue de 6,3 meses: esto se debe a que hay muchos *outliers* con una duración del trámite legislativo muy larga; esta dispersión puede observarse en la desviación estándar, que tiene un valor de 8,04 meses.

La tabla 1 provee información sobre la evolución del tamaño y éxito de la agenda legislativa de la presidente. El éxito legislativo se calcula en primer lugar para la totalidad de los proyectos; luego, la tasa de aprobación se calcula para el conjunto de proyectos que fueron seriamente considerados. El objetivo de agregar esta medida es analizar cómo le fue a la presidente con los proyectos que se asume eran relevantes para ella, y no meramente gestos hacia la opinión pública. El indicador utilizado para identificar estas propuestas es si el Congreso tomó uno de dos tipos de acción formal respecto a ellas: si tuvieron dictamen de comisión en la Cámara iniciadora o, en caso de que se produjera una moción sobre tablas, si recibieron media sanción. A fines de evaluar la variación del éxito legislativo se toma como tasas altas de aprobación a las que son iguales o mayores al 66% de los proyectos y como bajas a aquellas menores al 50%. Las tasas de aprobación entre el 50% y el 65,9% son consideradas intermedias (Zelaznik, 2012).

Tabla 1. Tamaño de la agenda, Tasa de Éxito General y Tasa de Éxito de Proyectos Seriamente Considerados, 2007-2011.

Semestre	Tamaño de la Agenda (N)	Proyectos Seriamente Considerados (N)	Tasa de Éxito General (%)	Tasa de Éxito Seriamente Considerados (%)
10 Dic '07-May '08	17	16	88,23	93,75
Jun '08-Nov '08	25	23	72	78,26
Dic '08-May '09	18	14	44,44	57,14
Jun '09-Nov '09	21	18	76,19	88,88
Dic '09-May '10	9	7	44,44	57,14
Jun '10-Nov '10	14	11	50	63,63
Dic '10-May '11	1	1	100	100
Jun '11-9 dic '11	12	10	83,33	100

Fuente: Los datos utilizados para calcular el tamaño de la agenda y la tasa de éxito general fueron cedidos por Javier Zelaznik. Los datos empleados para identificar los proyectos seriamente considerados son de la Dirección de Información Parlamentaria.

La tabla 2 provee los datos sobre la evolución semestral de cada una de las variables explicativas propuestas. Cabe recordar en este punto que de acuerdo a la teoría de Light tanto los recursos externos como los internos influyen sobre el tamaño de la agenda. Respecto al éxito del presidente en lograr que el Congreso apruebe su agenda, Light (1991) sostiene que las variables que lo determinan son el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente, el nivel de popularidad del mandatario y el margen electoral con el que ganó la última elección.

Tabla 2. Recurso Externos e Internos de la Presidente, 2007-2011

Semestre	Apoyo del Congreso (%)	Margen Electoral (%)	Popularidad (%)	Energía (N)	Información (N)	Tiempo (1,0)
10 Dic '07-May '08	54,45	22,3	48,8	171	390	1
Jun '08-Nov '08	54,45	22,3	34,5	108	240	1
Dic '08-May '09	54,45	22,3	33,66	43	90	0
Jun '09-Nov '09	54,45	6,9	32,33	101	174	0
Dic '09-May '10	39,65	6,9	31	60	126	0
Jun '10-Nov '10	39,65	6,9	50,66	85	142	0
Dic '10-May '11	39,65	6,9	64,33	75	131	0
Jun '11-9 dic '11	39,65	36,81	72	86	150	0

Fuente: Los datos de popularidad presidencial fueron cedidos por IPSOS-Mora y Araujo. Los datos empleados para calcular el apoyo del Congreso provienen de Zelaznik (2012); los datos empleados para calcular el margen electoral en 2007 y 2009 aparecen en Zelaznik (2011b). Para calcular el margen electoral en 2011 se usaron datos de la Dirección Nacional Electoral. La fecha de inicio del mandato, necesaria para calcular el tiempo, es de la Presidencia de la Nación<sup>4</sup>. Los datos utilizados para calcular la energía y la información son de la Presidencia de la Nación<sup>5</sup>. El porcentaje de la popularidad de la presidente expresa el promedio de todas las mediciones realizadas para cada semestre.

El Poder Ejecutivo presentó 117 proyectos en el Congreso entre el 10 de diciembre de 2007 y el 9 de diciembre de 2011; 79 de ellos fueron sancionados. Así, el éxito legislativo global de la agenda del presidente fue alto, con un valor de aproximadamente 67, 5%.

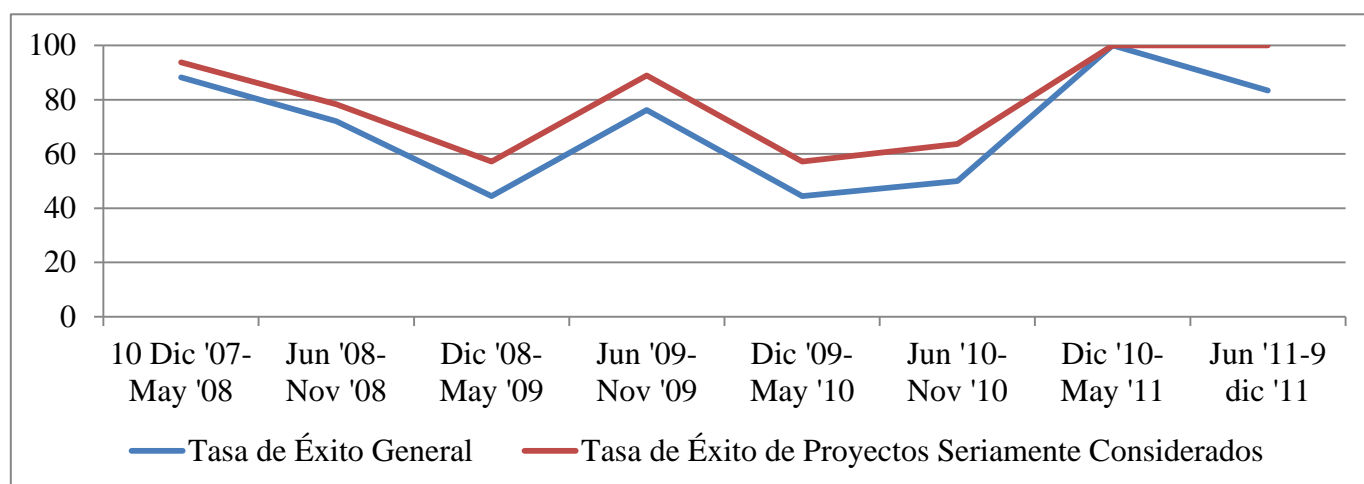
<sup>4</sup> Al mes de junio 2015, disponible en <http://www.casarosada.gob.ar/la-presidenta/biografia>.

<sup>5</sup> Al mes de junio 2015, disponibles en <http://audiencias.jgm.gob.ar/registrodeaudiencias/searchjgm.php?opcion=Buscar%20Audiencia%20por%20Dependencia&dependenciaid=350&pagina=0&bloque=10&opcionl=Listado%20Audiencias&obligadoid=0&obligadodependenciaid=1005&solicitanteid=0&representadoid=0&diafec>.



La tasa de aprobación de los proyectos seriamente considerados es necesariamente más alta que la tasa de éxito general ya que para calcular la primera son descartados algunos proyectos que nunca se convirtieron en ley -los que no recibieron dictamen de comisión o media sanción luego de una moción sobre tablas-. Durante el mandato de Cristina Fernández se presentaron 100 proyectos de ley seriamente considerados. Dado que 79 de ellos fueron aprobados la tasa de éxito para ellos es de 79%, casi doce puntos más alta que la tasa de éxito correspondiente a la totalidad de los proyectos. Si bien se analizará la tasa de éxito de cada tipo de proyectos (la totalidad de ellos, por un lado, y los seriamente considerados, por el otro) para cada semestre del mandato, cabe destacar que las tasas de aprobación de los dos tipos de proyectos siguen una evolución muy similar, como puede observarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Tasa de Éxito General y Tasa de éxito de Proyectos Seriamente Considerados, 2007-2011.



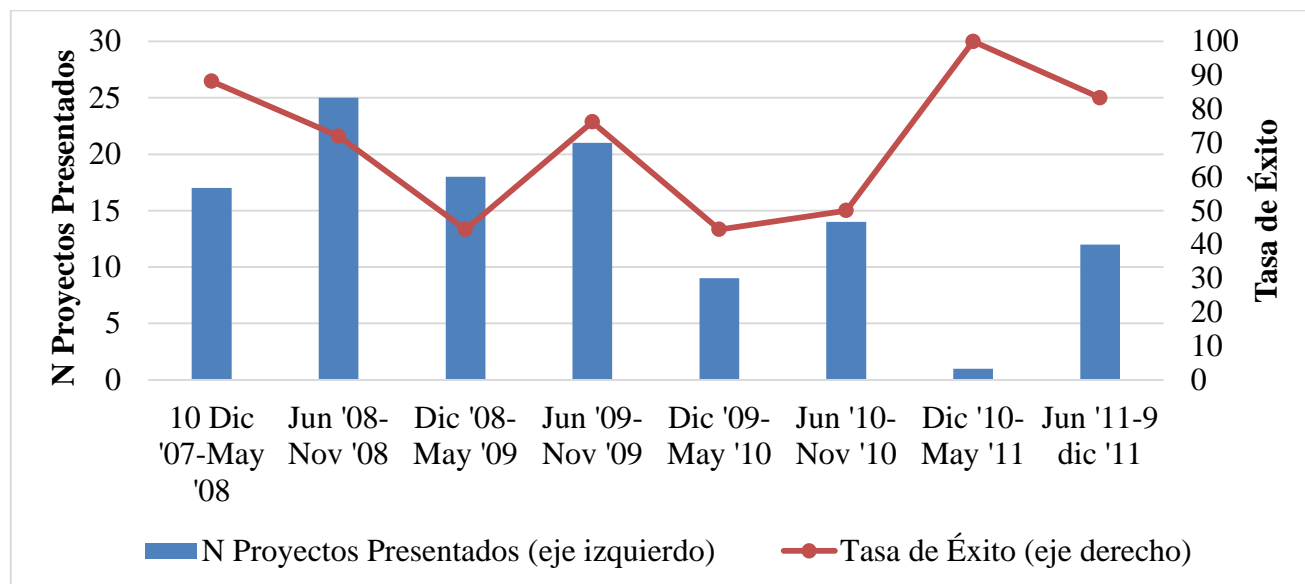
Fuente: Los datos utilizados para calcular el tamaño de la agenda y la tasa de éxito general fueron cedidos por Javier Zelaznik. Los datos empleados para identificar los proyectos seriamente considerados son de la Dirección de Información Parlamentaria.

### Evolución de las variables

En promedio, durante cada semestre del primer mandato de Cristina Fernández el Poder Ejecutivo presentó entre 14 y 15 proyectos de ley. La dispersión en esta variable puede ser capturada mediante la desviación estándar, que tiene un valor de

aproximadamente 7,46. El máximo en la presentación de proyectos se encuentra en la segunda mitad del primer año de mandato (entre junio y noviembre de 2008): en ese tiempo se enviaron 25 proyectos al Congreso. El mínimo semestral en la presentación de proyectos tuvo lugar entre diciembre de 2010 y mayo de 2011; durante este semestre se presentó un solo proyecto.

Gráfico 2. Número Total de Proyectos Presentados y Tasa de Éxito General, 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos cedidos por Javier Zelaznik.

Durante los primeros cuatro semestres del mandato el número de proyectos enviados al Congreso por el Ejecutivo superó la media (de aproximadamente 15 proyectos) en todos los casos; sin embargo, durante los restantes semestres - que van desde diciembre de 2009 hasta el final del mandato- el tamaño de la agenda fue siempre inferior al promedio.

La media semestral de la tasa de éxito de todos los proyectos es alta, con un valor de 69,83%; la desviación estándar es de 21,24%. La tasa de éxito semestral más alta en la totalidad de los proyectos, del 100%, se registró en el semestre que abarca desde diciembre de 2010 hasta mayo de 2011; sin embargo, como muestra el gráfico 2, debe tomarse en cuenta que durante este período el Ejecutivo presentó un solo proyecto de ley. El mínimo semestral en la tasa de éxito calculada para la totalidad de los proyectos se registra en dos períodos: entre diciembre de 2008 y mayo de 2009 (con 18 proyectos presentados y 8

aprobados), y entre diciembre de 2009 y mayo de 2010 (4 proyectos fueron sancionados sobre un total de 9). En ambos períodos la tasa de aprobación fue de 44,44%.

La tasa de éxito entre los proyectos seriamente considerados presenta una media semestral de 79,85%, diez puntos mayor al promedio de éxito semestral correspondiente a la totalidad de los proyectos. La desviación estándar en este caso es de aproximadamente 18,45%. La tasa máxima de éxito entre los proyectos seriamente considerados es del 100% y se registra durante los últimos dos semestres del período presidencial, desde diciembre de 2010 hasta el 9 de diciembre de 2011. Cabe recordar sin embargo que en el semestre diciembre 2010-mayo 2011 se presentó un solo proyecto. Durante el último semestre del mandato el activismo legislativo del gobierno sí fue considerable: se presentaron 10 proyectos seriamente considerados y la totalidad de los mismos fue aprobada. Los semestres que presentan la tasa mínima de éxito son los mismos que para la totalidad de los proyectos: el que abarca desde diciembre de 2008 hasta mayo de 2009 (8 proyectos sobre 14 fueron aprobados entre los seriamente considerados), y el que va desde diciembre de 2009 hasta mayo de 2010 (4 proyectos de 7 fueron sancionados). Por lo tanto, entre los proyectos seriamente considerados la tasa de aprobación mínima es un poco más alta que para el total: tiene un valor de 57,14%.

En segundo lugar, se analiza la evolución a lo largo del mandato de las variables independientes: los recursos externos e internos. Los primeros, que Light (1991) denomina el “capital político” del presidente, son el margen electoral, el apoyo con el que cuenta el presidente en el Congreso y la popularidad del presidente. Light argumenta que los recursos externos influyen tanto sobre el tamaño de la agenda legislativa del presidente como sobre el éxito del mandatario en lograr que el Congreso la apruebe.

El margen electoral del presidente consiste en la diferencia porcentual entre el caudal de votos obtenido por el partido de gobierno en la última elección y el porcentaje de votos del partido que obtuvo el segundo lugar. La candidata a presidente del Frente para la Victoria, Cristina Fernández de Kirchner, ganó la elección presidencial del 28 de octubre de 2007 con el 45% de los votos en el marco de una alianza electoral entre el Frente para la Victoria y ciertos sectores de la Unión Cívica Radical (UCR), principal partido de oposición. Como señalan Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014), esta estrategia electoral elaborada por Néstor Kirchner, marido de la presidente y mandatario saliente, buscó captar

a un electorado de centro izquierda. Si bien el kirchnerismo fue incapaz de captar una porción importante del voto de la clase media urbana (Zelaznik, 2011a; Novaro et al., 2014) la candidata del Frente para la Victoria duplicó prácticamente el caudal electoral obtenido por la segunda candidata, Elisa Carrió (Coalición Cívica), quien obtuvo el 23 % de los votos (Zelaznik, 2011a). Entonces, si bien el caudal de votos no fue mayoritario debe notarse que sí fue suficiente para que la candidata del FpV ganara en primera vuelta; además, el kirchnerismo ganó en 21 distritos sobre un total de 24.

Como señala Zelaznik (ibid.) parte de la estrategia del kirchnerismo frente a las siguientes elecciones, las legislativas del 2009, consistió en adelantar la fecha de las mismas en un contexto desfavorable para el partido de gobierno en distintos frentes. En lo económico, la crisis internacional impactó negativamente sobre la economía doméstica, generando una marcada recesión; en lo social, se agudizó el conflicto con el campo, que impactó sobre el frente político en la popularidad decreciente del gobierno; en este último terreno tuvo lugar también el abandono de la coalición FpV- UCR por parte de varios gobernadores que provenían del radicalismo y los nuevos desprendimientos del PJ en distritos electoralmente importantes. En esta elección, llevada a cabo el 28 de junio de 2009, el margen electoral del Frente para la Victoria se redujo drásticamente: el kirchnerismo obtuvo solo el 29% de los votos en Diputados. La principal fuerza opositora, el Acuerdo Cívico y Social -un frente compuesto por la Coalición Cívica, la UCR y el Partido Socialista- obtuvo a nivel nacional un caudal electoral del 22% en Diputados, por lo cual el margen electoral del FpV se vio muy reducido a partir de esta elección (del 7%)<sup>6</sup>.

Durante el año 2011, último en el primer mandato de Cristina Fernández, el Frente para la Victoria amplió drásticamente su caudal electoral. Tuvieron lugar por primera vez las elecciones primarias, como estaba estipulado en la reforma del Código Electoral que se llevó a cabo en 2009 mediante la ley 26571. En las elecciones primarias, llevadas a cabo el 14 de agosto de 2011, la fórmula presidencial encabezada por Cristina Fernández obtuvo casi el 48% de los votos. Ricardo Alfonsín y Javier González Fraga (de la Alianza Unión

---

<sup>6</sup> El Acuerdo Cívico y Social fue una alianza entre distintos partidos: la Coalición Cívica, la UCR, el Partido Socialista, y otros partidos menores. Si bien no todos los partidos formaron parte de la coalición en cada distrito en los que ésta compitió, para los fines de este estudio se le asignan al Acuerdo Cívico y Social todos los votos obtenidos en las distintas versiones de la alianza a nivel distrital, y, por lo tanto, un solo porcentaje para la Cámara de Diputados, como hace Zelaznik (2011b).

para el Desarrollo Social) alcanzaron el segundo puesto en la elección, con el 11,65% de los votos. La elección presidencial tuvo lugar el 23 de octubre de 2011: el margen electoral alcanzó su máximo a partir de la misma. Cristina Fernández es reelecta en primera vuelta con un caudal electoral del 54% de los votos. El segundo caudal más importante correspondió a Hermes Binner, del Frente Amplio Progresista, con el 16% de los votos. En síntesis, el margen electoral experimentó una reducción entre la elección presidencial de 2007 y las elecciones intermedias de 2009: esta tendencia decreciente es consistente con la teoría de Light (1991). Sin embargo, el margen electoral aumentó pronunciadamente con las dos elecciones de 2011 - primaria y presidencial. Este aumento drástico en el margen electoral hacia el final del mandato va en contra de la erosión del capital del presidente que debería esperarse según Light.

De esta manera, durante los primeros tres semestres del mandato, entre el 10 de diciembre de 2007 y mayo de 2009, el kirchnerismo tuvo un margen electoral de 22%, que se vio reducido a casi 6,9% (su valor mínimo) a partir de la elección legislativa del 28 de junio de 2009. Este margen electoral de 6,9% es asignado en este estudio a los cuatro semestres que abarcan desde junio de 2009 hasta mayo de 2011. Al último período semestral del mandato, que va desde junio hasta el 9 de diciembre de 2011, se le imputa un margen electoral de 36,81 puntos porcentuales. Esta cifra representa el promedio del margen electoral obtenido en las elecciones primarias de agosto de 2011 y del margen correspondiente a la elección presidencial que tuvo lugar en octubre del mismo año.

Otro de los recursos externos es el tamaño del contingente legislativo del mandatario. Desde el 10 de diciembre del 2007 hasta diciembre de 2009 el FpV-PJ contó con una mayoría propia en ambas Cámaras: 50,6 % de las bancas en Diputados<sup>7</sup> y 58,3 % en el Senado. Este contingente legislativo se vio reducido en buena medida durante el primer año de gobierno debido al conflicto con las entidades agrarias por el incremento de las retenciones a las exportaciones y a la deserción de un número importante de legisladores oficialistas que este conflicto motivó durante la segunda mitad de 2008 y la primera mitad de 2009 (Zelaznik, 2011a), si bien “solo ligeramente por debajo del 45% de las bancas”

---

<sup>7</sup> En esta cifra se incluye a los 9 legisladores del Peronismo Federal que se integraron al contingente del FpV en enero de 2008, un mes después del comienzo del mandato de Fernández de Kirchner. Además, se considera dentro del porcentaje asignado al FpV en Diputados a legisladores provenientes de otros partidos que compitieron en las listas del FpV: radicales kirchneristas, socialistas kirchneristas, partidos provinciales y legisladores de Libres del Sur (Zelaznik, 2011b).

(Zelaznik, 2012, p. 69). En este contexto, el kirchnerismo se vio obligado a construir una coalición legislativa mayoritaria en Diputados incluyendo en ella a más de 20 legisladores provenientes de bloques diversos (Zelaznik, 2011a). Entre ellos se encontraron legisladores de partidos provinciales aliados -como el Movimiento Popular Neuquino-, diputados de izquierda que habían competido en las listas del Frente para la Victoria en el distrito bonaerense, así como algunos bloques unipersonales y radicales kirchneristas.

El margen electoral del Frente para la Victoria se redujo en la elección legislativa intermedia realizada en 2009, derivando en un cambio de la composición del Congreso que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2009. A partir de este momento el kirchnerismo perdió la mayoría en ambas Cámaras. El FpV contó desde entonces con menos del 34% de las bancas en la Cámara Baja y con menos del 46% en el Senado. En la Cámara Alta, el FpV conservó una cuasi- mayoría, es decir, un apoyo superior al 45% pero sin llegar a formar una mayoría propia (Zelaznik, 2012). Este contingente considerable, sumado al apoyo circunstancial de senadores de otros bloques, impidió que se formara una coalición legislativa mayoritaria de la oposición (Zelaznik, 2012). Sin embargo, en la Cámara de Diputados, el FpV estuvo lejos de poder formar una coalición mayoritaria. El Frente para la Victoria tuvo apoyo de aproximadamente un tercio de esa Cámara: contó con 87 Diputados, por lo cual le faltaban 42 para alcanzar una mayoría (Zelaznik, 2011a). Si bien se mantuvo la alianza del FpV con legisladores de otros partidos, la formación de una coalición legislativa mayoritaria se volvió más difícil debido al importante contingente legislativo de la alianza opositora (Zelaznik, 2011a). Como señala Zelaznik (2012), la oposición en Diputados conformó una alianza heterogénea que mantuvo el control sobre esta Cámara.

En líneas generales, entonces, el apoyo con el que contó Cristina Fernández en el Congreso presenta una tendencia decreciente a lo largo del mandato, ya que el contingente legislativo del partido de gobierno se erosionó considerablemente a partir de la elección de 2009. Esta evolución del apoyo del Congreso es exactamente la que anticipa la teoría de Light (1991), quien señala que los presidentes generalmente enfrentan una pérdida de bancas en el Congreso en las elecciones intermedias.

El valor asignado al apoyo del Congreso que tuvo la presidente durante cada semestre es el promedio del porcentaje de bancas con las que contó el Frente para la Victoria-PJ en Diputados y del porcentaje de bancas con las que contó en el Senado. Durante los primeros

cuatro semestres del mandato, entre el 10 de diciembre de 2007 y noviembre de 2009, este apoyo fue mayoritario (superior al 50%); sin embargo, después del cambio de composición del Congreso, el FpV perdió la mayoría en ambas Cámaras, por lo cual el respaldo legislativo con el que contó Fernández de Kirchner durante los últimos 4 semestres de su primer mandato fue minoritario.

Por último, es necesario describir la evolución de la popularidad de Cristina Fernández. Entre diciembre de 2007 y febrero de 2011 se tomaron 23 mediciones de aprobación de la gestión: el nivel promedio de aprobación entre los encuestados fue de 41%, con una desviación estándar de 12,43%. El máximo en el nivel de aprobación de la gestión entre los encuestados, del 67%, se produjo durante el primer mes del mandato, en diciembre de 2007, mientras que el mínimo se registró en diciembre de 2009 (con solo 27% de aprobación de la gestión).

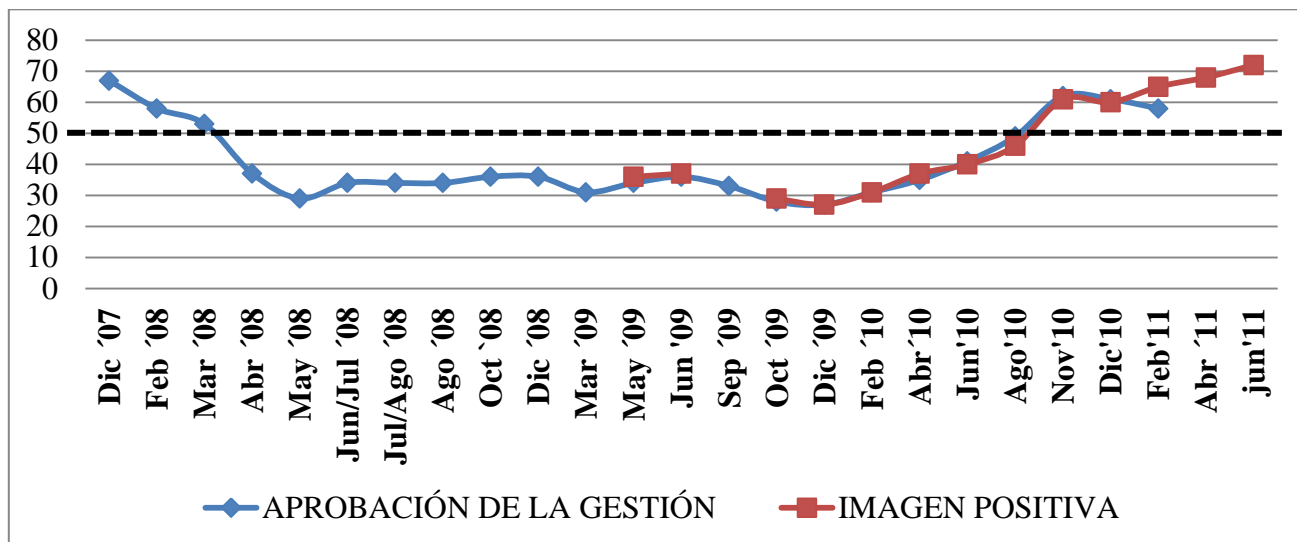
Una forma complementaria de operacionalizar la popularidad de Fernández es mediante el porcentaje de imagen positiva que tuvo la presidente en 13 encuestas realizadas entre mayo de 2009 y junio de 2011. El mínimo de imagen positiva de la presidente entre los encuestados se produjo en el mismo mes que el mínimo en el nivel de aprobación de la gestión: en diciembre de 2009 solo el 27% de los encuestados tuvieron una imagen positiva de Cristina Fernández. Sin embargo, el máximo en la imagen positiva de la presidente se registró no al comienzo del mandato, sino en junio de 2011, con una evaluación positiva del 72% de los encuestados<sup>8</sup>. En promedio, la imagen positiva de Cristina Fernández entre los encuestados fue de 46, 85% entre mayo de 2009 y junio de 2011<sup>9</sup>; la desviación estándar es de poco más del 16%.

---

<sup>8</sup> Para este mes no se cuenta con ninguna encuesta de aprobación de la gestión, por lo cual no pueden compararse ambas medidas.

<sup>9</sup> Los datos relativos a la imagen positiva de Cristina Fernández, cedidos por IPSOS-Mora y Araujo, comienzan en mayo de 2009; la última medición para este mandato corresponde a junio de 2011.

Gráfico 3. Porcentaje de Aprobación de la Gestión y de Imagen Positiva de Cristina Fernández, 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos cedidos por IPSOS - Mora y Araujo.

La teoría de Light (1991) postula la existencia de un efecto umbral: cuando la popularidad del presidente es menor al 50% es posible que su apoyo en el Congreso se vea erosionado. Así, es importante señalar los meses en los cuales la popularidad de la presidente fue menor al 50% entre los encuestados, destacada en el gráfico 3. La popularidad de Cristina Fernández medida a partir del nivel de aprobación de la gestión entre los encuestados solamente fue superior al umbral desde diciembre de 2007 hasta marzo de 2008 -es decir, durante los primeros tres meses de gobierno- y desde noviembre de 2010 hasta febrero de 2011. Entre marzo y abril del 2008 el nivel de aprobación de la gestión de Fernández de Kirchner entre los encuestados se redujo 16 puntos: Novaro et al. (2014) asocian esta baja pronunciada en la popularidad de la presidente al conflicto que dispara la Resolución 125, que buscó instaurar un sistema de retenciones móviles a las exportaciones que implicaba un fuerte aumento de la carga tributaria para los productores de soja y girasol. Como señalan los autores, si bien la medida no tuvo inicialmente una gran repercusión más allá del sector agropecuario, la estrategia del gobierno - que buscó “(...)vencer las resistencias de los productores agrícolas, controlar la reacción de los medios de comunicación y, de ese modo, la de las clases medias, y movilizar a todo el arco oficialista en su ayuda(...)” (Novaro et al., p.297) politizó el conflicto con el campo,



posibilitando así que la protesta de los productores rurales se asociara con otros temas que generaban tensión entre la sociedad y el gobierno. La articulación entre distintos temas sensibles en la opinión pública - la forma de financiamiento del sector público, el aumento de impuestos, el rol de los medios, la relación tensa del liderazgo kirchnerista con el pluralismo y el disenso-permitió que la oposición política recuperara visibilidad y pudiera construir a partir de entonces liderazgos más efectivos.

Entre abril de 2008 y agosto de 2010 el porcentaje de aprobación de la gestión entre los encuestados fue siempre menor al 50%. Asimismo, las 8 mediciones de imagen positiva de la presidente tomadas entre mayo de 2009 y agosto de 2010 revelan que su popularidad entre los encuestados fue siempre inferior al umbral del 50%. La imagen positiva de la presidente superó el umbral del 50% solamente en las cinco encuestas realizadas entre noviembre de 2010 y junio de 2011. Novaro et al. (2014) destacan las dificultades que tuvo el kirchnerismo para mejorar su imagen en la opinión pública entre mediados de 2008 y octubre de 2010. Después del conflicto con el campo, el kirchnerismo intentó mejorar su imagen con una serie de iniciativas que contaban con un importante apoyo de la opinión pública; entre ellas se destacan la reestatización de Aerolíneas Argentinas y la estatización de las administradoras de los fondos de pensión creadas bajo el gobierno de Menem (AFJP). A pesar de esta estrategia de profundización de una línea de políticas públicas populares que querían asociarse al modelo kirchnerista, y a pesar del aumento en el gasto público que realizó el gobierno con el fin de sostener la demanda agregada, el kirchnerismo no logró aumentar su popularidad: las encuestas no muestran una recuperación en la imagen del gobierno. Asimismo, el FpV fue derrotado en las elecciones legislativas de junio de 2009; la imagen de los Kirchner alcanzó niveles incluso más bajos entre octubre y diciembre de 2009. Solo hacia abril de 2010, dados los fracasos de la oposición en liderar la agenda en el Congreso a pesar de tener un mandato para hacerlo, y en un contexto de mejora económica, se recuperó la imagen del gobierno. Aun así, la popularidad de los Kirchner nunca se acercó al umbral del 50%, ni siquiera con el intento de consolidación del proyecto kirchnerista en el ámbito social y cultural visible durante los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810 a través de los cuales intentó generar una idea de fusión entre el gobierno y el pueblo (Novaro et al.).

En líneas generales, entonces, la teoría de Light (1991) parece anticipar correctamente que se producirá una erosión de la popularidad presidencial a lo largo del mandato. Sin embargo, tanto la encuesta de aprobación de gestión como la de imagen positiva muestran un ascenso pronunciado en la popularidad de la presidente entre agosto y noviembre de 2010. En la encuesta de aprobación de la gestión de agosto de 2010 la popularidad de Cristina Fernández fue del 49%; la siguiente encuesta, en noviembre de 2010, revela un aumento de 13 puntos de la aprobación entre los encuestados. La imagen positiva de Fernández de Kirchner siguió esta misma tendencia: aumentó 15 puntos entre la encuesta de agosto de 2010 y la de noviembre del mismo año. Puede arriesgarse la hipótesis de que este aumento abrupto de la popularidad de la presidente está asociado con la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010. Novaro et al. (2014) señalan, en este sentido, que después de la muerte de Néstor Kirchner el gobierno repitió la estrategia empleada durante el Bicentenario: el entierro y el velatorio de ex presidente se presentaron como eventos que reafirmaban una comunión entre el pueblo y el gobierno. Las repercusiones en la opinión pública en relación a Cristina Fernández fueron positivas; como destacan los autores, la muerte de Kirchner se tradujo en “un reencuentro afectivo no carente de cierto sentimiento de culpa, por todo lo que se la había “criticado injustamente” y por el daño que eso le había infligido” (Novaro et al., p. 424). La evolución de la popularidad de la presidente, medida a partir de los dos tipos de encuestas - de popularidad y de aprobación de la gestión- siguió a partir de ese momento una tendencia ascendente, contraria a la esperada por la teoría de Light (1991).

En la periodización realizada para este análisis la media semestral de popularidad de la presidente es de 45,91%, con una desviación estándar de 15,76%. El promedio de las mediciones de aprobación de la gestión del primer semestre (desde el 10 de diciembre de 2007 hasta mayo de 2008) revela que la popularidad de Fernández fue muy cercana al 50% (de 48,8%). En los siguientes cuatro semestres, que van desde junio de 2008 hasta mayo de 2010, el promedio semestral de las mediciones de aprobación de la gestión no solo resultó inferior al umbral del 50% sino que en ningún caso superó el 35%. En el semestre desde junio a noviembre de 2010 la popularidad de la presidente superó el umbral del 50%. Sin embargo, este nivel de popularidad se explica por un *outlier* entre las mediciones: en noviembre de 2010 la aprobación de la gestión entre los encuestados fue de 62%. Si se

recalcula el promedio de popularidad para ese semestre descartando esa medida, el nivel de aprobación de la gestión correspondiente es de 45%, inferior al umbral. Para los últimos dos semestres del mandato se utiliza como indicador de popularidad la medición de imagen positiva en lugar de la encuesta de aprobación de la gestión<sup>10</sup>. La popularidad de la presidente, sobre la base del promedio que arrojan las encuestas de imagen positiva, fue superior al umbral del 50% en los dos últimos semestres del mandato. Las tres mediciones de imagen positiva realizadas entre diciembre de 2010 y mayo de 2011 arrojaron un promedio de popularidad de 64,33%. Para el último semestre del mandato solo se cuenta con una encuesta, correspondiente a la imagen positiva de la presidente en junio de 2011: su popularidad fue del 72%. Esta cifra representa el máximo en la popularidad de la presidente, medida tanto a través de la imagen positiva como de la aprobación de la gestión.

Por otra parte, debe considerarse la evolución de los recursos internos: el tiempo, la energía y la información; la teoría de Light (1991) sostiene que estos recursos influyen exclusivamente sobre el tamaño de la agenda del presidente.

En esta investigación el tiempo se operacionaliza de forma dicotómica. La variable toma el valor de 1 durante el primer año de mandato, desde el 10 de diciembre de 2007 hasta el 9 de diciembre de 2008: este es el período de luna de miel del presidente. La variable toma el valor de 0 durante los siguientes tres años del período presidencial. Sobre la base de la periodización semestral empleada en este estudio se le asigna el valor de 1 a los dos primeros semestres del mandato, desde el 9 de diciembre de 2007 hasta noviembre de 2008. En los restantes semestres se le asigna a la variable un valor de 0.

Otro de los recursos internos es la energía, operacionalizada mediante el número total de reuniones que mantiene la presidente en cada período. Cristina Fernández tuvo en promedio aproximadamente 91 reuniones por semestre durante su primer mandato; la desviación estándar que presenta esta medida es de 38,5. El mínimo semestral de reuniones se produjo entre diciembre de 2008 y mayo de 2009: durante este período tuvieron lugar solamente 43 reuniones. El máximo se encuentra en el primer semestre del mandato: entre el 10 de diciembre de 2007 y mayo de 2008 Cristina Fernández mantuvo 171 reuniones.

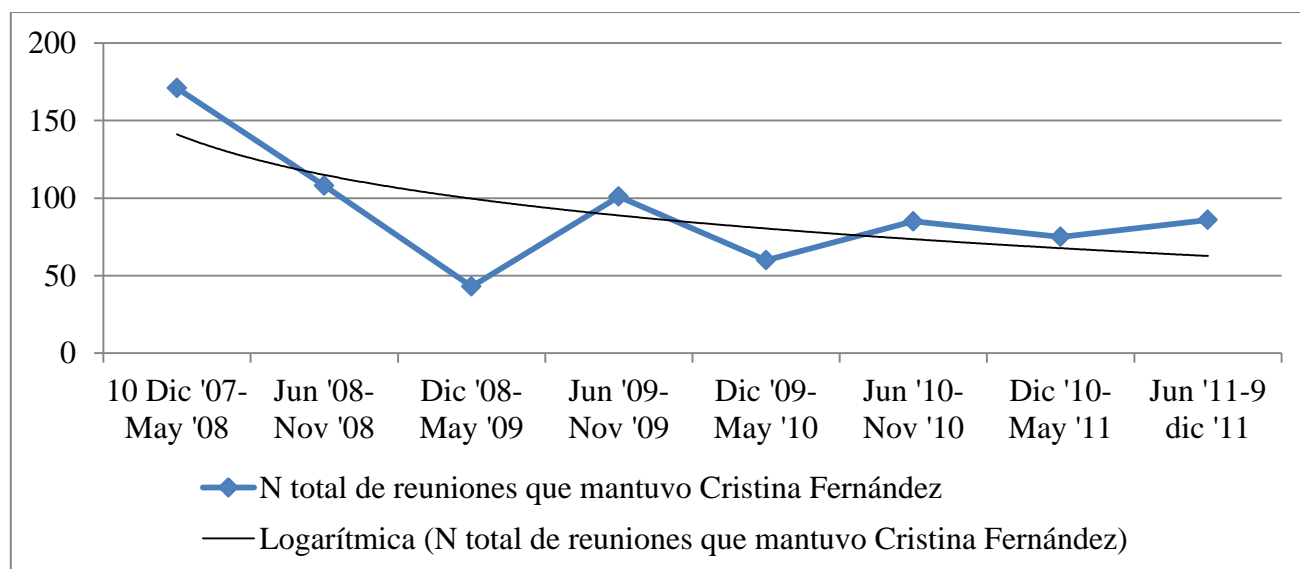
---

<sup>10</sup> Esta elección se debe a que se cuenta con una mayor disponibilidad de encuestas sobre imagen positiva para el final del mandato.

Durante los primeros dos semestres del mandato (desde diciembre de 2007 hasta noviembre de 2008) la cantidad de reuniones que mantuvo Cristina Fernández superó el promedio semestral de 91 reuniones. Como se mencionó anteriormente, durante el siguiente semestre, entre diciembre y mayo de 2008, la energía tocó su mínimo; sin embargo, durante el siguiente período (entre junio de 2009 y noviembre del mismo año) la presidente tuvo 101 reuniones: esta cifra supera la media semestral. Finalmente, en los 4 semestres restantes, desde diciembre de 2009 hasta el 9 de diciembre de 2011, la cantidad de reuniones de la presidente estuvo siempre por debajo de la media.

Light (1991) señala que el proceso de elaboración de política pública demanda energía; en consecuencia, este recurso se va agotando a lo largo del mandato: “El trabajo es agotador, aún para aquellos Ejecutivos que prefieren un enfoque más pasivo; y la delegación raramente alivia el estrés” (Light, p. 23). Empíricamente, la energía a lo largo del mandato muestra una tendencia decreciente, tal como anticipa la teoría; esta evolución puede observarse en el gráfico 4.

Gráfico 4. Número Total de Reuniones de Cristina Fernández, 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Casa Rosada, Presidencia de la Nación<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Al mes de junio 2015, disponibles en <http://audiencias.jgm.gob.ar/registrodeaudiencias/searchjgm.php?opcion=Buscar%20Audiencia%20por%20Dependencia&dependenciaid=350&pagina=0&bloque=10&opcionl=Listado%20Audiencias&obligadoid=0&obligadodependenciaid=1005&solicitanteid=0&representadoid=0&diafec>.

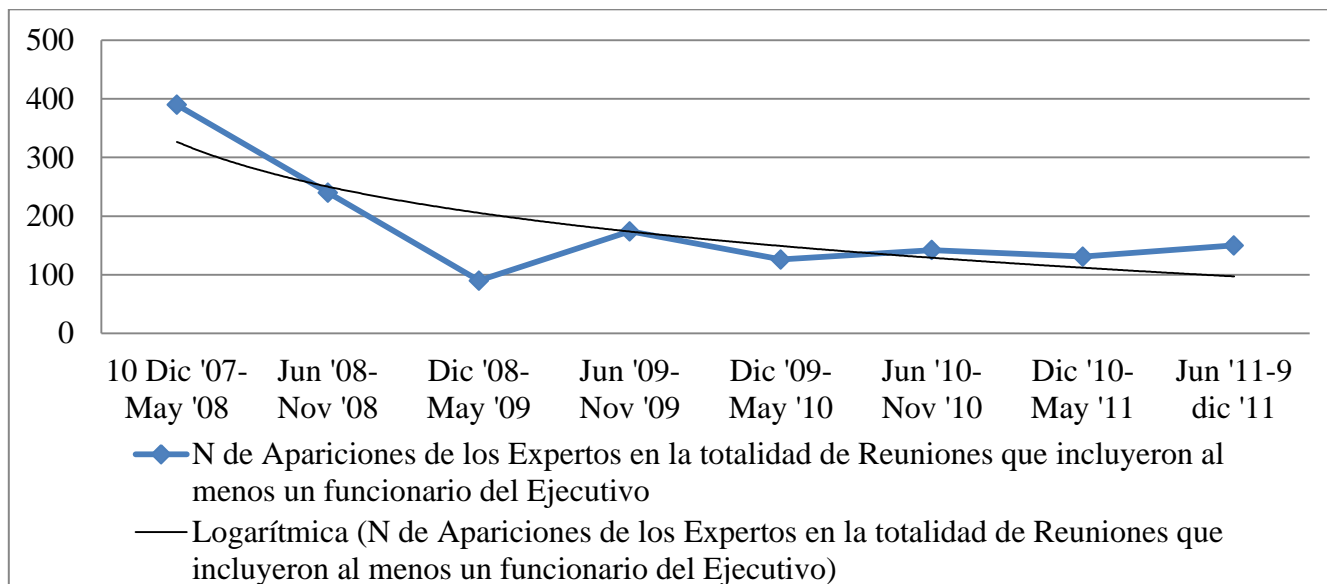
Vale la pena destacar que la información también presenta una tendencia decreciente a lo largo del mandato. Para este estudio se realizó una matriz de presencia de funcionarios expertos y no expertos. Los funcionarios expertos son los ministros y secretarios que cuentan con una formación y una trayectoria laboral consistente con la cartera a su cargo; además, se asume que son expertos todos los funcionarios del Poder Ejecutivo con un rango menor al de secretario. En cada fila de la matriz hay una reunión de la presidente en la cual estuvo presente al menos un funcionario del Poder Ejecutivo; en cada columna está el nombre de un funcionario experto del Poder Ejecutivo que apareció al menos en una de las reuniones. Para cada período semestral se suma la cantidad de veces en que estuvo presente cada uno de los funcionarios expertos en las reuniones con funcionarios del Ejecutivo (las cuales, es necesario señalar, pueden ser inferiores en número a la totalidad de reuniones que mantuvo Cristina Fernández ya que en algunas de ellas no estuvo presente ningún funcionario del Ejecutivo). Dado que muchas reuniones contaron con la presencia de más de un experto, la cantidad total de apariciones de expertos supera en todos los semestres al número de reuniones con funcionarios del Ejecutivo.

La teoría de Light anticipa que la información aumentará a lo largo del mandato debido a un efecto de aprendizaje por parte del presidente y sus colaboradores. Es interesante notar que en el caso argentino la información tiende, por el contrario, a decrecer a lo largo del mandato<sup>12</sup>. El gráfico 5 permite identificar que la energía tuvo un pico en el primer semestre del mandato; luego descendió progresivamente hasta alcanzar su mínimo entre diciembre de 2008 y mayo de 2009, y se mantuvo estancada en un nivel bajo durante el resto del mandato de Fernández de Kirchner.

---

<sup>12</sup> Podría argumentarse que el indicador, basado en el número de apariciones de expertos en las reuniones de Cristina Fernández que incluyeron al menos un funcionario del Ejecutivo, esconde el hecho de que el número de reuniones (con al menos un funcionario del Ejecutivo) decreció mucho a lo largo del mandato. Por eso, se construyó una medida alternativa, basada en el promedio de expertos por reunión con funcionarios del Ejecutivo para cada semestre. Incluso controlando por el número de reuniones la información tiende a decrecer a lo largo del mandato. Por otra parte, puede argumentarse que el indicador más apropiado para esta investigación es el que se utiliza (número total de apariciones de expertos) ya que el hecho relevante es la transmisión de información especializada desde el Ejecutivo hacia la presidente.

Gráfico 5. Número Total de Apariciones de Expertos en Reuniones de la Presidente con Funcionarios del Ejecutivo, 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Casa Rosada, Presidencia de la Nación<sup>13</sup>.

El promedio semestral de apariciones de expertos en las reuniones con la presidente es de aproximadamente 180; esta media fue superada solamente en los dos primeros semestres, entre el 10 de diciembre de 2007 y noviembre de 2008. Durante el resto del mandato la cantidad de ocasiones en las que estuvieron presentes expertos en las reuniones con Cristina Fernández se mantuvo siempre por debajo de la media. Como puede observarse en el gráfico 5, el mínimo en el número de apariciones de expertos (con un valor de 90) se registró entre diciembre de 2008 y mayo de 2009. Por otra parte, durante el primer semestre del mandato esta variable alcanzó su valor máximo: las reuniones de la presidente que incluyeron al menos un funcionario del Ejecutivo contaron con 390 apariciones de expertos.

Si bien excede los alcances de este estudio, puede sugerirse que al comienzo del mandato de Cristina Fernández de Kirchner no se verifica un bajo nivel de información ya que, de acuerdo a los datos que muestran sus CVs, muchos de los ministros y secretarios

<sup>13</sup> Al mes de junio 2015, disponibles en <http://audiencias.jgm.gob.ar/registrodeaudiencias/searchjgm.php?opcion=Buscar%20Audiencia%20por%20Dependencia&dependenciaid=350&pagina=0&bloque=10&opcionl=Listado%20Audiencias&obligadoid=0&obligadodependenciaid=1005&solicitanteid=0&representadoid=0&diafec>.

del Poder Ejecutivo construyeron gran parte de su experiencia laboral durante el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) y se mantuvieron en sus cargos cuando comenzó el gobierno de Fernández. Como señalan Novaro et al. (2014), con el recambio de gobierno de 2007 se le dio continuidad a la mayor parte del Gabinete.

El caso más destacable entre los expertos que construyeron su experiencia laboral durante el gobierno de Kirchner es el de Alberto Fernández. El mismo fue Jefe de Gabinete desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner<sup>14</sup> y comenzó en este cargo sin tener ningún tipo de *expertise* en el área. Sin embargo, puede considerárselo como experto para el comienzo del gobierno de Cristina Fernández exclusivamente debido a sus 4 años de experiencia durante el gobierno de Kirchner. Pueden citarse otros casos en este sentido: Graciela Ocaña, Ministra de Salud, tuvo como única experiencia laboral acorde a su cargo la dirección del PAMI entre 2004 y 2007<sup>15</sup>, también bajo el gobierno de Kirchner. Lo mismo puede decirse del Ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Timerman, quien ocupó distintos puestos en el Ministerio de Relaciones Exteriores solamente a partir de 2004<sup>16</sup>. Asimismo, Arturo Puricelli, ministro de Defensa de Fernández, tuvo una única experiencia laboral en el área de Defensa durante el gobierno de Néstor Kirchner: a partir de 2006 fue Interventor de la Dirección General de Fabricaciones Militares<sup>17</sup>. Entre los secretarios, Ruth Ladenheim ejemplifica aún más claramente este patrón: la secretaria de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva inició su función en el Poder Ejecutivo en el año 2003 con el cargo de Coordinadora de la Unidad de Promoción Institucional en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, bajo el Ministerio de Educación<sup>18</sup>. Por otra parte, varios funcionarios construyeron una parte sustancial (si bien no la totalidad) de su experiencia laboral acorde al cargo bajo el gobierno de Néstor Kirchner. Entre ellos se encuentra Martín Lousteau, Ministro de Economía, quien fue asesor del Banco Central en los años 2003 y 2004<sup>19</sup>. El caso de Juan

---

<sup>14</sup> Al mes de junio 2015, disponible en <http://www.ideared.org.ar/coloquio40/expositores/Fernandez.asp>.

<sup>15</sup> Al mes de junio 2015, disponible en <http://www.gracielaocana.com.ar/graciela-ocana>.

<sup>16</sup> Al mes de junio 2015, disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/timerman-cv0.pdf>.

<sup>17</sup> Al mes de junio 2015 disponible en [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-Cv/CV\\_PURICELLI\\_A.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-Cv/CV_PURICELLI_A.pdf)

<sup>18</sup> Al mes de junio 2015 disponible en <http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/021/0000021944.pdf>.

<sup>19</sup> Al mes de junio 2015 disponible en [http://www.lcgsa.com.ar/quienes\\_1.html](http://www.lcgsa.com.ar/quienes_1.html).

Manuel Abal Medina también es ilustrativo: durante el gobierno de Kirchner, de 2005 a 2007, actuó como Subsecretario de la Gestión Pública en la Jefatura de Gabinete de Ministros; durante el mandato de Cristina Fernández fue secretario de la Gestión Pública y luego de Comunicación Pública<sup>20</sup>.

Así, la experiencia laboral que varios funcionarios tuvieron bajo el gobierno de Néstor Kirchner (y su continuidad en el Poder Ejecutivo) puede ser útil para entender por qué la información tiene un pico durante el comienzo de mandato de Fernández de Kirchner. La rotación en los Ministerios y Secretarías podría explicar parte de la declinación que tuvo la información después del primer año. Hacia el final del conflicto con el campo se incorpora al kirchnerismo un nuevo actor que tendría una crucial relevancia, sobre todo a nivel de la movilización social: un sector de clase media independiente de izquierda; esta incorporación “(...) se correspondía con cambios que también tuvieron expresión en el funcionariado y en el activismo rentado en el estado, donde se consolidó “la tropa propia” en detrimento de la burocracia de carrera y de los funcionarios orgánicos del PJ.” (Novaro et al., 2014, pp. 338-339). Este viraje a nivel burocrático tiene como figura paradigmática a Guillermo Moreno, funcionario que carecía de *expertise* acorde a su cargo<sup>21</sup>.

### Subperíodos

En este apartado se divide al primer mandato de Cristina Fernández en subperíodos sobre la base de la variación en el tamaño de su agenda y el éxito en lograr que el Congreso la apruebe. En cuanto a la tasa de éxito general, los primeros dos semestres del mandato (que van desde el 10 de diciembre de 2007 hasta noviembre del año siguiente) presentan tasas de aprobación altas, es decir, mayores al 66%: ellos conforman un primer subperíodo. Los cuatro siguientes semestres, desde diciembre de 2008 hasta noviembre de 2010, muestran una tendencia distinta, caracterizada por tasas de aprobación que fueron menores o iguales al 50%. La excepción a este patrón se encuentra durante el semestre que va desde junio de 2009 hasta noviembre del mismo año; sin embargo, se lo incluye dentro de este

---

<sup>20</sup> Al mes de junio 2015 disponible en <http://www.jefatura.gob.ar/archivos/cvjmam.pdf>.

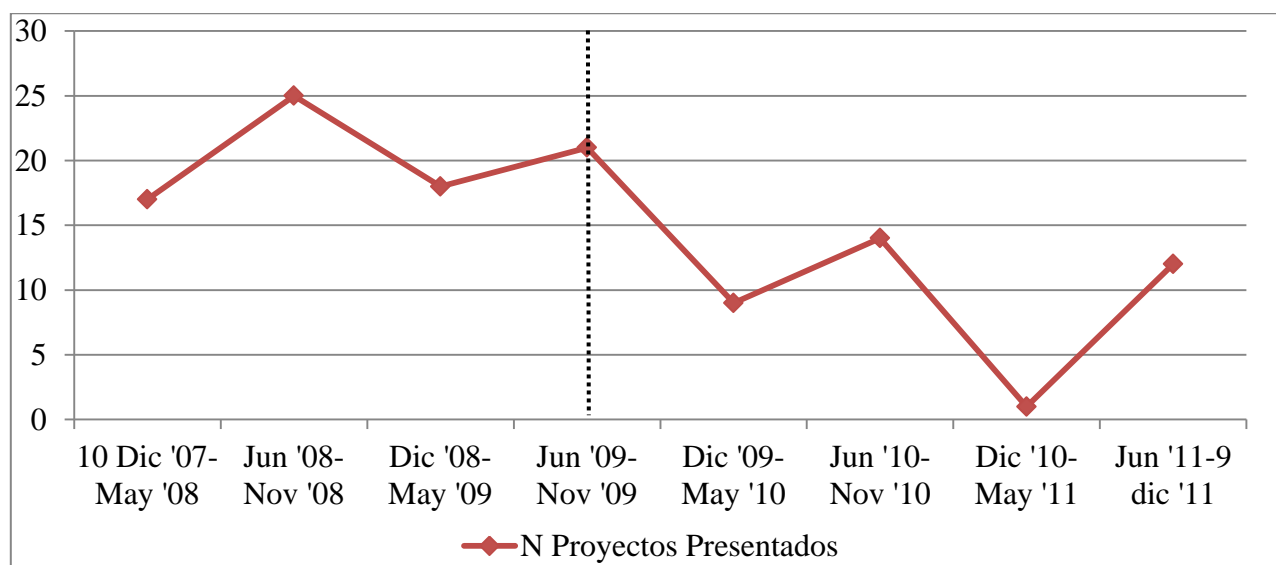
<sup>21</sup> Al mes de junio 2015 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1297931-quienes-hicieron-el-informe-sobre-papel-prensa-presente-y-pasado-de-dos-funcionarios-polemicos>.



subperíodo con tasas de éxito entre bajas y moderadas por razones que se expondrán más adelante. Finalmente, los últimos dos semestres del mandato, desde diciembre de 2010 hasta el 9 de diciembre de 2011, conforman un tercer subperíodo caracterizado por tasas altas de aprobación.

La evolución de la tasa de aprobación semestral de los proyectos seriamente considerados es similar a la que presenta la totalidad de los proyectos (como muestra el gráfico 1) por lo cual la división en subperíodos es la misma para ambos tipos de proyectos. Los primeros dos semestres del mandato presentan altas tasas de aprobación de los proyectos de ley seriamente considerados. El siguiente subperíodo (diciembre 2008-noviembre 2010) se caracteriza por tasas moderadas de aprobación, con un semestre *outlier* (junio 2009-noviembre 2009) con una alta tasa de aprobación: nuevamente se lo incluye dentro de este subperíodo por motivos que se expondrán más abajo. El último subperíodo coincide con el último año de mandato (diciembre de 2010 a diciembre de 2011), en el cual la tasa de éxito correspondiente a los proyectos seriamente considerados fue del 100% en ambos semestres.

Gráfico 7. Número de Proyectos del PEN Presentados en el Congreso, 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos cedidos por Javier Zelaznik.

Por otra parte, como muestra el gráfico 7, la variación en el tamaño de la agenda permite dividir al mandato de Cristina Fernández en dos grandes subperíodos. Durante los

primeros dos años de mandato, desde el 10 diciembre de 2007 hasta noviembre de 2009, se presenta casi el 70% de la agenda legislativa de la presidente en el Congreso. Los dos años restantes, desde diciembre de 2009 hasta el 9 de diciembre de 2011, se caracterizan por una agenda legislativa del Ejecutivo mucho más reducida<sup>22</sup>.

### Explicaciones Sugeridas

La teoría de Light (1991) sugiere distintas variables independientes que permiten esbozar una explicación de la variación en el tamaño y éxito de la agenda legislativa de la presidente a lo largo del período considerado. En primer lugar, se analizará la variación en la tasa de éxito a lo largo del mandato; los recursos de la presidente propuestos como factores explicativos son el margen electoral, su popularidad frente a la opinión pública y el contingente legislativo con el que cuenta.

Light (1991) argumenta que los presidentes tienden a enfrentan una erosión de su capital político a lo largo del mandato: es esperable que el contingente legislativo del presidente se vea reducido en las elecciones intermedias y que se reduzca su popularidad. La hipótesis del autor es que, en consecuencia, el éxito del mandatario en lograr que se

---

<sup>22</sup> Si bien el indicador del tamaño de la agenda (número absoluto de proyectos presentados) no provee información sobre la importancia sustantiva de los proyectos, durante 2008 y 2009, cuando el tamaño de la agenda fue mayor, el Ejecutivo envió al Congreso las propuestas que parecen más relevantes por sus efectos sobre la opinión pública, los medios y el campo político. Como remarca Zelaznik (2011b), durante el año 2009 se envían al Congreso (y también son sancionadas) ciertas iniciativas del Ejecutivo muy importantes desde el punto de vista cualitativo. Entre otras, Zelaznik destaca la ley que adelanta las elecciones legislativas del 2009 (Ley 26495), crucial para la estrategia electoral del kirchnerismo; la “ley de medios” (Ley 26522) que regula los servicios de comunicación audiovisual; la Ley 26571, que reforma el sistema político-electoral e instaura las elecciones primarias, y la Ley 26547, que suspende la prohibición que operaba sobre la reapertura del canje de deuda a fin de sumar a los bonistas en *default*. Puede agregarse que durante el 2008 también se enviaron al Congreso leyes cruciales para la orientación de política pública del kirchnerismo y de gran relevancia mediática: en primer lugar, el proyecto relativo a las retenciones agropecuarias, que generó un conflicto social con el campo, alienó a parte del sector radical-kirchnerista de la coalición de gobierno y gravitó fuertemente sobre la opinión pública y el campo político. También durante ese año se envían al Congreso y se aprueban la Ley 26425, que estatiza las AFJP (administradoras de los fondos de pensión) y la Ley 26412, que tenía el fin de intervenir y volver a estatizar la empresa Aerolíneas Argentinas. Como señalan Novaro et al. (2014), estas leyes fueron cruciales dado que contaban con un importante apoyo en la opinión pública, marcaron la “profundización” del modelo kirchnerista y -después del conflicto con el campo y el fracaso con el proyecto para dar inicio a las retenciones móviles- le permitieron al kirchnerismo volver a controlar la agenda política.

apruebe su agenda en el Congreso también se verá reducido. Para contrastar esta hipótesis es necesario identificar en primer lugar si el capital político de la presidente y el éxito en su agenda legislativa variaron de forma similar.

El primer año de mandato de Cristina Fernández, que corresponde al primer subperíodo, parece mostrar esta correlación. La tasa de éxito legislativo de la presidente fue de 88,23 % en el primer semestre del mandato (diciembre 2007 - mayo 2008) y de 72% en el segundo (junio - noviembre de 2008); entre los proyectos seriamente considerados las tasas de aprobación fueron de 93,75% y 78,26% respectivamente. Así, la tasa de aprobación de ambos tipos de proyectos fue alta. Los recursos externos también están en un nivel alto durante este primer subperíodo. El margen electoral del kirchnerismo a partir de la elección presidencial del 2007 fue considerable: la candidata del FpV obtuvo 22 puntos porcentuales por sobre Elisa Carrió, quien ganó el segundo puesto en la elección. La teoría de Light (1991) destaca el efecto del margen electoral sobre la capacidad de negociación política del presidente. Los legisladores están dispuestos a negociar con mandatarios siempre y cuando éstos hayan ganado la elección con un margen amplio: “el Congreso no quiere intercambiar con alguien que sólo lo logró por un pelo. (...) Si el presidente no te puede ayudar, ¿por qué ayudarlo a él?”, señala ilustrativamente un asistente de Kennedy (Light, p.28). El apoyo del Frente para la Victoria en el Congreso - conectado con el margen electoral - parece ser un también un factor relevante para sugerir una explicación de la alta tasa de aprobación de las iniciativas de la presidente durante el primer año de mandato; el kirchnerismo contó con una mayoría en el Congreso desde 2007 hasta 2009.

Por otra parte, la popularidad de la presidente permite sugerir no solo una explicación para la alta tasa de aprobación de los proyectos que el Ejecutivo envió al Congreso durante el primer año del mandato, sino también para la variación en la tasa de éxito durante este primer subperíodo. Si bien la tasa de aprobación de la totalidad de los proyectos y de las propuestas seriamente consideradas fue alta durante ambos semestres, entre el primer semestre del mandato y el segundo hay una caída en la tasa de aprobación de más de 15 puntos que se registra para ambos tipos de proyectos. Esta baja en la tasa de éxito podría estar asociada a la popularidad decreciente de Fernández de Kirchner: entre el inicio del mandato y mayo de 2008 la popularidad promedio de la presidente fue muy cercana al umbral del 50% (de 48,8%). Sin embargo, la aprobación de la gestión entre los encuestados

se vio erosionada en más de 12 puntos porcentuales entre el primer semestre y el segundo ya que el promedio de las mediciones tomadas entre junio y noviembre indica un nivel de popularidad del 34,5%.

El segundo subperíodo, que abarca los 4 semestres comprendidos entre diciembre de 2008 y noviembre de 2010, se caracteriza por una tasa de éxito legislativo de los proyectos de la presidente considerablemente menor: el promedio de las mediciones semestrales de la tasa aprobación de los proyectos es de 53,77% (frente a un 80% durante el primer subperíodo) entre la totalidad de los proyectos, y de 66,7% entre los seriamente considerados (en el primer subperíodo ésta fue de 86%). ¿Qué factores permiten sugerir una explicación de esta tendencia decreciente? La evidencia empírica parece indicar nuevamente la relevancia de la erosión del capital político de la presidente como un factor explicativo. En los tres semestres que van desde diciembre de 2008 hasta mayo de 2010 la popularidad de la presidente fue siempre menor al 35%. En el último semestre del subperíodo (desde junio de 2010 hasta noviembre del mismo año) la popularidad de la presidente fue apenas menor al 51%. Sin embargo, como se señaló anteriormente, esta cifra se encuentra asociada a la existencia un *outlier*; el promedio de popularidad de la presidente entre los encuestados para ese semestre descartando la encuesta de noviembre es de 45%. Por otra parte, durante el segundo subperíodo se produce una reducción drástica del margen electoral ya que en la elección legislativa de junio de 2009 el kirchnerismo obtuvo solamente el 29% de los votos para la Cámara de Diputados, frente a un 22% del Acuerdo Cívico y Social. Esta reducción en el margen del kirchnerismo de más de 15 puntos porcentuales, posiblemente conectada con la erosión de la popularidad de la presidente, generó un cambio de composición del Congreso efectivizado el 10 de diciembre de 2009 a partir del cual el kirchnerismo no contó con una mayoría propia en ninguna de las Cámaras. Puede verse por lo tanto que la gran reducción en la tasa de aprobación de los proyectos está correlacionada con la erosión de los recursos externos del presidente.

En líneas generales, el segundo subperíodo se caracteriza por tasas de aprobación de los proyectos legislativos del Ejecutivo moderadas, y muy reducidas respecto al primer año de mandato. La tendencia por lo tanto muestra una erosión en el éxito de la presidente en lograr que se apruebe la mayor parte de su agenda legislativa. Sin embargo, existe un *outlier* dentro de este segundo subperíodo: entre junio de 2009 y noviembre de ese año la

tasa de aprobación general de los proyectos fue de 76,19% (y de 88,88% entre los seriamente considerados). Sin embargo, si se analiza el efecto de dos de los recursos externos - el margen electoral y el contingente legislativo del FpV- PJ - sobre la estrategia de la presidente para lograr que Congreso apruebe su agenda es posible esbozar una explicación para la alta tasa de aprobación de sus proyectos durante este semestre. En la elección de junio de 2009 el kirchnerismo perdió la mayoría tanto en Diputados como en el Senado; es posible por lo tanto que la presidente haya intentado lograr la sanción de una gran cantidad de ítems de su agenda legislativa anticipando que, al efectivizarse el cambio de composición del Congreso en diciembre de 2009, la aprobación de sus proyectos se volvería mucho más difícil. Como explican Novaro et al. (2014), el gobierno aprovechó el margen temporal que tuvo entre la fecha de las elecciones legislativas (que habían sido adelantadas) y el recambio del Congreso para aprobar proyectos que consideraba muy importantes mientras contaba todavía con el apoyo de mayorías legislativas. La corta duración del trámite legislativo de los proyectos presentados durante este semestre es consistente con esta hipótesis: de los 21 proyectos presentados se aprobaron 16; solo 3 de ellos fueron sancionados después del cambio de composición del Congreso.

El último subperíodo presenta la tasa de éxito más alta, tanto entre la totalidad de los proyectos como entre los seriamente considerados. El promedio de la tasa de aprobación de la totalidad de los proyectos durante los dos últimos semestres fue de 91,66%; la tasa de éxito fue del 100% entre los seriamente considerados. ¿Puede la teoría de Light (1991) sugerir una explicación apropiada para este desenlace? Si bien la composición del Congreso se mantiene constante desde diciembre de 2009 hasta el final del mandato, la evolución de los restantes recursos parece presentar un aumento comparable al de la tasa de éxito. El promedio de las mediciones de imagen positiva de la presidente es de 64,33% entre diciembre de 2010 y mayo de 2011; esto implica una suba de 14 puntos respecto a la popularidad que tuvo en el semestre anterior. Esta tendencia alcanza su máximo en el último semestre del mandato: la imagen positiva de la presidente entre los encuestados en junio de 2011 fue del 72%. Las victorias electorales del kirchnerismo durante el último semestre del mandato coinciden con el nivel máximo de popularidad de la presidente. Cristina Fernández obtuvo una ventaja de 36,33 puntos porcentuales sobre Alfonsín, candidato a presidente que alcanzó el segundo puesto en las elecciones primarias de agosto

de 2011; en la elección presidencial de octubre de 2011 la candidata del FpV fue reelecta superando a Hermes Binner (quien obtuvo el segundo puesto) por un margen de más del 37 puntos.

En síntesis, el último subperíodo, que coincide con el último año del mandato de Cristina Fernández, presenta las tasas de éxito más altas del mandato en los dos tipos de legislación que se analizan: la totalidad de los proyectos enviados por el Ejecutivo al Congreso y la porción de estos que son seriamente considerados. Esta evolución de la variable dependiente durante el último año de mandato termina con la tendencia decreciente - esperable sobre la base de la teoría de Light (1991)- en el éxito de la agenda legislativa del Ejecutivo, que se verifica entre el inicio del mandato y noviembre de 2010. Aun así, durante el último subperíodo del mandato la tasa de éxito y los recursos externos covarían nuevamente: el aumento en la tasa de éxito está acompañado por un aumento en la popularidad de la presidente y en el margen electoral. De esta manera, el capital político de la presidente permite sugerir una explicación para la pronunciada suba de la tasa de aprobación de los proyectos que conforman la agenda legislativa de Fernández de Kirchner.

Por otra parte, en cuanto al tamaño de la agenda, la teoría de Light (1991) señala que existen dos tipos de presiones contrapuestas que generalmente operan sobre esta variable. El autor argumenta que los presidentes en general ven reducidos sus recursos externos y el tiempo y la energía - propios y de sus funcionarios - a lo largo del mandato. Este ciclo de influencia decreciente del mandatario generaría que el tamaño de la agenda se reduzca progresivamente a lo largo del mandato. Sin embargo, existe un ciclo de efectividad creciente que opera en sentido contrario: se espera que con el transcurso de los meses el presidente y sus colaboradores incrementen su conocimiento sobre las distintas áreas de política pública; el tamaño de la agenda debería aumentar a medida que los funcionarios tienen mayor capacidad para diseñar propuestas mejor informadas. El tamaño de la agenda quedará determinado según el autor por el ciclo que tenga mayor peso; esto depende del nivel de recursos de cada tipo con los que cuenta cada gobierno en particular.

Nuevamente, para evaluar si las hipótesis de Light (1991) son útiles para explicar el caso argentino debe compararse la evolución del tamaño de la agenda con la evolución que presentan las variables explicativas propuestas. Como se explicó más arriba, durante el gobierno de Cristina Fernández hay un primer subperíodo durante el cual el Ejecutivo envía

al Congreso un número considerable de propuestas (10 de diciembre 2007-noviembre 2009); durante el resto del mandato la agenda se ve considerablemente reducida. ¿Refleja esta evolución el ciclo de la influencia decreciente?

En primer lugar, el tamaño del contingente legislativo del FpV varía de la misma manera que el número de proyectos enviados al Congreso. El kirchnerismo contó con una mayoría en el Congreso solamente hasta noviembre de 2009; durante el segundo subperíodo, el kirchnerismo perdió la mayoría en ambas Cámaras.

Otro de los componentes del capital político del presidente, el margen electoral, fue alto durante los primeros tres semestres del período presidencial. A partir de las elecciones legislativas intermedias el margen del kirchnerismo se vio prácticamente evaporado. Así, el margen electoral parece en principio variar de forma muy similar al tamaño de la agenda: entre diciembre de 2007 y mayo de 2009 el margen electoral es muy alto. Sin embargo, durante el último semestre (junio 2009- noviembre 2009) del primer subperíodo la reducción en el margen electoral no estuvo acompañada por una reducción en la agenda. Por otra parte, durante buena parte del segundo subperíodo (diciembre de 2009 a mayo de 2011), cuando la agenda legislativa de la presidente disminuyó considerablemente, el margen electoral del kirchnerismo fue de apenas 6,9%. Sin embargo, entre junio y diciembre de 2011 la evolución del margen electoral dio un giro drástico: el kirchnerismo obtuvo una ventaja sobre los restantes candidatos, tanto en la elección primaria como en las elecciones presidenciales, que superó incluso al margen obtenido en la elección presidencial del 2007. Este incremento en el margen electoral no se vio acompañado por un aumento comparable en el tamaño de la agenda. Durante los últimos 6 meses del mandato el Ejecutivo envió 12 propuestas al Congreso. Esta cifra fue mayor que la del semestre anterior: entre diciembre de 2010 y mayo del 2011 el Ejecutivo envió un solo proyecto al Congreso. Aun así, la cantidad de proyectos que el Ejecutivo presentó hacia el final del período presidencial no llegó a alcanzar la media semestral (de 15 proyectos por semestre).

Es relevante subrayar que la popularidad de la presidente siguió una trayectoria prácticamente opuesta a la del tamaño de la agenda: el promedio de las mediciones semestrales de popularidad fue más alto durante el último subperíodo -cuando el tamaño de la agenda fue más reducido- que durante los primeros dos años del mandato, cuando la cantidad de proyectos que el Ejecutivo envió al Congreso fue muchísimo mayor. El

promedio de las 15 mediciones de aprobación de la gestión para el período que abarca desde diciembre de 2007 hasta noviembre de 2009 fue de 38,66%: durante el mismo se envió el 70% de la agenda legislativa de Fernández de Kirchner al Congreso. El promedio de las 10 mediciones de popularidad de la presidente tomadas entre diciembre de 2009 y el final del mandato fue de 51%<sup>23</sup>; sin embargo, durante los dos últimos años del mandato se envió una proporción muy chica de la totalidad de los proyectos del Ejecutivo al Congreso.

En cuanto a los recursos internos, se espera en primer lugar que durante el período de luna de miel - el primer año del mandato - el presidente envíe una importante proporción de su agenda al Congreso. Para evaluar un posible efecto de la variable puede analizarse la evolución anual del tamaño de la agenda: durante los primeros dos semestres del mandato se enviaron 42 proyectos al Congreso; finalizado el primer año, la agenda legislativa de Cristina Fernández se redujo progresivamente. Mientras que entre diciembre de 2008 y noviembre de 2009 se presentaron 39 proyectos, durante los dos siguientes semestres el Ejecutivo envió solo 23 propuestas al Congreso y, finalmente, entre diciembre 2010 y diciembre 2011 se presentaron solo 13 proyectos. De esta manera, y como anticipa la teoría, el máximo anual en el envío de proyectos se produjo durante la luna de miel; el tiempo podría ser una variable útil, entonces, para explicar el máximo anual en la presentación de proyectos que tuvo lugar durante el primer año del mandato.

Por otro lado, en líneas generales la energía presenta una variación similar a la del tamaño de la agenda. Desde diciembre de 2007 hasta noviembre de 2009 Cristina Fernández mantuvo 423 reuniones; éstas representaron el 58% de la totalidad de sus reuniones durante todo el mandato. Durante este lapso también se envió al Congreso la mayor parte de la agenda de la presidente. El gráfico 4 permite observar además que el máximo anual en el número de reuniones se encuentra entre diciembre de 2007 y noviembre de 2008. Este pico en la energía coincide no solo con el máximo en la variable tiempo, operacionalizado mediante el período de luna de miel, sino también con el máximo anual en el tamaño de la agenda legislativa de la presidente.

¿Qué sucede con la información? Durante el primer subperíodo en la evolución del tamaño de la agenda (diciembre 2007 - noviembre 2009) se registraron 894 apariciones de

---

<sup>23</sup> Cabe recordar que las últimas 4 encuestas corresponden no al nivel de aprobación de la gestión sino a la imagen positiva de Cristina Fernández.



expertos: éstas representan más del 61% de la totalidad de apariciones de funcionarios calificados durante todo el período. Esta trayectoria llevaría a esperar que un mayor número de proyectos del Ejecutivo hayan sido enviados al Congreso al principio, en vez de al final, del mandato. Esta expectativa se corresponde con la evolución empírica del tamaño de la agenda durante el gobierno de Cristina Fernández.

Es relevante subrayar que durante este período presidencial no parecen operar claramente ninguno de los dos ciclos que Light (1991) espera ejerzan presiones contrapuestas sobre el tamaño de la agenda. Si bien el tiempo, la energía, y el apoyo del Congreso disminuyeron a lo largo del mandato – al igual que el número de iniciativas legislativas del Ejecutivo - el margen electoral y la popularidad de Cristina Fernández mostraron un patrón divergente. El margen electoral resultó erosionado en las elecciones intermedias pero luego alcanzó su máximo en el último semestre del mandato: el tamaño de la agenda no tuvo un aumento comparable durante este período. La popularidad experimentó una evolución prácticamente opuesta a la esperada; en particular, los niveles más altos de popularidad de la presidente se verificaron durante los últimos tres semestres del mandato, cuando el tamaño de la agenda fue muy reducido. Por último, la teoría llevaba a esperar un aumento de la información a lo largo del mandato. Si bien esta variable mostró un patrón diferente al anticipado, su evolución decreciente fue similar a la variación en el tamaño de la agenda.

Entre todas las variables explicativas propuestas, el apoyo del Congreso presenta la variación más similar al número de proyectos enviados por el Ejecutivo al Congreso: la agenda de Cristina Fernández se redujo marcadamente a partir del cambio de composición del Congreso en diciembre de 2009, como permite observar la tabla 1.

Según Light (1991) los presidentes actúan racionalmente en pos de maximizar su éxito legislativo: dado que es improbable que el Congreso apruebe todas sus propuestas, el presidente debe limitar el número de ellas que envía al Congreso. El autor remarca asimismo los costos que implica desarrollar un gran número de propuestas legislativas. A fines de evitar incurrir en costos innecesarios, los presidentes evalúan la probabilidad de que el Congreso derrote sus proyectos en el recinto. Light (p. 23) ilustra este punto citando a un colaborador de Carter: “No tiene ningún sentido lanzar un grupo de programas en los que sabés que vas a perder”. De acuerdo con el autor, los funcionarios de distintas

administraciones asumen en general que si el partido no apoya las iniciativas del presidente, las oportunidades de que éstas sean aprobadas son reducidas.

En relación con este punto, Cohen (2013) también subraya la importancia del contingente legislativo: los presidentes entienden que es más probable que sus proyectos se vean derrotados cuando su partido no controla el Congreso que cuando cuentan con una mayoría en las Cámaras. Así, el autor argumenta que bajo gobierno dividido el presidente puede evitar derrotas legislativas si se abstiene de presentar un número elevado de propuestas que anticipa no serán aprobadas<sup>24</sup>. La evidencia empírica sobre el gobierno de Cristina Fernández es consistente con esta teoría. La pérdida de la mayoría en las Cámaras parece haber afectado la cantidad de iniciativas legislativas del Ejecutivo: el tamaño de la agenda legislativa de la presidente fue mucho más reducido bajo gobierno dividido que cuando el FpV - PJ controlaba las Cámaras.

### **Análisis Estadístico**

A fin de testear más exhaustivamente las hipótesis que propone Light (1991) en esta investigación se emplea un análisis de regresión por mínimos cuadrados ordinarios. Los datos utilizados se presentan en forma de serie temporal, basada en el caso argentino entre 2007 y 2011 bajo el mandato de Cristina Fernández. Las hipótesis con las que se trabaja son las siguientes: (1) el capital político del primer mandatario debería estar asociado positivamente con la tasa de aprobación de sus proyectos en el Congreso y (2) el capital político y los recursos internos de la presidencia deberían estar positivamente asociados con el tamaño de la agenda legislativa del Ejecutivo.

En primer lugar, se presentan las regresiones realizadas a partir de datos semestrales. Esta periodización tiene por objetivo mantener la consistencia con la estadística descriptiva -que se expuso en el capítulo anterior - relativa al tamaño y al éxito en el Congreso de la agenda de Fernández de Kirchner. Cabe recordar en este punto que la periodización en forma semestral tuvo por objetivo impedir que la variación del tamaño de la agenda reflejara estacionalidad.

---

<sup>24</sup> Esta anticipación podría explicar por qué bajo gobierno dividido no se presentaron los proyectos que generaron una mayor polarización (como el relativo a las retenciones móviles para los productos agropecuarios).

El número reducido de observaciones tiende a generar un aumento pronunciado en el error estándar. Debido a este problema, las regresiones se corrieron también con datos mensuales para todas las variables<sup>25</sup>. Con esta periodización el número de observaciones aumenta a 37 para el tamaño de la agenda y para la tasa de éxito general y es de 35 para los proyectos seriamente considerados. Estas cifras son inferiores al número de meses calendario que tiene el mandato presidencial ya que durante algunos períodos el Ejecutivo no presentó ningún proyecto en el Congreso y los meses en los cuales las variables dependientes no registraban observaciones fueron eliminados<sup>26</sup>.

Las series de tiempo presentan una característica que puede implicar que no se cumplan los supuestos necesarios para realizar regresiones múltiples correctamente. Como señalan Berry y Sanders (2000, p. 23), el análisis de regresión requiere “(...) que el término de error sea “aleatorio” en su efecto sobre la variable dependiente”. Dado que este tipo de datos consiste en la observación de cómo evoluciona una misma unidad de análisis durante distintos puntos en el tiempo, los términos de error podrían estar correlacionados si se omiten del análisis variables explicativas relevantes; esto se debe a que la variación de las mismas queda incluida dentro del error. Si bien este estudio realiza una contrastación empírica de la teoría de Light (1991) para el caso argentino, en las regresiones se incluyen distintas variables de control con el fin de asegurar que el término de error no esté sesgado. En primer lugar, se incluye una variable de gran relevancia en la literatura sobre el éxito del presidente en su agenda legislativa: el tiempo. Light considera esta variable explicativa pero plantea que solamente influye sobre el tamaño de la agenda. Distintos estudios (Aleman y Calvo, 2008; Calvo, 2007) subrayan la relevancia de esta variable para dar cuenta de la tasa de éxito del presidente. Dado que la literatura sugiere que los mandatarios deberían tener una mayor tasa de éxito durante el primer año de gobierno, el tiempo se

---

<sup>25</sup> Para las regresiones mensuales se utilizaron exactamente los mismos datos que los empleados para realizar las estadísticas descriptivas semestrales. La única diferencia aparece en la variable popularidad: si bien los datos abarcan todo el mandato de Fernández de Kirchner, las encuestas no fueron realizadas mensualmente. A aquellos meses para los que no existía un dato disponible se le imputó el nivel de popularidad correspondiente al mes más cercano a la fecha de envío de los proyectos. Cuando el dato que faltaba era equidistante de los datos disponibles se le asigna al mes en cuestión el promedio de la medida anterior de popularidad y de la siguiente.

<sup>26</sup> En aquellos meses durante los cuales el Ejecutivo no presentó ningún proyecto en el Congreso no se registró tampoco la tasa de éxito dada la definición con la que se trabaja; la misma consiste en el número de proyectos aprobados (en cualquier momento) sobre el número de proyectos *presentados durante ese período*.

operacionaliza con una variable dicotómica que toma el valor de 1 durante el período de luna de miel— el primer año del mandato— y toma el valor de 0 durante el resto del período presidencial.

Por otra parte, puede conjeturarse (y las estadísticas descriptivas parecen apoyar esta hipótesis) que existe cierta variación estacional en el tamaño de la agenda; entonces, omitir esta variable independiente - el mes del año en el que se envían los proyectos- podría sesgar el análisis de regresión. La idea de fondo es que dada la rutina propia del trámite legislativo y considerando que entre diciembre y marzo el Congreso no tiene sesiones ordinarias, durante ciertos meses del año el Ejecutivo parece enviar sistemáticamente más proyectos al Congreso que durante otros. El mes del año es una variable categórica; por lo tanto, su impacto sobre el tamaño de la agenda puede ser incluido en el análisis usando una serie de variables dicotómicas (Berry y Sanders, 2000). Entonces, en el análisis de regresión para el tamaño de la agenda realizado sobre la base de datos mensuales se incluyen *dummies* temporales a fin de controlar por el mes durante el cual se enviaron los proyectos del Ejecutivo al Congreso.

### **Resultados con Datos Semestrales**

La primera variable dependiente a considerar en el análisis de regresión con datos semestrales es el éxito de la presidente en lograr que el Congreso apruebe su agenda - tanto para la totalidad de los proyectos como específicamente para los seriamente considerados.

En todas las regresiones, el coeficiente asociado a la popularidad de la presidente presenta el signo positivo esperado y es estadísticamente significativo, por lo menos al 10%. El efecto de la popularidad se mantiene - tanto en el caso de la tasa de éxito general como para los proyectos seriamente considerados - aun cuando se introduce la variable que controla por el período de luna de miel (2), si bien su magnitud y su significancia estadística se ven reducidas en ambos casos. La tabla 3 muestra entonces que, *ceteris paribus*, un mayor nivel de popularidad de la presidente está asociado a una mayor tasa de éxito en su agenda legislativa.

Tabla 3. Tasa de Éxito, Datos Semestrales

VARIA- BLES	(1) Tasa de Éxito General	(2) Tasa de Éxito General	(1) Tasa de Éxito Seriamente Considerados	(2) Tasa de Éxito Seriamente Considerados
Apoyo Congreso	2,277* (1,050)	1,814 (1,274)	1,742 (0,910)	1,564 (1,184)
Margen Electoral	-0,835 (0,648)	-0,908 (0,694)	-0,481 (0,561)	-0,509 (0,645)
Populari- dad	1,719** (0,557)	1,664* (0,595)	1,427** (0,483)	1,406* (0,553)
Tiempo	-	12,39 (16,59)	-	4,752 (15,42)
Constante	-102,5 (64,40)	-80,12 (74,57)	-59,70 (55,83)	-51,12 (69,31)
Observa- ciones	8	8	8	8
R <sup>2</sup>	0,716	0,760	0,717	0,726

Nota: Esta tabla examina la relación entre la tasa de éxito y las variables explicativas propuestas a partir de una regresión por mínimos cuadrados ordinarios corrida con datos semestrales. La primera columna reporta los resultados del testeo de la teoría de Light (1991) para la tasa de éxito general. La segunda columna reporta los resultados cuando se introduce la variable de control (tiempo). La tercera columna reporta los resultados del testeo de la teoría de Light para la tasa de éxito de los proyectos seriamente considerados. La cuarta columna reporta los resultados cuando se introduce la variable de control (tiempo). Los errores estándar están entre paréntesis. \* indica significancia al 10%; \*\* indica significancia al 5%, \*\*\* indica significancia al 1%.

El coeficiente de la popularidad para ambos tipos de proyectos muestra de hecho una asociación sustantivamente importante entre esta variable y el éxito de la presidente en su agenda legislativa. Manteniendo todas las demás variables constantes, incluyendo el tiempo, un aumento de una desviación estándar en la popularidad de la presidente medida en forma semestral (de 15,76 puntos) está asociado a un aumento en promedio de 22,16 puntos en la tasa de éxito de los proyectos seriamente considerados. El coeficiente es aún mayor, y también lo es su significancia estadística (que aumenta del 10% al 5%), si no se controla por el período de luna de miel. Cuando la variable dependiente es la tasa de éxito

general de los proyectos el coeficiente de la popularidad es todavía mayor: un aumento en la popularidad de la presidente de 15,76 puntos está asociado a un aumento en promedio de más de 26 puntos en la tasa de aprobación de los proyectos si se mantienen constantes el tiempo, el apoyo del Congreso y el margen electoral; al igual que para los proyectos seriamente considerados, la magnitud del coeficiente es mayor si se descarta la variable de control estadístico y también aumenta su significancia estadística (del 10% al 5%).

En cuanto al apoyo del Congreso, se espera que esta variable - medida como el promedio del porcentaje de bancas del FpV - PJ en ambas Cámaras- esté positivamente asociada con la tasa de éxito. Si bien el apoyo del Congreso presenta en todos los casos un coeficiente positivo -como anticipa la teoría- este es estadísticamente significativo (al 10%) solo cuando la variable dependiente es la tasa de éxito general (no así cuando la variable es la tasa de aprobación de los proyectos seriamente considerados) y excluyendo del análisis la variable de control (el tiempo). Manteniendo el margen electoral y la popularidad constantes, se espera entonces un incremento de la tasa de éxito general de casi 2,28 puntos porcentuales cuando el apoyo del Congreso aumenta un 1%. Cuando se controla por el período de luna de miel el coeficiente del apoyo del Congreso pierde significancia estadística, medida sobre la base de los niveles convencionales.

Finalmente, el margen electoral y el tiempo (variable de control) no aparecen como estadísticamente significativos en ninguna de las regresiones.

La variación en la tasa de éxito general parece estar muy bien explicada por las variables propuestas por Light (1991): el  $R^2$  es igual a 0,716. Esta cifra debe ser interpretada como la proporción de la variación en el éxito legislativo para la totalidad de los proyectos que es explicada por las variables independientes. Cuando se incluye la variable de control - el tiempo- esta proporción aumenta pero no de forma considerable: en este caso el  $R^2$  es de 0,760. Cuando la teoría de Light se testea para los proyectos seriamente considerados la proporción de la variación en la variable dependiente que es explicada por el capital político del mandatario es muy similar a la que corresponde a la totalidad de los proyectos: el  $R^2$  es en este caso de 0,717. Al introducir en el análisis la variable tiempo esta proporción tiene un aumento insignificante: el  $R^2$  es igual a 0,726.

El análisis de regresión con datos semestrales para la variable dependiente que resta analizar, el tamaño de la agenda, se muestra en la tabla 4. Como anticipa la teoría, los

coeficientes asociados al apoyo del Congreso, al margen electoral, a la energía y al tiempo son positivos; los coeficientes asociados a la popularidad y a la información presentan, en cambio, el signo contrario al esperado. Sin embargo, ninguno de los coeficientes asociados a las variables explicativas es estadísticamente significativo.

Tabla 4. Tamaño de la Agenda Legislativa, Datos Semestrales

VARIABLES	(1) Tamaño de la agenda
Apoyo Congreso	0,131 (0,341)
Margen Electoral	0,418 (0,196)
Popularidad	-0,449 (0,191)
Energía	0,558 (0,232)
Información	-0,251 (0,111)
Tiempo	10,53 (8,331)
Constante	14,10 (18,80)
Observaciones	8
R <sup>2</sup>	0,963

Nota: Esta tabla examina la relación entre el tamaño de la agenda y las variables explicativas propuestas por Paul Light (1991) a partir de una regresión por mínimos cuadrados ordinarios corrida con datos semestrales. Los errores estándar están entre paréntesis. \* indica significancia al 10%; \*\* indica significancia al 5%; \*\*\* indica significancia al 1%.

## Resultados con Datos Mensuales

El análisis de regresión con datos mensuales para el tamaño de la agenda, presentado en la tabla 5, muestra que el coeficiente asociado al apoyo del Congreso es positivo y estadísticamente significativo al 10%. El rango que toma la variable apoyo del Congreso en el período estudiado, es decir, la diferencia entre el valor máximo y el valor mínimo que presentó, es de 14,8 puntos porcentuales. Un aumento de esa magnitud en el apoyo del Congreso aparece asociado a un aumento en el tamaño de la agenda de 2,25 (prácticamente de dos proyectos), *ceteris paribus*. Así, si bien el coeficiente es estadísticamente significativo, su importancia sustantiva es reducida. En cuanto al resto de las variables que Light (1991) propone para dar cuenta del tamaño de la agenda, ninguno de los coeficientes alcanza significancia estadística.

En el análisis mensual aparece un dato importante: los coeficientes de tres de las variables dicotómicas temporales son estadísticamente significativos. El coeficiente de cada una de las *dummies* temporales se interpreta como la diferencia entre el valor esperado que toma la variable dependiente - el tamaño de la agenda- durante el mes del año en cuestión y la categoría de referencia - es decir, la categoría omitida (en este caso, noviembre)- manteniendo todo lo demás constante. El análisis muestra entonces que, manteniendo constantes los recursos externos e internos del presidente, el mes de julio está asociado a una reducción de 3,447 puntos en el tamaño de la agenda respecto a noviembre (es decir, de entre 3 y 4 proyectos); esta asociación es estadísticamente significativa al 5%. Por otra parte, manteniendo constantes los recursos de la presidencia, el mes de septiembre está asociado a una reducción 2,832 proyectos en la agenda legislativa del Ejecutivo respecto al mes de referencia; la significancia estadística en este caso es del 10%. Finalmente, manteniendo todos los recursos de presidente constantes, el mes de diciembre está asociado a una reducción de más de 5 proyectos en la agenda de la presidente en el Congreso respecto al mes de noviembre. La importancia sustantiva de este coeficiente (significativo al 1%) podría estar relacionada con el funcionamiento típico del Congreso: a menos que el Ejecutivo extienda el plazo de sesiones ordinarias o convoque a sesiones extraordinarias, las sesiones terminan el 30 de noviembre de cada año.



La proporción de la variación en el tamaño de la agenda que explican los recursos del presidente y las *dummies* temporales es considerable: el  $R^2$  es de 0,573.

Tabla 5. Tamaño de la Agenda, Datos Mensuales

VARIABLES	(1) Tamaño de la Agenda
Apoyo Congreso	0,152* (0,0855)
Margen Electoral	-0,0234 (0,0427)
Popularidad	0,0384 (0,0398)
Energía	-0,102 (0,112)
Información	-0,00768 (0,0513)
Tiempo	1,526 (1,127)
Febrero	-2,618 (1,709)
Marzo	0,659 (1,564)
Abril	-2,231 (1,724)
Mayo	-1,967 (1,673)
Junio	-0,835 (1,624)
Julio	-3,447** (1,407)
Agosto	-1,738 (1,463)
Septiembre	-2,832* (1,361)
Octubre	-2,269 (1,405)
Diciembre	-5,356*** (1,736)
Constante	-2,130 (5,175)
Observaciones	37
$R^2$	0,573

Nota: Esta tabla examina la relación entre el tamaño de la agenda y las variables explicativas propuestas por Light (1991), además de *dummies* temporales que controlan por el mes en que fueron enviados los proyectos, a partir de una regresión por mínimos cuadrados ordinarios corrida con datos mensuales. El mes de enero no aparece como variable de control ya que en ningún caso se presentó un proyecto de ley del Ejecutivo en el Congreso durante este mes. Se omite el mes de noviembre a fin de evitar multicolinealidad perfecta. La categoría de referencia es, entonces, el mes de noviembre. Los errores estándar están entre paréntesis. \* indica significancia al 10%; \*\* indica significancia al 5%, \*\*\* indica significancia al 1%.

En cuanto a la variable dependiente restante - la tasa de éxito - el coeficiente de la popularidad es estadísticamente significativo nuevamente en todas las regresiones (realizadas en este caso a partir de datos mensuales). Este dato apoya la hipótesis de que mientras mayor es la popularidad del presidente, más exitoso es el mandatario en lograr que el Congreso apruebe su agenda, manteniendo todo lo demás constante. Al igual que en el análisis con datos semestrales, el margen electoral y el tiempo no alcanzan significancia estadística en ninguno de los casos.

Cuando la variable dependiente es la tasa de éxito en la totalidad de los proyectos el coeficiente de la popularidad es estadísticamente significativo al 5%; este nivel de significancia estadística se mantiene cuando se introduce el período de luna de miel como variable de control (si bien se reduce la magnitud del coeficiente). El apoyo del Congreso presenta el coeficiente positivo que puede esperarse según la teoría; así, manteniendo todo lo demás constante, un aumento de 1% en el contingente legislativo del presidente está asociado a un aumento en la tasa de éxito general de 2,642% (con los datos semestrales este aumento es de 2,277%). Cuando se introduce la variable de control en el análisis -es decir, el tiempo- la asociación positiva entre el apoyo del Congreso y la tasa de éxito general se mantiene, si bien la significancia estadística se ve reducida (del 5% al 10%).

Es interesante notar que cuando se toma como variable dependiente al éxito legislativo de la presidente en los proyectos seriamente considerados - es decir, aquellos que se asume son genuinamente importantes para el Ejecutivo y no meros gestos hacia la opinión pública- el coeficiente asociado al apoyo en el Congreso no es estadísticamente significativo (aunque sí es positivo); cabe recordar que esto mismo ocurre cuando el análisis de regresión se realiza con datos semestrales. En cuanto a la popularidad, para los proyectos seriamente considerados la magnitud del coeficiente es más reducida que para la

totalidad de los proyectos y también lo es su significancia estadística. La asociación positiva entre el nivel de popularidad y la tasa de éxito de los proyectos seriamente considerados es estadísticamente significativa al 10%, tanto si se controla por el período de luna de miel como si se excluye esta variable.

Tabla 6. Tasa de Éxito, Datos Mensuales

	(1) Tasa de Éxito General	(2) Tasa de Éxito General	(1) Tasa de Éxito Seriamente Considerados	(2) Tasa de Éxito Seriamente Considerados
VARIA- BLES				
Apoyo Congreso	2,642** (1,064)	2,472* (1,222)	1,513 (1,087)	1,350 (1,253)
Margen Electoral	-0,178 (0,637)	-0,209 (0,654)	-0,0606 (0,603)	-0,0877 (0,621)
Populari- dad	1,313** (0,521)	1,287** (0,535)	0,977* (0,516)	0,950* (0,534)
Tiempo	-	4,298 (14,50)	-	3,774 (13,81)
Constante	-117,5* (65,11)	-108,8 (72,19)	-38,08 (67,70)	-29,60 (75,42)
Observa- ciones	37	37	35	35
R <sup>2</sup>	0,223	0,225	0,129	0,132

Nota: Esta tabla examina la relación entre la tasa de éxito y las variables explicativas a partir de una regresión por mínimos cuadrados ordinarios corrida con datos mensuales. La primera columna reporta los resultados del testeo de la teoría de Light (1991) para la tasa de éxito general. La segunda columna reporta los resultados cuando se introduce la variable de control (tiempo). La tercera columna reporta los resultados del testeo de la teoría de Light para la tasa de éxito de los proyectos seriamente considerados. La cuarta columna reporta los resultados cuando se introduce la variable de control (tiempo).

Los errores estándar están entre paréntesis. \* indica significancia al 10%; \*\* indica significancia al 5%, \*\*\* indica significancia al 1%.

La proporción de la variación en la tasa de éxito general explicada por el capital político del presidente no es demasiado alta en este caso: el R<sup>2</sup> es igual a 0,223; ésta

proporción tiene un aumento que no parece significativo cuando se introduce en el análisis la variable tiempo (el  $R^2$  es entonces de 0,225). Asimismo, el capital político del presidente no parece proveer una explicación adecuada para la variación en la tasa de aprobación de los proyectos seriamente considerados: el  $R^2$  es de 0,129, y aumenta a 0,132 cuando se incluye la variable tiempo en el análisis de regresión con datos mensuales.

## **Conclusión**

La presente investigación buscó contribuir al análisis y explicación del tamaño y éxito de la agenda legislativa del presidente a través del testeo de la teoría de Paul Light (1991) para el caso argentino durante el gobierno de Cristina Fernández.

Aníbal Pérez - Liñán (2013, p. 389) señala que “la figura presidencial continúa dominando hoy el escenario político de la misma forma que lo hacía a fines de 1983. (...). No existe otro rol institucional que tenga un poder equivalente o un peso similar en el imaginario social”. Desde esta perspectiva, no parece extraño que Cristina Fernández haya conseguido que el Congreso aprobara más de dos tercios de los proyectos que propuso. Sin embargo, la alta tasa de éxito de los proyectos de Fernández de Kirchner en el Congreso esconde variaciones importantes. A partir de la contrastación empírica de la teoría que propone Light (1991), la popularidad de la presidente aparece como un factor importante para dar cuenta de las variaciones en el éxito de la presidente en su agenda legislativa. Los resultados presentados en esta investigación prestan apoyo de esta manera a una hipótesis clásica de la literatura sobre agenda legislativa del presidente: la popularidad del mandatario está positivamente asociada con el éxito en lograr que el Congreso apruebe sus iniciativas.

Como señalan Alemán y Calvo (2008, p. 12), “(...) el rol central jugado por el presidente como la fuente más importante de legitimidad política y autoridad ha sido extensamente documentado, llevando al supuesto de que las legislaturas en Latinoamérica tienen pocos incentivos para ser responsables hacia el público y tienen pocos mecanismos institucionales para hacer cumplir el *accountability* horizontal”. Sin embargo, el trabajo de Alemán y Calvo sugiere que existe un vínculo entre los representados y el proceso legislativo; los resultados de la presente investigación prestan apoyo a esa hipótesis. El estudio del gobierno de Fernández de Kirchner parece apoyar la hipótesis de que el

Congreso tiene capacidad de impedir que el Ejecutivo lleve adelante su agenda legislativa dado que durante ciertos períodos la tasa de aprobación de los proyectos de la presidente fue muy baja. Los resultados también apoyan la idea de que existe *accountability* vertical del presidente más allá del día de la elección ya que la tasa de éxito de los proyectos legislativos del mandatario parece depender en buena medida de su imagen en la opinión pública. El mecanismo por el que se encauza la fiscalización del Ejecutivo por parte de los representados sería justamente el Congreso, dado que los legisladores parecen responder a los cambios en la opinión pública en su aceptación o rechazo de la agenda del Ejecutivo; esto sugiere que el Congreso tiene capacidad de actuar como un agente de *accountability* horizontal.

El presente estudio ha buscado también arrojar luz sobre una característica de la agenda del presidente que no ha sido estudiada para el caso argentino: el tamaño de su agenda legislativa. Entre las variables propuestas por Light (1991) para dar cuenta de la variación en la misma el tamaño del contingente legislativo del presidente en el Congreso - y, en particular, si este es o no mayoritario- aparece como el más apropiado. La presente investigación deja abiertas dos preguntas sobre este tema que requieren evidencia cualitativa.

En primer lugar, sería relevante estudiar si los presidentes responden a la pérdida de la mayoría legislativa (o por lo menos a una reducción importante en su contingente legislativo) reduciendo el tamaño de su agenda o enviando iniciativas menos importantes desde el punto de vista sustantivo o más adaptadas a las preferencias de una posible coalición mayoritaria en el Congreso. Este tipo de análisis demandaría un estudio sobre las negociaciones en torno al contenido sustantivo de los proyectos del Ejecutivo antes de ser enviados al recinto. Avanzar en este tipo de estudios permitiría ampliar el conocimiento sobre la adaptación estratégica del presidente a contextos cambiantes y sobre la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En segundo lugar, el estudio de los recursos internos de la presidencia podría demandar el desarrollo de nuevos estudios de tipo cualitativo. La realización de entrevistas a los funcionarios que participaron en el proceso de elaboración de la política pública podría proveer información más precisa sobre las limitaciones temporales, de energía y de

información que enfrentan las distintas administraciones y sobre su posible efecto sobre el tamaño de la agenda legislativa del presidente.

## Bibliografía

Alemán, E. y Calvo, E. (2008). Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina. En O'Donnell, G., Tulchin, J. S., y Varas, A. con Stubits, A. (Eds.), *New voices in the study of democracy in Latin America* (p. 7-37). Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N. 19. Disponible en <http://www.wilsoncenter.org/publications>

Barrett, A., Edwards, G. C. y Peake, J. (1997). The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science*, 41, 545-563. Disponible en <http://www.jstor.org>

Berry, W. y Sanders, M. (2000). *Understanding multivariate research*. Boulder, CO: Westview Press.

Bonvecchi, A., Cherny, N. y Novaro, M. (2014). *Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires, Buenos Aires: Paidós.

Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2011). Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999–2007). *Journal of Politics in Latin America*, 3, 127-150. Disponible en <https://www.academia.edu>

Calvo, E. (2007). The responsive legislature: Public opinion and law making in a highly disciplined legislature. *British Journal of Political Science*, 37, 263-280. doi: 10.1017/S0007123407000130

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (n.d.). *Ministro de Defensa de la República Argentina*. Disponible, al mes de junio 2015, en [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-Cv/CV\\_PURICELLI\\_A.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-Cv/CV_PURICELLI_A.pdf)

Cohen, J. E. (2013). *The president's legislative policy agenda, 1789-2002*. New York, NY: Cambridge University Press.

Diario La Nación (2010, Octubre 26). *Quiénes Hicieron el Informe sobre Papel Prensa: Presente y Pasado de Dos Funcionarios Polémicos*. Disponible, al mes de junio 2015, en <http://www.lanacion.com.ar/1297931-quienes-hicieron-el-informe-sobre-papel-prensa-presente-y-pasado-de-dos-funcionarios-polemicos>

Dirección de Información Parlamentaria (n.d.). *Base de Proyectos Presentados a partir de 1999*. Disponible en <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/qryproy2.html>

Dirección Nacional Electoral (n.d.). *Resultados Históricos*. Disponible en [http://www.elecciones.gob.ar/articulo\\_sub\\_sub.php?secc=2&sub\\_secc=9&sub\\_sub\\_secc=9](http://www.elecciones.gob.ar/articulo_sub_sub.php?secc=2&sub_secc=9&sub_sub_secc=9)

Icg (n.d.). *Quiénes Somos*. Disponible, al mes de junio 2015, en [http://www.lcgsa.com.ar/quienes\\_1.html](http://www.lcgsa.com.ar/quienes_1.html)

Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (n.d.). *Curriculum Vitae de Alberto Ángel Fernández*. Disponible, al mes de junio 2015, en <http://www.ideared.org.ar/coloquio40/expositores/Fernandez.asp>.

Jefatura de Gabinete de Ministros (n.d.). *Juan Manuel Abal Medina*. Disponible, al mes de junio 2015, en [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/cv\\_jmam.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/cv_jmam.pdf)

Light, P. C. (1991). *The president's agenda: Domestic policy choice from Kennedy to Reagan*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (n.d.). *Dra. Ruth Ladenheim*. Disponible, al mes de junio 2015, en [http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/021/000002\\_1944.pdf](http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/021/000002_1944.pdf).



Ministerio de Relaciones Exteriores y culto (n.d.) Héctor Marcos Timerman. Disponible, al mes de junio 2015, en <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/timerman-cv.pdf>

Ocaña, Graciela (n.d.). *Quién soy*. Disponible, al mes de junio 2015, en <http://www.gracielaocana.com.ar/graciela-ocana>

Pérez Liñán, A. (2013). Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática. *Revista SAAP*, 2, 389-399. Disponible en <http://www.saap.org.ar/>

Presidencia de la Nación Argentina (n.d.). *Biografía*. Disponible, al mes de junio 2015, en <http://www.casarosada.gob.ar/la-presidenta/biografia>

Presidencia de la Nación Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros (n.d.). *Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses del Poder Ejecutivo Nacional*. Disponible, al mes de junio 2015, en <http://audiencias.jgm.gob.ar/registrodeaudiencias/searchjgm.php?opcion=Buscar%20Audiencia%20por%20Dependencia&dependenciaid=350&pagina=0&bloque=10&opcionl=Listado%20Audiencias&obligadoid=0&obligadodependenciaid=1005&solicitanteid=0&representadoid=0&diafec>

Rudalevige, A. (2002). *Managing the president's program. Presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Saiegh, S. (2009). Political prowess or ‘lady luck’? Evaluating chief executives’ legislative success rates. *The Journal of Politics*, 71, 1342-1356. doi: 10.1017/S0022381609990181

Saiegh, S. (2011). *Ruling by Statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. New York, NY: Cambridge University Press.

Zelaznik, J. (2011). Las coaliciones kirchneristas. En De Luca, M. y Malamud, A (Eds), *La política en tiempos de los Kirchner* (p. 95 – 104). Buenos Aires, Buenos Aires: Eudeba.

Zelaznik, J. (2011). Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011). En De Luca, M. y Malamud, A (Eds), *La política en tiempos de los Kirchner* (p. 95 - 104). Buenos Aires, Buenos Aires: Eudeba.

Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En Bonvecchi, A., Mustapic, A. M. y Zelaznik, J. (Eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino* (p. 61-112). Buenos Aires, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.