

LAS RELACIONES PRESIDENTE-CONGRESO EN ARGENTINA '83-'95.

por Guillermo Molinelli*

Introducción

El tema de este trabajo se deduce claramente de su título. Los objetivos son: (a) analizar en el marco de un trabajo anterior sobre el tema -el cual contenía información desde 1862 hasta los primeros años del período de Alfonsín (Molinelli 1991)- las relaciones entre Presidente y Congreso en Argentina, durante las administraciones de Alfonsín y Menem -1983/1995- con especial atención a su naturaleza (conflictiva o no) y al balance de poder entre ambas ramas de gobierno; y (b) especular sobre el futuro de tales relaciones, a la luz de las enmiendas introducidas a la Constitución en 1994.

El libro mencionado antes (en realidad su capítulo 9), estudió dichas relaciones analizando diversas **intersecciones institucionales**, es decir, decisiones en las cuales las conductas de ambas ramas interactúan, potencial o realmente. No se estudiaron todas las intersecciones y lo mismo ocurre con referencia a este trabajo. Sin embargo, las analizadas, implican un número tal y son suficientemente importantes como para suministrar una base aceptable para la tarea a enfrentar. El análisis estuvo y está basado en la información disponible, principalmente cuantitativa, sin incluir anécdotas y solo excepcionalmente "impresiones". Las pocas impresiones incluidas son aquellas de observadores que, supuestamente como el autor, son conocedores del tema y lo siguen bastante de cerca. Estas intersecciones son más fáciles de observar si las comparamos con conductas más informales. El tipo de información utilizada aquí representa la porción saliente de procesos complejos, y el análisis de contenido no se incluye salvo mínimamente. El valor de este enfoque, digamos, "esquelético", es limitado; sin embargo, estructuralmente, opera por sí mismo en un cierto nivel de generalización, potencialmente conducente a conclusiones de algún interés. Estudios de caso y análisis de contexto (dinámica partidaria principalmente, para lo cual en cuanto a la intersección veto/insistencia, es imprescindible

* Profesor titular de "Teoría del Estado" de la Universidad de Buenos Aires. Profesor del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Belgrano.

ver Mustapic-Ferretti, 1995), serían de utilidad para chequear las conclusiones de este trabajo para el período 1983-1995 (Capítulo III). El pronóstico (Capítulo IV) será chequeado por la realidad.

En Molinelli (1991) se arribó a varias conclusiones: (a) la **etapa** que mostró relaciones más **conflictivas** entre ambos poderes fue la que va de Figueroa Alcorta (1906) hasta Castillo (1943). Con referencia al **período** presidencial de mayor conflicto, varios indicadores señalan al primer período de Yrigoyen (1916-1922); (b) **se ha producido una declinación de poder congresional** y correlativo incremento de poder presidencial. Esta tendencia probablemente comenzó con el período de Castillo (1942-3) y, claramente, desde los dos primeros períodos de Perón (1946-1955); (c) varias etapas en la historia de estas relaciones fueron identificadas tentativamente, como sigue:

AÑOS	PRESIDENTES	MODO	BALANCE DE PODER
1862-06	Mitre hasta Quintana	Colaboracionista	Equilibrio?
1906-14	F. Alcorta y Roque Sáenz Peña	Adversario	Equilibrio?
1914-41*	De la Plaza hasta Ortiz	Adversario	Equilibrio?
1942-43	Castillo	Adversario	Superioridad Presidencial?
1946-55	Perón	Colaboracionista	Superioridad Presidencial
1958-85*	Frondizi hasta (primeros años de) Alfonsín	Adversario?	Superioridad Presidencial

*Obviamente, en este cuadro, así como en lo que sigue, deben considerarse excluidos, aunque superficialmente parezca lo contrario, los años de gobiernos de *facto* sin Congreso.

Está claro que no se ha encontrado "superioridad del Congreso" y que hay algunos signos de interrogación que tratan de proyectar dudas que surgen de la falta de datos o análisis más específicos. Sin embargo, conviene señalar que, como se mostró en el libro y se evidenciará aquí, el Congreso ha mantenido un nivel de relevancia bien por encima de la categoría "sello de goma".

I. Los datos disponibles

En Molinelli (1991) se analizaron datos sobre diversas "intersecciones". Aquí seguiré el mismo orden ¹:

1. Ritmo de las sesiones del Congreso: Usando dos variables - cuán inestable a través del tiempo fue el comienzo de las sesiones del Congreso cada año legislativo (la Constitución considera que las mismas comienzan el 1 de Mayo de cada año, pero la costumbre, con algún fundamento en el texto, determinó que estaban sujetas a la convocatoria del Ejecutivo, siendo éste el motivo por el cual se considera una intersección) y si hubieron demoras o no, se identificaron cuatro períodos:

- 1855-1871 inestable con demoras
- 1872-1911 estable con demoras
- 1912-1946 inestable con demoras
- 1947-1989 estable sin demoras

Sobre la base de la experiencia después de 1989, puede considerarse que el último período (el más regular), se extiende hasta 1995, dado que en cada año las sesiones del Congreso, comenzaron puntualmente el 1 de Mayo.

Se puede llegar a una conclusión similar de otra periodización derivada de dos variables relacionadas con si hubo sesiones después de finalizadas las sesiones ordinarias, cada 30 de Setiembre, sea de "prórroga" o "extraordinarias" (nuevamente aquí, ambas sujetas a la decisión del Poder Ejecutivo): frecuencia anual y duración de las sesiones adicionales.

FRECUENCIA ANUAL		DURACIÓN
1862-1889	Si	Corta
1890-1926	Si	Más Extensa
1927-1950	No	Extensa pero irregularmente
1951-1986	Si	Extensas

¹ El lector deberá tener presente que el Partido Radical (Alfonsín) nunca controló ambas Cámaras del Congreso y que el Partido Justicialista de Menem, según algún cómputo, lo habría logrado -y apenas- (en la Cámara de Diputados por un margen mínimo, incluso de existencia real discutible) sólo desde 1993 (para 1983-93, PELLET LASTRA, 1992; para luego JONES, 1995)

La experiencia después de 1986 hasta 1994, indica una continuación del último período (regular), con sesiones adicionales cada año y más bien extensas.

Si las sesiones son de "prórroga" o "extraordinarias" es relevante. En las últimas, la agenda legislativa está determinada por el Poder Ejecutivo. En Molinelli (1991), se mostró que si hasta 1905 prevalecieron las sesiones de prórroga, lo opuesto fue el caso después de 1905, suministrando por lo tanto más control al Presidente sobre la agenda congresional. En el período 1983-1994 este modelo también prevaleció consistente y claramente; todos los años hubo sesiones extraordinarias, sólo dos con, además, sesiones de prórroga (1986 y 1993, con una duración de las sesiones extraordinarias mayor que las de prórroga). El patrón aproximado para 1983-94 ha sido de sesiones extraordinarias comenzando generalmente en Octubre/Diciembre y continuando casi hasta el comienzo de las sesiones ordinarias siguientes.

En esta intersección **no** aparecen indicadores de conflicto entre ambas ramas. Cierta control del Ejecutivo sobre la agenda del Congreso (a través de las sesiones extraordinarias) continúa siendo el caso. Esto cambiará como consecuencia de las enmiendas a la Constitución hechas en 1994, tal como veremos luego.

2. Iniciativa Legislativa: *"Initier la loi c'est gouverner"* (Royer-Collard). Esta afirmación puede implicar una exageración, pero es usual en los especialistas reconocer que la participación de cada rama en la iniciativa legislativa de los proyectos sancionados como ley, es un indicador de la influencia sobre las reglas que regulan las conductas del gobierno y de los habitantes, es decir, un indicador de poder relativo.

En Molinelli (1991) se mostró que, desde 1862 hasta 1985, el Poder Ejecutivo era el iniciador de sólo el 40/60% de las leyes (eje general a través de todo el período, con algunas variaciones de año a año. Para mayor información, ver Molinelli 1991)². También se determinó que, si las leyes de

² Comparar esta distribución con Gran Bretaña, 1966-67, donde solamente el 14% de las leyes fueron originadas en el Parlamento, Suiza en 1966 (14%), Alemania 1949-65 (33%), Italia 1948-68 (25%), Francia 1959-73 (13%); MUSTAPIC, 1986 y ANDREWS, 1982.

menor importancia no eran tomadas en cuenta, la participación del Ejecutivo aumentaba hacia un eje del 52/62%.

La información para 1983-1994 muestra lo siguiente:

% DE INICIATIVA PRESIDENCIAL SOBRE LAS LEYES SANCIONADAS POR EL CONGRESO

	1983(x)	95
	1984	46
	1985	46
	1986	58
	1987	56
	1988	44
	1989 (xx)	26
Alfonsín	1983/89	51
	1989 (xx)	59
	1990	42
	1991	39
	1992	43
	1993	49
	1994	51
Menem	1989/94 (xxx)	46
	1983/94	48

(x) sesiones muy cortas. (xx) Alfonsín hasta el 8 de Julio, Menem desde el día siguiente. (xxx) el periodo de Menem concluyó el 8 de Julio de 1995. Fuente: Dirección de Información Parlamentaria, informe fechado el 11/4/95.

No existe información completa discriminando leyes según su **relevancia**. Para este trabajo, el autor analizó todas las leyes sancionadas por el Congreso a partir del 1 de Mayo de 1992, hasta el 23 de Diciembre de 1994, excluyendo las leyes consideradas no-importantes (ejemplos típicos: monumentos, feriados nacionales, transferencias de propiedades, pensiones, conmemoraciones, expropiaciones específicas; sin embargo, fueron siempre incluidas aquellas leyes que el Poder Ejecutivo vetó; veto que por sí mismo otorga un cierto grado de relevancia, al menos según la percepción de una de las ramas del gobierno).

De las leyes restantes, el 58% fueron iniciadas por el Poder Ejecutivo; sin embargo, si se excluyen las leyes que aprueban tratados internacionales (sobre la base de que derivan del rol particular del Presidente en materia de asuntos exteriores) solamente el 29% de las restantes, fueron iniciadas por aquél.

Se observa que la participación de ambas ramas en la iniciativa legislativa, sigue un patrón tradicional. No se observa declinación de la iniciativa congresional. En realidad, el hecho de que solamente el 29% de las leyes (de cierta relevancia y excluyendo los tratados) fueron iniciadas por el Poder Ejecutivo, sugiere que el Congreso mantiene una influencia relevante en cuanto a legislación (sin embargo, esta conclusión específica debe ser relacionada con los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), ver más adelante).

3. ¿Viscosidad o sello de goma?: ¿Es el Congreso Argentino un "sello de goma" de las iniciativas del Ejecutivo, o más bien hay viscosidad? Lo último parece ser el caso. No se conoce información precisa para antes de 1983. Sin embargo, la fuerte impresión es que siempre ha existido un nivel sustancial de viscosidad. También hay indicaciones de lo mismo para el período 1983-1994:

- con respecto a la conducta congresional frente a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo, desde el 10 de Diciembre de 1983, hasta el 30 de Septiembre de 1987, el 41% de los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo, **no** habían sido aprobados hacia la última fecha (DGRP, 1987). Para el período 1983-88, la cantidad fue del 38% (informe del CENM, Junio de 1989). Para el período 1983-89, el 37% (Pellet Lastra, 1992) ³.
- con respecto a la conducta congresional sobre los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo y hechos ley por el Congreso, también existe alguna información: en el período 1983-1989 el 34% de las leyes iniciadas por el Ejecutivo y sancionadas por el Congreso fueron objetos de modificaciones de cierta importancia. Si el cómputo es restringido

³ Comparar estos datos con solo el 3,4 % de proyectos del Ejecutivo no aprobados por el parlamento británico durante 1945-78, 7% en Finlandia, 9% en Australia, 11% en Dinamarca, 13% en Austria, 15% en Nueva Zelandia (Rose, 1986).

a leyes "de relevancia", el número aumenta a 62%. (Goretti-Mustapic, 1990). Para este trabajo, basado en datos de *Anales de Legislación Argentina*, el autor computó la cantidad de proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo, pero aprobados con enmiendas, desde el 1 de Mayo de 1992 hasta el 23 de Diciembre de 1994, resultando en una cifra del 18%. Sin embargo, si se excluyeran los tratados internacionales (sobre la base de que éstos no están sujetos como tales -normalmente- a enmiendas) la cifra aumenta al 46%.

En resumen, en la medida en que los datos indicados sean representativos de todo el período, solo alrededor del 60 % de los proyectos del Ejecutivo, serían convertidos en ley, y de estos últimos, muchos (alrededor del 20/30%, incrementándose a casi el 50% si los tratados fuesen excluidos, y/o aún más para las leyes "importantes") son modificados por el Congreso, en muchos casos, substancialmente. Se debe recordar asimismo, que muchos proyectos de Menem, se enfrentaron con una fuerte oposición en el Congreso; incluso de sectores de su propio partido. Muchos de los más importantes, como la Ley de Emergencia Económica, la Ley de Emergencia Administrativa, la privatización de YPF, de Gas del Estado, de la energía eléctrica, fueron sancionados después de numerosas enmiendas, algunas importantes y en contra de los deseos explícitos del Ejecutivo. En algunos casos esto implicó largas demoras (de un año o más, típicamente, la reforma del sistema de seguridad social) con serios esfuerzos del Ejecutivo para superar a la resistencia del Congreso. Durante 1995, una nueva ley de patentes fue sancionada, pero tan modificada que provocó el veto presidencial, el cual fue contestado con una insistencia parcial, algo no previsto en la nueva ni en la vieja Constitución, pero decidido por el Congreso no obstante las objeciones públicas del Ejecutivo. Por meses, el Congreso y el Ejecutivo negociaron para producir una Ley de Patentes nueva, sin éxito, culminando en un decreto reglamentario que según el Ejecutivo respeta el texto legal, y según algunos legisladores, no lo hace. Y debe tenerse en cuenta que en estos casos **no** se utilizaron DNU (para un interesante análisis, ver Palermo, 1995).

Por lo tanto, hay viscosidad. El Congreso no puede ser categorizado como una legislatura del tipo "sello de goma".

4. El "poder de la billetera": El Congreso tiene autoridad para sancionar el proyecto de ley de presupuesto (el cual, de hecho, siempre ha sido preparado por el Ejecutivo). Si no se aprobaba la Ley de Presupuesto

para el 1 de Enero de cada año, el Poder Ejecutivo no tenía autoridad para gastar. Sin embargo, desde una norma legal de 1956, el Presidente está autorizado a gastar de acuerdo con la Ley de Presupuesto del año anterior. Este cambio implicó una pérdida de poder del Congreso. El Congreso nunca modificó aquella norma; de hecho, en 1992 aprobó una ley con una cláusula similar.

Solamente en tres años (1906, 1949, 1950), los Presidentes presentaron al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto en plazo (Mayo del año precedente hasta 1947, Junio desde 1956 y fines de Septiembre hasta ahora, cambios que evidencian una tendencia a reducir el plazo en que el Congreso debe considerar el proyecto). En todos los demás años los Presidentes se atrasaron, en particular desde 1930 y más aún desde 1984, cuando las demoras fueron muy grandes: los proyectos de presupuesto para 1984, 1985, 1986 y 1987 fueron presentados **después** del 1 de Enero, en Junio, Febrero y Julio. El desorden era sensacional y fue regularizado sólo desde 1992; a partir de este año, los proyectos de ley de presupuesto fueron presentados escrupulosamente a tiempo (cambio posiblemente relacionado parcialmente con el hecho de que en 1991 la inflación bajó a niveles normales en el Primer Mundo).

Con referencia a la aprobación por el Congreso del proyecto de ley de presupuesto, desde 1862 hasta 1925 ello ocurrió antes o inmediatamente después del 1 de cada año, y cuando ese no era el caso, una ley "duodécima", era sancionada por el Congreso, es decir, autorizaciones de 1/2/3 meses de duración para gastar dentro de los límites proporcionales del presupuesto del año anterior. 1908 fue una excepción, en cuanto después del 1 de Enero, el Presidente Figueroa Alcorta emitió un Decreto Ejecutivo "aproband" la ley de presupuesto, una acción claramente inconstitucional. En 1926, sucedió otro caso similar, dos indicadores de conflicto. Durante el período 1927-1940 las leyes de presupuesto fueron aprobadas durante Diciembre y Enero. En 1941, después del 1 de Enero, no hubo ley de presupuesto, y Castillo emitió decretos de "duodécimos" y el proyecto recién fue ley en Julio. En 1942, Castillo nuevamente emitió un decreto prolongando la ley de presupuesto anterior, ambas instancias inconstitucionales y que podrían evidenciar un cierto nivel de conflicto. El proyecto de ley de presupuesto para 1943 fue aprobado a tiempo. Durante 1947-1962 las leyes fueron aprobadas a tiempo o durante los meses de Enero y Febrero (Presidencia de Perón). Más tarde, las demoras aumentaron substancialmente hasta el desorden previamente mencionado durante los '80: las leyes de presupuesto

de 1988 y 1989 fueron sancionadas en Diciembre del año fiscal, el proyecto para 1990 nunca fue aprobado y el de 1991 fue aprobado en agosto del año fiscal.

Sin embargo, a partir de 1992, la aprobación de la ley de presupuesto por el Congreso se ha hecho puntualmente (Diciembre del año anterior). Podemos observar una regularización reciente del proceso presupuestario, con un Ejecutivo que cumple (respetuosamente?) con sus obligaciones a tiempo, como así también un Congreso activo que asume su responsabilidad de suministrar en tiempo una ley de presupuesto.

5. La conclusión del proceso presupuestario: La implementación del presupuesto por el Poder Ejecutivo es controlada por el Congreso a través de la consideración de la "cuenta de inversión", un informe que debe ser enviado por el primero al segundo, sobre cómo ha sido cumplido cada presupuesto. El Ejecutivo tenía hasta Mayo, (desde el año 1900, hasta Junio) del año siguiente para presentar la cuenta de inversiones, la cual, si no era aprobada explícitamente por el Congreso, era considerada como "pendiente", sin consecuencias específicas previstas (¿potenciales efectos negativos en la opinión pública?, ¿posibles responsabilidades legales de los funcionarios del ejecutivo?, ¿causa posible de juicio político?). Sin embargo, desde una ley de 1947, las cuentas de inversiones no aprobadas por el Congreso se consideran tácitamente aprobadas 5 años después de su presentación. Esto implica una disminución de poder congresional.

Generalmente, los Presidentes cumplían con atraso su obligación de presentar las cuentas, a veces con demoras substanciales (1867 hasta 1876 especialmente y más recientemente 1985 y 1986, cuentas que no habían sido presentados al menos hasta Junio de 1988).

El Congreso mostró una conducta aún más errática y perezosa. Hasta fin de siglo solamente habían sido aprobadas dos cuentas. Durante 1900-1907, las cuentas de 1878-1900, fueron aprobadas. La cuenta de 1914 fue la única **rechazada**, en 1916. Desde entonces, lo usual fue la inactividad congresional o largas demoras. Desde 1949 hasta 1951, el Congreso reaccionó aprobando las cuentas de 1947-1951, pero más tarde incurrió nuevamente en demoras substanciales y en inactividad. Después de 1983, las demoras continuaron. En 1988 (y quizás en otras ocasiones no identificadas hasta la fecha), la Cámara de Diputados aprobó una resolución reclamando al Ejecutivo el envío de las cuentas de 1985 y 1986 (una resolución iniciada por

los diputados de la oposición -justicialistas- pero que votaron también los diputados del partido Radical, presidencial).

Sin embargo, a partir de 1992, el Congreso hizo un esfuerzo para regularizar la situación, aprobando en ese año, la cuenta de 1986, en 1993 las de 1987 y 88, en 1994 las de 1989 y 90, y en 1995 la cuenta de 1991.

Como se expresó en Molinelli, 1991, no es fácil interpretar estos datos. La impresión del autor es que hubo falta de interés y pereza (más justificada en la práctica desde la ley de 1947). La regularización reciente es coherente con la regularización observada con respecto a la sanción de la ley de presupuesto.

6. Vetos e insistencias: El veto ha sido considerado la limitación más importante al poder congresional (Edwards, 1980). Los vetos son el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo por sobre las decisiones del Congreso emitidas bajo la forma de ley, y las insistencias son el último paso y triunfo eventual del Congreso, cuando la voluntad de ambas ramas se enfrentan. Los vetos y las insistencias, **en algunas circunstancias**, pueden ser un indicador de conflicto y de poder relativo.

Un gran número de vetos puede ser considerado un indicador de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro si los vetos son o no un indicador del poder del Ejecutivo (porque son usados) o del poder del Congreso (porque los provoca), y la respuesta posiblemente debe ser buscada sobre la base de un análisis caso por caso. Sin embargo, en cuanto las insistencias, son relativamente difíciles, parece que tiene sentido considerarlas como un indicador de cierto nivel de conflicto y de poder congresional.

El sistema de veto-insistencia en Argentina, es similar al de los Estados Unidos, pero con dos diferencias: (a) no hay "veto de bolsillo" ("*pocket-veto*") y (b) si bien hasta hace poco tiempo de dudosa constitucionalidad, terminó siendo aceptado por muchos constitucionalistas y en definitiva por la Corte (en los '60) que el "veto parcial", es decir, -en este contexto- vetar una porción, (párrafo/s o artículo/s o capítulo/s) de la ley pero promulgando el resto, es constitucional, siempre que no se altere la estructura o el espíritu de la ley tal como fue sancionada por el Congreso. Advuértase, que el veto parcial representa más de lo que en Estados Unidos se llama "*line-item-veto*".

Desde 1862 hasta 1985, el **veto** fue usado en 1310 ocasiones, afectando al 7,4% de todas las leyes sancionadas por el Congreso (cerca del 3% en

Estados Unidos, Copeland, 1983) El promedio anual fue 13 (12,4 para los Estados Unidos, 1789-1984). Si se excluyen las leyes de pensiones (dado que éstas son usualmente de escasísima importancia, pero hasta hace pocas décadas eran muy numerosas) nos quedan 219 vetos, es decir 2,2 del total de leyes (excluyendo las leyes de pensiones).

Con respecto a las **insistencias**, en el período 1862-1985, hubo 531, afectando al 42% de los vetos. Estas altas cifras son reducidas a cifras más "normales", 12 y 5,5% respectivamente, si las leyes de pensiones son excluidas. Comparar con el 7% de insistencias sobre vetos regulares en los Estados Unidos, 1789-1984 (Molinelli, 1991).

Si agregamos los vetos producidos hasta el final del período presidencial de Menem, -Julio 8 de 1995- (datos de Mustapic-Ferreti, 1995) llegamos a un total de 1436 vetos (345 si se excluyen las leyes de pensiones). Alfonsín votó 49 leyes (alrededor del 7,6% de todas las leyes presentadas para su promulgación) y Menem (1989-1995) 109 (alrededor del 13 % de todas las leyes presentadas para su promulgación).

La cifra total de insistencias hasta el final del período presidencial de Menem es 542 (23 si se excluyen las leyes de pensiones, 6,7% de los vetos, excluyendo las leyes de pensiones) Durante la presidencia de Alfonsín, el Congreso contribuyó con 1 insistencia (2% de sus vetos) y durante la presidencia de Menem con 10 (9% de sus vetos).

De modo que:

- (a) Los vetos siguieron siendo usados vigorosamente por los Presidentes Alfonsín y Menem, de hecho en forma creciente, siendo el último (si se excluyen las leyes de pensiones) el presidente con más vetos de la historia, tanto en cantidad absoluta como en porcentaje de vetos sobre leyes promulgadas por el Congreso (si se consideran períodos presidenciales completos). Esto por sí solo sugiere cierto nivel de conflicto entre ambas ramas.
- (b) El Congreso continuó usando la insistencia: de hecho, las 10 insistencias sufridas por el presidente Menem representan la cifra más alta desde 1862 si se excluyeran las 520 sufridas por el presidente Roque Sáenz Peña (1911-1914) (sobre la base de que todas éstas menos una, involucran leyes de pensiones) pero también si, en general, las leyes de pensiones

fueran excluidas, considerando que Menem lidera con 10 insistencias, seguido por Frondizi con 3 y con el resto distribuido a una tasa de no más de una por presidente (algunos presidentes no sufrieron insistencias. En este siglo: el segundo e inconcluso período de Yrigoyen, el corto período de Castillo después de reemplazar al enfermo presidente Ortiz, Perón 1946-55 y 1952-55, Illia 1963-66 y Cámpora-Perón-Martínez 1973-76).

- (c) El alto número de insistencias en el período de Menem, es un fuerte indicio de un cierto nivel de conflicto. Esta última conclusión no es reducida significativamente por el hecho de que, aparentemente, dos de las insistencias sufridas por Menem podrían haber sido solicitadas informalmente por el mismo Poder Ejecutivo (Mustapic-Ferretti). Las insistencias restantes aún son un número bastante importante si se lo compara con los anteriores, en especial si se toma en cuenta que las tres insistencias sufridas por Frondizi, fueron, paradójicamente, en leyes de poca importancia, lo que no ha sido el caso con respecto a las insistencias a Menem. Las insistencias sufridas por Menem también son un indicador de poder congresional en pleno ejercicio.

Con respecto al **veto parcial** (cuya aceptación implica una pérdida de poder congresional y de correspondiente aumento de poder del Ejecutivo), desde 1862 hasta 1943 se identificaron solamente 10 casos, 6 de los cuales fueron leyes de presupuesto. En 1932 la Cámara de Diputados emitió una resolución impugnando la constitucionalidad de esta práctica y, en general, las opiniones de los constitucionalistas estaban en contra de esta facultad, si bien con una opinión más permisiva respecto a las leyes de presupuesto. La práctica fue (a) **escasa** (10 casos sobre 920 vetos en aquel período, 1%), (b) principalmente usada para leyes de **presupuesto**, y (c) de constitucionalidad **no** aceptada.

Este patrón comenzó a cambiar con Perón quien lo utilizó en tres casos desde 1946 hasta la nueva constitución de 1949 que permitía expresamente el veto parcial y en 7 casos más después de 1949. Luego, después que la reforma de 1949 fue revocada, Frondizi utilizó el veto parcial 7 veces (19% de todos sus vetos). Illia 2 (22%) y Perón-Martínez 6 (13%). La práctica (a) se hizo más frecuente, (b) se expandió hasta cualquier tipo de ley y (c) su constitucionalidad fue aceptada de hecho por el Congreso, quien nunca reaccionó y en 1967 fue aceptada como válida por la Corte Suprema de la Nación.

Basado en la misma fuente de información que para el período 1983-95 (Mustapic-Ferretti, 1995) se debe agregar que Alfonsín decidió vetos

parciales en 12 casos (24% de todos sus vetos), y Menem en 60 casos (55% de todos sus vetos).⁴

De esta manera :

1. El uso del veto parcial ha sido : (a) continuado, (b) incrementado por Alfonsín y especialmente por Menem.
2. Ello implica un aumento del poder presidencial, especialmente con Menem. El efecto de los vetos parciales es importante, desde que el veto parcial puede ser y ha sido utilizado para incumplir/violar acuerdos obtenidos para permitir que un proyecto se convierta en ley (a través de enmiendas), acuerdos sea entre bloques partidarios, ambas cámaras e incluso entre el Congreso y el Ejecutivo.

7. Estado de Sitio: (ES de aquí en adelante) es una decisión que adjudica poderes de emergencia al Presidente, con algunas limitaciones a los derechos individuales desde que el Presidente adquiere autoridad para arrestar personas (quienes pueden elegir abandonar el país) sin necesidad de iniciar un proceso judicial . En caso de ataque extranjero, el Presidente está autorizado para declarar el ES, pero con previo consentimiento del Senado (solo un caso en 1865). En caso de conmoción interna, mientras el Congreso está en sesión, el Congreso tiene la autoridad. Si el Congreso está en receso, el Presidente puede emitir la decisión de ES. Sin embargo, después, al comienzo de las nuevas sesiones, el Congreso puede revocar o aceptar la declaración presidencial.

Desde 1862 hasta 1976, hubo 43 ES, 27 por decreto del Ejecutivo y 16 por ley. En décadas recientes se ha detectado una tendencia hacia declaraciones de ES sin plazo, así como también alguna evidencia de que los Presidentes tienen una leve preferencia por ES sin plazo. 24 de estos ES fueron nacionales, mientras que 19 fueron limitados a una región o provincia. También se detectó una leve preferencia presidencial por los ES nacionales. El punto importante aquí es, sin embargo, si los presidentes abusaron de su derecho de emitir declaraciones de ES, respecto del Congreso.

⁴ Estos vetos parciales ya están incluidos en los números anteriores; no deben ser agregados.

De los 27 ES declarados por los Presidentes, 23 fueron calificados como "regulares". De los otros 4, 2 fueron calificados como "sospechosos" (1873 y 1975) y los otros 2 como "irregulares". En estos dos casos (1890 y 1958) si bien el Congreso estaba en sesión, los presidentes enviaron los decretos inmediatamente al Congreso y en ambos casos el Congreso los aprobó en el acto.

Con respecto a la conducta del Congreso al comienzo de las nuevas sesiones, respecto de declaraciones Presidenciales del ES durante el receso, se concluyó que hasta el año 1940 el Congreso generalmente no fue remiso. Sin embargo, en 1941, el Congreso tardó cuatro meses en aprobar un ES Presidencial, y con respecto a las dos últimas declaraciones presidenciales de ES (1974 y 1975), el Congreso nada hizo por un largo período de tiempo y nunca fueron formalmente aprobadas.

De este modo, durante 1862-1976 no hubo mucho abuso presidencial. Sin embargo, en los últimos años de ese período, el Congreso estuvo especialmente inactivo.

Referente al conflicto, ha habido solamente un caso de revocación del Congreso a una declaración Presidencial de ES, en 1892. El resto del período puede ser considerado como no-conflictivo, con un Congreso más pasivo a partir de 1941.

A partir de 1983, han tenido lugar tres declaraciones de ES, todas por medio de Decretos del Ejecutivo:

FECHA	PRESIDENTE	ESTADO DEL CONGRESO
Oct. del 85	Alfonsín	Congreso en receso
Mayo del 89	Alfonsín	Congreso en sesiones, aprobado en horas.
Dic. del 90	Menem	Congreso en sesiones, aprobado el mismo día.

En el primer caso el Presidente mismo revocó el ES unos pocos días después de reiniciadas las sesiones en el Congreso.

En suma, durante el período 1983-1995, los Presidentes continuaron emitiendo declaraciones de ES mientras el Congreso estaba en sesión, pero el Congreso fue activo. La práctica de ES Presidencial mientras el Congreso está

en sesión, formalmente una irregularidad, ha quedado ahora bien establecida. Más aún, en Junio de 1989, una Cámara de Apelaciones aceptó expresamente la constitucionalidad del ES presidencial de Mayo de 1989, mientras el Congreso estaba en sesión, primer decisión de un tribunal en llegar a tal conclusión. Esto debe ser considerado un nuevo escalón en la consolidación de la tendencia mencionada precedentemente. Desde 1983, no se ha detectado conflicto.

8. Intervenciones Federales: El Gobierno Federal tiene autoridad para "intervenir" provincias, esto es, (con el objeto de garantizar el sistema republicano de gobierno o repelar un ataque extranjero) para reemplazar una, dos o las tres ramas de un gobierno provincial, por delegados designados por el Congreso. En 1929, la Corte Suprema de la Nación, aclaró que "Gobierno Federal" significa Congreso. Sin embargo, de hecho fue aceptado que, cuando el Congreso está en receso, el Ejecutivo puede tomar la decisión. Las intervenciones normalmente implican un aumento del poder presidencial, porque es esta rama la que implementa la intervención. Esto, a su vez, incrementa la influencia presidencial en el sistema político local.

No hay muchos datos disponibles sobre esta intersección. Lo que se conoce es que:

- de acuerdo a información de Botana (1977), desde 1854 hasta 1966, tuvieron lugar 165 intervenciones, 40 de las cuales fueron decididas por el Congreso y el resto por el Presidente. Botana diferenció tres períodos: 1854-1880 y 1916-1966 con más decretos presidenciales que leyes, y el período intermedio 1880-1916 (hasta Octubre) con más leyes que decretos.
- los dos períodos presidenciales de Yrigoyen, son aquellos en donde más intervenciones presidenciales hubo durante el mes **inmediatamente** anterior o posterior al comienzo de las sesiones congresionales (12, 10 en el primer período) sugiriendo el posible deseo de evitar la participación del Congreso. Esto sugiere, a su vez, un cierto nivel de conflicto.
- durante el período presidencial de Cámpora-Perón-Martínez (1973-76) se produjeron 6 intervenciones (CENM, *La Nación*, Enero 20 de 1991), aumentando el total a casi 171 para 1976.

A partir de 1983, se decidieron cinco intervenciones, todas bajo el Presidente Menem, una a través de una ley del Congreso (Dic. 1993, provincia de Santiago del Estero) y las otras cuatro, por medio de una decisión del Ejecutivo (Enero, abril 4, y Abril 17, 1991 y Feb. 1992). Las tres primeras fueron decididas por el Presidente cuando el Congreso estaba en sesiones extraordinarias, no así la última. Aquí, vemos otra vez, una tendencia presidencial hacia el ejercicio de una autoridad más allá de los límites normales, aceptada de hecho por el Congreso, el cual no reaccionó. No se detectó aquí conflicto a partir de 1983.

9. Interpelaciones: Otra intersección analizada en Molinelli, 1991, la "interpelación" de las Cámaras del Congreso a los Ministros del Poder Ejecutivo, demostró que durante 1862-1948 hubo 292 interpelaciones decididas por la Cámara de Diputados (no hay información precisa sobre las interpelaciones en el Senado, pero fueron numerosas y muchas de ellas de relevancia).

El período más conflictivo fue considerado el que corre desde 1910 hasta 1943, especialmente los períodos de Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930).

Después del año 1948, continuaron las interpelaciones en ambas Cámaras, en muchos casos con algún efecto sobre la opinión pública, pero no hay investigación sistemática que suministre información fehaciente. Lo mismo se aplica para 1983 en adelante. Algunos casos son comentados en Pellet Lastra (1992).

Sin embargo, la fuerte impresión, es que desde 1983, las interpelaciones han continuado siendo eventos frecuentes, con la novedad relativa de una práctica adicional, esto es, la presencia de Ministros, Secretarios o Subsecretarios en comisiones del Congreso, para someterse a una especie de "interpelación" no regulada. Pareciera ser, en consecuencia, que este instrumento del Congreso continúa siendo ejercitado, proveyendo al Congreso de algún grado de control sobre el Poder Ejecutivo. Deberá tomarse en cuenta, sin embargo, que la impresión del autor de este trabajo, así como también la de otro observador (un periodista que escribía en *La Nación*, el 8 de Julio de 1989) es que los Ministros, no siempre, pero sí frecuentemente, salen "victoriosos", especialmente gracias a la exhibición de mayor información y conocimiento técnico.

10. Decretos de Necesidad y Urgencia: Se dice hoy día que antes de 1983, durante casi 100 años de gobierno constitucional, han habido algunos casos de los que ahora se conocen como Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). De acuerdo a Goretti-Ferreyra Rubio (1995) "no más de 25". Una definición de DNU podría ser: aquellos Decretos que el Ejecutivo, de acuerdo con el texto constitucional como se lo interpretaba tradicionalmente, no estaba autorizado para emitir, porque eran decisiones de competencia del Congreso, con el Ejecutivo reconociendo la anormalidad, pero actuando sobre la base de urgencia y necesidad.

Sin embargo, para comprender mejor el tema es útil hacer una distinción entre decisiones que pueden ser calificadas como de contenido "político", como ser declaración (irregular) de estado de sitio, intervención federal, presupuesto (de los que se han mencionado antes algunos ejemplos) y otras que eran más clara y tradicionalmente consideradas de exclusivo dominio del Congreso, esto es decisiones que tienen un contenido "legislativo" en sentido estricto, que regulan directamente la conducta de la población o de sectores de ella. Los casos que normalmente se citan como DNUs antes de 1983 eran de la primera categoría, exclusiva o principalmente. Cabe agregar que, en general, no había aceptación sobre la validez de tales decisiones del Ejecutivo. Con respecto a la segunda categoría, ni siquiera existía el tema desde que era claro que las decisiones de contenido "legislativo" eran obviamente una prerrogativa del Congreso. Para decirlo de otra manera: antes de 1983 uno podía escribir un libro sobre derecho constitucional sin mencionar el tema, o, si se lo mencionaba, refiriéndose exclusivamente a las decisiones "políticas" e incluso como sucesos excepcionales, y aún más, generalmente evaluados como irregulares. Las escasas opiniones citadas ingeniosamente pero equivocadamente por el presidente Alfonsín en apoyo de sus DNUs, requerían de la aprobación del Congreso para ser válidas (esto significa que los DNUs como tales, antes de la aprobación del Congreso, no eran ley). El mismo o peor malentendido sucedió con las muy pocas decisiones de la Corte Suprema similarmente citadas (ver Aberastury, 1991; Ruiz Moreno, 1990).

Después de 1983, sorprendentemente, Alfonsín comenzó a emitir decretos de esta naturaleza: 8 según un informe periodístico (*La Nación*, 12 de Julio de 1992) o 10 según Goretti-Ferreyra Rubio (1995). Maurich (1993), inventarió 29 posibles, pero la mayoría de ellos, como él mismo sugiere, no pueden ser considerados DNU bajo ningún criterio. De modo que puede afirmarse que **fue durante el período de Alfonsín, que en realidad se crearon los DNU, en particular respecto a las decisiones de contenido "legislativo".**

Menem amplió su uso, hasta tal punto que provocó la preocupación del mismo Alfonsín. De acuerdo con Goretti-Ferreya Rubio (1995), desde Julio de 1989 (comienzo del período presidencial de Menem) hasta Diciembre de 1993, se promulgaron 308 DNU. Sin embargo, solamente **159** corresponde denominar DNU, dado que los considerandos de éstos admitían expresamente que las decisiones eran de jurisdicción del Congreso, pero la necesidad y urgencia los justificaban.

Los otros 149 decretos corresponden a una sub-categoría creada por los autores mencionados precedentemente, para incluir decisiones que, en su opinión, usurpaban la jurisdicción del Congreso. Sin embargo estas evaluaciones son bastante opinables, los abogados disienten alegre y generalmente, en Argentina y en otros países, sobre si ciertas decisiones son constitucionales o no, y las opiniones no siempre descansan en base firme. En Argentina y en otros países, en el pasado y hoy, el Ejecutivo emite decisiones que pueden ser consideradas fuera del ámbito de autoridad del Ejecutivo, pero eso en sí mismo no justifica que se las denominen DNU. Algunas decisiones del Ejecutivo, de esta naturaleza, finalmente son consideradas por las Cortes como inconstitucionales y muchas otras son consideradas válidas (sin entrar en el debate sobre los DNU). Conceptualmente, lo que distingue a un decreto del Ejecutivo (ya sea constitucional o no) de un DNU es, en los últimos, como una necesidad lógica, que el Ejecutivo esté admitiendo la excepcionalidad del caso. De lo contrario, incluso los que apoyan la constitucionalidad excepcional de los DNU, rechazarían su validez. Desde un punto de vista legal, algunos de los DNU de Menem correctamente categorizados como tales, podrían ser considerados, sin embargo, dentro de la jurisdicción del Ejecutivo; la explicación siendo que los asesores legales del Ejecutivo cometieron un error o que el tema fue considerado dudoso y por si acaso se quería reafirmar la validez de la decisión. He leído, cuando se promulgaron, algunos de estos DNUs, donde lo dicho precedentemente parecía ser el caso, evaluación confirmada en público informalmente, el año pasado por el entonces Procurador del Tesoro García Lema. De modo que sugiero fuertemente utilizar la cifra de **159**, suficientemente alta para de todos modos acordar que Menem pavimentó el camino abierto por Alfonsín y de hecho lo transformó en una autopista de 8 camiles.

Desde un punto de vista político, **159** es entonces, suficiente para concluir que los DNUs fueron usados por Menem *ad nauseam*. Debe además mencionarse que la mayoría de los DNUs eran de naturaleza "legislativa" (como fue el caso también con los DNUs de Alfonsín, de ahí el impacto y novedad) y que muchos de ellos fueron promulgados durante las sesiones del

Congreso. Generalmente se estima también, que en muchos casos, los DNUs **podrían** ser evidencia de conflicto entre ambos poderes.

Ahora, la pregunta es cómo reaccionó el Congreso. Para los que apoyaban el consenso tradicional, en forma decepcionante. El Congreso no reaccionó en defensa de sus prerrogativas. Se ratificaron unos pocos DNUs en forma expresa, algunos total, otros parcialmente. Unos pocos fueron rechazados expresamente, y, la mayoría de ellos, tanto durante la administración de Alfonsín como la de Menem, no fueron considerados. De hecho, Goretti-Ferreya Rubio (1995) informan que incluso, en algunas ocasiones, ciertos legisladores (incluyendo legisladores del principal partido opositor) solicitaron al Ejecutivo la promulgación de algún DNU.

No está claro si los congresistas líderes y miembros ordinarios actuaron de ese modo por desidia o por falta de interés en defender sus prerrogativas, o fueron impresionados por la necesidad crucial alegada o aliviados de que la otra rama tomara las decisiones sin involucrarlos. En cualquier caso no es inapropiado concluir, que no hubo un gran interés en defender las prerrogativas del Congreso, y una posible explicación bien podría ser, junto a otras causas, que la clase política argentina, en general, se inclinó de "buena fe" a aceptar la validez de los DNU, en general.

¿Pero que ocurrió en los Tribunales?. En algunos casos, particulares afectados por DNUs alegaron su inconstitucionalidad y algunos fueron declarados inconstitucionales. Sin embargo, el primer caso decidido por la Corte Suprema de Justicia, el caso "Peralta", resultó en que la Corte aceptó por primera vez en la historia, clara e inequívocamente (y de un modo innecesariamente amplio), la validez de los DNUs. **Antes de explicar este resultado como consecuencia de una Corte impropriamente subordinada a los deseos presidenciales, o explicación similar**, se debe advertir que la decisión fue unánime, (sin disidencias, salvo en sus fundamentos) y que dos de los Jueces (Fayt, Belluscio) habían sido designados durante el período de Alfonsín, y no habían tenido ni tienen relación política con la administración de Menem. De hecho, se entiende que Belluscio tiene fuertes conexiones con el partido radical y que el borrador de la decisión fue redactado por Fayt, designado por Alfonsín, ex líder del partido socialista y notorio antiperonista. **Por lo tanto, la convalidación de los DNUs por la Corte, refleja -en realidad- un nuevo consenso en el ámbito político-jurídico, demostrado además** por el hecho de que en el contexto del debate previo creado por los DNUs de Alfonsín, una mayoría de constitucionalistas opinaron a favor de la validez (sujetos a ciertas

condiciones de su propia creación) Para la mayoría de los comentaristas el problema fue y es el abuso en el uso de los DNUs, y no su uso. Y este consenso ha sido, tal como veremos luego, incorporado a la Constitución en 1994.

Es claro que durante el período 1983-1995 los DNUs implicaron una transferencia de poder del Congreso al Ejecutivo.

II. Conclusiones para el período 1983-1995

¿Que se puede concluir de los datos conocidos sobre el período 1983-1995?. Lo siguiente:

1. Las instituciones están funcionando: Observamos un Congreso reunido casi todo el año. Ambas ramas inician proyectos dentro de una distribución tradicional; muchas pero no todas las iniciativas ejecutivas se convierten en ley, el proceso presupuestario ha sido regularizado, los Presidentes ejercen el veto y el Congreso también ejerce su facultad de insistir.

2. Se observa alguna continuidad: El ritmo de las sesiones, patrones tradicionales con respecto a la iniciativa, uso de vetos e insistencias.

3. Hay algunas indicaciones de conflicto (en materia legislativa) dentro de los límites normales esperados: ("Normal esperado" en un sistema presidencial, no en un sistema parlamentario): viscosidad, vetos y especialmente insistencias son evidencia de esto, como así también la impresión de que las interpelaciones a los Ministros son un instrumento usado frecuentemente. La existencia de algún nivel de conflicto sugiere, por sí mismo, que el Congreso tiene algo de poder, de lo contrario no habría nivel de conflicto alguno. Nótese que la Presidencia de Menem ostenta mas indicios de conflicto que la de Alfonsín.

4. El Congreso mantiene un cierto nivel de poder real: evidenciado por el ritmo de las sesiones, iniciativa legislativa, viscosidad, insistencias e interpelaciones.

5. Incluso hay algunas indicaciones de un aumento de poder congresional: En primer lugar, el simple pero históricamente crucial hecho de la estabilidad en la existencia y funcionamiento del Congreso. Este hecho, por sí mismo, si bien normal en el Primer Mundo, debe ser evaluado

apropiadamente, en vista de la experiencia argentina en las últimas décadas. Y probablemente se traduce en poder efectivo. Una consecuencia percibida de esta estabilidad es el hecho importante de que los grupos de interés se han dado cuenta de la necesidad de hacer lobby en el Congreso para obtener sus objetivos. Quizás la regularización del proceso de presupuesto pueda ser evaluada, suavemente, como un fenómeno en la misma dirección. El incremento en el uso de vetos sugeriría (éste es un indicador ambiguo) un aumento de la independencia congresional, y el alto número de insistencias ciertamente indica lo mismo. De igual forma, la creación de la nueva práctica de Ministros y Secretarios que concurren a comisiones del Congreso.

6. Sin embargo, en un balance final, el poder congresional ha sido reducido: por el intenso uso y aceptación del **veto parcial** (con promulgación parcial), por el continuado uso y aceptación de ES del Ejecutivo durante las sesiones del Congreso, por lo mismo con respecto a las **intervenciones federales** y por la novedad de los DNU.

Observamos un Congreso que mantiene un cierto nivel de influencia real pero continuando la declinación detectada previamente. El peso del veto parcial y de los DNUs parece ser mayor que el de otros indicadores en una dirección contraria (y aquí al Presidente Alfonsín le cabe la responsabilidad de haber iniciado una tendencia profundizada por Menem): El último período identificado al principio de este trabajo (1958-85) como de relaciones con un modo "¿adversario?" y con superioridad presidencial, se extendería hasta 1995.

La situación presente podría ser resumida en la fórmula siguiente: **creciente institucionalización congresional** (continuación del funcionamiento del Congreso, con un sistema establecido de comisiones y con burocracia crecientemente experimentada, menos renovación de legisladores (turnover) que la observada antes, -como consecuencia de la estabilidad-⁵, indicadores de conflicto, de continuidades, de aumento del poder congresional en algunas áreas y de mantenimiento del poder congresional en otros), **pero menos poder en un balance final.**

En suma, el Congreso Argentino continúa siendo una legislatura "**semitransformadora**"⁶ pero **menos** que antes.

⁵ Para el creciente "turnover" durante 1932-1976, ver GORETTI-PANOSYAN, 1986.

⁶ "La mayoría de las más famosas legislaturas del mundo son parlamentarias y por ello son organizaciones que existen primariamente como Colegios Electorales de

Con respecto a las **causas** de este desarrollo, se puede hipotetizar, que los siguientes factores han jugado un papel:

- **crisis económicas** durante las administraciones de Alfonsín y Menem. Es sabido que en general las crisis tienden a aumentar el poder de los Ejecutivos. En este aspecto, las sentencias judiciales dictadas masivamente en reclamos jubilatorios (financieramente super-importantes en su conjunto) durante y contra ambas administraciones, jugaron un papel relevante.
- **la profundidad de las reformas económicas estructurales** llevadas a cabo en la presidencia de Menem, que no tanto en cuanto a las privatizaciones, sino más bien en materia de desregulaciones, originaron DNU's (pero nótese que muchos, quizás la mayoría, de los DNU's de Menem, no tenían relación con estas reformas, y muchos, como Goretti-Ferreyra Rubio (1995) han señalado, no eran demasiado importantes).
- **una cultura política** prevaleciente en la clase política y en la profesión legal (especialmente en la mayoría de los más influyentes constitucionalistas), en favor -en los hechos- de la concentración de poder en el Ejecutivo, a pesar de alguna retórica en contrario. Esto puede ser influencia "*ultra-vires*" de la Constitución pro-poder presidencial de 1949, es coherente con la tradición justicialista (pero

los gobiernos. Típicamente controladas por los líderes de un solo partido político y a veces por los de una coalición de partidos políticos, estas legislaturas son, como mucho, lo que los ingleses llaman "*talking shops*", ARENAS en las cuales se pueden plantear temas, hacer preguntas y discursos. Cuando llega el momento de dictar leyes, sin embargo, la legislación es sancionada mas o menos proforma, tal como se recibió. El Congreso de Estados Unidos sanciona leyes, ejercita el juicio político y transforma las propuestas que recibe... Si uno desea predecir los resultados de una arena legislativa debe consultar las intenciones del cuerpo, generalmente el gabinete monopartidario, que posee la autoridad para controlar la agenda de la legislatura en cuestión. Lo que el gabinete decide, mas o menos, es lo que la legislatura hace. Este, para decirlo suavemente, no es el proceder del Congreso (en USA). Para comprender el producto del proceso legislativo en una legislatura TRANSFORMADORA, de la cual el Congreso (de USA) es el ejemplo mas conspicuo, es necesario comprender el diagrama interno de la institución en si misma" (POSLEY, 1991).

recuérdese la contribución de Alfonsín a esta tendencia con sus vetos parciales y sus DNUs) y con una opinión pública favorable a actitudes tecnocráticas y no acostumbrada a las demoras y obstáculos normales en los procesos del Congreso, en el contexto de sistemas presidenciales.

La pregunta es, ahora, cómo la reforma constitucional de 1994 afectará las relaciones Congreso-Presidente. Pero, antes, conviene concluir este capítulo destacando que ciertos datos antes mencionados (oposición exitosa de congresistas del propio partido a muchas iniciativas presidenciales, reclamo bipartidario al Ejecutivo para la presentación de cuentas de inversión, el pedido de legisladores opositores al Ejecutivo para que promulgue DNUs, y los vetos e insistencias durante la presidencia de Menem), confirman que a la dimensión "gobierno-oposición" (casi exclusivamente relevante en casi todos los países, con la notoria excepción casi total de Estados Unidos) es necesario agregar la dimensión específicamente "institucional", es decir, la conducta de cada rama del gobierno como tal y no como mera expresión de voluntades partidarias. O, al menos, así era hasta la reforma constitucional de 1994. No es desatinado pronosticar que esto puede, ahora, cambiar, en dirección de una mayor relevancia de las dimensiones partidarias. Pero esto ya pertenece al próximo capítulo.

IV. Una mirada (especulativa) al futuro

Después de la descripción anterior, la tarea a realizar es tratar de dilucidar cómo se desarrollarán las relaciones Congreso-Presidente, en vista de las importantes enmiendas constitucionales introducidas en 1994. Se deberá tener presente, que el objetivo principal, de por lo menos uno de los más importantes líderes políticos directamente implicados en la reforma constitucional, fue reducir el poder presidencial (Alfonsín, 1994)⁷. Interrogar

⁷ De hecho, la nueva Constitución bien podría llamarse "la Constitución de Alfonsín" desde que (a) ella hubiera sido imposible o muy difícil, sin el acuerdo de Alfonsín con Menem, siendo que el partido gobernante no tenía los votos necesarios en la Cámara de Diputados para iniciar el proceso reformador; (b) si bien es cierto que Menem obtuvo su objetivo (posibilidad de reelección), muchas de las otras enmiendas parecen reflejar ciertas ideas de Alfonsín respecto a la necesidad de reducir el poder presidencial y sobre cómo hacerlo (Jefe de Gabinete, limitaciones a los DNUs y a los vetos parciales, mayorías especiales, una auditoría externa en jurisdicción del Congreso y presidida por una persona designada por el principal

si éste será el caso, es una pregunta que bien vale la pena contestar preliminarmente, respuesta que, inevitablemente, implicará cierto nivel de especulación. La principal debilidad de esta respuesta es la ausencia de mediciones de los efectos considerados aquí. Sin embargo, el actual estado del arte en este campo de especialización permite aventurar un pronóstico. La respuesta debe comenzar analizando las reformas, pero debe ser completada con un análisis más amplio, agregando otras variables políticas en juego.

1. Las reformas como tales. Lo siguiente es un inventario-clasificación de las enmiendas que presumiblemente, sea suave o fuertemente, afectarán la relación de poder entre Presidente y Congreso.

- **más poder al Congreso y menos a los Presidentes.** El Congreso no necesitará más de la iniciativa presidencial para comenzar las sesiones ordinarias y éstas fueron extendidas desde Mayo/Septiembre hasta Marzo/Noviembre (esto se relaciona con el control de la agenda, según se señaló precedentemente). Límites a la delegación legislativa (pero hay excepciones -fronteras plásticas; ver nota 8- y las excepciones tienden perversamente a convertirse en la regla, especialmente si recordamos que los legisladores frecuentemente prefieren delegar responsabilidades, de modo que se considera que este cambio tendrá efectos escasos o neutros). La auditoría externa del sector público en jurisdicción del Congreso (sin embargo, el efecto de ésto, se considera suave o incluso neutro, en cuanto la Auditoría tendrá alguna autonomía y debido a que el Congreso, a través de la cuenta de inversiones, por lo menos teóricamente, ya tenía el control externo). La constitucionalización del Defensor del Pueblo bajo jurisdicción del Congreso (esto puede ser considerado también muy suave e incluso neutro, debido a que tendrá cierto grado de independencia del Congreso, y porque puede sustituir, por lo menos

partido opositor, cambios en los procesos de remoción y designación de jueces; (c) el ballottage presidencial, una idea resistida tradicionalmente por el partido justicialista pareciera ser una concesión obtenida por Alfonsín en las negociaciones (el autor de este trabajo tuvo la oportunidad de acompañar a G. Sartori cuando en 1992 visitó a Alfonsín y al entonces Ministro del Interior Manzano, para recomendar la introducción del ballottage. Recuerdo claramente la atención prestada por Alfonsín, como así también las fuertes e inmediatas objeciones planteadas por Manzano); (d) el liderazgo extraordinario de Alfonsín en la Convención Constituyente, según lo informaron los medios, concluyendo con su largo discurso final, transformado en un artículo (ALFONSÍN, 1994), con la intención clara de establecer para el futuro la "interpretación auténtica" de las enmiendas introducidas.

en parte, las actividades de los legisladores en la materia). La creación del Jefe de Gabinete, quien si bien es designado y removido por el Presidente, puede ser removido por el Congreso por voto de la mayoría absoluta de ambas Cámaras, separadamente (y quien tiene la obligación de atender las sesiones de las cámaras, por lo menos una vez por mes, alternativamente). Es más claro ahora que solamente el Congreso decide las Intervenciones Federales durante las sesiones del Congreso. El Presidente ahora tiene la obligación de llamar a sesiones extraordinarias al Congreso, después de decidir una Intervención Federal durante el receso del Congreso. Finalmente, el Congreso puede convocar a *referendum*, decisión que no está sujeta al veto presidencial.

- **más poder a la Presidencia y menos poder al Congreso.** Es más claro que antes que durante el receso del Congreso, el Presidente puede decidir una Intervención Federal (pero este es un factor muy suave en cuanto era ya una suerte de práctica establecida). El proyecto de presupuesto ahora deberá ser sancionado sobre la base de los planes generales del "gobierno" (aparentemente usando esta palabra igual a Poder Ejecutivo, según lenguaje común en Argentina). Clara constitucionalización del veto parcial con promulgación parcial del resto. Constitucionalización de los DNU. Los dos últimos son considerados de efectos fuertes en la medida que implican un aumento sustancial del control presidencial sobre -y de autonomía en cuanto a la legislación-. Es cierto que estos dos instrumentos habían sido usados y aceptados recientemente, pero ahora adquieren una clara legitimación constitucional que antes no tenían. En muchos casos el Presidente Menem (y presumiblemente Alfonsín también) se abstuvo claramente de usar DNU debido a cierta debilidad percibida y a riesgos de litigios. Nunca fueron utilizados DNU para modificar legislación estructural y básica como ser el Código Civil, Código Comercial, etc. Ahora, esto podrá suceder. Es verdad también, que en ambos, veto parcial y DNU, se deben reunir ciertas condiciones y requisitos pero las fronteras así establecidas son usualmente plásticas, zonas grises son generalmente identificadas o inventadas y, si en ausencia de autorización constitucional, ambos instrumentos fueron usados y abusados, no es irrazonable prever que serán mas usados (¿y abusados?) que antes.⁸

⁸ La experiencia demuestra que, generalmente, los límites y fronteras establecidos en una constitución son en alguna medida plásticos, en cuanto, (a) frecuentemente permiten diferentes interpretaciones de los actores políticos, de los constitucionalistas y de los tribunales; (b) fenómenos como emergencias (crisis económico/sociales, conflictos armados) comúnmente provocan transgresiones que muchas veces son

- **reformas que podrían aumentar, quizás y levemente, el poder del Congreso.** Las sesiones del Senado para la designación de Jueces, ahora serán públicas y los Senadores serán elegidos directamente. Se podría arguir que estos dos cambios incrementarían el status del Senado en la opinión pública, y que este incremento podría traducirse en mayor poder.

- **reformas que podrían incrementar el poder presidencial.** La elección directa del Presidente (de efectos muy leves o neutrales, debido a que con el anterior sistema de Colegios electorales, las elecciones eran de todos modos percibidas como directas). La reelección, ahora es posible, pero al mismo tiempo, el período presidencial ha sido reducido de 6 a 4 años, cortando en un tercio el período de ejercicio del poder y, además, forzando al Presidente someterse a la voluntad de los ciudadanos más temprano que antes. Puede ser considerado, en definitiva, que los dos cambios tienden a neutralizarse entre sí.

- **reformas que disminuyen el poder presidencial.** Su propuesta de jueces estará limitada por las recomendaciones del nuevo Consejo de la Magistratura. Los fiscales federales y nacionales serán más autónomos. La creación de un Jefe de Gabinete con algunas responsabilidades que eran presidenciales (la división de poder reduce el poder). La elección popular directa del intendente de la ciudad más grande del país (Buenos Aires) y las reformas relacionadas al nuevo status (no demasiado claro aún) de esa ciudad. Alguna restricción a la autoridad presidencial durante ES (hábeas corpus disponible).

consolidadas mas allá de la emergencia; (c) estas transgresiones en emergencias siempre son a favor del Poder Ejecutivo, por que está mejor posicionado estructuralmente, para actuar en tales casos y (d) mas aun, incluso en ausencia de crisis, por la disciplina partidaria, consecuencia del control partidario de la selección de candidatos, especialmente en combinación con distritos electorales plurinominales grandes y con representación proporcional. "La disciplina partidaria aumenta el poder del ejecutivo" (BRADY-BULLOCK). Con respecto a los requisitos para DNUs (imposibilidad de proceso normal del Congreso, necesidad, urgencia) ¿cómo se interpretarán estas palabras?. Por ejemplo: ¿será la falta de quorum considerada "imposibilidad"? Si se recuerda que los legisladores tienen la obligación de concurrir a las sesiones, no es descabellado pronosticar que si el quorum es usado -como sucede frecuentemente- como una táctica obstruccionista, esto bien podrá ser definido como "imposibilidad". Los DNUs están prohibidos en temas "penales" e "impositivos" pero los abogados pueden escribir cientos de páginas discutiendo si una cierta decisión es tal cosa.

- **reformas que reducen el poder del Congreso.** La posibilidad de referéndum. El nuevo status de la ciudad de Buenos Aires. Las mayorías especiales necesarias para que el Congreso tome decisiones sobre varios temas (designación y remoción del Ombudsman, legislación de partidos políticos y electoral; consentimiento del Senado para la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia, proyectos que regulan nuevos temas: Consejo de la Magistratura, efectos de los DNU, nuevo status de la ciudad de Buenos Aires, referéndum, auditoría externa, iniciativa popular. Este requisito de mayorías especiales es un caso típico de confianza excesiva en obstáculos legales y/o de mal aplicación de la "democracia consensuada" de Lijphart; pueden implicar más dificultades para el Congreso en su tarea de tomar decisiones, y esto puede traducirse en un mayor deterioro de su imagen pública, la cual puede resultar en menos poder) Más poder a las provincias en temas de impuestos, establecimientos de utilidad nacional, y dominio eminente de recursos naturales.

- **enmiendas que reducen el poder de ambas ramas.** Constitucionalización de los tratados de derechos humanos. Constitucionalización eventual de otros tratados internacionales. Nueva autoridad de las provincias para acordar tratados internacionales. Estos cambios de hecho reducen la cantidad y el ámbito de decisiones en jurisdicción de ambas ramas.

¿Cuál es el **balance** de lo señalado precedentemente? Es útil hacer una distinción:

En materia legislativa el Presidente gozará de una posición mejor, principalmente a través del veto parcial y los DNUs.

En cuanto a lo no-legislativo: el Congreso mejora, principalmente a través de la mayor duración de las sesiones ordinarias y de la autoridad para remover al Jefe de Gabinete (lo que, indirectamente, puede tener influencia sobre su designación por el Presidente). De este modo, se puede llegar a una conclusión **provisoria**: tendremos un nuevo tipo de relación, un Congreso con menor influencia legislativa (y un Presidente con más) pero más poderoso que antes en cuanto a lo no legislativo.

Sin embargo, el análisis anterior debe ser integrado ahora con el contexto político dentro del cual funcionará la Constitución, principalmente los efectos del sistema electoral (el cual, a su vez, influye sobre el sistema de partidos). Esto puede introducir algunos refinamientos o cambios en el balance provisional anterior.

2. El contexto político. Antes de la creación del Jefe de Gabinete, (JG de aquí en adelante) el Ejecutivo, era, de hecho, igual a Presidente. Ahora la situación ha cambiado, no solo porque el JG tendrá facultades que antes eran presidenciales (esto, en sí mismo, no debería ser considerado un cambio muy importante, en la medida que el JG puede ser removido por decisión presidencial), sino porque estará sujeto a la remoción del Congreso a través del voto de la mayoría absoluta de legisladores de ambas cámaras, separadamente. El tema es, aquí, ¿cuán operativa será esta cláusula? ¿La remoción congresional del JG implicará en la realidad menos poder presidencial o del Ejecutivo? Para contestar esta pregunta es útil diseñar dos **escenarios posibles**.

El **"escenario de mínima"**, exhibiría un JG poco más que un Super Secretario de la Presidencia. Los fundamentos de este escenario son que el JG está sujeto a la designación y remoción presidencial, que la remoción congresional será muy difícil de obtener porque se necesitan dos votos por separado, uno en cada Cámara, con una mayoría absoluta de todos los legisladores, y, (por lo menos en el corto plazo) Menem continuará gozando de una clara mayoría en el Senado y de una (mínima) mayoría en la Cámara de Diputados. La usual disciplina partidaria sería suficiente para evitar cualquier remoción.

El **"escenario de máxima"** mostraría un JG más cercano (no idéntico) a un Primer Ministro en un sistema semipresidencialista. Las bases de este escenario son que la exclusiva autoridad presidencial para designar el JG, quizás no sea, de hecho, realmente exclusiva, en la medida en que la amenaza o realidad de la remoción congresional evidenciará que el Presidente, está realmente más limitado que lo que dice el texto constitucional. Más aún y crucialmente, la remoción congresional no será tan difícil como algunos imaginan. La clave está en la última afirmación, la cual se basa a su vez en lo siguiente:

-2.A. Es razonable prever en el Congreso, en el mediano y largo plazo, una mayor dispersión partidaria de bancas (Jones, 1995). De hecho, puede ser razonablemente pronosticado que, en el largo plazo, ningún Presidente volverá a tener control partidario del Congreso, quizás ni siquiera en una sola Cámara. Esto sería consecuencia de lo siguiente:

(a) continuación de la elección de diputados en distritos plurinominales (algunos muy grandes) con representación proporcional y un umbral relati-

vamente bajo (3% en cada distrito). Esta combinación tiende hacia un grado relativamente mayor de multipartidismo en las legislaturas (Shugart- Carey, 1992 y Lijphart, 1994). Es verdad que este mismo sistema electoral ha sido aplicado desde 1983, pero los efectos potenciales de los sistemas electorales no son percibidos inmediatamente por el electorado. Solamente después de varias elecciones consecutivas con el mismo sistema, los efectos particulares de los sistemas electorales en la conducta de votantes y partidos, comienzan a actualizarse.

Precisamente, los resultados electorales desde entonces, muestran una clara tendencia: en 1983 los dos partidos más grandes obtuvieron el 86% de los votos y el 95% de los diputados; las cifras para la Cámara de Diputados hoy son 65% y 79% respectivamente (las elecciones intermedias fueron pasos en esta tendencia), esto es, 20% menos de votos y 17% menos de diputados. El punto es que nada sugiere que esta tendencia deba detenerse. En cierto punto lo hará, pero en comparación con legislaturas elegidas bajo reglas similares, pareciera que aún hay lugar para la profundización de esta tendencia.

Es cierto que el sistema presidencial modera el efecto hacia el multipartidismo, pero bajo dos condiciones; elecciones presidenciales por mayoría simple y elecciones presidenciales y legislativas simultáneas (Lijphart, 1994). En Argentina desde 1994 las elecciones presidenciales son decididas por un "ballotage" suave (45% de los votos o 40 % más 10% de puntos de diferencia con el segundo) y las elecciones legislativas serán simultáneas con las presidenciales solamente una vez cada dos elecciones. De hecho, como se ha enfatizado recientemente otra vez (Jones, 1993), el "ballotage" tiende a aumentar el multipartidismo y puede alegarse lógicamente que un ballotage suave va en la misma dirección, suavemente.

(b) en el Senado, la futura elección popular y directa de tres Senadores por distrito, con dos al partido que más votos obtuvo y el tercero al partido en segundo lugar, irá en la misma dirección. Allí, partidos pequeños a nivel nacional, pueden ser primero o segundo en las elecciones para senador, produciendo de este modo un Senado más multipartidario que hoy.⁹

⁹ En forma inmediata, si hoy el partido justicialista tiene 62% de los senadores, dada la configuración partidaria de las legislaturas provinciales, que continuarán eligiendo Senadores hasta el 2001, es muy probable que, para el período 1995-9, esta cifra descenderá a 54% (CENM, según lo informado en Ambito Financiero,

(c) la novedad de la remoción de JG por el Congreso será, en un tiempo futuro, percibida por el electorado en todas sus potencialidades. Así, podrá operar como un estímulo más para que los votantes voten a un partido para Presidente, y otro para el Congreso (sobre la base de la idea del control) y también para que los partidos usen en sus campañas electorales la personalidad de ciertos individuos como posibles JG. Esto agrega a la ya señalada tendencia hacia un mayor multipartidismo en el Congreso.

2.B. La remoción congresional según está introducida en la Constitución es simplemente "**destructiva**"; esto es, no hay necesidad de acordar un nuevo JG. Será suficiente que los partidos de la "oposición" acuerden remover a cierta persona. Y en esto, muchos y muy ideológicamente diferentes partidos y legisladores pueden acordar sin problemas. De este modo, con más dispersión partidaria en el Congreso, las mayorías necesarias no serían el obstáculo que hoy parecen ser.¹⁰

¿Cuál de estos dos escenarios es más probable? En el corto plazo, el de mínima. Sin embargo, en el largo plazo no es irrazonable pronosticar un escenario real más cercano al de máxima (en tanto el sistema electoral no sea modificado).

3.A. Balance final. Con lo establecido precedentemente, estamos en una mejor posición para tratar de definir quien pierde/gana en el balance final, pero ahora diferenciando, entre el Ejecutivo, el Presidente y el JG, como se detalla a continuación:

5 de Septiembre de 1994). La reciente (Octubre 1995) victoria del Frepaso en la elección senatorial de la Capital (único distrito que designa Senadores ya por elección popular) va en esa dirección.

¹⁰ En general lo (poco) que es conocido acerca de la práctica real de remoción de Ministros por legislaturas en otros sistemas presidenciales (en América Latina) sugiere una relación positiva entre la práctica y legislaturas no controladas por el partido presidencial. Esta es claramente la situación peruana (EGUIGUREN, 1995; RONCAGLIOLO, 1992). En Uruguay no ha sido utilizada porque podría provocar una disolución de la legislatura (Rial, 1992) la cual no puede ocurrir en Argentina. Se ha señalado que si sólo el Presidente puede designar Ministros pero ambas ramas pueden removerlos, como sucederá en Argentina con el JG, el resultado será una "crónica inestabilidad", cuando los Presidentes y Asambleas sean de tendencias políticas opuestas (SHUGART-CAREY, 1992).

1. Poder Ejecutivo (como un todo ,esto es , Presidente y JG)

- materia legislativa: aumento de la influencia.
- en lo no legislativo: disminución.

Resultado: igual que el anterior (resultado 1a)

Si lo legislativo es considerado más relevante que lo no legislativo, entonces el resultado es que el Ejecutivo aumenta su poder (resultado 1b)

2. Presidente (solamente)

2a: si el Poder Ejecutivo es, de hecho, igual a Presidente (escenario de mínima), los Presidentes gozarán igual (1a) o más (1b) poder que antes.

2b: si el Presidente ya no equivale más a Poder Ejecutivo (escenario de máxima), entonces:

- el Presidente tendrá menos poder, pero
- el Poder Ejecutivo (como un todo) **lo incrementa** (por la disciplina partidaria, acoplada al hecho de que el Jefe de Gabinete gozará de apoyo del Congreso, o por lo menos de no-oposición, a lo cual se suma el poder del Presidente como tal).

3.B. Combinaciones:

Escenario I (1a más 2a) el Ejecutivo y el Presidente gozan del mismo poder que antes;

Escenario II (1a más 2b) aumenta el poder del Ejecutivo pero disminuye el del Presidente;

Escenario III (1b más 2a) ambos, Ejecutivo y Presidente, aumentan poder;

Escenario IV (1b más 2b) el del Ejecutivo aumenta y el del Presidente sigue siendo el mismo.

De este modo,

- el Poder Ejecutivo en 1 caso (Escenario I) goza del mismo poder pero en 3 casos (todos los otros) aumenta.

- el Presidente en dos casos (Escenarios I y IV) mantiene el mismo nivel de poder, en un caso lo aumenta, (III) y en el otro disminuye (II).

Es decir, el poder del Ejecutivo permanece igual o se incrementa, mientras que las chances del Presidentes son más variadas. Si es verdad que en el futuro el sistema institucional argentino operará más cerca del "escenario de máxima", la tendencia general **es más poder para el Poder Ejecutivo como un todo, con menos poder al Presidente como tal.** Esto es, el poder

presidencial podrá resultar reducido pero probablemente en paralelo con un aumento del poder del Ejecutivo (Presidente más JG).

De esta manera **observaremos un Congreso menos “transformador” y más “arena”**.

Esto puede ser una buena y mala noticia.

Buena, porque existe la fuerte impresión de que la clase política argentina en general, y los legisladores en especial, prefieren operar más como parlamentarios (debates, interpelaciones, declaraciones, todos los cuales son promocionados en la nueva Constitución), que como congresistas -Bidegain sugirió esto ya en 1960 y observaciones posteriores lo confirman¹¹ preferencias que también parecen ser coherentes con las expectativas de la opinión pública argentina. Y es bueno tener instituciones coherentes con la cultura política (en tanto ésta no sea contraria a los derechos humanos y la democracia, lo que no es el caso).

La mala noticia, -desde la perspectiva de un observador con preferencia por un sistema de poder político menos concentrado- es que, hoy en día, los medios de comunicación son mejores “arenas” que las legislaturas, y éstas últimas tienden a perder en la competencia con los primeros. En este nuevo contexto de dominio de los medios, nuevo en todo el mundo, la relevancia de las legislativas tipo “arena”, así como también de los parlamentarios implicados, parece cada vez más dudosa. Pero este sería tema para otro trabajo...

¹¹ Puede haber aquí alguna relación con el cambio de modelos usados por los constitucionalistas más importantes en las últimas décadas. Si tradicionalmente, los expertos en el área estaban cómodos en el contexto del derecho constitucional norteamericano (una preferencia coherente con el diseño constitucional argentino) los expertos dominantes en las décadas recientes, han preferido ser más receptivos a la cultura jurídica europea. De hecho, la reforma constitucional de 1994, implica un claro apartamiento de la tradición hacia un nuevo modelo. **Sin embargo**, el producto final no es un diseño parlamentario o semipresidencial, sino más bien típico del constitucionalismo “híbrido” latinoamericano (REAL, 1962). La única enmienda sustancial que va en la otra dirección, (modelo norteamericano), es la reelección presidencial inmediata cada 4 años. SERRA FERRO (1994) evaluó el proyecto de reforma de un modo similar.