

LOS LEGISLADORES EN EL CONGRESO ARGENTINO. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS

Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2012, 251 páginas.

Hace un año, en el Vol. 17, N° 1 de la revista *POSTData*, se publicaba un artículo de Guido Moscoso que revisaba cómo la academia se había ocupado de retratar el fenómeno de la política legislativa en Argentina. Allí se esgrimían dos grandes hipótesis: que el desarrollo de la ciencia política en Argentina fue favorable al desarrollo de una agenda temática vinculada con los estudios de la política legislativa, y que estos estudios se vieron influenciados por los desarrollos temáticos y metodológicos de las investigaciones sobre los congresos de Estados Unidos. *Los legisladores en el Congreso argentino* no formó parte de este estudio, pero sin embargo se ajusta a las hipótesis esgrimidas por Moscoso. La compilación de Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik —quienes consecuentemente son señalados por Moscoso como algunos de los autores más prolíficos dentro de esta línea de estudios— presenta seis artículos que tienen como protagonista al Poder Legislativo Nacional. Cada uno de ellos revisa diferentes escenarios en donde el Congreso argentino y sus legisladores son actores centrales, contrastando las teorías de los estudios legislativos asentados en la le-

gislatura estadounidense con la realidad de la política legislativa argentina. Este libro se presenta como una compilación de artículos individuales unidos por dos ejes que no se encuentran explicitados en el prólogo pero que cualquier lector distingue apenas comienza a recorrer sus páginas. Por un lado, el rol de PJ y sus variantes actuales dentro de la legislatura nacional. Por el otro, el debate sobre el concepto de disciplina partidaria en el Congreso argentino y la posición, contraria a las teorías esgrimidas desde la academia estadounidense, de que los partidos argentinos no son absolutamente disciplinados, y de que existen niveles de viscosidad que hacen del congreso —o más específicamente, de sus legisladores— un actor relevante al momento de pensar la política argentina. Y todo esto a partir de incorporar las diversas teorías que la academia internacional ha aportado para la generación de una subárea de la ciencia política: la de los estudios legislativos.

De esta manera, el primer capítulo, a cargo de Natalia Ferretti, parte del modelo de organización interna de los congresos presentado por Cox y McCubbins e intenta contribuir al debate respecto de las organizaciones de las legislaturas a partir de la descripción del proceso de sanción de la reforma del Reglamento Interno de las Cámaras de 1963. Específicamente, la autora plantea que si bien el modelo permite explicar la —altamente difundida— organización cartelizada de las legislaturas, no es posible utilizar este modelo para pensar el Congreso Nacional, puesto que las consecuen-

cias de la reforma interna de 1963 permitieron la generación de una organización interna que denomina “modelo de agenda por consensos”. Este modelo se alcanza a partir de dos innovaciones: por un lado la centralización de la agenda legislativa en los jefes de bloque, y por el otro la generación de instancias de poder compartido en la Comisión de Labor Legislativa. Y que esta reforma y el consecuente modelo consensual es producto de una estrategia de partido declinante de gobierno, que implementa estas medidas a fin de asegurarse influencia en la agenda legislativa a futuro. Entendiendo que esta reforma es resultado de una coyuntura crítica que propicia el cambio, Ferretti señala que la concreción de este modelo consensual no puede ser generalizada. Y deja abiertas varias preguntas relativas al peso que estas nuevas reglas tienen sobre la predominancia de los partidos en la legislatura, la perdurabilidad de las medidas y la importancia que otras herramientas tienen para el accionar individual de los legisladores

El capítulo a cargo de Javier Zelaznik se concentra en el comportamiento de los legisladores del PJ en gobiernos unificados. Tomando las presidencias de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández, el artículo trabaja la idea de éxito legislativo de la agenda presidencial, discutiendo con teorías sobre la disciplina partidaria, con las mediciones de éxito legislativo y con las principales corrientes que intentan explicar las relaciones entre ejecutivos y legislativos en sistemas presidenciales. Rescatando como variable explicativa para el éxito de la

agenda presidencial la ambición política de los legisladores, el aporte central de este artículo radica en el valor pedagógico que el mismo tiene para todo aquel que desee incursionar en el mundo de la investigación en ciencias sociales. De manera amena, el autor conduce al lector a través del proceso metodológico de identificación de un problema de investigación, la generación de una pregunta, la identificación de las variables, el descarte de teorías alternativas y la concreción de la explicación válida. Y al mismo tiempo, aporta evidencia respecto a las teorías referidas a la disciplina partidaria.

El tercer artículo es una investigación a cargo de Germán Feierherd, quien identifica una ruptura en la construcción de coaliciones legislativas por parte de los partidos de gobierno. Asentado en una hipótesis que señala que la desnacionalización del sistema de partidos debilita la influencia del partido nacional en el comportamiento de los legisladores, Feierherd plantea que desde mediados de la década de los 90 los gobiernos, aunque mayoritarios, deberán construir coaliciones sobredimensionadas en el Congreso Nacional a fin de garantizar no sólo el quórum para sesionar ante el tratamiento de legislación de especial importancia, sino que al mismo tiempo deberán garantizar —mediante la asociación de partidos minoritarios a la coalición legislativa de gobierno— la aprobación de los proyectos de ley tanto en Diputados como en Senadores. Esta necesidad de construir coaliciones que superen la mitad más uno de los miembros de las cá-

maras se sostienen en la necesidad del gobierno nacional de reducir la capacidad de chantaje de miembros de la coalición que, por razones oportunistas o porque las iniciativas del gobierno afectan intereses territoriales, podrían no acompañar con su voto el proyecto en cuestión. Y que esta estrategia, aunque asegura la aprobación de la legislación importante para el gobierno, aumenta los costos de transacción que se dan dentro del Congreso.

Los Decretos de Necesidad y Urgencia son retomados por Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik en el cuarto apartado del libro, para dar cuenta de la utilización de esta prerrogativa presidencial como indicador de las relaciones entre ejecutivo y legislativo en Argentina. Distinguiendo cuatro períodos en la utilización de esta herramienta, los autores señalan que los DNUs se han convertido antes bien en una estrategia del ejecutivo para avanzar en políticas de alcance general, que en una usurpación de los poderes del legislativo. De esta manera, atendiendo a las explicaciones del secreto de la ineficiencia planteado por Amorim Neto y Santos, los autores postulan un nuevo enfoque para comprender el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina. Otro de los aportes de este artículo radica en la actualización de datos y revisión bibliográfica sobre una de las temáticas con mayor tratamiento en el análisis de las relaciones entre ejecutivo y legislatura en Argentina.

De la misma manera, el artículo presentado por Constanza Figueroa Schibber entiende el uso de las insistencias le-

gislativas a los vetos parciales presidenciales. La propuesta en este artículo es observar microinstitucionalmente las insistencias legislativas para dar cuenta de cómo los vetos parciales y las insistencias parciales se han convertido, antes que en un herramienta que denote conflicto entre ejecutivos y legislativos, en un espacio más de diálogo y negociación entre los legisladores y el ejecutivo nacional. Y retomando el planteo de Cameron analiza las insistencias emitidas desde 1989 a 2007 para demostrar cómo opera este cambio en la utilización de una herramienta que nace como mecanismo de control del Congreso sobre el ejecutivo y se convierte en un espacio de negociación de los legisladores particulares con la presidencia.

Por último, la compilación presenta un artículo histórico descriptivo del Congreso argentino durante el primer peronismo (1946-1949) en el que Barbara Engelhardt presenta una aproximación para comprender el fenómeno del peronismo como partido de gobierno a partir del comportamiento de sus legisladores en las cámaras. A partir de un minucioso recuento de la producción legislativa del Congreso argentino entre 1946 y 1949, la autora propone una descripción de la gesta de este partido a nivel legislativo, intentando señalar las áreas de mayor importancia para la agenda legislativa de ese período.

Como señalábamos al comienzo, la compilación tiene al PJ como un eje que articula cada capítulo. Porque incluso en el apartado a cargo de Ferretti, el PJ y sus variantes ha sido el motor de las relacio-

nes entre el ejecutivo y el Congreso. Ya sea en gobiernos unificados o divididos, la relevancia que toma este partido, pero en especial sus legisladores —que han mantenido mayorías en el Senado desde 1983 y primeras minorías en la Cámara de Diputados— han condicionado el accionar tanto del gobierno como del Congreso. Incluso proscriptos, como es posible observar en el capítulo presentado por Ferretti, resultaron actores relevantes al momento de definir reglamentos internos, políticas públicas y agendas legislativas.

El segundo eje articulador de la compilación es la disciplina partidaria. En todos los artículos presentados el accionar individual de los legisladores es puesto en cuestión, ya sea al observar las relaciones que se dan en tanto oficialismo y oposición, como ejecutivo y legislativo. El mito del partido disciplinado es cuestionado —implícita o explícitamente— en cada capítulo, y en cada uno de ellos se aportan conclusiones que ponen en duda la facilidad de “alinear la tropa”. Si bien no existen explicaciones unicasales, parecería desprenderse de cada artículo que el peso de la territorialización impactó fuertemente sobre las estructuras partidarias y que los vacíos en las reglas internas del trabajo parlamentario pesaron al momento de permitir que los legisladores individualmente presionen sobre la agenda legislativa. Las conclusiones a las que se termina arribando en general es que el secreto de la ineficien-

cia planteado por Amorim y Santos se expresa en el Congreso argentino, donde el gobierno fija agenda nacional, y los legisladores atienden la agenda local. Y que, sin romper con el partido, los legisladores encontraron nuevas arenas de negociación que permiten jugar por fuera del partido sin sacar sus pies del bloque —en especial si son partido de gobierno—.

Resta señalar que a pesar de no presentar teorías nuevas, la compilación discute conceptos firmemente arraigados en los estudios legislativos que proliferaron durante la década del 90. Y que sólo por esto es un ejemplar valiosísimo en la biblioteca de cualquier investigador que desee comprender el rol del Congreso en la política argentina. El valor de esta compilación no radica exclusivamente en esto, puesto que presenta diversas metodologías de análisis, actualiza los datos en torno al uso de herramientas como los DNU, los vetos, las insistencias y el poder de agenda presidencial, propone nuevas agendas de investigación respecto al análisis de los reglamentos internos, los decretos regulatorios, el rol del primer justicialismo en el Congreso, etc. Pero baste con señalar que —a pesar de las licencias que los editores se han tomado frente a ciertos términos específicos de la disciplina— esta compilación será entendida como disparador para el desarrollo de investigaciones sobre el poder legislativo en Argentina por los próximos años.

María Paula Bertino